Рабочий документ — краткий обзор

Варианты и руководящие вопросы для разработки плана осуществления выводов председателей договорных органов на тридцать четвертом совещании в июне 2022 года (A/77/228, пп. 55–56)

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, 29 мая 2023 года

I. Введение

На своем тридцать четвертом совещании в июне 2022 года председатели договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека внесли перспективные предложения по системе договорных органов ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), пп. 55–56). Эти единогласные выводы закладывают основу для повышения предсказуемости, обеспечения доступности, согласования процедур и содействия координации по существу и методам работы. Они предоставляют уникальную возможность создать эффективную, отвечающую поставленным целям, экономически выгодную и последовательную систему договорных органов без необходимости внесения поправок в договор. В этом рабочем документе предлагаются варианты и руководящие вопросы по осуществлению выводов председателей.

II. Контекст и цель

Выводы председателей, сделанные в 2022 году, являются последним шагом в десятилетнем процессе укрепления договорных органов, который был инициирован в 2012 году бывшим Верховным комиссаром по правам человека Нави Пиллэй ([A/66/860](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F66%2F860&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)). Этот рабочий документ основан на выводах председателей и отражает результаты процесса совместной координации 2020 года ([A/75/601](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F75%2F601&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)). Он основан на резолюции Генеральной Ассамблеи [68/268](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) и учитывает факторы, указанные в отчете о результатах проверки Управления служб внутреннего надзора за 2021 год (см. резолюцию Генеральной Ассамблеи [75/252](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2Fres%2F75%2F252&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), п. 54).

Выводы председателей получили положительную оценку в четвертом двухгодичном докладе Генерального секретаря о состоянии системы договорных органов ([A/77/279](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=a%2F77%2F279&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), пп. 63–73), а также в резолюции Генеральной Ассамблеи [77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) (хотя и без упоминания вопросов, касающихся бюджета). Время публикации этого рабочего документа имеет важное значение с политической точки зрения, поскольку оно приходится на 75-ю годовщину Всеобщей декларации прав человека и является ответом на [«Призыв к действиям в области прав человека»](https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf) Генерального секретаря (2020 год), а также его доклад «[Наша общая повестка дня»](https://www.un.org/en/common-agenda) (2021 год).

III. Возможные варианты и вопросы

Этот рабочий документ подготовлен в ответ на просьбу председателей УВКПЧ о разработке плана действий по осуществлению их выводов ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), пп. 55 (c), 56) в соответствии с положением об общей ответственности УВКПЧ, содержащимся в резолюции Генеральной Ассамблеи [48/141](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F48%2F141&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) (п. 4). Настоящим УВКПЧ предлагает варианты и руководящие вопросы, адресованные государствам и членам договорных органов в рамках их соответствующих полномочий и обязанностей. Они охватывают три основных направления выводов председателей (предсказуемый график обзоров, согласование методов работы, цифровой подъем) и предусматривают технические детали, необходимые для применения руководящих указаний председателей на практике.

Государствам-участникам и комитетам необходимо ответить на вопросы и доработать варианты, изложенные в этом рабочем документе. В противном случае сохранится статус-кво и увеличится отставание в рассмотрении докладов государств-участников и индивидуальных жалоб. Без дополнительных ресурсов для охвата всей деятельности, предусмотренной мандатом договорных органов, УВКПЧ будет вынуждено продолжать сокращать результаты до уровня, который может надлежащим образом поддерживаться за счет существующих ресурсов, тем самым не позволяя договорным органам выполнять свои соответствующие мандаты и ограничивая доступ жертв к своим правам. В случае согласования плана осуществления выводов председателей потребуется соответствующая корректировка существующей формулы ресурсов в резолюции Генеральной Ассамблеи [68/268](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) (пп. 26–27) для финансирования экономически эффективных вариантов, представленных в этом рабочем документе. Такая корректировка может быть внесена посредством двухгодичной резолюции Генеральной Ассамблеи о системе договорных органов по правам человека, запланированной на декабрь 2024 года.

IV. Руководящие принципы и практические соображения

Выводы председателей направлены на «усиление защиты правообладателей, что является главной целью, лежащей в основе правовых обязательств государств» ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), п. 55 (d)). Кроме того, этот рабочий документ следует рассматривать с учетом следующих соображений:

* Председатели сделали выводы в пределах своей компетенции согласно мандатам существующих юридически обязательных договоров. Они относятся к обязательствам государств-участников по периодическому представлению докладов, которые закреплены в договорах, согласованных и ратифицированных государствами;
* Государства являются создателями и бенефициарами системы мониторинга договоров. Они регулярно излагали свои ожидания в отношении взаимодействия, отсутствия дублирования, взаимодополняемости и экономической эффективности;
* Хотя договорные органы являются отдельными юридическими лицами, *система* договорных органов остается объективной необходимостью для рационализации их работы с учетом совпадения положений различных договоров, постоянного увеличения числа договорных органов, использования государствами понятия *системы* и возможного ущерба от ненужного дублирования авторитету договорных органов и системы в целом.

V. Обоснование и преимущества различных условий осуществления трех основных направлений выводов председателей

*Введение восьмилетнего предсказуемого графика обзоров* для договорных органов, которые проводят периодические обзоры, а также для КНИ и ППП «в соответствии с их мандатами и практикой» с последующими обзорами между ними ([A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), п. 55 (1) (a)-(b), (e), (h)-(i)), будет иметь следующие преимущества:

* Замена непредсказуемости нынешней системы восьмилетним графиком, который позволяет государствам и другим заинтересованным сторонам с уверенностью и эффективностью планировать свою предметную и организационную подготовку к обзорам, проводимым государствами-участниками, и последующую деятельность с определенной степенью гибкости в исключительных обстоятельствах;
* Равное отношение к государствам-участникам в рамках предсказуемого графика обзоров, обеспечивающее полное соблюдение требований по представлению докладов и отсутствие накопления каких-либо отставаний в будущем;
* Предоставление обновляемых экспертных рекомендаций по сравнению с текущей ситуацией, в которой государства-участники должны обновлять свои доклады, что задерживает предоставление своевременных рекомендаций и вызывает отставание;
* Повышение взаимодополняемости обзоров, которое должно уменьшить дублирование вопросов, поднимаемых договорными органами, и позволить государствам оптимизировать национальные консультативные процессы;
* Облегчение рабочей нагрузки государств-участников и других заинтересованных сторон за счет периодичности полных обзоров и последующих обзоров, которые обеспечивают баланс между важностью своевременного принятия последующих действий по критическим вопросам и регулярным освещением на национальном уровне в интересах правообладателей с одной стороны, и с учетом времени и ресурсов, которые необходимо инвестировать, с другой.

*В рабочем документе предлагаются три варианта восьмилетнего предсказуемого графика обзоров:*

*(a) В соответствии с вариантом 1 («линейные обзоры») обзоры государства-участника будут планироваться последовательно, насколько это возможно, в течение восьмилетнего цикла для тех договорных органов, которые проводят периодические обзоры (если государство-участник ратифицировало все восемь договоров с периодическими обзорами, обычно проводится один полный обзор в год);*

*(b) В соответствии с вариантом 2 («частичная группировка») обзоры по обоим пактам будут запланированы последовательно, «друг за другом», в течение одного года восьмилетнего цикла в целях укрепления неделимости прав в МПГПП и МПЭСКП с проведением остальных шести полных обзоров в порядке их следования;*

*(c) В соответствии с вариантом 3 («полная группировка») обзоры двух международных договоров по правам человека с процедурами периодического представления докладов будут проводиться «друг за другом» раз в два года (например, год 1, 3, 5 и 7), насколько это возможно с точки зрения планирования. Пакты и конвенции будут парными, если права аналогичны, дублируют друг друга и/или традиционно рассматриваются одними и теми же национальными органами власти или заинтересованными сторонами. Такая группировка облегчит предметную подготовку обзоров, а также сделает их более эффективными по времени и затратам для государств и других заинтересованных сторон.*

*Существуют три варианта последующих обзоров, проводимых в промежутках между полными обзорами:*

*(a) В соответствии с вариантом 1 последующие обзоры будут осуществляться только на основе переписки — этот формат в настоящее время принят для процедур последующей деятельности многими комитетами (КПП, МПГПП, КЛДЖ, КЛРД, КЭСКП, КТМ). Этот вариант обеспечивает простоту, последовательность и низкие затраты;*

*(b) В соответствии с вариантом 2 обзор докладов о последующей деятельности может проводиться в нынешнем формате на основе переписки с дополнительным конструктивным диалогом и брифингами заинтересованных сторон в гибридном или онлайн-формате. Этот подход обеспечивает баланс между прямым взаимодействием договорных органов с государствами-участниками и заинтересованными сторонами и эффективностью времени и затрат;*

*(c) В соответствии с вариантом 3 оценка рекомендаций, касающихся последующих действий, может проводиться в ходе визита в государство-участник делегации членов договорных органов и представителей Секретариата. Хотя этот вариант обеспечит максимальную зримость и участие на национальном уровне, он повлечет за собой трудоемкую и дорогостоящую предметную и организационную подготовку и проведение таких миссий, а также последующую деятельность по их итогам со стороны договорных органов и Секретариата. Для обеспечения предсказуемости потребуется постоянное приглашение государствами-участниками членов договорных органов.*

*Согласование методов работы было единогласно одобрено председателями (*[*A/77/228*](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)*, п. 55 (5)) и неоднократно настойчиво запрашивалась Генеральной Ассамблеей с момента принятия знаковой резолюции*[*68/268*](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)*. Подлинное и устойчивое согласование будет иметь следующие преимущества:*

* Содействие участию государств-участников и других заинтересованных сторон в системе договорных органов с учетом особенностей каждого договора;
* Предоставление государствам и другим заинтересованным сторонам возможности сосредоточиться в первую очередь на своей предметной подготовке, а не на множестве процедур и сроков, которые различаются в зависимости от договорных органов;
* Сокращение нынешнего длительного периода между представлением доклада государства-участника и его рассмотрением, что позволяет избежать необходимости в обновлениях и своевременно предоставлять рекомендации;
* Сокращение бремени отчетности благодаря обобщению упрощенной процедуры представления докладов, которая позволит государствам-участникам готовить и представлять более целенаправленные, краткие и содержательные доклады, уделяя первостепенное внимание меньшему количеству вопросов, требующих последующих действий;
* Сокращение дублирования в заключительных замечаниях и перечнях вопросов (до представления докладов);
* Улучшение доступности и обеспечение разумного приспособления для различных заинтересованных сторон.

*В рабочем документе предлагаются два варианта координации согласования методов работы в дополнение к многочисленным техническим предложениям о том, как согласовать методы работы по конкретным аспектам обзоров государств-участников и другой предусмотренной мандатом деятельности договорных органов:*

*(a) Первый вариант заключается в продолжении применения существующей практики, согласно которой договорные органы обсуждают вопросы согласования методов работы на ежегодных совещаниях председателей и в ходе обмена мнениями между председателями и координаторами по мере необходимости, без систематического осуществления решений. Продолжение применения этого подхода сэкономит время и усилия, необходимые для координации, и обеспечит защиту предпочтений и особенностей каждого договорного органа. Однако при таком подходе существует риск сохранения существующего множества различных методов работы, которыми должны владеть государства и другие заинтересованные стороны;*

*(b) Второй вариант заключается в создании координационного механизма, в рамках которого принятие решений председателями договорных органов станет окончательным в этой области при поддержке координационных центров по методам работы. Этот вариант позволит институционализировать систематическое согласование существующих и новых методов работы с целью обеспечения последовательности и эффективности, что принесет пользу государствам и всем другим заинтересованным сторонам.*

Наконец, *цифровой подъем* будет иметь следующие преимущества:

* Содействие участию государств, потерпевших и других заинтересованных сторон посредством общей веб-страницы и совместной платформы подачи и управления документами для докладов и петиций, при этом сохраняется возможность подачи в других форматах для тех, кто не имеет доступа к необходимым цифровым инструментам;
* Повышение эффективности использования времени и улучшение основных результатов работы договорных органов с помощью ИТ-инструментов, которые поддерживают совместное составление документов, автоматизированный сбор информации и автоматизированное составление повесток дня и других документов, связанных с сессиями;
* Содействие деятельности по наращиванию потенциала с помощью цифровых средств;
* Обеспечение достаточной эффективности системы договорных органов для удовлетворения потребностей, связанных с ее постоянным ростом.

*В рабочем документе предлагается несколько ИТ-инструментов, позволяющих отойти от нынешней практики, которая заключается в обмене данными на бумажных носителях и по электронной почте, с ограниченным и непоследовательным использованием в основном не связанных между собой баз данных и обменом информацией, которая не всегда является своевременной. Предлагаются следующие варианты:*

*1. Общая веб-страница и база данных по упрощенной процедуре представления докладов;*

*2. Общие и удобные для пользователя платформы подачи и управления документами, которые обеспечивают легкий доступ к общедоступным документам для внешней аудитории;*

*3. Совместная онлайн-платформа для разработки проектов документов для членов договорных органов и сотрудников Секретариата;*

*4. Автоматизированное составление перечня документов о достижениях в области прав человека в государствах-участниках;*

*5. Расширенная автоматизация разработки и обработки стандартной сессионной документации.*

*Кроме того, предусмотрен перевод инструментов наращивания потенциала для государств и других заинтересованных сторон в цифровую форму в рамках Программы УВКПЧ по наращиванию потенциала договорных органов.*

VI. Предлагаемый план действий

Важный вопрос, который должны рассмотреть государства-участники, заключается в определении того, когда «непрерывный процесс рассмотрения состояния системы договорных органов по правам человека» (резолюция Генеральной Ассамблеи [77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), п. 9 преамбулы) будет готов к принятию соответствующего решения. В этом рабочем документе предполагается, что принятие двухгодичной резолюции Генеральной Ассамблеи о системе договорных органов по правам человека, запланированное на декабрь 2024 года, представляет собой наиболее логичное время и средство для принятия такого решения. Для этого государствам, возможно, через соавторов резолюции Генеральной Ассамблеи [77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False), необходимо будет начать регулярно взаимодействовать с председателями и УВКПЧ. Верховный комиссар ООН по правам человека намерен инициировать такие структурированные обсуждения.

(a) Верховный комиссар начнет обсуждение рабочего документа с председателями договорных органов в рамках тридцать пятого ежегодного совещания (29 мая — 2 июня) с целью получения от них обратной связи по представленным в нем вариантам и руководящим вопросам;

(b) Верховный комиссар ознакомится с мнениями всех государств-участников по рабочему документу, в том числе путем приглашения их на неофициальные консультации, на основе которых Управление завершит разработку плана осуществления.

Цель этого рабочего документа заключается в определении и структурировании этих процессов.