

Путеводитель участия гражданского общества в процессе Универсального периодического обзора (УПО)

УПО является самым новаторским механизмом Совета ООН по правам человека (СПЧ). В рамках этого механизма, периодически Советом рассматривается ситуация с соблюдением прав человека во всех государствах-членах ООН (4-летний цикл – 48 стран в год). Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи № 60/251 и резолюции Совета № 5/1, задача обзора заключается в определении того, как все государства-члены ООН выполняют свои международные обязательства в области защиты прав человека. Гражданское общество должно играть существенную роль, внося, таким образом, свой вклад в успех УПО и СПЧ в целом.

Задача настоящего Путеводителя состоит в поддержке участия гражданского общества в УПО. Предлагаются действия и стратегии для каждого этапа обзора:

- 1) Этап 1 – Составление 3 докладов, которые будут рассматриваться в ходе проведения обзора;
- 2) Этап 2 – Интерактивный диалог: 3-часовая сессия в Женеве для рассмотрения докладов, составленных на этапе 1 – рассматриваемое государство (РГ) устно представляет свой доклад, отвечает на вопросы и получает рекомендации;
- 3) Этап 3 – Утверждение итогового доклада, содержащего рекомендации, которые РГ должно реализовать; и
- 4) Этап 4 – Проверка выполнения рекомендаций и подготовка к следующему обзору.

В приведенной ниже таблице для каждого этапа указывается:

- 1) Базовая информация о задачах и правилах процедуры;
- 2) Идеи относительно того, как гражданское общество может участвовать в УПО;
- 3) Потенциальные проблемы при работе с УПО;
- 4) Советы, основанные на конкретном опыте.

Организация Conectas твердо убеждена, что участие гражданского общества на каждом этапе УПО имеет решающее значение. Кроме того, мы считаем, что УПО будет успешным, только если эта инициатива будет рассматриваться как постоянный национальный процесс с некоторыми важными моментами в Женеве, а не наоборот. Мы надеемся, что Путеводитель поможет гражданскому обществу двигаться в этом направлении!

Гражданское общество и УПО

- Гражданское общество состоит не только из НПО, но включает также национальные институты по правам человека, представителей научных кругов и другие группы;
- УПО является важным механизмом, но это не единственное средство участия в работе органов ООН;
- Нет необходимости работать в течение всего процесса, для своего участия можно выбрать конкретные области;
- УПО следует рассматривать как постоянный национальный процесс с долговременными последствиями, а не только как международное обязательство;
- Чтобы определить четкую стратегию работы с УПО, важно понимать, чего следует ожидать, и что можно сделать к концу процесса обзора;
- **Нет никакой формулы!** Действия следует определять для каждой страны, с учетом конкретной ситуации (например, учитывать соображения безопасности);

- Важным инструментом может стать работа со средствами массовой информации;
- Важно получать информацию и знать о крайних сроках, определенных Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) (такие сведения можно получить на сайте);
- Помимо участия в УПО в качестве рассматриваемой страны, ваша страна может участвовать в обзорах других стран, поэтому важно работать не только с обзором вашей собственной страны, но и оказывать влияние, чтобы ваша страна эффективно участвовала в обзорах других стран;
- Очень важно наладить сотрудничество с другими НПО и обмениваться передовым опытом.

ЭТАП 1 – СОСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ

Основой для обзора каждой страны являются три доклада: национальный доклад, составляемые РГ, доклад заинтересованных сторон, и доклад, содержащий информацию, полученную другими органами ООН относительно РГ.

А) ПРОЦЕСС КОНСУЛЬТАЦИЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

Информация, подготовленная рассматриваемым государством (РГ), которая может быть оформлена в виде национального доклада для рассмотрения в СПЧ (20 страниц или устная презентация). Письменный доклад РС должно отправить в УВКПЧ приблизительно за три месяца до Интерактивного диалога (этап 2). Согласно резолюции Совета № 5/1, государствам рекомендуется проводить широкие общенациональные консультации.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- Лоббировать РГ, чтобы в стране своевременно проводились широкие общенациональные консультации;
- Участвовать в процессе национальных консультаций;
- Работать с представителями законодательной и судебной ветвей власти, а не только с исполнительной властью;
- Проводить кампании или подавать письменную информацию РГ, чтобы в национальный доклад были включены соответствующие темы или проблемные вопросы, а также добровольные обязательства;
- Высказывать комментарии по проекту или окончательному варианту письменного доклада, если РГ обеспечивает его доступность; и
- Выступать с осуждением в случае отсутствия консультаций и/или письменного доклада, если РГ принимает решение представить свои соображения в устной форме.

СОВЕТЫ

- В процессе консультаций можно использовать «письменные инструменты» (например, анкеты и другие бланки);
- РГ должно разместить информацию о процессе консультаций на своем сайте и распространять эту информацию другими способами;
- Общественные слушания в Парламенте могут быть более демократичными и официальными, чем закрытые совещания;

- Важно оказывать на РГ давление, чтобы в национальный доклад была включена информация о том, как реализуются прежние рекомендации ООН;
- Участие в «мнимых» консультациях может быть отрицательным – должны быть критерии для определения того, проводится ли процесс правильно или нет;
- Национальные правозащитные институты могут играть важную роль, оказывая влияние на содержание доклада

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Сроки и предсказуемость процесса консультаций;
- Распределение обязанностей среди заинтересованных сторон и отсутствие ясности относительно роли НПО;
- Ограничение объема (числа страниц) доклада может повлиять на его содержание;
- Представительность – кто должен участвовать и как можно этого добиться – например, доступ к информации, человеческим и финансовым ресурсам;
- Отсутствие национального процесса консультаций в определенных странах;
- Отказ некоторых стран от подачи письменного доклада в пользу только устной презентации; и
- Расхождения между реальным положением дел и тем, что РГ сообщает публично или в своем докладе (презентации).

ЭТАП 1 – СОСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ

Основой для обзора каждой страны являются три доклада: национальный доклад, составляемые РГ, доклад заинтересованных сторон, и доклад, содержащий информацию, полученную другими органами ООН относительно РГ.

В) ДОКЛАД ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

НПО, национальные правозащитные институты и другие заинтересованные стороны могут отправить информацию (объемом 5 страниц или 10 страниц в случае совместного документа + приложения) в Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), где все документы сводятся в единый доклад (10 страниц). Очень важно знать и соблюдать крайние сроки! Информацию следует направлять в адрес УВКПЧ приблизительно за 6 месяцев до Интерактивного диалога (этап 2), только по электронной почте (uprsubmissions@ohchr.org) и согласно инструкциям, разработанным УВКПЧ (с инструкциями и календарным графиком можно ознакомиться на сайте УПО УВКПЧ).

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- Отправить информацию в УВКПЧ либо самостоятельно, либо совместно с другими организациями;
- После отправки информации в УВКПЧ направить этот же документ в адрес миссий в Женеве, тройке (группе из 3 стран, которые содействуют проведению каждого обзора) и отдельным посольствам на национальном уровне; и
- Если риск безопасности отсутствует, направить этот же документ РГ, чтобы проинформировать о поданном материале и попросить прокомментировать проблемы, которые в нем поднимаются.

СОВЕТЫ

- Важно создать атмосферу доверия с УВКПЧ – инвестировать в налаживание связей;
- Важно создавать коалиции, чтобы избежать дублирования усилий и информации; и
- Следует проверить, получена ли ваша информация УВКПЧ и размещена ли она на сайте Управления.

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Соблюдение крайних сроков и понимание того, что заинтересованные стороны должны отправить информацию в адрес УВКПЧ до того, как РГ отправит свой доклад;
- Языковые барьеры – информацию следует направлять в УВКПЧ на одном из официальных языков ООН, предпочтительно на английском, французском или испанском;
- Знание «терминологии ООН» и ограничений по числу страниц;
- Точность доклада, подготовленного УВКПЧ;
- Существенно важны надежность и известность заинтересованных сторон, чтобы их информация была включена в доклад заинтересованных сторон; и
- Стремление создавать коалиции, даже зная, что группы гражданского общества могут расходиться во мнениях по конкретным вопросам/темам.

ЭТАП 1 – СОСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ

Основой для обзора каждой страны являются три доклада: национальный доклад, составляемые РГ, доклад заинтересованных сторон, и доклад, содержащий информацию, полученную другими органами ООН относительно РГ.

С) Информационный доклад ООН

УВКПЧ составляет доклад, в который включается информация, содержащаяся в докладах специальных процедур, договорных правозащитных органов и других органов ООН (10 страниц)

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- Направить информацию косвенно – через доклады, подаваемые в договорные органы, отправляя информацию в специальные процедуры или способствуя тому, чтобы специальные процедуры обнародовали информацию; и
- После опубликования документа:
 - Прочитать документ и если в нем приводится неточная информация – попросить внести исправления; и
 - Использовать доклад и рекомендации ООН, чтобы высказывать более обоснованные требования.

СОВЕТЫ

- Использовать средства массовой информации для распространения доклада ООН.

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Точность сведений в докладе, подготовленном УВКПЧ; и
- Огромный объем информации ООН, что затрудняет возможность делать обобщения/определять приоритеты.

ЭТАП 2 – ИНТЕРАКТИВНЫЙ ДИАЛОГ

Интерактивный диалог – это 3-часовая сессия Рабочей группы СПЧ в Женеве, на которой рассматриваются три упоминавшихся выше доклада.

В состав Рабочей группы входят все 47 государств-членов СПЧ и наблюдатели, которые могут высказывать комментарии, задавать вопросы и формулировать рекомендации рассматриваемому государству (РГ).

А) ДО

В течение года проводится 3 сессии Рабочей группы – в феврале, мае и декабре. На каждой сессии рассматривается 16 государств (проверьте расписание на 2008-2011 гг).

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- Оказывать влияние на устную презентацию РГ (чтобы подчеркнуть или включить вопросы, которые отсутствуют в письменном докладе);
- Оказывать давление на РГ, чтобы оно добровольно взяло на себя обязательства до своей презентации в Женеве или во время презентации;
- Влиять на состав делегации РГ (РГ может включать независимых экспертов в состав делегации, участвующей в интерактивном диалоге); и
- Лоббировать государства, чтобы они задавали определенные вопросы или давали конкретные рекомендации РГ – это можно делать через министров иностранных дел, делегации в Женеве или посольства на национальном уровне.

СОВЕТЫ

- Держать в курсе дела партнерские НПО и контакты в Женеве, включая УВКПЧ;
- Лоббировать как южные, так и северные государства, чтобы не допускать избирательности и не политизировать процесс;
- Определить страны, занимающие дружественную позицию по вопросам, вызывающим нашу озабоченность – с помощью НПО, которые регулярно работают с СПЧ;
- Анализ конкретных примеров – выяснить, как НПО лоббируют государства, чтобы они задавали вопросы и давали рекомендации. Например, посмотрите документ НПО по Бразилии (см. документ, подготовленный НПО Connectas и GAJOP).

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Установление полезных контактов на национальном и международном уровне (знать «кто есть кто»);
- Определение «дружественных» или стратегических государств;
- Некоторые вопросы замалчиваются, и их включение в доклад зависит от наличия квалифицированных НПО и «дружественных» государств (например, сексуальные права).

ЭТАП 2 – ИНТЕРАКТИВНЫЙ ДИАЛОГ

Интерактивный диалог – это 3-часовая сессия Рабочей группы СПЧ в Женеве, на которой рассматриваются три упоминавшихся выше доклада.

В состав Рабочей группы входят все 47 государств-членов СПЧ и наблюдатели, которые могут высказывать комментарии, задавать вопросы и формулировать рекомендации рассматриваемому государству (РГ).

В) ВО ВРЕМЯ

Представителям НПО, имеющим консультативный статус ЭКОСОС, разрешено присутствовать в зале заседаний, но они не могут выступать. После изучения в Рабочей группе, УВКПЧ составляет доклад, в котором обобщаются дискуссии, вопросы и рекомендации. Этот доклад принимается Рабочей группой, а затем официально еще раз утверждается на регулярной сессии СПЧ (в марте, июне или сентябре). В нем отражены рекомендации, которые РГ принимает или отклоняет (этап 3). Все сессии Рабочей группы транслируются в Интернете.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- Присутствовать на заседании Рабочей группы, чтобы:
 - Лоббировать делегации, чтобы они задавали вопросы и делали рекомендации;
 - Организовывать или участвовать во встречах с представителями ООН, государств и НПО;
 - Быть внимательным наблюдателем;
 - Организовывать сопутствующие мероприятия или участвовать в таких мероприятиях;
 - Оказывать давление на представителей РГ, чтобы они отвечали на заданные устно вопросы и принимали рекомендации (что отражается в докладе, подготовленном секретариатом – УВКПЧ – во время заседания);
 - Работать с национальными и международными средствами массовой информации.
- После заседания Рабочей группы через Интернет-трансляцию самостоятельно или путем организации мероприятий на национальном уровне собрать другие заинтересованные стороны. Это может укрепить весь процесс и придать нужный импульс; и
- Распространять рекомендации Рабочей группы среди средств массовой информации и организаций гражданского общества.

СОВЕТЫ

- Освещать сессии УПО в средствах массовой информации в режиме реального времени/организовывать общенациональные мероприятия;
- Обратиться к партнеру в Женеве с просьбой присутствовать на интерактивном диалоге и держать вас в курсе;
- В рамках некоторых учебных и правозащитных программ предлагается поддержка НПО в том, чтобы они присутствовали на сессиях СПЧ (например, в рамках учебного курса Международной службы по защите прав человека, International Service for Human Rights).

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Поиск ресурсов для поездки в Женеву.
- Прохождение аккредитации для получения консультативного статуса ЭКОСОС.
- На этом позднем этапе трудно поднимать вопросы.
- Следует сознавать, что устная презентация РГ может отличаться от письменного доклада и от реальной ситуации на местах.

ЭТАП 3 – УТВЕРЖДЕНИЕ ИТОГОВОГО ДОКЛАДА

Доклад, подготовленный УВКПЧ во время интерактивного диалога, который Рабочая группа официально утверждает на второй следующей сессии СПЧ, и который называется «Итоговый доклад». Это тот момент, когда РГ окончательно принимает или отклоняет каждую рекомендацию.

А) ДО

Доклад, утвержденный на заседании Рабочей группы, также должен быть утвержден на пленарном заседании КПЧ после Интерактивного диалога (в марте, июне или сентябре). Документ называется «Итоговый доклад», в него могут вноситься изменения и/или исправления.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- Проверить точность доклада, сверяя его содержание с архивами в Интернете (Интернет-трансляцией);
 1. Сравнить его с докладом, составленным УВКПЧ;
 2. При необходимости, попросить о внесении исправлений – направить письмо в адрес УВКПЧ, тройки и делегации РГ в Женеве; и
 3. Если необходимо, перевести и распространить доклад;
- Руководствуясь стенограммой, оказывать на правительство давление, чтобы оно ответило на вопросы, оставленные без ответа во время Интерактивного диалога.

СОВЕТЫ

- Оказывать давление на РГ, чтобы они приняло все рекомендации, сообщало, как будет их реализовывать, и приняло на себя более четкие обязательства.

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- «Держать руку на пульсе» после сессии Рабочей группы (этап 2) до утверждения итогового доклада (этап 3); и
- Поддерживать интерес со стороны средств массовой информации, которые обычно теряют интерес после сессии Рабочей группы.

ЭТАП 3 – УТВЕРЖДЕНИЕ ИТОГОВОГО ДОКЛАДА

Доклад, подготовленный УВКПЧ во время интерактивного диалога, который Рабочая группа официально утверждает на второй следующей сессии СПЧ, и который называется

«Итоговый доклад». Это тот момент, когда РГ окончательно принимает или отклоняет каждую рекомендацию.

Это единственный момент, когда представители НПО получают возможность выступить.

А) ВО ВРЕМЯ ЗАСЕДАНИЯ

На заседании могут присутствовать представители НПО, имеющих консультативный статус ЭКОСОС. Более того, это единственный момент, когда представители НПО могут выступить с комментариями по итоговому докладу. Поэтому присутствие на пленарном заседании может быть не менее важным, чем присутствие на сессии Рабочей группы во время Интерактивного диалога, где представители НПО не имеют возможности выступать. Все сессии Рабочей группы транслируются в Интернете (см. трансляции Рабочей группы).

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- Присутствовать на заседаниях, чтобы:
 - Выступить или высказать комментарии относительно всех этапов УПО, так как это первый и единственный момент, когда представители НПО могут высказываться устно;
 - Поддерживать и участвовать в «сопутствующих мероприятиях»;
 - Работать с международными и национальными средствами массовой информации;
- Следить за Интернет-трансляцией заседания, на котором проходит утверждение итогового доклада; и
- Распространять итоговый доклад и содержащиеся в нем рекомендации среди средств массовой информации и организаций гражданского общества.

СОВЕТЫ

- Если вы не можете присутствовать на заседании, попросите партнера в Женеве, чтобы его представители присутствовали на заседании и держали вас в курсе;
- Как можно раньше попросите РГ распространить информацию о его позиции относительно признания или отклонения рекомендаций, лучше это сделать до рассмотрения итогового доклада;
- Выступая на заседании: (1) в своем выступлении придерживайтесь тех вопросов, которые отражены в итоговом докладе, (2) привлечите внимание к рекомендациям, принятым или отклоненным РГ, и сделайте по ним критические замечания, и (3) спросите у РГ, как руководство страны будет реализовывать рекомендации УПО, и как гражданское общество будет участвовать в этом процессе;
- Важно поблагодарить государства, которые высказали содержательные комментарии, задавали вопросы или давали рекомендации (например, отправив письмо делегациям в Женеве).

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Прохождение аккредитации для получения консультативного статуса ЭКОСОС и привлечение финансирования для поездки в Женеву на заседание;
- Представителям НПО предоставляют слово всего за несколько минут до утверждения итогового доклада, поэтому они должны сознавать, что не могут

изменить содержание доклада на этом этапе, но могут заложить основу для проверки выполнения рекомендаций;

- Государства часто не распространяют свои окончательные решения относительно признания или отклонения рекомендаций заранее, поэтому представители НПО не могут комментировать позицию РГ, когда им предоставляется слово.
- Недостаточный уровень участия национальных НПО; и
- В случае финансовых ограничений, НПО должны решать, будут ли их представители присутствовать на интерактивном диалоге или на заседании СПЧ при утверждении итогового доклада (в идеале, нужно присутствовать как на сессии Рабочей группы, так и на заседании СПЧ).

ЭТАП 4 – ПРОВЕРКА ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ И ПОДГОТОВКА К СЛЕДУЮЩЕМУ ОБЗОРУ

Обзор проводится в отношении каждого государства один раз в четыре года, и реализация рекомендаций является основой для следующих обзоров.

А) ПОСТОЯННО

Работа гражданского общества должна быть направлена на реализацию рекомендаций УПО на национальном уровне.

Без этого УПО не будет оказывать конкретного воздействия на местах и утратит свое значение и надежность.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ

- При необходимости, сделать перевод и распространять рекомендации УПО среди организаций гражданского общества и государственных органов, помимо министерства иностранных дел;
- Задавать правительству вопросы о плане действий по реализации рекомендаций и обращаться в государственные органы с просьбой включить рекомендации в свои планы;
- Определять, какими рекомендациями будет заниматься ваша организация, и как она будет действовать (можно заниматься рекомендациями, которые были отклонены РГ);
- Способствовать обмену мнениями и консультациям с гражданским обществом и представителями государственных органов относительно планов по реализации рекомендаций;
- Направлять информацию в Совет, договорные органы и другие соответствующие органы о положении дел с реализацией рекомендаций;
- Оказывать давление с целью принятия последующих мер со стороны СПЧ; и
- Начинать работу по следующему циклу обзора.

СОВЕТЫ

- Перевести рекомендации на ваш национальный язык и как можно шире их распространять;
- При малейшей возможности следует работать не только с министерством иностранных дел, а стараться наладить тесные рабочие контакты с другими

министерствам и ведомствами, ответственными за вопросы, поднимаемые в рекомендациях.

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Определение приоритетов и конкретных стратегий для работы по контролю выполнения рекомендаций;
- Включение работы с органами ООН в рабочие планы НПО;
- Комплексная работа с рекомендациями других механизмов ООН, таких как договорные органы и службы специальных докладчиков; и
- Многие рекомендации формулируются нечетко, что затрудняет работу по контролю их реализации.

«Путеводитель участия гражданского общества в УПО» является результатом «Второго стратегического совещания по участию гражданского общества в работе Совета ООН по правам человека: оценка УПО 2008 и планы на 2009 год», организованного организацией Conectas Human Rights в партнерстве с Международной службой по защите прав человека (ISHR). Совещание проходило 7-8 ноября 2008 года в Сан-Паулу (Бразилия). В работе совещания принимали участие 19 представителей НПО, национальных институтов по правам человека и университетов из 12 стран, в которых процесс УПО проходил в 2008 году или будет проводиться в 2009-2010 гг.

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ, ХАРАКТЕРНЫЕ ДЛЯ РАБОТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ПРАВОЗАЩИТНОЙ СИСТЕМОЙ ООН

- Знания;
- Языковые барьеры;
- Доступ к информации в общем, и к документам ООН;
- Ресурсы – включая долгосрочные ресурсы, так как для достижения результатов нужно время;
- Определение конкретных стратегий, измерение воздействия и широкое освещение наших действий;
- Установление полезных контактов на национальном и международном уровне (знать «кто есть кто»);
- Базирование организации не в Женеве;
- Вера в целесообразность работы с ООН.

Составитель: CONECTAS Human Rights