

**Совет по правам человека****Рабочая группа по факультативному протоколу
к Конвенции о правах ребенка****Вторая сессия**

Женева, 6–10 декабря 2010 года и 14–18 февраля 2011 года

**Комментарии Комитета по правам ребенка
в отношении предложения по проекту
факультативного протокола Председателя Рабочей
группы открытого состава по факультативному
протоколу к Конвенции о правах ребенка,
предусматривающего процедуру сообщений*****I. История вопроса**

1. В своей резолюции 13/3 Совет по правам человека постановил поручить Рабочей группе открытого состава по факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, предусматривающему процедуру сообщений, разработать факультативный протокол. В этом отношении он обратился с просьбой к Председателю Рабочей группы подготовить предложение по проекту факультативного протокола с учетом выраженных мнений и выступлений, имевших место в ходе первой сессии Рабочей группы в декабре 2009 года, а также с должным учетом мнений Комитета по правам ребенка.

2. В соответствии с резолюцией 13/3 Управление Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций и Международная комиссия юристов организовали в Женеве 21 и 22 июня 2010 года экспертные консультации под председательством Ян Хэ Ли и Жана Зерматтена соответственно Председателя и заместителя Председателя Комитета по правам человека. В них участвовали представители различных регионов и правовых систем, обладающие опытом в разрешении спорных вопросов, касающихся детей, на национальном или международном уровнях. Председатель-докладчик Рабочей группы открытого состава Драгослав Штефанек также принял участие в этих консультациях. Их цель состояла в обсуждении возможного содержания факультативного протокола и в оказании содействия в подготовке вклада Комитета в деятельность Рабочей группы открытого состава.

* Представлено с опозданием.

3. Перечисленные ниже идеи находились в числе тех, которые были изложены большинством экспертов, принявших участие в этих консультациях:

a) в дополнение к нынешним функциям Комитета по правам ребенка необходимо разработать процедуру, касающуюся индивидуальных жалоб;

b) дети, как в личном качестве, так и в составе какой-либо группы, должны иметь возможность подавать жалобы непосредственно в Комитет; в факультативном протоколе должны быть отражены вопросы, касающиеся представительства, возможных конфликтов интересов, качества представительства и конфиденциальности данной процедуры в условиях гласности;

c) эксперты главным образом высказывались за такой факультативный протокол, который является гибким, новаторским, приспособленным к потребностям детей и учитывающим основные принципы, содержащиеся в Конвенции по правам ребенка;

d) эксперты выступали за то, чтобы в факультативном протоколе предусматривалась возможность подачи коллективных жалоб; в этом отношении можно предусмотреть различные варианты, включая модель Европейской социальной хартии;

e) процедура должна быть транспарентной, и ее следует широко распространить на потенциальных пользователей;

f) отвечая интересам кампании за его всемирную ратификацию, факультативный протокол должен охватывать Конвенцию и оба существующих протокола к ней;

g) в отношении оговорок эксперты предлагали главным образом следовать модели Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации против женщин, т.е. включая положение, в силу которого к факультативному протоколу не допускаются никакие оговорки;

h) следует предусмотреть возможность обращения Комитета с просьбой о введении временных мер, наряду с призывом к государствам-участникам о принятии мер по такой просьбе;

i) в отношении предельного срока представления сообщений Комитету после исчерпания внутренних средств правовой защиты никакой поддержки в отношении какого-либо фиксированного предельного срока высказано не было;

j) любая процедура дружественного урегулирования непременно должна обеспечивать полный учет интересов ребенка;

k) процедура расследования может усилить факультативный протокол и юриспруденцию Комитета;

l) в факультативном протоколе следует отразить тот факт, что национальные учреждения могут играть положительную роль в процедуре, касающейся сообщений, однако должным образом следует учесть их разнообразие.

4. После экспертных консультаций Председатель-докладчик Рабочей группы открытого состава в соответствии с резолюцией 13/3 подготовил предложение по факультативному протоколу в качестве основы на предстоящих переговорах (A/HRC/WG.7/2/2).

5. Комитет с большим удовлетворением приветствует это предложение и его всеобъемлющий подход. Он выражает признательность Председателю-

докладчику за его усилия, транспарентность и дух компромисса, проявленные при подготовке этого предложения. Комитет также приветствует тот факт, что это предложение направлено на обеспечение последовательности и согласованности в отношении существующих инструментов, а также то, что в нем в значительной степени используется устоявшийся язык аналогичных факультативных протоколов и соответствующих положений существующих договоров в области прав человека. Комитет, тем не менее, желает прокомментировать некоторые положения этого проекта, чтобы внести свой вклад в будущие обсуждения в рамках Рабочей группы открытого состава.

II. Комментарии по предложению

6. В отношении преамбулы Комитет считает, что в ней следует отразить тот факт, что факультативный протокол непременно должен являться инструментом, ориентированным на детей. Поэтому он приветствует формулировки, отражающие то, что государства-участники должным образом принимают во внимание важность статуса ребенка как субъекта прав и как человеческого существа с растущими возможностями.

7. В отношении второго пункта преамбулы Комитет приветствовал бы включение формулировки, в которой государства-участники отметили бы, что Конвенция признает закрепленные в ней права за каждым ребенком в рамках юрисдикции соответствующих государств без какого бы то ни было различия, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения ребенка или его законного опекуна.

8. В преамбуле следует также отметить, что существование данного протокола усилит и дополнит национальные и региональные механизмы и даст детям возможность подавать жалобы на нарушения их прав.

9. В отношении статьи 1 (Компетенция Комитета по правам ребенка получать и рассматривать сообщения) Комитет предлагает добавить пункт, в котором отмечается, что во всех действиях, осуществляемых в соответствии с протоколом, Комитет будет выступать за эффективное участие ребенка, а также за надлежащий учет мнений ребенка. Ввиду особой важности фактора времени в вопросах, касающихся защиты ребенка, следует добавить еще один пункт, в котором указывается на то, что Комитет обеспечивает незамедлительный характер осуществления данной процедуры.

10. В отношении статьи 2 (Индивидуальные сообщения) Комитет приветствует всеобъемлющий подход данного проекта, включая распространение процедуры сообщений на все права, изложенные в Конвенции, Факультативном протоколе, касающемся детей, детской проституции и детской порнографии, и в Факультативном протоколе, касающемся участия детей в вооруженных конфликтах. По мнению Комитета, важно, чтобы никакое право, защищаемое в соответствии с этими тремя инструментами, не было исключено из сферы охвата процедуры сообщений. Эти права являются взаимосвязанными, независимыми и неделимыми; исключение любого права может привести к созданию нежелательной иерархической взаимосвязи между ними. По той же причине Комитет полагает, что положение о непризнании, содержащееся в пункте 2, несовместимо с обязательствами, принятыми государствами-участниками, которые добровольно согласились стать участниками любого из этих трех инструментов. Таким образом, при подписании или ратификации будущего факультативного про-

токола государствам не следует предоставлять выбор, касающийся исключения любого из этих инструментов из сферы действия факультативного протокола.

11. Комитет считает, что ребенку следует отвести определенную роль в представлении сообщений. Соответственно пункт 1 статьи 2 мог бы быть дополнен следующим образом: "Сообщения могут представляться самим ребенком или от имени ребенка, или от имени детей, или от имени лица или группы лиц, в пределах юрисдикции государства-участника, которые заявляют о том, что они являются жертвами или были жертвами, когда были ребенком/детьми, о нарушении этим государством-участником любого из прав, изложенных в (...)".

12. Комитет приветствует включение в подпункт 5 статьи 2 формулировки, согласно которой Комитет определяет, отвечает ли рассмотрение сообщения наилучшим интересам данного ребенка, если автор сообщения действует от имени ребенка или группы детей. Однако он полагает, что такое определение должно быть ограничено теми ситуациями, в которых, по мнению Комитета, согласие соответствующего ребенка или детей не было четко установлено. Принцип "наилучших интересов ребенка" необходимо толковать в качестве вопроса общего применения Комитетом при рассмотрении им сообщений в соответствии с факультативным протоколом.

13. В отношении статьи 3 (Коллективные сообщения) Комитет приветствует включение процедуры коллективных сообщений, изложенной в этом положении. Комитет подчеркивает особые трудности, с которыми некоторые дети непременно сталкиваются при получении доступа к правосудию, в том числе при использовании внутренних средств правовой защиты, а также те трудности, которые неизбежно усугубляются при попытке получить доступ к более удаленным каналам Комитета в силу его нахождения в Женеве. Процедура коллективных сообщений позволит, в частности, Комитету лучше осуществлять свои собственные функции в обеспечении соблюдения обязательств по Конвенции путем предоставления ему возможности рассматривать какую-либо проблему, затрагивающую неопределенное количество лиц в рамках единой процедуры, вместо того, чтобы заниматься рассмотрением целого ряда аналогичных сообщений, обусловленных одной и той же ситуацией.

14. Однако Комитет полагает, что возможности предоставления коллективных сообщений неправительственными организациями не должны ограничиваться организациями с консультативным статусом при Экономическом и Социальном Совете. При таком ограничении факультативный протокол может без всякой необходимости уменьшить ту гибкость, которая может понадобиться Комитету в его работе. Комитет считает уместным для обеспечения эффективности данной процедуры разработать свои собственные критерии в отношении утверждения неправительственных организаций.

15. Кроме того, Комитет считает, что ограничение коллективных сообщений только ситуациями грубых или систематическими нарушений Конвенции является чрезмерным. По его мнению, необходимо проводить четкое различие между процедурой по статье 3 и процедурой, описанной в статье 10 (Процедура расследования грубых или систематических нарушений). Специфика процедуры коллективных сообщений должна основываться не на характере заявленного нарушения, а главным образом на том факте, что оно касается группы предполагаемых жертв, которые в целом не могут быть установлены поименно.

16. Наконец, Комитет придерживается того мнения, что пункт 2 статьи 3 следует исключить по тем же самым причинам, которые указаны выше в пункте 10.

17. В отношении статьи 5 (Временные меры) Комитет приветствовал бы включение дополнительной формулировки, содержащей четкое обязательство государств принимать все необходимые шаги по осуществлению временных мер.

18. В отношении статьи 6 (Препровождение сообщения) Комитет считает, что, для того чтобы государство-участник могло принимать меры по полученному им сообщению, личность предполагаемой жертвы не может не указываться. Таким образом, для пункта 2 предлагается следующая редакция: "Личность любого соответствующего лица или группы лиц не оглашается и открывается государству-участнику только с целью осуществления данной процедуры. Сообщение остается конфиденциальным, если не получено прямо выраженного соответствующего согласия этого лица или этих лиц, до тех пор пока Комитет не примет своего окончательного решения по данному сообщению".

19. В отношении статьи 7 (Дружественное урегулирование) Комитет приветствовал бы включение в данный проект формулировки, позволяющей ему разработать процедуру последующих действий для контроля за осуществлением любого дружественного урегулирования и предусматривающей возможность повторного рассмотрения (Комитетом) или повторного представления (автором) сообщений в случаях неосуществления или неудовлетворительного осуществления урегулирования. Комитет также приветствовал бы включение фразы, позволяющей ему разрабатывать четкие правила, которые бы обеспечивали надлежащий контроль за процессами дружественного урегулирования.

20. В отношении статьи 8 (Рассмотрение по существу), принимая во внимание то, что ребенок является лицом, имеющим право быть выслушанным, Комитет должен иметь возможность выслушать соответствующего ребенка или детей в ходе рассмотрения по существу сообщения, представленного непосредственно этим ребенком или этими детьми. Таким образом, в статье 8 следует отметить, что в случае необходимости Комитет будет стремиться найти или пригласить этого ребенка или этих детей изложить свои мнения (устно или письменно), с тем чтобы данная процедура осуществлялась с необходимой быстротой и в духе статьи 12 Конвенции.

21. В отношении статьи 10 (Процедура расследования) Комитет предлагает, чтобы компетенция Комитета по проведению расследований касалась, скорее, "грубых и неоднократных нарушений", чем "грубых или систематических нарушений" Конвенции. По мнению Комитета, термин "систематических" носит слишком ограничительный характер, поскольку предполагает наличие преднамеренной политики соответствующего государства, направленной на нарушение прав детей. Кроме того, в эту статью следует добавить положение о том, что Комитет разработает правила, определяющие критерии, касающиеся "грубых и непрекращающихся нарушений".

22. Комитет отмечает включение в пункт 7 статьи 10 (Процедура расследования грубых или систематических нарушений) и в пункт 1 статьи 12 (Межгосударственные сообщения) положений, дающих государствам-участникам возможность ограничения компетенции Комитета в отношении осуществления им своих функций в соответствии с протоколом. Комитет приветствовал бы исключение этих положений для обеспечения того, чтобы он мог предоставлять одинаковую защиту всем детям, независимо от страны, под юрисдикцией которой они оказываются.

23. В проект следует включить положение о том, что Комитет будет утверждать правила процедуры и методы работы по осуществлению своих функций в соответствии с факультативным протоколом.

III. Заключительные замечания

24. Комитет желал бы, чтобы Рабочая группа открытого состава приняла во внимание вышеизложенные комментарии и чтобы с ней можно было провести дальнейшие консультации на всех стадиях процесса переговоров. Он надеется, что Рабочая группа оперативно осуществит свой мандат и что процесс разработки проекта и принятия окончательного текста Советом по правам человека и Генеральной Ассамблеей будет завершен в 2011 году.
