



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
LIMITED

E/CN.4/Sub.2/2005/L.48
9 August 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 1 повестки дня

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ

**Г-н Альфонсо Мартинес, г-н Альфредссон, г-н Биро, г-н Боссайт, г-жа Варзази,
г-н Деко, г-н Душ Сантуш, г-н Йокота, г-н Куфа, г-жа Моток, г-жа О'Коннор,
г-н Пиньейру, г-жа Ракотоаризоа, г-н Салама, г-н Саттар, г-н Сорабджи,
г-н Туньон Вейлес, г-жа Хэмпсон, г-жа Чун, г-н Чэнь Шицю, г-н Шериф:**
проект решения

**2005/... Роль независимого экспертного органа в рамках реформы механизма
Организации Объединенных Наций по правам человека**

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека,

постановляет просить своего Председателя препроводить документ о роли
независимого экспертного органа в рамках реформы механизма Организации
Объединенных Наций по правам человека, содержащийся в приложении к настоящему
решению:

- a) Председателю Комиссии по правам человека;
- b) Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека с
просьбой обеспечить его широкое распространение, в частности, среди постоянных
представительств государств-членов при Центральном учреждениях и в Женеве.

Приложение

РОЛЬ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТНОГО ОРГАНА В РАМКАХ РЕФОРМЫ МЕХАНИЗМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Резюме

Настоящий текст призван способствовать проведению дебатов по вопросу о реформе механизма Организации Объединенных Наций по правам человека. В этом тексте рассматриваются следующие вопросы:

- a) принципы, на которых должны базироваться реформы;
- b) выполняемые функции, включая:
 - i) политические инициативы;
 - ii) деятельность по установлению стандартов в связи с:
 - a. новыми нормами;
 - b. руководящими принципами по осуществлению;
 - iii) выявление лакун в стандартах и методах мониторинга;
 - iv) определение примеров удачной практики.

Эти функции не выполняются договорными органами, специальными процедурами или Управлением Верховного комиссара по правам человека. Лучше всего их мог бы выполнять выборный, коллегиальный, независимый экспертный орган. Этот орган должен работать во взаимодействии и тесном сотрудничестве с максимально широким кругом представителей гражданского общества, включая неправительственные организации, национальные учреждения по правам человека и межправительственные организации.

Кроме того, в этом документе намечены пути улучшения функционирования Подкомиссии по поощрению и защите прав человека.

Введение

1. Подкомиссия по поощрению и защите прав человека хотела бы внести вклад в проведение обсуждений, касающихся реформы системы Организации Объединенных Наций в области прав человека. Такая реформа должна:

- соответствовать Уставу Организации Объединенных Наций;
- сохранять и укреплять сильные стороны нынешней системы;
- благоприятствовать синергетическому взаимодействию компонентов системы в области прав человека.

I. ПОТРЕБНОСТЬ В КОЛЛЕГИАЛЬНОМ НЕЗАВИСИМОМ ЭКСПЕРТНОМ ОРГАНЕ

2. Налицо явная потребность в коллегиальном независимом экспертном органе в рамках механизма Организации Объединенных Наций по правам человека, поскольку такой орган мог бы наиболее оптимально осуществлять некоторые важнейшие функции механизма Организации Объединенных Наций по правам человека. Деятельность Организации Объединенных Наций в области поощрения, защиты и уважения прав человека должна составлять единое целое и нуждается в уточнении применительно к различным видам деятельности, осуществляемой разными органами. Реформа должна способствовать укреплению целостности системы.

3. Многообразные виды деятельности, связанные с поощрением прав человека, носят явно различающийся характер:

- а) договорные органы осуществляют важные функции по мониторингу и обеспечению исполнения в тех случаях, когда они выносят заключения о нарушениях или когда они участвуют в мониторинге путем принятия заключительных замечаний. Роль специальных процедур больше сродни роли наблюдателя, собирающего фактическую информацию и определяющего критические замечания¹;

¹ В целом же специальные процедуры, за исключением Рабочей группы по произвольным задержаниям, располагая противоречивой фактической информацией, не в состоянии вынести заключение относительно наличия какого-либо нарушения. В процессе выполнения своих мандатов они могут уточнять сферу применения какой-либо конкретной нормы. Это нельзя назвать нормотворческой деятельностью в привычном смысле этого термина и скорее напоминает функцию суда при вынесении решения о сфере действия нормы, которую он намеревается применить. Коллегиальный обзор представляет собой весьма специфический вид квазисудебной функции. Эта функция базируется на обязательствах членов Организации Объединенных Наций, а не на обязательствах, вытекающих из международного права в целом.

b) роль, сопряженная с практическим осуществлением стандартов в области прав человека на основе закона, подзаконных актов, политики и практики, осуществляется, главным образом, Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). План действий УВКПЧ (A/59/2005/Add.3, приложение) предусматривает значительное расширение роли УВКПЧ, особенно в контексте полевого присутствия. Поэтому можно предположить, что УВКПЧ будет еще труднее одновременно заниматься установлением стандартов, мониторингом и осуществлением;

c) первый этап процесса, заключающийся в определении вопросов, которые могут потребовать принятия определенных норм, правил, политики и практических мер, надлежит обсудить группе экспертов, которая, прежде чем выносить конкретные рекомендации, должна рассмотреть последствия реализации любых предложений. На этом начальном этапе необходимо собирать как можно большее число мнений из самых разных источников, включая гражданское общество. После этого конкретные предложения могут рассматриваться политическим органом, который, одобрив утвержденные предложения, придавал бы им легитимность. Существует реальная опасность того, что рассмотрение "официальных положений" будет недостаточным, если им будет заниматься только политический орган. Обычно правила, принципы, руководящие положения и стандарты должны утверждаться лишь после их экспертизы и обсуждения независимым экспертным органом.

4. Деятельность по установлению стандартов касается как первичных норм, которые содержатся в договорах, так и вторичных норм, обычно представляющих собой так называемое "мягкое право", в рамках которого уточняется и наполняется практическим содержанием сфера охвата первичных норм, о чем свидетельствует работа Подкомиссии и достигнутые ею результаты. Сохраняющаяся необходимость в разработке первичных норм проявляется в трех случаях:

a) во-первых, может иметь место совершенно новое явление, требующее разработки нового правового режима для учета последствий для прав человека этого явления²;

² Примером этого является осуществляемое в настоящее время Организацией Объединенных Наций исследование по вопросу о последствиях работы над геномом человека.

b) примером второго случая является изменение существующей ситуации, когда возникает необходимость в разработке стандартов для учета последствий конкретной ситуации³;

c) третий случай касается ситуации, когда обнаруживается пробел в нынешних стандартах или методах по осуществлению контроля⁴.

По-прежнему сохраняется серьезная необходимость в разработке вторичных норм, касающихся всего спектра прав человека. Одним из примеров являются Минимальные стандартные правила обращения с заключенными. В число других убедительных примеров деятельности, инициированной Подкомиссией, входят Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права и Свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью. Продолжающиеся исследования, которые придают практическое значение общим принципам в связи с конкретными вопросами, включают проект принципов отправления правосудия военными трибуналами; работу над руководящими принципами по борьбе против дискриминации в системе уголовного правосудия и руководящими принципами по вопросу о применении существующих норм и стандартов в области прав человека в контексте крайней нищеты, проектом руководящих принципов осуществления права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам и будущими руководящими принципами о наилучших видах практики в связи с коррупцией и ее воздействием на осуществление в полном объеме прав человека.

5. Первый этап деятельности по установлению стандартов, о которой говорилось выше, может быть наиболее эффективно осуществлен таким органом:

a) УВКПЧ, учитывая его роль в деле осуществления стандартов, не следует осуществлять функции по установлению стандартов. Оно может вносить предложения относительно стандартов, но их рассмотрение должно осуществляться не зависимым от УВКПЧ органом;

³ Примером является деятельность по разработке руководящих принципов для обеспечения того, чтобы меры, направленные на борьбу с терроризмом, соответствовали требованиям, касающимся прав человека.

⁴ Примером является разработка Принципов по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц.

- b) специальные процедуры не могут играть эту роль, поскольку
 - i) они наделены конкретными мандатами, тогда как для этой роли требуется орган, имеющий общий мандат;
 - ii) они могут лишь уточнять свои мандаты, а не расширять их; и
 - iii) одно лицо не может выполнять функции группы лиц, представляющих различные правовые системы, ситуации и специальные дисциплины.

Даже если бы каждая специальная процедура могла бы пользоваться услугами консультативной группы или если бы специальные процедуры объединились для внесения предложений относительно новых стандартов, их опыт все равно оставался бы узкоспециальным, будучи поделен на ячейки в соответствии с их мандатами;

c) договорные органы не могут играть эту роль, поскольку они ограничены положениями конкретного договора. Они могут представлять рекомендации относительно сферы охвата конкретных положений, например, посредством замечаний общего порядка, однако они не могут разрабатывать подробных руководящих принципов для осуществления или реализации на практике конкретных норм.

6. Поэтому существует необходимость в представительном независимом экспертном органе, способном генерировать коллективные идеи и свободном от ограничений, обусловленных специализированным мандатом, и политических соображений для внедрения и последующего использования новаторского мышления в сфере стандартов по правам человека и их осуществления. Он должен обеспечивать уделение сбалансированного внимания гражданским и политическим правам и экономическим, социальным и культурным правам.

II. ФОРМА, КОТОРУЮ ДОЛЖЕН ИМЕТЬ ТАКОЙ НЕЗАВИСИМЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ ОРГАН

7. Независимый экспертный орган должен быть достаточно большим по своему составу, для того чтобы представлять не только различные регионы, но и различия внутри регионов. Он должен быть достаточно большим, чтобы представлять различные правовые традиции, профессиональные взгляды и региональные и национальные экспертные знания. Опыт показывает, что для оптимального функционирования число членов такого органа должно составлять 25-26 человек или даже несколько больше. Члены должны быть независимыми и обладать экспертными знаниями. Для обеспечения

транспарентности и демократической легитимности данного органа его членов следует не назначать, а избирать.

III. СВЯЗЬ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТНОГО ОРГАНА С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ

8. Независимый экспертный орган должен иметь тесные связи с политическим органом, который может утверждать стандарты (Комиссией по правам человека или Советом по правам человека) и со специальными процедурами и договорными органами. Определение вторичных норм по вопросам осуществления окажет значительное содействие договорным органам и специальным процедурам при условии, что в рамках этого процесса будут учитываться уже закрепленные ими принципы. Такому органу также важно осуществлять координацию с Комиссией международного права (КМП) для предотвращения дублирования и обеспечения того, чтобы вопросы, вызывающие беспокойство в сфере прав человека, учитывались в работе КМП⁵.

9. Этот орган должен обеспечить как можно более широкий доступ - по крайней мере не меньше того, который обеспечивается в настоящее время, - к его работе гражданского общества и его активное участие. Это включает как неправительственные организации (НПО), так и национальные правозащитные учреждения. Существует общее мнение в отношении того, что Подкомиссия в ее нынешнем виде обеспечивает наилучший доступ в рамках Организации Объединенных Наций НПО, занимающимся вопросами прав человека. В этом отношении особо важное значение имеют межсессионные рабочие группы Подкомиссии. Они обеспечивают возможность целенаправленного, специализированного и интерактивного участия как НПО, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, так и других ассоциаций и НПО. На практике эволюция начинается именно в рамках этих рабочих групп⁶.

⁵ Примеры, подтверждающие необходимость координации в нынешней работе КМП, включают оговорки к договорам, воздействие войны на состояние договоров и ответственность международных организаций.

⁶ Например, некоторые доклады были совместно подготовлены НПО и членами Подкомиссии.

10. Этот орган должен также поддерживать диалог со специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций и другими международными организациями. За нынешней работой Подкомиссии наблюдают многие учреждения, такие, как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Детский фонд Организации Объединенных Наций. В работе Социального форума активно участвуют, в частности, представители Международной организации труда, Всемирного банка, Программы развития Организации Объединенных Наций, Международного валютного фонда и Всемирной торговой организации.

IV. ПОДКОМИССИЯ

11. На своей пятьдесят седьмой сессии Подкомиссия продолжает демонстрировать стремление к подробному анализу своих методов работы. В число требующих рассмотрения вопросов входят следующие:

- a) следует рассмотреть вопрос о разработке руководящих принципов или критериев, касающихся членского состава; вопрос о сроках полномочий;
- b) совершенствование приоритизации, выбора и обсуждения рабочих документов и докладов⁷;
- c) рассмотрение вопроса о том, каким образом можно было бы более эффективно использовать в ее работе информацию об эмпирических ситуациях в странах для определения тем, возникающих вопросов и угроз для защиты прав человека, как это подобает "мозговому центру";
- d) рассмотрение возможности восстановления роли пленарных заседаний Подкомиссии в связи с процедурой 1503.

⁷ Рабочий документ г-на Деко о методах работы Подкомиссии в отношении докладов (E/CN.4/Sub.2/2005/5); резолюция 2005/... [L.36]; рабочий документ г-на Альфредссона, касающийся предложений по тематике исследовательской и аналитической работы (E/CN.4/Sub.2/2004/46).

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

12. На протяжении 58 лет политические органы, определяющие стандарты, ощущали необходимость в независимом экспертном органе⁸. Необходимость в "мозговом центре" и независимой группе экспертов для осуществления первоначальной деятельности по определению стандартов и разработки руководящих положений и принципов для соблюдения на практике норм в области прав человека не исчезла и будет только возрастать в будущем.

⁸ "На протяжении многих лет Подкомиссия представляла Комиссии по правам человека мнения и идеи, основанные на экспертных знаниях и опыте ее членов, (и) способствовала определению и развитию новых областей для последующего рассмотрения". Луиза Арбур, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, 25 июля 2005 года. "[Комиссия по правам человека] признала не только ценный вклад, внесенный этим органом [Подкомиссией] в работу Организации Объединенных Наций в области прав человека за последние 58 лет, но и ее важный вклад в формирование более четкого представления о правах человека путем исследования важных вопросов, выработки международных стандартов и поощрения и защиты прав человека во всем мире". Посол Макарим Вибисоно, Председатель шестьдесят первой сессии Комиссии по правам человека, 25 июля 2005 года.