



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ
О ГРАЖДАНСКИХ
И ПОЛИТИЧЕСКИХ
ПРАВАХ

Distr.
GENERAL

CCPR/C/SR.2648
11 December 2009

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Девяносто шестая сессия

КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ПЕРВОЙ (ОТКРЫТОЙ)* ЧАСТИ 2648-го ЗАСЕДАНИЯ**,

состоявшегося во Дворце Вильсона в Женеве в понедельник,
27 июля 2009 года, в 15 час. 00 мин.

Председатель: г-н ИВАСАВА

СОДЕРЖАНИЕ

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ И ДРУГИЕ ВОПРОСЫ

Выступление г-на Николаса Фазеля (Управление Верховного комиссара по правам человека) по вопросу об индикаторах в области прав человека

Диалог с г-жой Ингеборгой Шварц (Межпарламентский союз) по вопросу о дальнейших мерах по выполнению заключительных замечаний

* Краткий отчет о второй (закрытой) части заседания не составлялся.

** Краткие отчеты о 2645, 2646 и 2647-м заседаниях не составлялись.

В настоящий отчет могут вноситься поправки.

Поправки должны представляться на одном из рабочих языков. Они должны быть изложены в пояснительной записке, а также включены в один из экземпляров отчета. Поправки следует направлять в течение одной недели с даты выпуска настоящего документа в Секцию редактирования официальных отчетов, комната E. 4108, Дворец Наций, Женева.

Любые поправки к отчетам об открытых заседаниях Комитета будут сведены в единое исправление, которое будет издано вскоре после окончания сессии.

Заседание открывается в 15 час. 05 мин.

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ И ДРУГИЕ ВОПРОСЫ (пункт 4 повестки дня)

Выступление г-на Николаса Фазеля (Управление Верховного комиссара по правам человека) по вопросу об индикаторах в области прав человека

1. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ предлагает г-ну Фазелю представить основные направления деятельности Управления Верховного комиссара, связанной с индикаторами, отражающими поощрение и наблюдение за осуществлением прав человека. Он обращает внимание членов Комитета на соответствующий доклад, подготовленный Управлением Верховного комиссара в 2008 году (HRI/MC/2008/3), который будет им передан.
2. Г-н ФАЗЕЛЬ (Управление Верховного комиссара по правам человека) сообщает, что Управление Верховного комиссара занималось разработкой индикаторов для договорных органов главным образом в ответ на просьбу, которая была обращена к нему в 2004 году на межкомитетском совещании органов, созданных в соответствии с международными договорами о правах человека. Участники межкомитетского совещания выразили пожелание, чтобы Управление Верховного комиссара оказало помощь в использовании статистических данных, представляемых в докладах государств-участников, для оценки процесса осуществления прав человека. В 2005 году межкомитетское совещание приняло к сведению выводы исследования, проведенного Управлением Верховного комиссара в области индикаторов прав человека. Тогда секретариат, которому было поручено подготовить к межкомитетскому совещанию 2006 года информационный документ о возможностях применения индикаторов, составил проект концепции и методики и представил первый список из четырех индикаторов, которые касались права на жизнь, права на свободу и неприкосновенность личности, права на достаточное питание и права на охрану здоровья. Межкомитетское совещание просило секретариат продолжать работу, в частности с целью выявления индикаторов, касающихся других прав человека, и для подтверждения уже установленных индикаторов, после чего отчитаться перед ним о своей работе в 2008 году. В докладе, который только что был распространен среди членов Комитета, изложена принятая концептуальная и методическая основа установления количественных индикаторов с изменениями, которые она претерпела с 2006 года. Сейчас уже установлены 12 индикаторов, шесть из которых касаются гражданских и политических прав, а шесть остальных – социальных, экономических и культурных прав. В нем также представлены замечания, сформулированные по итогам процедур подтверждения, которые были проведены на двух уровнях. Прежде всего была образована экспертная группа, в состав которой вошли эксперты и специалисты, занимающиеся индикаторами оценки прав человека и представляющие главным образом

научные круги, международные организации, неправительственные организации и договорные органы, а также лица, облеченные полномочиями в рамках специальных процедур. Впрочем, в работе этой экспертной группы участвовали и два члена Комитета – гг. Ивасава и О'Флаэрти. Затем вопросу утверждения индикаторов был посвящен ряд технических совещаний, проведенных на региональном и национальном уровнях, в которых приняли участие представители национальных учреждений по правам человека, директивных органов, учреждений по составлению докладов, представляемых договорным органам, или по осуществлению полномочий в отношении ряда отдельных прав, представители статистических управлений и неправительственных организаций и члены страновых групп Организации Объединенных Наций. Первый субрегиональный семинар по утверждению индикаторов состоялся в июле 2007 года в Нью-Дели, а еще один был проведен в октябре того же года в столице Уганды.

3. В 2008 году межкомитетское совещание предложило секретариату продолжать свою работу, в частности на уровне стран, и разработать справочную документацию и инструментарий, которые дадут возможность распространять и совершенствовать концепцию применения индикаторов.

4. В более общем плане следует учитывать, что эти индикаторы являются всего лишь инструментом, с помощью которого можно подкрепить ту юридическую или квазюридическую оценку положения в области прав человека, которую проводят договорные органы. Кроме того, индикаторы призваны способствовать более высокой транспарентности мониторинга выполнения международных норм в области прав человека и заключительных замечаний договорных органов, а также облегчать проведение этого мониторинга. Наконец, индикаторы могут обеспечивать точки соприкосновения между различными общинами.

5. Принятая концептуальная и методическая основа вписывается в канву общего подхода к установлению индикаторов, которые дают возможность поощрять и отслеживать гражданские и политические права и экономические, социальные и культурные права, что способствует утверждению понятия неделимости и взаимозависимости прав человека. Кроме того, эта концепция обеспечивает исчерпывающее отражение нормативного содержания прав человека в виде комплекса индикаторов структуры, индикаторов метода и индикаторов результата. Выбранные индикаторы ориентированы на мероприятия, которые осуществляются государством-участником для выполнения своих обязательств, будь то его стремление применять международные нормы по правам человека (индикаторы структуры), прилагаемые им усилия по выполнению обязательств, которые вытекают из этих норм (индикаторы метода) или результаты этих усилий (индикаторы результата).

6. С другой стороны, в этой концепции выделены две категории индикаторов, которые, как правило, имеются на уровне стран: это индикаторы, составляемые в системах официальной статистики на основе социально-экономического анализа и данных из административных источников (уровень смертности среди детей младше 5 лет, число случаев смерти в период содержания под стражей и т.п.), и информационные данные, компилируемые неправительственными и правозащитными организациями (количество зарегистрированных случаев произвольного задержания, принудительной высылки и т.п.). Наконец, концепция опирается в основном на количественные индикаторы и на ряд некоторых качественных индикаторов. Основным стремлением было установить простые, основанные на объективной и прозрачной методике индикаторы, уделяя при этом особое внимание разбивке данных по признакам дискриминации и по группам населения, являющимся особенно уязвимыми или маргинальными.

7. На основе итогов первых технических совещаний и по просьбе заинтересованных сторон на уровне стран, в частности национальных учреждений по правам человека и внешних отделений Управления Верховного комиссара, в целом ряде стран – например, в Непале, Уганде, Мексике и Гватемале, - состоялись другие семинары и мероприятия по мониторингу.

8. В этой связи важно отметить, что ссылки на работу над индикаторами, которые были включены в руководящие принципы договорных органов в отношении составления докладов государствами-участниками, могут способствовать продвижению работы над индикаторами на уровне стран и стимулировать разработку той или иной страной собственных индикаторов, укрепляя при этом наблюдательные механизмы на национальном уровне. Наконец, нужно уточнить, что, следуя рекомендации межкомитетского совещания, Управление Верховного комиссара в настоящее время разрабатывает руководство по использованию и другие смежные инструменты, в частности карточки метаданных, образцы которых представлены в приложении к докладу 2008 года (HRI/MC/2008/3). Эти карточки дают определенную информацию об уже установленных индикаторах и помогают в их применении.

9. В заключение г-н Фазель говорит, что Комитет, возможно, пожелает посвятить больше времени рассмотрению вопроса об индикаторах и стимулировать другие экспериментальные мероприятия в этой области на страновом уровне. Любые виды участия и замечания по этому вопросу со стороны Комитета были бы весьма кстати.

10. Г-н О'ФЛАЭРТИ отмечает, что работа экспертной группы, в которой он принимал участие, представляет большой интерес, и нет сомнений в том, что разработка индикаторов явится большим подспорьем для договорных органов. Нужно, однако,

признать, что речь идет о весьма сложном мероприятии, и недавнее совещание группы экспертов, состоявшееся в апреле 2009 года, это наглядно показало. Цель этого совещания заключалась в том, чтобы установить два дополнительных комплекса индикаторов: один – по вопросу недискриминации, второй – по вопросу насилия в отношении женщин. Было решено следовать той же методике, что и в случае с ранее установленными индикаторами, и, в частности, определить индикаторы структуры, метода и результата. Если в связи с вопросом о насилии в отношении женщин задача была сравнительно простой, то в случае с недискриминацией она оказалась чрезвычайно сложна – хотя бы потому, что перечень запрещенных признаков дискриминации, предусмотренный в различных международных договорах, не является исчерпывающим.

11. Один из основных аспектов разработки индикаторов заключается в скрупулезном соблюдении характера юридических обязательств государств-участников. В этой связи у г-на О'Флаэрти была возможность убедиться в том значении, которое приобретает Замечание общего порядка Комитета по поводу статьи 2 Пакта, в котором работа над индикаторами стимулируется по целому ряду соображений. Эта работа сосредоточена на анализе законов, законодательных реформ и проводимой политики; именно в этом и заключается правильный подход, и именно такому подходу следует Комитет при рассмотрении докладов государств-участников об осуществлении Пакта. Кроме того, работа над индикаторами дает возможность выявлять точки соприкосновения обязательств, которые вытекают из различных международных договоров, учитывая при этом все виды прав – гражданских, политических, социальных, экономических и культурных. Речь идет не о том, что эти обязательства идентичны с точки зрения всех категорий прав, а о том, что в связи с каждой из этих категорий встают вопросы, связанные с законодательством, политикой и программами государств-участников. В этом смысле юристам отводится ведущая роль в разработке индикаторов, однако этот процесс столь многофункционален, что в него также вносят ценный вклад и специалисты по тем или иным видам прав человека.

12. Как указал г-н Фазель, индикаторы – это всего лишь инструмент для оказания помощи договорным органам в оценке мер, принимаемых государствами-участниками для выполнения своих обязательств, ни они не могут заменить эту оценку. Кроме того, индикаторы должны пройти проверку на местах. В этом направлении уже ведется работа, конечная цель которой – сделать индикаторы более доходчивыми, а их применение – более удобным.

13. Если Комитет по правам человека примет решение разработать индикаторы для всего комплекса прав, провозглашенных в Пакте, то тогда он поставит перед собой задачу, масштабы которой превышают его возможности. Поэтому в рамках запланированной

реформы процедуры в соответствии со статьей 40 Пакта Комитету было бы целесообразно разрабатывать индикаторы, если бы он, например, решил ограничить семью или восемью вопросами то число вопросов, которые должны рассматриваться при обсуждении докладов. Другой способ применения индикаторов, который к тому же позволил бы их апробировать, может заключаться в том, что специальная группа по индикаторам в области применения пыток, например, помогает Комитету формулировать по этой теме вопросы, которые будут задаваться государству-участнику.

14. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ предлагает бывшему члену Комитета г-ну Шейнину, который председательствовал на большинстве консультаций экспертной группы, изложить свои соображения по вопросу об индикаторах.

15. Г-н ШЕЙНИН подчеркивает, что индикаторы и в самом деле нужно рассматривать как инструмент наблюдательной деятельности договорных органов и что они являются элементом более широкого контекста поощрения и защиты прав человека. Он констатировал, что предложения, касающиеся применения индикаторов, иногда носят ограничительный характер, поскольку их цель – заменить простыми статистическими данными проведение нормативной оценки и даже классификацию стран или иные меры такого типа. Договорные органы должны показать другим заинтересованным сторонам, как правильно пользоваться индикаторами, и г-н Шейнин в этой связи констатирует, что научные круги, межправительственные организации и другие заинтересованные учреждения внимательно следят за ходом работы над индикаторами, осознавая, какие выводы они могут извлечь из концепции, проповедуемой договорными органами.

16. Действительно, разработка индикаторов в области прав человека является весьма непростым делом. Тем не менее, каждый имеет право взять на вооружение одни элементы и отринуть другие. Можно, например, рассматривать применение индикаторов к некоторым отдельным правам с учетом того, чего можно реально ожидать от доклада того или иного государства-участника или от имеющихся неправительственных источников информации. Основная цель применения индикаторов – придать единообразный характер той фактической информации, которая поступает в договорные органы, чтобы помочь им в проведении оценки положения в области прав человека, опираясь на наиболее полные из представленных данных, и с этой точки зрения они также могли бы помочь договорным органам улучшить ситуацию в плане источников информации. В определенном смысле эти индикаторы находятся на полпути между фактами и нормами, и поэтому не могут заменить нормативную оценку, которая проводится договорными органами и которая остается их прерогативой.

17. Что касается характеристики прав, то, как уже отмечалось, была составлена конфигурация, в которой предусмотрены индикаторы структуры, методики и результата. Поэтому содержание каждой из этих трех категорий отличается в зависимости от рассматриваемого права. Основным источником информации для определения характерных черт этих прав являются общие замечания договорных органов. Г-н О'Флаэрти упомянул Замечание общего порядка Комитета относительно статьи 2 Пакта, которое, действительно, послужило основой для разработки целого ряда индикаторов, однако большой интерес представляют и другие замечания общего порядка. Поэтому для разработки индикаторов прав человека, которые провозглашены в Пакте, Комитету важно продолжать свою деятельность по составлению замечаний общего порядка, что явится для лиц, занимающихся разработкой индикаторов, подспорьем в установлении существенных вопросов по тому или иному праву.

18. Г-н ТЕЛИН отмечает, что карточки метаданных могли бы пригодиться Комитету, если он пожелает составить классификацию государств-участников с точки зрения соблюдения прав человека. Он мог бы, например, оценивать степень соблюдения государствами своих обязательств по статьям 9 и 14 Пакта, применяя для этого индикаторы, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство, которые фигурируют в приложении I к докладу (HRI/MC/2008/3), а также используя некую оценочную шкалу уровней от 0 до 10. Г-н Телин хотел бы знать, запланировал ли Комитет составление такой классификации в ходе частичного или окончательного подведения итогов применения индикаторов, или же он отказался от этой затеи, так как у нее больше недостатков, чем достоинств.

19. Г-н ШЕЙНИН утверждает, что система индикаторов нацелена не на классификацию стран, а на оценку во времени того прогресса, которого добилась та или иная страна в области соблюдения прав человека. Конечно, эту систему можно использовать и в других целях – например, при решении вопроса о предоставлении помощи в целях развития или о применении санкций в отношении отдельных стран, однако задумана она была вовсе не для этого. Договорные органы также могут применять индикаторы при проведении с каким-либо государством-участником переговоров о поставленных целях, прежде чем оно представит свой очередной доклад. Эта методика в особенности подходит для наблюдения за осуществлением гражданских и политических прав, но при этом она могла бы дать Комитету по правам человека возможность выявлять успехи, достигнутые в различных областях.

20. Г-н ФАЗЕЛЬ (Управление Верховного комиссара по правам человека) отмечает, что разработка индикаторов для оценки осуществления гражданских и политических прав не только является тонким политическим вопросом, но и ставит особые методические

проблемы, поскольку эти права с трудом поддаются цифровому выражению. Этот проект сосредоточен на тех данных, которые могут составляться на основе статистической выборки, но при этом на данных, не связанных с большими затратами: например, могут использоваться данные, которые имеются в распоряжении административных органов. Например, в сфере отправления правосудия эти данные дают возможность узнать количество лиц, содержащихся под стражей в той или иной стране, а также число смертных случаев в тюрьмах. Использование этих данных обеспечивает и другие преимущества: оно способствует укреплению потенциала в той или иной области или распространению информации, собранной государством.

21. Г-н САЛЬВИОЛИ сообщает, что он испытывает некоторые сомнения по поводу системы индикаторов, которая обычно используется для наблюдения за осуществлением экономических, социальных и культурных прав. В частности, он опасается, что с внедрением этой системы государства-участники станут принижать значение соблюдения прав человека в целом, указывая на достигнутый ими прогресс лишь в какой-то отдельной области – например, в том, что касается насильственных исчезновений, число которых могло снизиться, тогда как они обязаны строго соблюдать все принятые ими обязательства. Поэтому нужно следить, чтобы этот инструмент, который может помочь государствам улучшить положение в области прав человека на их территории, не мог использоваться таким путем, при котором деятельность договорных органов станет ослабевать. С другой стороны, хотя отовсюду раздаются заявления о необходимости не устанавливать иерархию между различными правами человека – гражданскими, экономическими, социальными и культурными, - в рамках этого проекта речь идет о наблюдении за осуществлением одних прав в отличие от других; но ведь такой подход как раз и предполагает иерархизацию.

22. Г-жа ШАНЕ отмечает, что нужно проявлять осторожность, пытаясь применять инструменты, которые разработаны по определенной логике, совсем в других условиях, нежели те, в которых они разрабатывались. Указанные в докладе индикаторы в значительной степени основаны на принципе пропорциональности и на социологических понятиях, тогда как подход Комитета является полностью юридическим. Как указал г-н Сальвиоли, сам факт снижения числа исчезновений в какой-либо стране не так уж важен - достаточно одного исчезновения, чтобы этот аспект стал проблемным. Аналогичным образом обстоит дело и со смертной казнью: речь идет не столько о том, чтобы владеть статистикой в этой области, а о том, соблюдает или не соблюдает государство предусмотренное Пактом запрещение применять смертную казнь к несовершеннолетним моложе 18 лет и к беременным женщинам. Именно такие вопросы юридического порядка интересуют Комитет, когда он рассматривает доклад государства или сообщение, а социологический подход не позволяет снять подобные озабоченности.

23. При этом в предложенном перечне индикаторов содержатся параметры, которые могли бы пригодиться Комитету при рассмотрении проблем социологического плана – например, те, которые касаются насилия в отношении женщин, и могли бы позволить определить, добилась ли страна каких-либо успехов. Что касается равноправия мужчин и женщин, то здесь эти показатели не принесли бы никакой пользы, так как не позволили бы, например, установить, аналогичные ли права наследования предоставлены мужчинам и женщинам или передается ли гражданство от одного супруга другому, то есть те элементы, которые характеризуют ситуацию в стране. Комитет, вероятно, мог бы внести полезный вклад в разработку системы индикаторов. С другой стороны, по-видимому, для этой цели использовались его заключительные замечания, а это удачная мысль.

24. Г-н О'ФЛАЭРТИ напоминает, что этот проект был предложен несколько лет назад на межкомитетском совещании органов, образованных в соответствии с международными договорами о правах человека, что члены Комитета принимали участие в совещаниях, проводившихся в этой связи, и что Комитет уже вторично получает информацию на данную тему. Г-н О'Флаэрти не разделяет опасений других членов Комитета. Этот проект лишь систематизирует практику Комитета и наряду с этим дает возможность распространять ее среди других договорных органов. В самом деле, когда Комитет рассматривает вопрос о применении какой-либо статьи Пакта в той или иной стране, он оценивает законодательство, конституцию и государственную политику в соответствующей области и стремится определить, подкреплена ли эта политика делами.

25. Речь никогда не шла о том, чтобы ставить государствам оценки для установления среди них какой-либо классификации, и некоторые оговорки, высказанные в связи с этим проектом, наверняка вызваны именно его незнанием. Да, результаты проекта могли бы использоваться не в тех целях, в которых он задумывался, однако то же самое можно сказать и о заключительных замечаниях Комитета. Этот проект заслуживает поддержки со стороны Комитета.

26. Г-н АМОП говорит, что он не считает возможным установить критерии, которые были бы одновременно нейтральны, объективны и точны и при этом применимы в любой ситуации. Можно даже задаться вопросом о том, желательно ли стремиться разрабатывать единообразные критерии, ибо их применение может оказаться совершенно контрпродуктивным.

27. Г-жа МАДЖОДИНА отмечает, что индикаторы в области прав человека могли бы принести определенную пользу в работе Комитета, однако она обеспокоена теми вредными последствиями, к которым может привести их применение другими сторонами, кроме договорных органов. В частности, она опасается, что их применение приведет к иерархизации прав человека и введению классификации среди стран.

28. Г-н ШЕЙНИН подчеркивает, что метод индикаторов никак не может подменить собой оценку соблюдения прав человека, проводимую договорными органами. Индикаторы – это лишь орудие, которым договорные органы могут пользоваться по своему усмотрению. По каждому индикатору будет составлена карточка метаданных с пояснениями о том, каким образом был разработан этот индикатор, как получать необходимые данные и как производить разбивку информации, что позволит составить более подробную картину положения в стране.

29. Г-н ФАЗЕЛЬ (Управление Верховного комиссара по правам человека) отмечает, что в этом проекте речь вообще не шла об установлении классификации стран; впрочем, на данном этапе это было бы невозможно с методической точки зрения. Хотя до сего времени статистические данные использовались в основном Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, они могли бы быть полезны и Комитету по правам человека, поскольку в них содержится фактическая информация. Все данные, собранные национальным статистическим управлением, могут пригодиться для оценки применения статей Пакта. Г-н Фазель готов ответить на любой вопрос членов Комитета по данному проекту и с интересом примет их замечания.

Диалог с г-жой Ингеборгой Шварц (Межпарламентский союз) по вопросу о дальнейших мерах по выполнению заключительных замечаний

30. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ благодарит гг. Шейнина и Фазеля за представление членам Комитета системы индикаторов в области поощрения и защиты прав человека. Он предоставляет слово г-же Шварц, представителю Межпарламентского союза, которая даст презентацию видов деятельности Межпарламентского союза, имеющих отношение к деятельности Комитета.

31. Г-жа ШВАРЦ (Межпарламентский союз) поясняет, что Межпарламентский союз – это организация, объединяющая парламенты разных стран мира. О ней мало кто знает, хотя она является старейшей многосторонней организацией, поскольку была создана в 1889 году двумя парламентариями – французом и британцем – для содействия урегулированию конфликтов. Сейчас в ее рядах насчитывается 153 члена из 187 существующих в мире парламентов. С 2002 года она имеет статус наблюдателя при Организации Объединенных Наций. Ее основная цель осталась то же, какой была в момент основания организации: поощрение мира и демократии. Она ежегодно проводит две ассамблеи, которые дают возможность обращать внимание парламентариев на вопросы, связанные с правами человека. Например, на сессии в октябре 2009 года одно из заседаний было посвящено механизму Универсального периодического обзора.

32. Межпарламентский союз осуществляет три масштабных программы, которые посвящены соответственно техническому сотрудничеству, расширению участия женщин в политической жизни и правам человека. Программа по правам человека, за которую и отвечает г-жа Шварц, нацелена на наращивание потенциала парламентариев в сфере защиты и поощрения этих прав. Парламентарии не могут справиться с этой ключевой задачей, если они сами не в состоянии свободно выражать и осуществлять свои основные права. Поэтому в 70-е годы Межпарламентский союз учредил Комитет по правам человека парламентариев, которому поручено рассматривать случаи нарушения прав человека, совершаемые в отношении депутатов парламента. Этот комитет состоит из пяти членов, каждый из которых представляет крупный геополитический регион, и проводит четыре однонедельных сессии в год. Он занимается проверкой переданных ему утверждений, обращаясь к властям соответствующей страны, а также к другим источникам, с целью достижения урегулирования в соответствии международными и региональными нормами в области прав человека. На это может потребоваться весьма длительное время. Например, самое сложное дело удалось урегулировать через 20 лет, однако это никогда не удалось бы без Комитета, который все эти годы неустанно обращался к соответствующему государству. Как правило, рассмотрение носит конфиденциальный характер, однако в целях оказания давления Комитет может придать дело огласке с согласия Административного совета – пленарного директивного органа Межпарламентского союза. Комитет также совершает поездки на места, в частности миссии по наблюдению за ходом процесса. Еще одним эффективным средством оказания давления являются встречи с парламентскими делегациями соответствующей страны. Комитет в своих решениях систематически напоминает государствам их обязательства, вытекающие из ратифицированных ими международных договоров, а также ссылается на рекомендации и заключительные замечания Комитета по правам человека. Впрочем, на рассмотрении Комитета Межпарламентского союза находятся несколько дел, которые рассматриваются также и Комитетом по правам человека.

33. Работа Комитета по правам человека парламентариев является основным направлением деятельности Межпарламентского союза в области прав человека, однако эта организация стремится также способствовать интеграции этих прав в парламентскую структуру. Поэтому Союз проявляет особый интерес к работе парламентских комиссий по правам человека. Он составил соответствующую базу данных и организует для них семинары. Кроме того, он надеется создать сеть парламентариев, занимающихся вопросами прав человека. Тем не менее, приходится признать, что члены парламента мало интересуются правами человека, причем это касается любой страны. Большинство из них не знакомы ни с международными договорами, которые, кстати, ратифицированы их парламентом, ни с вытекающими из них обязательствами, ни тем более с договорными органами. А ведь именно парламентам должны играть основную роль в выполнении

рекомендаций этих органов – в частности, Комитета по правам человека, – будь то путем принятия законов, путем надзора за исполнительной властью или путем вмешательства в составление бюджета. Поэтому Межпарламентский союз в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека разработал для парламентариев пособие по международным договорам о правах человека. Кроме того, он реализовал экспериментальный проект по проведению оценки в этой области, в котором решили принять участие парламенты ряда франкоязычных стран Африки. Первый этап проекта заключался в изучении «статус-кво»: парламентарии рассмотрели договоры, ратифицированные их страной, и проверили состояние дел с представлением периодических докладов и с выполнением рекомендаций договорных органов. Цель второго этапа состояла в том, чтобы на основе сделанных выводов разработать краткосрочную стратегию. Эта задача была возложена на комитет, составленный из парламентариев как от большинства, так и от оппозиции, а также из представителей гражданского общества и Национальной комиссии по правам человека, если таковая существовала. Наконец, на заключительном этапе предусматривалась оценка результатов работы парламента, встречных им трудностей и той роли, которую он может сыграть в будущем. Этот проект дал весьма положительные и неожиданные результаты. Региональный семинар предоставил участвовавшим парламентам возможность поделиться опытом и выступить с так называемой Либревильской декларацией, принятой по случаю проведения семинара. В ней содержится ряд интересных предложений, касающихся, например, опубликования парламентом годового отчета с изложением всех действий парламента по правам человека или создания регионального наблюдательного межпарламентского органа в области прав человека для осуществления контроля за согласованием политики защиты и поощрения прав человека и за выполнением рекомендаций региональных и международных механизмов. Этот проект стал большим успехом, и многие парламенты хотели бы также пройти процедуру оценки, однако Межпарламентский союз, к сожалению, не располагает необходимыми ресурсами. При этом он продолжает побуждать к выполнению рекомендаций договорных органов. В этом ключе он проведет осенью семинар для парламентариев стран, периодический доклад которых был рассмотрен Комитетом по правам человека или Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в истекшем году или же будет рассматриваться в следующем году.

34. Наконец, следует отметить, что программа Межпарламентского союза по расширению участия женщин в политической жизни реализуется в тесном сотрудничестве с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Например, всякий раз перед рассмотрением какого-либо периодического доклада Комитет информирует об этом председателя парламента соответствующей страны, а затем в ходе диалога с делегацией всегда задает вопрос о том, вносил ли национальный парламента вклад в подготовку

периодического доклада и будет ли он участвовать в выполнении заключительных замечаний. Межпарламентский союз регулярно направляет их парламентам. Парламент представляет Комитету доклад о своей деятельности и о той роли, которую ему удалось сыграть в мероприятиях по выполнению заключительных замечаний. Эти разнообразные меры оказываются вполне эффективными; Комитет по правам человека тоже мог бы предусмотреть налаживание аналогичного сотрудничества с программой по правам человека Межпарламентского союза.

35. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ благодарит г-жу Шварц за ее презентацию и предлагает членам Комитета задавать вопросы.

36. Сэр Найджел РОДЛИ отмечает, что, вне всякого сомнения, и работа Комитета, и работа Межпарламентского союза в области прав человека, в частности Комитета по правам человека парламентариев, в определенной степени пересекаются и могли бы обогащать друг друга. Например, следовало бы изучить те средства, при помощи которых Межпарламентский союз мог бы содействовать дальнейшим шагам по выполнению заключительных замечаний Комитета. Создание внутри парламентов структуры, непосредственно занимающейся правами человека, которое рекомендовалось Либревильской декларацией, явилось бы замечательным начинанием, ибо такая структура могла бы вносить весьма полезный вклад в подготовку к рассмотрению периодических докладов и отслеживать дальнейшие шаги правительства по выполнению рекомендаций Комитета. Семинар, который Межпарламентский союз будет проводить ближайшей осенью, даст хорошую возможность более подробно ознакомить парламентариев с Комитетом и его работой и вместе с ними рассмотреть пути активизации их деятельности в области прав человека и их сотрудничества с договорными органами. Поскольку сессия Комитета проводится в тот же период, не исключено, что один-два его члена смогут представлять его на этом мероприятии. Еще один вопрос, заслуживающий внимания парламентариев, - это вопрос о месте прав человека во внешней политике. В самом деле, если бы правительства уделяли более пристальное внимание положению в области прав человека в тех странах, с которыми они поддерживают привилегированные отношения, то, без сомнения, положение в сфере прав человека в этих странах стало бы намного лучше. Было бы интересно узнать, предпринимались ли парламентариями в рамках Межпарламентского союза попытки повлиять на положение с правами человека в тех странах, где оно оставляет желать лучшего.

37. Г-н САЛЬВИОЛИ утверждает, что парламентариям нужно осознавать, что в случае нарушения прав человека ответственность может быть возложена на государство ввиду действия или бездействия членов его парламента; Межпарламентский союз играет в этой связи важную роль. Кроме того, необходимо, чтобы в каждом парламенте права человека

стали всеобщим делом, а не только делом небольшой группы, непосредственно занимающейся этим вопросом, и чтобы каждый депутат в своей работе принимал во внимание договоры о правах человека и решения договорных органов.

Межпарламентский союз уже в значительной степени способствует осознанию парламентами важности прав человека, в частности через распространение материалов работы договорных органов, однако эти усилия можно было бы активизировать – например, путем налаживания партнерства с университетами с целью включения проблематики прав человека в учебные программы по законодательству.

38. Г-н ФАТХАЛЛА говорит, что крайне важно напомнить парламентам об их обязательствах по ратифицированным ими международным договорам о правах человека, то есть о том, что им надлежит принимать законы, обеспечивающие применение этих договоров. Они также обязаны удостоверяться в том, что правительство на практике соблюдает те обязательства, которые оно приняло в результате присоединения к этим документам. Кроме того, парламентам следует активнее участвовать в подготовке докладов для договорных органов, и Межпарламентский союз должен их к этому призывать. Г-жа Шварц сообщила, что Комитету по правам человека парламентариев было передано на рассмотрение несколько дел, которые также рассматриваются и Комитетом по правам человека. Нужно убедиться в том, что рассмотрение Комитетом по правам человека какого-либо дела, рассматриваемого Комитетом по правам человека парламентариев, не противоречит статье 5 Факультативного протокола к Пакту.

39. Г-жа УЭДЖВУД отмечает, что в Комитет поступает очень мало жалоб, касающихся стран Африки и Юго-Восточной Азии, и спрашивает, имеется ли у Межпарламентского союза практика рассмотрения дел по этим регионам и можно ли Комитету с ней ознакомиться, чтобы обогатить тем самым собственную практику. Те страны, чье законодательство нуждается в изменении для его приведения в соответствие с международными нормами по правам человека, нередко испытывают нехватку ресурсов, времени или воли для выполнения этой задачи. Рассматривал ли уже Межпарламентский союз возможность создания рабочей группы для разработки образцов законов, которые могли бы затем приниматься парламентариями за основу?

40. Г-н О'ФЛАЭРТИ говорит, что Межпарламентский союз – это ценнейший источник информации, который должен активнее использоваться Комитетом по правам человека. В частности, Комитету было бы весьма полезно подробнее ознакомиться со структурой, функционированием и ресурсами парламентов тех стран, доклады которых он рассматривает, чтобы учитывать конкретные средства для деятельности, имеющиеся в распоряжении парламентов, когда он рекомендует им активнее вовлекаться в наблюдение за положением в области прав человека в целом, и прав, гарантируемых Пактом, -

в частности. Отношения между национальными учреждениями по правам человека и парламентами представляют собой еще одну сферу, в которой Межпарламентский союз мог бы предоставлять очень полезные сведения. Кроме того, было бы интересно узнать имеющиеся у парламентов механизмы распространения заключительных замечаний Комитета, рекомендации которого на эту тему также могли бы составляться при всестороннем владении обстановкой. Комитету было бы интересно узнать, полезны ли его рекомендации для депутатов, в частности, помогают ли они им определять, какие изменения следует вносить в законодательство. Вопрос об участии в ведении государственных дел, о котором говорится в статье 25 Пакта, затрагивается Комитетом нечасто ввиду отсутствия достаточной информации. Безусловно, Межпарламентский союз мог бы восполнить этот пробел, что позволило бы Комитету составить практику по данному вопросу, которую затем можно было бы распространить среди парламентариев.

41. Г-н ЛАЛЛАХ подчеркивает важность создания при каждом парламенте какой-либо структуры по правам человека, которая не только проверяла бы соответствие законодательства международным нормам в области прав человека, но и – что особенно важно – систематически рассматривала бы рекомендации договорных органов в целях их всестороннего выполнения. Предложение в этом направлении уже сделано в Либревильской декларации; остается лишь его конкретизировать.

42. Г-жа ШВАРЦ (Межпарламентский союз) сообщает, что Комитет по правам человека парламентариев не является международной процедурой разбирательства или урегулирования по смыслу статьи 5 Факультативного протокола к Пакту; следовательно, ничто не препятствует Комитету в рассмотрении какого-либо дела, которое также находится на рассмотрении Комитета по правам человека парламентариев. С другой стороны, на момент учреждения Комитета по правам человека парламентариев проводились консультации с Комитетом по правам человека, целью которых было убедиться в совместимости их соответствующей деятельности по рассмотрению жалоб. Кроме того, два эти органа применяют различные критерии приемлемости: чтобы Комитет по правам человека парламентариев принял жалобу к рассмотрению, ему не требуется исчерпание внутренних средств защиты. Межпарламентский союз призывает парламенты проявлять интерес к работе договорных органов, учитывать ее и вносит в нее свой вклад, однако желаемый Комитетом уровень вовлеченности парламентариев в дело защиты прав человека пока далеко не достигнут. Однако, когда права парламентариев попираются в какой-либо определенной стране, парламентарии любой другой страны-члена Межпарламентского союза могут принимать различные меры в зависимости от обстоятельств; в частности, они могут направить в эту страну парламентскую делегацию или воспользоваться визитом депутатов парламента, чтобы затронуть этот вопрос. Опыт показал, что эти разнообразные виды действий могут быть эффективны. Вопросы о

включении проблематики прав человека в учебные программы по законодательству и разработка образцов законодательных актов для парламентариев на сегодняшний день углубленно не рассматривались Межпарламентским союзом. Тем не менее, их можно направить группе, которая занимается программой технического сотрудничества Союза и которая сотрудничает с экспертами Программы развития Организации Объединенных Наций и другими специализированными учреждениями, чтобы оказывать парламентам помощь в выполнении своих задач.

43. Межпарламентский союз стремится укреплять роль парламентов, однако это – долгий труд, который предполагает ответственное отношение со стороны самих парламентариев. Нужно, в частности, развивать их независимость от исполнительной власти и политических партий, а для отдельных стран это – далеко не азбучная истина. В самом деле, Межпарламентский союз констатировал усиливающееся вмешательство политических партий в осуществление парламентских полномочий, которое в отдельных случаях может доходить даже до лишения депутатов их мандата. Союз представит исследование на эту тему по случаю конференции по проблемам политической толерантности, которую он будет проводить в сентябре 2009 года. Поскольку эти вопросы затрагивают статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, было бы целесообразно поразмышлять о путях установления сотрудничества в этой области между Межпарламентским союзом и Комитетом по правам человека.

44. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ благодарит г-жу Шварц за принятие предложения Комитета и надеется, что обмен мнениями, состоявшийся на нынешнем заседании, приведет к конкретным мероприятиям, способным укрепить сотрудничество между Межпарламентским союзом и Комитетом.

Первая (открытая) часть заседания завершается в 17 час. 10 мин.
