

АЛЬТЕРНАТИВА ПРАВИТЕЛЬСТВАМ:

**Руководство
по разработке альтернативных отчетов
по выполнению международных договоров
по правам человека**

Women's Rights Advocacy Programme (WRAP)
Network for East-West Women (NEWW)

341.5-1 - Международ. защита
прав чел.

P VI
23549

	Alisher Navoiy
2012/208	nomidagi
12770	O'zbekiston MK

Ko'makchi fond

P

Подготовлено
Международной группой женщин-юристов
по правам человека (International Human Rights
Law Group, Washington)
и женской сетью Восток-Запад
(Network for East-West Women)

Издание на русском языке осуществлено:
ЮНИФЕМ, Алматы, Казахстан
ул. Толе би, ООН,
тел.: (7-3272) 627444, 582646
факс: (7-3272) 582645

Издание на русском языке отпечатано:
Научно-Издательским Домом «Акыл Китабы»

КРАТКИЙ ОБЗОР

Данный отчет имеет целью помочь женским правозащитным неправительственным организациям (НПО) в подготовке «альтернативных отчетов». В соответствии с международными договорами по правам человека, присоединившиеся к ним страны обязаны представить в комитеты ООН отчеты о выполнении этих договоров. Целью предоставления государствами таких отчетов является документирование мер, предпринятых ими по выполнению договорных обязательств. Альтернативные отчеты – это документы, созданные НПО параллельно официальным государственным отчетам, и анализирующие их. Эти отчеты в конкретном и стратегическом виде вносят свой вклад в способности НПО принимать участие в эффективном процессе мониторинга выполнения международных договоров. Эти отчеты могут снабжать существенной дополнительной информацией экспертов по договорам, оценивающих принимаемые государствами меры по их выполнению. НПО также могут использовать альтернативные отчеты для осуществления своих правозащитных функций на международной и национальной арене.

Это руководство преимущественно фокусируется на альтернативной отчетности по осуществлению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Женской конвенции), но данная информация применима и для других договоров, как это показано в Ориентировочном списке по использованию Международного пакта о гражданских и политических правах (в дальнейшем именуется Пакт) для отчетности в области насилия в отношении женщин.

Структура данного руководства такова: вначале объясняются различия между официальным государственным и альтернативным негосударственным отчетами, затем обсуждаются ори-

ентировочные вопросы для рассмотрения перед разработкой проекта альтернативного отчета. Затем следует описание способов структуризации и организации отчета. И наконец, дается информация по процедуре представления отчета в соответствующий орган и его использования для правозащитной деятельности в своей стране.

Руководство разработано в рамках совместного проекта Программой по защите прав женщин (Women's Rights Advocacy Programme, WRAP) и Женской сетью Восток-Запад (Network for East-West Women, NEWW) и содержит информацию из обширных источников¹. WRAP приветствует ваши предложения и отклики, а также подробности из вашего опыта по подготовке альтернативных отчетов.

¹ Существуют и другие методические указания по созданию альтернативных отчетов: «Пособие по составлению отчетов по правам человека» Института ООН по Обучению и Исследованиям (ЮНИТАР); «Оценка положения женщин» – методические указания по разработке отчета по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, разработанные International Women's Rights Watch (IWRAP); Указания по разработке национальных отчетов для Четвертой всемирной конференции по положению женщин; Отчет семинара экспертной группы по индикаторам измерения реализации экономических, социальных и культурных прав (Отчет Секретариата, A/Conf/157/PC/73).

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	6
I. Процесс отчетности по Женской Конвенции.....	8
A. Требования к государственной отчетности.....	9
B. Цели государственных отчетов.....	10
C. Альтернативные отчеты НПО.....	11
II. Подготовка альтернативных отчетов.....	12
A. Ориентировочные вопросы для рассмотрения.....	12
1. <i>Значимость</i>	12
2. <i>Фокус</i>	12
3. <i>Союзники</i>	13
4. <i>Методология</i>	13
B. Создание альтернативных отчетов: шаг за шагом.....	14
1. <i>Выбор проблемы или темы</i>	14
2. <i>Описание ситуации</i>	14
3. <i>Определение ключевых статей Женской Конвенции</i>	14
<i>Насилие в отношении женщин по Женской Конвенции</i>	15
<i>Насилие в отношении женщин в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах</i>	15
4. <i>Идентификация существующих законов и документов по обязательствам государства</i>	17
5. <i>Идентификация законодательных препятствий на пути к осуществлению прав женщин</i>	17
6. <i>Определение мер для достижения женского равенства</i>	18
7. <i>Список проверки информации</i>	18
C. План альтернативного отчета.....	19
1. <i>Общий обзор</i>	19
2. <i>Введение</i>	19
3. <i>Основной текст</i>	20
4. <i>Рекомендации</i>	20
III. Выпуск альтернативного отчета.....	21
A. Предоставление альтернативного отчета в Комитет через Комиссию ООН по положению женщин.....	21
B. Публикация альтернативного отчета.....	22
C. Дальнейшие действия по альтернативному отчету.....	23
Заключение.....	24

**АЛЬТЕРНАТИВА ПРАВИТЕЛЬСТВАМ:
Руководство по разработке
альтернативных отчетов о выполнении
международных договоров в области прав человека**

ВВЕДЕНИЕ

Такие договоры в области прав человека, как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Женская Конвенция) и Международный пакт о гражданских и политических правах (Пакт), обязывают присоединившиеся государства представлять отчеты в комитеты по мониторингу договоров. Эти отчеты детально описывают меры, принимаемые государством по обеспечению прав, содержащихся в договорах. Не удивительно, что государства не стремятся вдаваться в детали возможных или подозреваемых нарушений обязательств договоров. Исходя из необходимости снабжения органов ООН по мониторингу договоров альтернативными источниками информации, была внедрена практика альтернативной отчетности.

Термин «альтернативный отчет» относится к отчету, подготовленному НПО параллельно отчету национального правительства, и анализирующему его. Основной целью подготовки альтернативного отчета является усиление работы НПО с помощью обеспечения их конкретным инструментом по (1) оценке и описанию ответственности государства по выполнению своих обязательств по продвижению и защите прав человека, (2) мониторингу действий государства по соблюдению обязательств, данных на всемирных и региональных конференциях, и (3) созданию политического давления через гласность и просвещение.

Надеемся, что этот отчет будет служить руководством для НПО, особенно правозащитных, в подготовке альтернативных

отчетов, в частности, по Женской Конвенции. Невозможно переоценить, насколько этот отчет важен для эффективного осуществления договоров ООН и полной защиты прав женщин в рамках этих договоров, через которые мониторинговые органы ООН получают доступ к точной и актуальной информации, документально фиксирующей действия государств в области прав человека.

Процесс отчетности по договорам ООН действует хорошо только в том случае, если в нем представлена достоверная информация. И роль, которую НПО играют в обучении и повышении сознания органов ООН и экспертов по договорам, очень важна. НПО, работающие на национальном и местном уровнях, получают стимул к обмену этой информацией, как составной частью своей деятельности в стране.

I. ПРОЦЕСС ОТЧЕТНОСТИ ПО ЖЕНСКОЙ КОНВЕНЦИИ

После того, как государство ратифицировало договор в области прав человека, оно становится государством – участником договора и, в соответствии с договором, принимает обязательство по предоставлению отчета, а также посылает представителей на заседание комитета по мониторингу договора. В случае Женской Конвенции, органом мониторинга договора является Комитет по Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее именуемый Комитет)². Комитет состоит из 23 независимых экспертов, которые сначала номинированы государствами-участниками из числа высоко нравственных и компетентных лиц со всех регионов мира, а затем избраны тайным голосованием.

Комитет, согласно Статье 21 Конвенции, имеет право разработки предложений и общих рекомендаций, основанных на изучении отчетов и информации, полученной от государств-участников. Предложения направляются в органы ООН, в то время как общие рекомендации адресуются государствам-участникам и обычно передают точку зрения Комитета по обязательствам, обусловленным Женской Конвенцией. К настоящему времени Комитет сформулировал 21 Генеральную рекомендацию. Две наиболее важные из них – Генеральная рекомендация 19 **по насилию в отношении женщин** и Генеральная Рекомендация 21 **по равенству в семье**. В соответствии с Конвенцией, Комитет может приглашать специальные агентства ООН, имеющие право на участие в сессиях Комитета, для предоставления отчетов на его рассмотрение.

² Эта секция взята из «Оценки положения женщин», руководства по подготовке отчетов по Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (2-е издание, 1996), Международная организация Women's Rights Action Watch и Секретариат Содружества Государств, стр. 4, 5, 14.

Хотя Комитет и приветствует информацию от НПО, Женская Конвенция четко не предусматривает их участия. Поэтому отчет называется альтернативным. Несмотря на недостаточность специальных положений для участия НПО, Комитет не только приветствует и горячо желает получить от них информацию, но также и поощряет участие НПО в подготовке официального государственного отчета. Комитет убежден, что участие НПО дает возможность обмениваться информацией между правительством и гражданским обществом и помогает в установлении и выделении сфер, требующих пристального внимания, и препятствующих осуществлению Женской Конвенции. Государства-участники опрашиваются Комитетом о том, консультировались ли они с женскими организациями, или НПО в целом, были ли НПО вовлечены в подготовку отчета, и отражает ли отчет, и каким образом, вклад обеих сторон. НПО должны оценить свои потенциальные возможности, ограничения и препятствия к непосредственному сотрудничеству со своим правительством в подготовке официального отчета.

А. Требования к государственной отчетности

Государства-участники в соответствии со Статьей 18 Конвенции посылают официальный письменный отчет о мерах, принимаемых государствами по выполнению взятых на себя обязательств по договору. Они обязаны подать такие отчеты в Комитет в течение года после ратификации или принятия Конвенции, и затем по крайней мере каждые четыре года (дополнительно – в любое время по требованию Комитета).

Государства-участники также обязаны посылать своих представителей на встречи в Комитете, где Комитет задает вопросы и делает замечания по достаточности выполняемых государством мер. Комитет также дает рекомендации правительствам, чтобы они сконцентрировали свое внимание на улучшении ситуации в отдельных областях, как, например, образовании и профессиональном обучении для женщин, сборе статистики или обеспечении доступа в органы правосудия. Итоги этих «конструктивных диалогов» между Комитетом и государством-участником публикуются ООН. Эти итоги, включая проблемные вопросы и рекомендации (называемые *заключительными коммен-*

тариями), также как официальные отчеты государств Комитету, являются документами, открытыми для публики, однако их часто получить довольно сложно. НПО могут потребовать эти документы у национальных министерств и/или Комиссии ООН по положению женщин (UNDAW)³. В отдельных случаях местные НПО могут попросить помощи у международных НПО по получению экземпляров этих отчетов.

В. Цели государственных отчетов

Отчетность строится на предположениях, что каждое государство является потенциальным нарушителем прав человека (неважно, что оно могло иметь при этом благие намерения), и что постоянная международная ответственность является главным интересом государства самого, его граждан и международного сообщества⁴. Целями отчетности являются:⁵

- проведение полной экспертизы действующего национального законодательства, административных положений, процедур и практики;
- обеспечение регулярного мониторинга государствами-участниками реальной ситуации и ее соответствия каждому положению Конвенции, так чтобы они осознавали, в какой степени женщины пользуются правами, гарантированными государством.
- обеспечение государств-участников основами четко сформулированной и целенаправленной политики, которая внедрит приоритеты, совместимые с положениями Конвенции;
- обеспечение общественного наблюдения за государственной политикой и поощрение вовлечения различных секторов общества в формулирование и обозрение этих политик;

³ Чтобы потребовать эти документы, НПО должны связаться с Комиссией ООН по положению женщин, 2 United Nations Plaza, room DC2-1236, New York, NY 10017 (USA). Tel: (1-212) 963-3153. Fax: (1-212) 963-3463.

⁴ Филипп Алстон «Цели отчетности», Руководство по составлению отчетов по правам человека. Центр ООН по Правам Человека и Институт ООН по Образованию и Исследованиям, HR/PUB/91/1, стр.13.

⁵ «Оценка положения женщин», ссылка на Генеральную рекомендацию 1 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, стр. 6.

- обеспечение исходными данными, по которым государства-участники и Комитет могут оценить прогресс, достигнутый на пути реализации обязательств, установленных Конвенцией;
- предоставление возможностей для самих государств-участников по развитию и лучшему пониманию проблем и недостатков, мешающих прогрессивной реализации задач Конвенции;
- предоставление возможностей для Комитета и государств-участников в целом по обмену информацией, развитию и лучшему пониманию общих проблем, с которыми сталкиваются государства-участники, и более полному признанию разнообразия мер, которые могут быть приняты для продвижения эффективной реализации обязательств по Конвенции. Это дает возможность Комитету определить наиболее подходящие средства, с помощью которых международное сообщество может оказывать помощь государствам-участникам.

С. Альтернативные отчеты НПО

Комитеты по договорам, подобно Комитету по Женской Конвенции, нуждаются в независимой информации, с помощью которой они формулируют свои вопросы и выявляют области, в которых обязательства не выполняются. Они обращаются к НПО с просьбой о предоставлении такой информации. Многие местные НПО обнаружили, что альтернативные или «теневые» отчеты, посвященные отдельным проблемам или нарушениям прав человека, по которым они работают, и которые не решаются в рамках договоров, являются также полезными инструментами для обучения общества, создания коалиций, усиления их собственных методов работы. Выдвигая требования к правительству, ответственному за нарушения прав, они оказывают влияние на политику или реформы законодательства.

Чтобы принести наибольшую пользу, альтернативный отчет должен быть представлен в Комитет по крайней мере за два месяца до сессии, в которой будет рассматриваться их страна. Так как Комитет проводит свои заседания в январе и июле, НПО в идеале должны закончить свои отчеты к концу ноября или мая.

II. ПОДГОТОВКА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ОТЧЕТОВ

А. Ориентировочные вопросы для рассмотрения

1. Значимость. НПО должны начать с рассмотрения национальной и международной значимости создаваемого альтернативного отчета, то есть насколько он соответствует их повестке, мандату и ресурсам. Например, они должны оценить стратегии, используемые в данном отчете в (1) поисках источников информации, (2) создании коалиций, и (3) оказании давления на правительство. Значимость отчета также может быть оценена по ее функции в предоставлении Комитету дополнительной информации, отсутствующей в правительственном отчете. Также полезно на постоянной основе отслеживать национальные действия, проводить информационно-образовательные кампании и критиковать правительственные установки по положению женщин. НПО по своему усмотрению решают, насколько достижимо или полезно предоставление информации в правительственные органы, ответственные за подготовку официального отчета.

2. Фокус. Весь круг проблем охватить в альтернативном отчете невозможно. Поэтому НПО должны выбрать проблему, которой может быть посвящена та или иная статья Женской Конвенции или критическую область, в которой они имеют опыт работы. НПО могут также повлиять на охват и области применения Женской Конвенции, обращая внимание на вопросы, которые были пропущены, которыми пренебрегли или не включили в отчет. Например, проблемы женщин-беженцев или перемещенных лиц, работниц секс-индустрии, лесбиянок, коренных жительниц или женщин с ограниченными возможностями.

Кроме того, Комитет не может читать и анализировать длинные отчеты – ему нужна короткая, конкретная и сконцентрированная информация. Отчет не должен превышать 10-15 страниц, хотя

можно приложить копии закона или дополнительной документации, подтверждающей вашу информацию.

3. Союзники. Темы или проблемы, выбранные совместно с другими НПО (организациями по защите прав женщин, прав человека, развитию общества, оказанию услуг, и др.), окажут содействие в создании объединений по сбору информации и/или усилению солидарности среди существующих коалиций. Совместная работа с другими НПО также поможет в создании и распространении альтернативного отчета. Учитывая разнообразие НПО, их мандатов и видов деятельности, при создании совместных отчетов нужно предусмотреть дискуссии, связанные с разделением труда, принятием редакторских решений и распределением ресурсов.

4. Методология. НПО должны сфокусировать свое внимание на главных проблемах, сделав полный анализ, соответствующий положениям Конвенции, определить ключевых исполнителей на всех уровнях и обеспечить яркими примерами успешных стратегий с участием местных женских НПО. Представление и анализ информации являются критическими аспектами процесса подготовки альтернативного отчета, еще более усиливающимися приведенными статистическими данными и реальными примерами. ООН относится к такой информации как к «индикаторам», используемым для оценки и формулирования действий по положению с правами человека, представленному в данном отчете. Индикаторы должны соблюдать ряд основных принципов:

- они должны быть распределены по категориям – disaggregated – по полу, возрасту, региону (особенно город/село), языку, этнической принадлежности, религии или другим факторам меньшинства, включая беженцев или перемещенных лиц, также как и соответствующих секторов (например, легальные экспортные зоны);

- приведенные примеры должны содержать свидетельства или описания событий («историй»), изложенные простым, доступным языком.

Важность таких доступных, объективных и полных источников информации очевидна. Местные женские НПО, работающие в области развития, и другие НПО могут понимать, что реально использование только небольшого числа официальных ресурсов (к каким относятся, например, агентства ООН). Поэтому НПО должны использовать альтернативные источники информации, например, академические и независимые институты, или, что даже лучше, другие местные и международные НПО.

В. Создание альтернативных отчетов: шаг за шагом

1. Выбор проблемы или темы. Сначала методом «мозговой атаки» надо обсудить проблемы и положение женщин, или препятствия на пути женщин к полному обладанию своими правами. Затем выбираются проблемы или темы, на которых надо сфокусироваться, например, бытовое насилие, сексуальные злоупотребления со стороны полиции или военнослужащих, или религиозные запреты на женское движение и его деятельность.

2. Описание ситуации. Выберите одну-две ситуации или примеры из вашего собственного опыта, или случаи на работе, иллюстрирующие права человека в свете вашей проблемы или темы. Это станет основой вашего отчета. Если возможно, включите информацию по женщинам из различных категорий (например, женщины-беженки или иммигрантки, молодые и престарелые, замужние и незамужние, женщины разных национальностей, бедные женщины, лесбиянки, женщины с различным уровнем образования, женщины, попавшие в сексуальную эксплуатацию, и др.).

3. Определение ключевых статей Женской Конвенции. Это исследование *правовых* аспектов в вашем отчете. Обратите внимание на соответствующие положения Конвенции, описывающие права, нарушаемые непосредственно или в результате других нарушений, и сущность их обязательств. То есть, требуется ли изменение законодательства, улучшение образования, выяснение существующих нарушений прав со стороны негосударственного сектора? Для иллюстрации этого процесса ниже приводится список положений Женской Конвенции и Пакта, которые могут быть применены и проанализированы в вашем альтернатив-

ном отчете, сфокусированном на насилии в отношении женщин, как основной теме или проблеме.

Насилие в отношении женщин по Женской Конвенции

Нужно отметить, что за исключением Статьи 6, относительно нелегального вывоза и торговли женщинами (траффика женщин) и эксплуатации проституции, Женская Конвенция напрямую не касается вопросов насилия в отношении женщин. Тем не менее, Комитет пришел к выводу, что такое насилие является формой сексуальной дискриминации, и включил его в круг вопросов Женской Конвенции. НПО должны рассмотреть Генеральные Рекомендации по этим вопросам:⁶

- Генеральная Рекомендация 12 требует у государств-участников включать в свои отчеты информацию, относящуюся ко всем формам и установленным нормам в области насилия в отношении женщин;

- Генеральная Рекомендация 14 касается генитальных обрезаний и дает предложения и рекомендации по устранению такой практики;

- Генеральная Рекомендация 19 является в Конвенции первой «перекрестной» общей рекомендацией, которая недвусмысленно определяет насилие в отношении женщин как **половую дискриминацию и нарушение международно гарантированных прав человека**, независимо от принятых государствами или частными лицами обязательств, в общественной или частной жизни. С помощью такого определения насилия в отношении женщин, как дискриминации, независимо от нарушителя, Комитет включил в круг обязательств государств-участников Женской Конвенции обязательства по ликвидации насилия против женщин. Генеральная Рекомендация 19 обозначила карательные, реабилитационные, превентивные и защитные меры, которые государства должны применять при исполнении своих обязательств.

⁶ Секция из «Оценки положения женщин», стр. 8.

Насилие в отношении женщин в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах

Согласно разработанным в Пакте положениям о человеческих правах мужчин и женщин, многие нарушения в области насилия в отношении женщин могут также содержать нарушения женских гражданских и политических прав. НПО могут просмотреть следующие положения Пакта по этим вопросам:

- Статья 2 обязывает государства-участники уважать и обеспечивать права без какого-либо различия, включая пол. Она также требует у государств-участников принимать необходимые меры по внесению поправок в законодательство, если оно не соответствует Пакту.

- Статья 3 обязывает обеспечить «равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в Пакте».

- Статья 6 (право на жизнь) и Статья 7 (право о том, что никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию) могут применяться в качестве запрещающих многие виды насилия в отношении женщин.

- В связи с нелегальным вывозом и торговлей женщинами (траффиком женщин), Статья 8, запрещающая рабство, работорговлю, подневольное состояние и принуждение к труду, также может применяться.

- В связи с бытовым насилием, Статья 23 обуславливает, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны государства, которое обязано «принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении».

Альтернативные отчеты, сделанные в рамках положений Пакта, должны посылаться **не** в Комитет Женской Конвенции, а в

Комитет по Правам Человека, который является органом ООН по мониторингу Пакта⁷.

4. Идентификация существующих законов и документов по обязательствам государства. В меру своих знаний, сделайте общий набросок законов и норм, применимых к ситуациям, описанным в вашем отчете. Определите конкретные организации или лица, ответственные за обеспечение гендерного равенства в области, описанной в вашем отчете, и включите ваше понимание отношения национальной Конституции к описанной вами ситуации. Определите лиц, нуждающихся в тренингах или в понимании этих законов: судей, полицейских, прокуроров, адвокатов, школьных администраторов, учителей и т.д. Покажите, как эти законы могли бы быть применены к описанной в вашем отчете ситуации. Объясните, смогли ли бы женщины, и каким образом, извлечь пользу из этих законов на национальном и местном уровнях.

5. Идентификация законодательных препятствий на пути к осуществлению прав женщин. Ссылаясь на проблемы или темы выбранного вами фокуса, обсудите препятствия, не дающие обеспечить женщин полной защитой их прав на национальном и местном уровнях. Включите также препятствия, встречающиеся в частной сфере – например, в семье, бизнесе, частных школах, или церквях. Проверьте все факты, влияющие на женщин, включая такие вопросы, как доступ к образованию, информации или ресурсам. Обозначьте специфические препятствия, например, то, что женщины не могут позволить себе консультацию юриста, или, что они слишком далеко живут от судов, чтобы искать там законного правосудия. Обсудите, влияет ли существующее законодательство на ситуацию, описанную вами в отчете, и эффективны ли действия НПО (женских организаций, сервисных служб, союзов и др.), направленные на улучшение данной ситуации.

Также подробно опишите, каким образом отношение общества, традиции, средства массовой информации, и такие вещи,

⁷ Альтернативные отчеты по Пакту должны посылаться по адресу: Human Rights Committee, Palais des Nations, 8-14 Avenue de La Paix, 1211 Geneve 10 Suisse. Сопроводительное письмо должно быть адресовано Секретарию Комитета по правам человека г-ну Эрику Тистунэ (Mr. Eric Tistouné).



