



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.21/10
17 September 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Шестьдесят первая сессия
Межправительственная рабочая группа по эффективному
осуществлению Дурбанской декларации
и Программы действий
Третья сессия
Женева, 11-22 октября 2004 года
Пункт 7 предварительной повестки дня

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ: РАССМОТРЕНИЕ
МАТЕРИАЛОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ КОМИТЕТОМ ПО ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ И ДРУГИМИ ОРГАНАМИ И
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**Соображения Комитета по ликвидации расовой дискриминации относительно
осуществления Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации
и ее эффективности**

Резюме

Настоящий доклад препровождается в соответствии с просьбой, высказанной Рабочей группой на ее второй сессии. В первом разделе доклада описывается, каким образом Комитет по ликвидации расовой дискриминации, в ходе рассмотрения докладов государств - участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, содействует осуществлению ими положений Дурбанской декларации и Программы действий. Во втором разделе идет речь о применяемых Комитетом процедурах в контексте своей роли в качестве органа по контролю за осуществлением Конвенции.

Введение

1. На своей второй сессии Межправительственная рабочая группа по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий приняла ряд рекомендаций, в том числе обращенную к Управлению Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) просьбу предложить Комитету по ликвидации расовой дискриминации представить в письменном виде свои соображения в отношении эффективности Конвенции, включая ход ее осуществления (E/CN.4/2004/20, пункт 81, рекомендация 20). Настоящий документ препровождается в соответствии с этой просьбой.
2. Невозможно переоценить роль Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ниже именуется как МКЛРД или Конвенция) в деле борьбы с расовой дискриминацией. Конвенция требует осуществления разнообразных мероприятий по множеству направлений: в политической, юридической, административной и социальной областях. Комитет принимает к сведению отраженную в Дурбанской декларации убежденность в том, что "основными факторами, препятствующими преодолению расовой дискриминации и достижению расового равенства, является нехватка политической воли, слабость законодательства, отсутствие имплементационных стратегий и конкретных действий со стороны государств" (пункт 79). Комитет всецело поддерживает это заявление и отмечает далее, что подобно любым другим международным нормативным стандартам МКЛРД служит весьма полезным и эффективным средством для государств, которые искренне стремятся соблюдать ее положения. МКЛРД способствовала улучшению положения во многих странах. Неудачи же объясняются отсутствием у соответствующих государств необходимой политической воли.
3. По состоянию на 31 июля 2004 года Конвенцию ратифицировали 169 государств. Комитет отмечает, что Программа действий "настоятельно призывает государства, которые еще не сделали этого, рассмотреть возможность ... присоединения в неотложном порядке к Конвенции в целях ее универсальной ратификации к 2005 году" (пункт 75). Комитет вновь обращает внимание на исключительную важность универсальной ратификации Конвенции для целей борьбы с расовой дискриминацией и настоятельно призывает все государства ратифицировать Конвенцию в самое ближайшее время. Самой серьезной проблемой в деле борьбы с современными формами расизма Комитет считает не наличие недостатков в самой Конвенции, а в первую очередь неспособность государств ратифицировать или осуществлять Конвенцию.
4. Кроме того, Комитет указывает на настоятельную необходимость большей популяризации и обеспечения общедоступности Конвенции и принимаемых Комитетом

рекомендаций и решений. К сожалению, деятельность в рамках Конвенции, а также деятельность Комитета недостаточно широко популяризуется на всех соответствующих уровнях. Так, например, Генеральная Ассамблея не уделяет достаточного внимания ежегодному докладу и работе Комитета. Для целей обеспечения реального прогресса в деле более эффективного осуществления Конвенции во всем мире необходимо добиться изменения существующей ситуации, с тем чтобы гарантировать более адекватную защиту всех жертв расовой дискриминации.

I. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ КОНВЕНЦИИ

A. Статья 1

5. Комитет проводил работу по уточнению определения расовой дискриминации, содержащегося в статье 1 Конвенции, в рамках своих решений, заключительных замечаний и нескольких общих рекомендаций, включая, в частности, общую рекомендацию XXIII о правах коренных народов, общую рекомендацию XXV о гендерных аспектах расовой дискриминации, общую рекомендацию XXVII о дискриминации в отношении рома, общую рекомендацию XXIX о дискриминации по родовому происхождению и общую рекомендацию XXX о дискриминации неграждан. Таким образом, Комитет способствует защите от расовой дискриминации тех групп населения, которые перечисляются в Дурбанской декларации и Программе действий, включая меньшинства, рома, коренные народы, лиц, страдающих от дискриминации по родовому происхождению, и неграждан. Кроме того, Комитет уделяет повышенное внимание гендерным аспектам расовой дискриминации.

6. Затрагивая проблемы расовой дискриминации в связи с коренными народами, Комитет регулярно призывает государства-участники рассмотреть вопрос о ратификации других существующих договоров, включая, в частности, Конвенцию № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, принятую в 1989 году Международной организацией труда (МОТ). Аналогичным образом в ходе исследования проблемы дискриминации в отношении неграждан Комитет рекомендует государствам рассмотреть вопрос о ратификации Международной конвенции 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 года. В этой связи Комитет обращает внимание Рабочей группы на необходимость всемерного поощрения процесса ратификации этих договоров в целях обеспечения более эффективной защиты соответствующих групп населения.

7. Кроме того, Комитет напоминает, что Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая Генеральной Ассамблеей в 1992 году, как и прежде, имеет важное значение для целей защиты прав меньшинств. В дополнение к этому Комитет ссылается на текущую деятельность межсессионной рабочей группы открытого состава Комиссии по правам человека и на обсуждение в рамках этой группы проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Этот проект, принятый в 1994 году Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, был представлен в 1995 году на рассмотрение Комиссии по правам человека. Комитет напоминает, что Комиссия и Генеральная Ассамблея рекомендовали принять декларацию до завершения Международного десятилетия коренных народов мира (1995-2004 годы).

В. Статья 2

8. При рассмотрении докладов государств-участников Комитет делает все от него зависящее для дальнейшего укрепления стандартов Конвенции и принципа обязательного характера обязательств государств-участников по статье 2. Этому процессу способствует активный диалог, поддерживаемый со многими государствами-участниками в связи с мерами, осуществляемыми на национальном уровне для целей реализации данного положения Конвенции. В результате некоторые государства пересмотрели свои законы и политику в целях обеспечения более эффективного применения статьи 2 Конвенции. Вместе с тем, некоторые другие государства отрицают существование расовой дискриминации и всего лишь ссылаются на законодательные нормы, запрещающие дискриминацию, без указания на трудности в ходе осуществления этих норм и в процессе обеспечения в обществе подлинного равноправия.

С. Статья 3

9. Осуществление государствами-участниками своих обязательств по статье 3 Конвенции затрудняется в силу наличия того обстоятельства, что многие государства-участники исходят при толковании сферы применения данной статьи из того, что эта норма касается только апартеида Южной Африки, и в этой связи не рассматривают возможность существования на их собственной территории расовой сегрегации де-факто. В некоторых государствах все еще имеют место различные проявления сегрегации в том смысле, в котором это понятие определяется в статье 3 Конвенции, в том числе в жилищной сфере и в сфере образования, вследствие чего все государства - участники Конвенции должны уделять самое пристальное внимание вопросу искоренения такой сегрегации.

D. Статья 4

10. Комитет вновь подчеркивает, что запрещение пропаганды любых идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, организаций, поощряющих и провоцирующих расовую дискриминацию, и участия в таких организациях не противоречит праву на свободу мнений и их свободное выражение, а также праву на свободу ассоциации и собраний. В этой связи Комитет настоятельно призывает государства-участники снять свои оговорки к статье 4 Конвенции и принять законодательство, полностью соответствующее положениям данной статьи.

11. С учетом результатов семинаров экспертов и исследований по проблеме расизма в Интернете, реализованных Организацией Объединенных Наций и другими межправительственными организациями за последние несколько лет, Комитет рекомендует в любых дальнейших исследованиях по данной проблеме принимать во внимание уже сформулированные многочисленные выводы и рекомендации с целью избежать дублирования в работе. Комитет отмечает, что в ходе второй сессии Межправительственной рабочей группы было начато обсуждение вопроса о необходимости разработки и принятия нового инструмента в целях борьбы с расизмом в Интернете. В этой связи отмечалось, что такой инструмент мог бы иметь форму дополнительного протокола к МКЛРД. Дальнейшему обсуждению вопроса о возможности разработки такого протокола должны предшествовать тщательное изучение и анализ его реальной ценности с учетом уровня защиты, предлагаемого уже существующими положениями Конвенции. В этой связи Комитет вновь повторяет, что статья 4 Конвенции применяется и к материалам, распространяемым через Интернет, и что государства-участники обязаны обеспечить соответствие своих национальных законов требованиям Конвенции.

12. Комитет настоятельно призывает государства укреплять национальное законодательство и обеспечивать его полное соответствие статье 4 Конвенции и принимать меры, предусматривающие наказание за любые формы пропаганды и подстрекательства к расовой ненависти, включая распространение материалов через Интернет. Кроме того, Комитет вновь ссылается на свою рекомендацию, в которой он предлагает государствам снять любые оговорки, ограничивающие сферу применения статьи 4 Конвенции. В дополнение к этому Комитет призывает государства осуществлять совместные и согласованные меры в целях более эффективного применения соответствующих национальных законов и, в частности, развивать сотрудничество между национальными правоприменительными органами и обеспечивать специальную подготовку сотрудников правоприменительных органов. Кроме того, Комитет приветствует разработку новейших технологий и средств по борьбе с распространением в

Интернете пропагандистских материалов расистского содержания, включая, в частности, разработку фильтрационных программ, создание центров по отслеживанию в Интернете расистских сайтов и разработку кодексов поведения для представителей Интернет-индустрии. В заключение Комитет настоятельно призывает все государства-участники осуществлять в обществе пропагандистские программы с целью повышения уровня информированности населения о проблеме расизма в Интернете.

Е. Статья 5

13. Усилия Комитета по рассмотрению степени соблюдения государствами-участниками своих обязательств по статье 5 Конвенции нередко сводятся на нет вследствие непредставления некоторыми государствами надлежащей информации, включая, в частности, результаты конкретных исследований, а также сведения в разбивке по этническим группам и полу применительно к осуществлению прав, предусмотренных в статье 5 Конвенции. Так, например, в периодических докладах ряда государств-участников некоторые подпункты статьи 5 рассматриваются довольно поверхностно. Сама по себе статья 5 не создает гражданские, политические, экономические, социальные или культурные права. Конвенция предполагает наличие и признание этих прав и обязывает государства-участники обеспечивать их реализацию без какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. В этой связи Комитет обращает внимание государств-участников на свою общую рекомендацию XX (1996).

14. Представление некоторыми государствами-участниками недостаточно полной информации может также отчасти объясняться тем фактом, что некоторые из предусмотренных в статье 5 Конвенции прав все еще нуждаются в уточнении и единообразном толковании. Речь идет о культурных правах, которые упоминаются в различных международных и региональных договорах в контексте прав человека в целом или в контексте прав меньшинств или коренных народов. В этой связи Комитет полагает, что принятие международного документа о культурных правах с изложением содержания этих прав на базе современных принципов международного права представляется крайне полезным для целей работы Комитета. Кроме того, Комитет мог бы предусмотреть разработку и принятие дополнительных общих рекомендаций относительно обязательств государств-участников по конкретным пунктам статьи 5 в качестве дополнения к своей общей рекомендации XX по данному положению.

Е. Статья 6

15. Постоянной проблемой, с которой сталкивается Комитет в ходе наблюдения за исполнением государствами требований по статье 6 Конвенции, является непредставление некоторыми государствами-участниками информации относительно законодательных, судебных, административных или иных мер, обеспечивающих реализацию положений статьи 6, а также информации о практическом осуществлении этих мер и количестве жалоб, в связи с которыми пострадавшим были предоставлены адекватные средства правовой защиты.

16. Статья 6 Конвенции предписывает государствам обеспечивать эффективную защиту и восстановление нарушенных прав в судебном порядке всем жертвам расовой дискриминации, будь то граждане или неграждане, с тем чтобы мигранты, беженцы и любые другие уязвимые группы могли рассчитывать на защиту и возмещение в связи с актами расовой дискриминации. Вместе с тем, Комитет осознает те трудности, с которыми по-прежнему продолжают сталкиваться жертвы расовой дискриминации во многих странах.

17. Было отмечено, что пострадавшие могли сталкиваться с проблемами в ходе представления своих дел в компетентные органы вследствие чрезмерной усложненности соответствующих процедур. В этой связи государствам-участникам предлагается, в частности, надлежащим образом регулировать применение нормы о бремени доказывания в ходе гражданских процедур, касающихся дискриминации по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, с тем чтобы после возбуждения истцом *prima facie* иска о том, что он является жертвой такой дискриминации, представление доказательств, свидетельствующих о наличии объективных и обоснованных причин для различий в обращении, вменялось в обязанности ответчика. Кроме того, многие жертвы расовой дискриминации не всегда имеют возможность пользоваться надлежащей юридической помощью вследствие своего экономического и/или социального положения. Следует также отметить, что многие жертвы расовой дискриминации неохотно идут на подачу соответствующих жалоб, что объясняется, в частности, страхом репрессий, отсутствием доверия к представителям полицейских и судебных органов, недостаточным знанием собственных прав и игнорированием властями случаев расовой дискриминации.

18. Комитет неустанно призывает государства-участники закрепить соответствующие положения в национальном законодательстве, а также проинформировать и обеспечить доступ соответствующих уязвимых групп ко всем средствам правовой защиты в сфере

расовой дискриминации, включая доступ к эффективным судебным средствам возмещения и удовлетворения за причиненный ущерб.

Г. Статья 7

19. Хотя в Конвенции рассматривается вопрос о воспитании в духе терпимости, Комитет сознает, что некоторые государства-участники по-прежнему пренебрегают вопросами образования в области прав человека и поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между народами и расовыми или этническими группами, а также защиты культурного разнообразия. В этой связи Комитет поддерживает рекомендацию, принятую Рабочей группой на ее второй сессии, где говорится о "разработке образовательных планов или руководящих принципов в целях поощрения терпимости, культурного взаимодействия, уважения культурного разнообразия и прав человека, гарантированных на международном уровне" (там же, рекомендация 2). Принимая к сведению стремление Рабочей группы обеспечить координацию своей работы с деятельностью Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Комитет хотел бы обратить внимание Рабочей группы на Всеобщую декларацию о культурном разнообразии, принятую в 2001 году на Генеральной конференции ЮНЕСКО. Кроме того, Комитет отмечает, что в настоящее время ЮНЕСКО разрабатывает проект конвенции по этому вопросу, что создает условия для дальнейшего развития руководящих принципов, уже закрепленных в Декларации.

20. Кроме того, в свете крайне важного значения образования в области прав человека для целей ликвидации расовой дискриминации Комитет настоятельно призывает Рабочую группу уделять надлежащее внимание вопросу о необходимости разработки новой конвенции об образовании в области прав человека.

II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОЦЕДУР КОМИТЕТА

А. Процедура представления докладов

21. К числу наиболее серьезных озабоченностей Комитета относится проблема несоблюдения некоторыми государствами-участниками своих обязательств по статье 9 Конвенции. Комитет принимает к сведению призывы Генерального секретаря и других субъектов к реформированию системы договорных органов и упрощению обязательств по представлению государствами-участниками докладов в органы по наблюдению за соблюдением договоров в области прав человека. Во взаимодействии с другими договорными органами, Комиссией по правам человека и другими учреждениями и структурами системы Организации Объединенных Наций Комитет занимается

разработкой более эффективной и результативной системы договорных органов и проводит консультации с УВКПЧ по вопросу о внедрении расширенного базового документа. Такой документ должен охватывать все общие положения различных договоров, тогда как в периодических докладах должно фокусироваться основное внимание на вопросах, касающихся конкретного договора, с уделением особого внимания мерам по выполнению предшествующих заключительных замечаний конкретного договорного органа. В июне 2004 года Председатель Комитета принимал участие в работе третьего межкомитетского совещания и совещания председателей комитетов, где было решено оставить на усмотрение государств применение такого подхода в процессе представления ими своих докладов в договорные органы.

В. Процедура обзора

22. Комитет с удовлетворением отмечает реакцию большинства государств-участников на процедуру обзора, поскольку результатом ее применения является препровождение Комитету просроченных докладов. Процедура обзора позволяет Комитету осуществлять более эффективный контроль за процессом представления докладов и способствует возобновлению плодотворного диалога между государствами-участниками и Комитетом. Вместе с тем, Комитет вновь настоятельно призывает государства-участники использовать в собственных интересах процесс представления докладов, а не рассматривать его в качестве бремени, сопряженного с соблюдением обязательств по статье 9 МКЛРД. Процесс представления доклада ценен в первую очередь для самих государств-участников и для тех, кто находится под их юрисдикцией.

С. Последующие меры

23. Комитет обращает особое внимание на ключевое значение выполнения государствами-участниками рекомендаций Комитета. Для целей наблюдения за выполнением этих рекомендаций Комитет внес в свои правила процедуры ряд поправок, которые предусматривают назначение координатора по вопросу о принятых мерах во исполнение заключительных замечаний Комитета. На своей шестьдесят пятой сессии, состоявшейся в августе 2004 года, Комитет назначил своего первого координатора, который будет наблюдать за осуществлением рекомендаций, препровожденных государствам-участникам при содействии докладчиков по соответствующим странам.

D. Процедура раннего предупреждения и незамедлительных действий

24. Процедура раннего предупреждения и незамедлительных действий позволяет Комитету играть более активную роль в предупреждении проявлений насилия и нетерпимости на расовой почве и реагировании на серьезные нарушения Конвенции. В конфликтных ситуациях или в случае наличия серьезной угрозы возникновения конфликта представляется крайне важным, чтобы Комитет не только выполнял свою роль по рассмотрению докладов государств-участников, но и следил за текущей ситуацией во всех государствах-участниках. Данная процедура побуждает государства-участники, не представляющие свои доклады, возобновлять свой диалог с Комитетом по вопросам осуществления ими Конвенции и способствует расширению сотрудничества между Комитетом и органами и учреждениями Организации Объединенных Наций в деле борьбы с современными проявлениями расовой дискриминации. На своей шестидесятой пятой сессии Комитет учредил рабочую группу, занимающуюся подготовкой его решений в рамках данной процедуры.

E. Поездки по странам

25. В целях расширения диалога между Комитетом и государствами-участниками и содействия практическому осуществлению МКЛРД представляется целесообразным предусмотреть поездки в страны в тех случаях, когда Комитет, в консультации с государством-участником, считает, что такие поездки будут способствовать осуществлению целей Конвенции. Комитет полагает, что поездки по странам будут дополнять его деятельность в рамках других существующих процедур. Это позволит Комитету получать максимально конкретное и объективное представление о проявлениях расизма и нетерпимости в соответствующих государствах - участниках Конвенции. Такие поездки дадут возможность членам Комитета встречаться с представителями различных министерств и государственных органов, занимающихся вопросами, относящимися к сфере ведения Комитета. Кроме того, это позволит членам Комитета проводить встречи с представителями национальных правозащитных структур и неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и расовой дискриминации, а также других институтов, деятельность которых подпадает под мандат Комитета. Комитет считает, что такие поездки можно было бы осуществлять в рамках процедуры раннего предупреждения или других существующих процедур или путем принятия дополнительного протокола к Конвенции в качестве комплексного юридического документа для целей дальнейшей разработки надлежащих принципов и процедур проведения таких поездок, включая финансовые аспекты.

Г. Процедура приема и рассмотрения сообщений от отдельных лиц

26. По состоянию на 31 июля 2004 года лишь 45 стран сделали заявление в соответствии со статьей 14 Конвенции, в которой признается компетенция Комитета принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц. Ограниченное количество заявлений наряду с недостаточной информированностью о функционировании этого механизма в тех странах, которые сделали заявления, препятствует эффективному осуществлению этой процедуры.

Для того чтобы жертвы могли воспользоваться средством правовой защиты, предусмотренным статьей 14 Конвенции, а Комитет получил возможность и далее развивать свою юриспруденческую базу по положениям Конвенции, представляется крайне необходимым побудить новые государства-участники сделать заявление в соответствии со статьей 14 Конвенции. Кроме того, Комитет призывает те государства-участники, которые уже сделали заявление в соответствии со статьей 14 Конвенции, провести работу по информированию населения о принципах функционирования этого механизма и разъяснению процедурных аспектов и требований, с тем чтобы свести к минимуму количества жалоб, объявляемых неприемлемыми, в частности, по причине исчерпания внутренних средств правовой защиты.
