

КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

ОБЩ КОМЕНТАР № 5 (2003)

Общи мерки за изпълнение
на Конвенцията за правата на детето
(членове 4 и 42 и член 44, параграф 6)



КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Тридесет и четвърта сесия

Женева, 19 септември – 3 октомври 2003 г.



**КОНВЕНЦИЯ
ЗА ПРАВАТА
НА ДЕТЕТО**

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2003/5
27 ноември 2003 г.

Оригинал: АНГЛИЙСКИ

КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Тридесет и четвърта сесия

Женева, 19 септември – 3 октомври 2003 г.

ОБЩ КОМЕНТАР № 5 (2003)

**Общи мерки за изпълнение
на Конвенцията за правата на детето
(членове 4 и 42 и член 44, параграф 6)**

(неофициален превод)

На 20 ноември 2014 г. се отбелязват 25 години от приемането на Конвенцията на ООН за правата на детето – първият юридически обвързващ международен документ, който утвърждава човешките права на всички деца. По този повод представяме на български език Общите коментари на Комитета по правата на детето, които разясняват Конвенцията, и се надяваме да улесним и подпомогнем нейното прилагане в България.

Детски фонд на Организацията на Обединените Нации (УНИЦЕФ)
бул. „Ал. Дондуков“ № 87, ет. 2, София 1504

За повече информация моля посетете нашият сайт: www.unicef.bg

Снимка на корицата: © УНИЦЕФ България/Мирела Вавова/2014

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	5
Член 4	5
I. ВЪВЕДЕНИЕ	6
II. ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА РЕЗЕРВИТЕ	12
III. РАТИФИКАЦИЯ НА ДРУГИ КЛЮЧОВИ МЕЖДУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА	14
IV. ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ.....	15
V. ВЪЗМОЖНОСТ ЗА СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НА ПРАВАТА.....	18
VI. АДМИНИСТРАТИВНИ И ДРУГИ МЕРКИ	19
А. Разработване на комплексна национална стратегия, чиито принципи се коренят в Конвенцията	19
Б. Съгласуване на изпълнението на правата на децата	22
В. Децентрализация, федерализация и делегиране	23
Г. Приватизация	24
Д. Наблюдение на изпълнението – необходимостта от предварителна и текуща оценка на въздействието върху децата ...	25
Е. Събиране и анализ на данни и разработване на показатели	26
Ж. Придаване на видимост на децата в бюджетите.....	27
З. Обучение и изграждане на капацитет.....	28
И. Сътрудничество с гражданското общество.....	29
Й. Международно сътрудничество	30
К. Независими институции по правата на човека	32
Член 42: Запознаване на възрастните и децата с Конвенцията.....	32
Член 44, параграф 6: Предоставяне на широк достъп до докладите по Конвенцията	34
Приложение I	38
РАТИФИКАЦИЯ НА ДРУГИ КЛЮЧОВИ МЕЖДУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА	

ПРЕДГОВОР

Комитетът по правата на детето изготви този общ коментар с цел очертаване задълженията на държавите – страни по Конвенцията, за разработване на така наречените от него „обща мерки за изпълнение“. Различните съставни части на това понятие са сложни и Комитетът подчертава, че вероятно с времето ще издаде по-подробни общи коментари относно отделните елементи, за да разшири настоящите общи очертания. В своя общ коментар № 2 (2002) със заглавие „Ролята на независимите национални институции по правата на човека в утвърждаването и закрилата на правата на детето“ той вече е развил това понятие по-подробно.

ЧЛЕН 4

„Държавите – страни по Конвенцията, са длъжни да предприемат всички необходими законодателни, административни и други мерки за осъществяване правата, признати в тази Конвенция. По отношение на икономическите, социалните и културните права държавите – страни по Конвенцията, предприемат такива мерки в максималната степен, възможна с оглед на техните ресурси, и когато е необходимо, в рамките на международното сътрудничество.“

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Когато държава ратифицира Конвенцията за правата на детето, съгласно международното право тя поема задължения да я изпълнява. Изпълнението е процесът, при който държавите – страни по Конвенцията, предприемат действия, за да осигурят осъществяването на всички права по Конвенцията за всички деца в своята юрисдикция.¹ Член 4 изисква държавите – страни по Конвенцията, да предприемат “всички необходими законодателни, административни

GE.03-45514 (E) 281103

и други мерки“ за изпълнение на заложените в Конвенцията права. Макар че задълженията по Конвенцията се поемат от държавата, е необходимо със задачата по изпълнението им – т.е. практическото осъществяване на човешките права на децата в действителност – да бъдат ангажирани всички сектори на обществото и, разбира се, самите деца. От основно значение е да се гарантира пълната съвместимост на цялото вътрешно законодателство с Конвенцията, както и възможността нейните принципи и разпоредби да се прилагат пряко и спазването им да се налага по подходящ начин. Освен това Комитетът по правата на детето е установил широк диапазон от мерки, необходими с оглед на ефективното изпълнение, включително развитие на специални структури и дейности по наблюдение, обучение и др. на всички равнища в изпълнителната, законодателната и съдебната власт.²

2. При периодичното разглеждане на представяните от държавите – страни по Конвенцията доклади съгласно същата Комитетът обръща особено внимание на съдържанието на използвания от него термин „обща мерка за изпълнение“. В своите заключителни наблюдения, които изготвя след разглеждането на докладите, Комитетът дава конкретни препоръки във връзка с общите мерки. Той очаква от съответната държава – страна по Конвенцията да опише в следващия си периодичен доклад мерките, които е взела в отговор на тези препоръки. Насоките на Комитета за докладване подреждат разпоредбите на Конвенцията в групи,³ като първата от тях се отнася до „общите мерки за изпълнение“ и съчетава член 4, член 42 (задължението за широко оповестяване на съдържанието на Конвенцията сред деца и възрастни; вж. точка 66 по-долу) и член 44, параграф 6 (задължение-

то докладите да бъдат широко достъпни в съответната държава; вж. точка 71 по-долу).

3. В допълнение към тези разпоредби член 2 установява други общи задължения по изпълнението: „Държавите – страни по Конвенцията, зачитат и осигуряват правата, предвидени в тази Конвенция, на всяко дете в пределите на своята юрисдикция без каквато и да е дискриминация...“.

4. Освен това съгласно член 3, параграф 2, „Държавите – страни по Конвенцията, се задължават да осигурят на детето такава закрила и грижи, каквито са необходими за неговото благосъстояние, като се вземат предвид правата и задълженията на неговите родители, законни настойници или на другите лица, отговорни по закон за него, и за тази цел те предприемат всички необходими законодателни и административни мерки.“⁴

5. В международното право в областта на правата на човека съществуват разпоредби, сходни с член 4 от Конвенцията, които установяват цялостните задължения по изпълнение, например член 2 от Международния пакт за граждански и политически права и член 2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права. Комитетът по правата на човека и Комитетът по икономически, социални и културни права са издали общи коментари по тези разпоредби, които следва да се възприемат като допълващи настоящия общ коментар и са споменати по-долу.

6. Като отразява общото задължение на държавите – страни по Конвенцията по изпълнение на същата, в член 4, изречение второ се прокарва разграничение между гражданските и политически права и икономическите, социални и културни права: „По отношение на икономическите, социалните и културните права държавите – страни по Конвенцията, предприемат такива мерки в максималната степен, възможно с оглед на техните ресурси, и когато е необходимо, в рамките на международното сътрудничество.“ Няма просто, нито пък някакво императивно разделение на правата на човека по принцип или на правата по Конвенцията в тези две категории. Насоките на Комитета по отношение на докладването групират членове 7, 8, 13-17 и член 37, буква „а“ под заглавието „Граждански права и свободи“, но с ог-

лед на контекста сочат, че това не са единствените заложи в Конвенцията граждански и политически права. Действително, ясно е, че много други разпоредби, включително членове 2, 3, 6 и 12 от Конвенцията съдържат елементи, които съставляват граждански/политически права, с което отразяват взаимната зависимост и неделимостта на всички права на човека. Ползването с икономически, социални и културни права е неделимо свързано с ползването на граждански и политически права. Както е отбелязано в точка 25 по-долу, Комитетът е на мнение, че икономическите, социални и културни права, както и гражданските и политически права следва да се смятат като подлежащи на съдебен контрол.

7. Член 4, изречение второ отразява реалистичното схващане, че липсата на ресурси – финансови и други – може да възпрепятства пълното осъществяване на икономическите, социални и културни права в някои държави; с това се въвежда понятието за „прогресивно [постепенно] осъществяване“ на тези права: Необходимо е държавите да могат да покажат, че са изпълнили съответните мерки „в максималната степен, възможна с оглед на техните ресурси“ и при необходимост са потърсили международно сътрудничество. Когато държавите ратифицират Конвенцията, те поемат задължения не само да я изпълняват в рамките на своето върховенство, но и да допринасят посредством международно сътрудничество за изпълнението ѝ в световен мащаб (вж. точка 60 по-долу).

8. Това изречение наподобява формулировката, използвана в Международния пакт за икономически, социални и културни права, като Комитетът е напълно съгласен с Комитета по икономически, социални и културни права, че „дори когато наличните ресурси са очевидно недостатъчни, държавата – страна по Конвенцията, продължава да носи задължението да се стреми към гарантиране на възможно най-широко ползване със съответните права при преобладаващите обстоятелства...“.⁵ Независимо от икономическото им състояние, от държавите се изисква да предприемат всички възможни мерки за осъществяване на правата на детето, като обръщат специално внимание на групите в най-неблагоприятно положение.

9. Определените от Комитета и описани в този общ коментар общи мерки за изпълнение имат за цел да се способства пълното полз-

ване с всички заложи в Конвенцията права от всички деца чрез законодателни мерки, учредяване на съгласувателни и наблюдаващи органи, както държавни, така и независими, събиране на подробни данни, повишаване на осведомеността и обучение и разработване и изпълнение на подходящи политики, услуги и програми. Един от удовлетворителните резултати от приемането и почти всеобщата ратификация на Конвенцията е развитието на национално равнище на най-различни нови органи, структури и дейности, поставящи детето в центъра на вниманието и чувствителни към неговите нужди – звена по правата на децата в рамките на самите правителства, министри по въпросите на децата, междуправителствени комисии за децата, парламентарни комисии, анализи за въздействието върху децата, бюджети за децата и доклади за „Положението на правата на децата“, коалиции от НПО по правата на децата, омбудсмани по проблемите на децата, комисари по правата на децата и т.н.

10. Макар някои от тези промени да изглеждат до голяма степен косметични, тяхната поява най-малкото свидетелства за развитие във възприятията относно мястото на детето в обществото, желание за отреждане на по-висок политически приоритет на децата и повишаваща се чувствителност към въздействието на поведението на властта върху децата и техните човешки права.

11. Комитетът подчертава, че в контекста на Конвенцията държавите трябва да осъзнаят, че ролята им е да изпълняват категорични правни задължения към всяко дете без изключение. Осъществяването на човешките права на децата трябва да не се възприема като благотворителен процес в услуга на децата.

12. За ефективното изпълнение на Конвенцията в нейната цялост е необходимо развитие на гледна точка през призмата на правата на децата, която важи за всички равнища на изпълнителната, законодателната и съдебната власт, и особено в светлината на следните разпоредби на Конвенцията, определени от Комитета като общи принципи:

Член 2: задължението на държавите да зачитат и осигуряват права, предвидени в Конвенцията, на всяко дете в пределите на своето върховенство без каквато и да е дискриминация. Това задължение за

недопускане на дискриминация изисква държавите активно да определят отделните деца и групи деца, зачитането и осъществяването на чиито права би могло да изисква специални мерки. Например Комитетът изтъква по-специално необходимостта от разбивки на събираните данни, за да може да се установява наличието на дискриминация или потенциална такава. За справяне с дискриминацията може да са необходими промени в законодателството, администрацията и разпределението на ресурсите, както и образователни мерки за промяна на нагласите. Следва да се подчертае, че прилагането на принципа за равен достъп до ползване с правата без дискриминация не означава еднакво третиране. В свой общ коментар Комитетът по правата на човека е изтъкнал важността на предприемането на специални мерки с оглед намаляване или премахване на условията, които причиняват дискриминация.⁶

Член 3, параграф 1: висшите интереси на детето – първостепенно съображение при всички действия, отнасящи се до децата. Този член визира действията, предприемани от „обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи“. Принципът изисква активни мерки на всички правителствени, парламентарни и съдебни равнища. От всеки законодателен, административен и съдебен орган и институция се изисква да прилага принципа за висшите интереси, като системно отчита как неговите решения и действия засягат или ще засегнат правата и интересите на децата – например чрез предлаган или съществуващ закон или политика, административен или съдебен акт, включително такива, които не се отнасят пряко до децата, но косвено ги засягат.

Член 6: присъщото на детето право на живот и задължението на държавите – страни по Конвенцията да осигуряват в максимално възможна степен оцеляването и развитието на детето. Комитетът очаква държавите да тълкуват „развитие“ в най-широкия смисъл като холистично понятие, обхващащо физическото, умственото, духовното, моралното, психологическото и социалното развитие на детето. Мерките за изпълнение следва да са насочени към постигане на оптимално развитие за всички деца.

Член 12: правото на детето да изразява своите възгледи свободно по „всички въпроси, отнасящи се до него“, като на тези възгледи се придава съответното значение. Този принцип, който подчертава ролята

на детето на деен участник в утвърждаването, защитата и наблюдението на неговите права, се прилага еднакво за всички мерки, приети от държавите в изпълнение на Конвенцията.

Допускането на участие на децата в процесите на вземане на решения е положително предизвикателство, за което Комитетът установява, че все повече държави откликват на него. Предвид това, че към момента малко държави са намалили минималната възраст за участие в избори под 18 години, следва на още по-голямо основание да се подсигури зачитане възгледите на нямащите избирателни права деца от страна на правителствата и парламентите. За да има смисъл допитването до децата, е необходимо документите и процесите да станат достъпни. Създаването на впечатление за „вслушване“ в децата не е особено предизвикателство, докато придаването на надлежно значение на тези възгледи обаче изисква истинска промяна. Вслушването в децата не бива да се възприема като самоцел, а като средство държавите да привнесат във взаимодействието си с децата и в действията си от името на децата чувствителност към осъществяването на техните права.

Еднократните или редовни събития като детските парламенти могат да имат стимулиращо действие и да повишат обществената осведоменост. Член 12 обаче изисква последователна и постоянна система. Участието на децата и допитването до тях не бива и да е чисто формално, а да цели установяване на представителни възгледи. Наблягането на израза „въпроси, отнасящи се до него,“ в член 12, параграф 1 предполага установяване на възгледите на конкретни групи деца по конкретни въпроси – например децата, които са имали досег със съдебната система за непълнолетните, по отношение на предложенията за законодателни реформи в тази област, или осиновените деца и децата в осиновителски семейства по отношение на законите и политиките относно осиновяването. Важно е правителствата да развиват преки отношения с децата, а не просто отношения чрез посредничеството на неправителствените организации (НПО) или институциите по правата на човека. В ранните години от съществуването на Конвенцията НПО изиграха съществена роля във въвеждането на подходи, насочени към участието на децата, но е в интерес както на правителствата, така и на децата да има подходящ пряк контакт.

II. ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА РЕЗЕРВИТЕ

13. В своите насоки по докладването на общите мерки за изпълнение Комитетът най-напред приканва съответната държава – страна по Конвенцията да посочи дали смята за необходимо да поддържа изразените от нея резерви, ако има такива, или възнамерява да ги оттегли.⁷ Държавите – страни по Конвенцията имат правото да изразят резерви в момента на ратификацията на Конвенцията или на присъединяването към нея (член 51). Целта на Комитета да се осигури пълно и безусловно зачитане на човешките права на децата може да се постигне единствено ако държавите оттеглят резервите си. При разглеждането на докладите той неотменно препоръчва резервите да бъдат преразгледани и оттеглени. Когато след преразглеждане държава реши да запази определена резерва, Комитетът отправя към нея искане да включи в следващия си периодичен доклад пълно обяснение. Комитетът насочва вниманието на държавите – страни по Конвенцията към насърчителното отношение към преразглеждането и оттеглянето на резервите, изразено от Световната конференция по правата на човека.⁸

14. Член 2 от Виенската конвенция за правото на договорите определя „резерва“ като „едностранно изявление независимо от формата на изразяване или наименованието, направено от държава при подписване, ратификация, приемане, одобряване на договор или присъединяване към него, с което тя иска да изключи или промени правното действие на определени разпоредби на договора при тяхното прилагане по отношение на тази държава“. Във Виенската конвенция се отбелязва, че държавите имат право при ратификация на договор или присъединяване към него да изразят резерва, освен ако тя е „несъвместима с обекта и целите на договора“ (член 19).

15. Член 51, параграф 2 от Конвенцията за правата на детето също отразява това положение: „Не се допускат резерви, несъвместими с предмета и целите на тази Конвенция“. Комитетът изразява дълбока загриженост, че някои държави са направили резерви в очевидно нарушение на член 51, параграф 2, като са се позовали например на това, че спазването на Конвенцията се ограничава от съществуващата конституция или от законодателство на държавата, включително в някои случаи и от религиозните закони. Член 27 от Виенската кон-

венция за правото на договорите предвижда: „Страна по договор не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право като оправдание за неизпълнение на договора“.

16. Комитетът отбелязва, че в някои случаи държавите – страни по Конвенцията са повдигали официални възражения срещу такива широкообхватни резерви, изразени от други държави – страни по Конвенцията. Той приветства всякакви действия, които допринасят за осигуряване на възможно най-пълното спазване на Конвенцията във всички държави – страни по нея.

III. РАТИФИКАЦИЯ НА ДРУГИ КЛЮЧОВИ МЕЖДУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

17. Като част от процеса по разглеждане на общите мерки за изпълнение и в светлината на принципите на неделимост и взаимна зависимост на правата на човека Комитетът последователно и настоятелно призовава държавите – страни по Конвенцията да ратифицират двата факултативни протокола към Конвенцията за правата на детето (относно участието на деца във въоръжен конфликт и относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография) и останалите шест основни международни инструмента в областта на правата на човека, ако все още не са го сторили. По време на диалога си с държавите – страни по Конвенцията Комитетът често ги насърчава да обмислят ратифициране на други относими международни инструменти. Като приложение към този общ коментар е включен неизчерпателен списък с такива инструменти, който ще бъде периодично актуализиран от Комитета.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ

18. Комитетът е на мнение, че комплексното преразглеждане на цялото вътрешно законодателство и свързаните административни административни актове по прилагането му с оглед осигуряване пълното спазване на Конвенцията представлява задължение. Опитът му с разглеждането не само на първоначалните, но вече и на вторите и третите периодични доклади по Конвенцията сочи, че процесът на преразглеждане на национално равнище в повечето случаи е започнал, но трябва да бъде по-сериозен. В процеса на това преразглеждане е необходимо не само Конвенцията да се разглежда член по член, но и холистично, като се отчита взаимната зависимост и неделимост на правата на човека. Необходимо е преразглеждането да бъде постоянен процес, а не еднократно действие, и да обхваща както приетото законодателство, така и проектите за такова. И макар да е важно този процес на преразглеждане да бъде вграден в системата на всички имащи отношение органи на изпълнителната власт, би било от полза да се провежда и независимо преразглеждане например от парламентарни комисии и на парламентарни заседания, от институции по правата на човека, НПО, академичните среди, засегнатите деца, младежи и други.

19. Необходимо е държавите – страни по Конвенцията да подсигурят с всички подходящи средства правното действие на разпоредбите на Конвенцията в своите национални правни системи. Това продължава да бъде предизвикателство в много от държавите – страни по Конвенцията. От особено значение е необходимостта да се изясни степента на приложимост на Конвенцията в държави, в които се прилага принципът на „незабавно влизане в сила“, както и в други, в които се твърди, че Конвенцията „има конституционен статут“ или е включена в състава на националното законодателство.

20. Комитетът приветства включването на Конвенцията в националното законодателство, което е традиционният подход към изпълнението на международните инструменти в областта на правата на човека в някои, но не всички държави. Включването в националното законодателство означава възможност за пряко позоваване на разпоредбите на Конвенцията пред съдилищата и прякото им прилагане от националните органи, както и предимство на Конвенцията в случай

на противоречие с националното законодателство или обичайните практики. Само по себе си включването в националното законодателство не премахва необходимостта да се подсигури съответствието на цялото относимо национално законодателство, включително на актовете на местната власт и на обичайното право, с Конвенцията. Съгласно член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите в случай на противоречие със законодателството Конвенцията винаги следва да има предимство. Когато държава делегира законодателни правомощия на федеративни регионални или други териториални правителства, тя трябва да изисква от тези субординирани правителства да осъществяват законодателната дейност при спазване рамките на Конвенцията и да осигурят ефективно изпълнение на същата (вж. също точки 40 и сл. по-долу).

21. Някои държави са изтъквали пред Комитета аргумента, че включването в конституцията им на гаранции за правата на „всекиго“ е достатъчно, за да се осигури спазване на тези права по отношение на децата. Трябва обаче да се направи проверка дали приложимите права действително се осъществяват по отношение на децата и дали е възможно директното позоваване на тях пред съдилищата. Комитетът приветства включването в националните конституции на разпоредби относно правата на детето, отразяващи ключови принципи от Конвенцията. Това способства да се подчертае основното послание на Конвенцията – че наред с възрастните и децата са субекти на човешки права. Това включване обаче не гарантира автоматично спазване на правата на децата. За да се способства за цялостното изпълнение на тези права, включително, когато е приложимо, упражняването им от самите деца, биха могли да са необходими допълнителни законодателни и други мерки.

22. По-специално Комитетът подчертава важността да се гарантира, че националното законодателство отразява установените в Конвенцията общи принципи (членове 2, 3, 6 и 12 (вж. точка 12 по-горе)). Комитетът приветства разработването на консолидирани законодателни актове по правата на децата, които могат да очертаят и изтъкнат принципите на Конвенцията. Той обаче обръща внимание, че освен това е от основно значение всички относими „ресорни“ закони (за образованието, здравеопазването, правосъдието и т.н.) с последователност да отразяват принципите и стандартите на Конвенцията.

23. Комитетът насърчава всички държави – страни по Конвенцията в светлината на член 41 да приемат и изпълняват в кръга на своето върховенство разпоредби, които способстват за осъществяването на правата на детето в по-голяма степен, отколкото съдържащите се в Конвенцията разпоредби. Той подчертава, че останалите международни инструменти в областта на правата на човека се прилагат за всички лица, ненавършили 18-годишна възраст.

V. ВЪЗМОЖНОСТ ЗА СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НА ПРАВАТА

24. За да имат смисъл правата, трябва да са налице ефективни правни средства за защита при нарушения. Това изискване се подразбира от Конвенцията и системно се посочва в останалите шест основни международни договора в областта на правата на човека. Специалното, зависимо положение на децата създава действителни затруднения за тях при търсенето на правни средства за защита при нарушения на техните права. Ето защо е необходимо държавите да отделят особено внимание на осигуряването на ефективни, чувствителни към нуждите на детето производства, които да могат да се използват от децата и техните представители. Тези производства следва да включват предоставяне на разбираема за детето информация, консултации, застъпничество, включително подкрепа за самозастъпничество, както и достъп до производства по самостоятелно подаване на жалби и до съдилищата, като се осигурява необходимата правна и друга помощ. Когато бъде установено, че правата са нарушени, следва да има подходяща компенсация, включително обезщетение, а при необходимост – и мерки, способстващи за физическото и психологическо възстановяване, рехабилитацията и реинтеграцията, както изисква член 39.

25. Както е отбелязано в точка 6 по-горе, Комитетът подчертава, че икономическите, социални и културни права, както и гражданските и политически права, трябва да се смятат за подлежащи на съдебен контрол. От основно значение е националното законодателство да урежда правата достатъчно подробно, за да могат правните средства за защита при неспазване да бъдат ефективни.

VI. АДМИНИСТРАТИВНИ И ДРУГИ МЕРКИ

26. Комитетът не може да предпише подробно мерките, които всяка една държава – страна по Конвенцията би сметнала за подходящи за осигуряване на ефективно изпълнение на Конвенцията. От опита си в процеса на разглеждане на докладите на държавите – страни по Конвенцията и от постоянния си диалог с правителствата, с ООН и свързаните с нея агенции, с НПО и други компетентни органи през първото десетилетие от създаването си Комитетът е извлякъл някои ключови съвети за държавите.

27. Комитетът е на мнение, че за ефективното изпълнение на Конвенцията се изисква видимо съгласуване между различните ресори с оглед признаване и осъществяване правата на децата както в рамките на самото правителство, така и между различните равнища на изпълнителната власт и между правителството и гражданското общество – включително и по-специално самите деца и младежи. Неизбежно множество различни държавни органи, както и квазидържавни органи и организации засягат с дейността си въпроси във връзка с живота на децата и ползването им с техните права. Почти или изобщо няма държавни учреждения, които да не оказват пряко или косвено въздействие върху живота на децата. Необходимо е не само строго наблюдение на процеса по изпълнението, което да бъде въведено в управленските процеси на всички равнища, но също и независимо наблюдение от национални институции по правата на човека, НПО и други.

А. Разработване на комплексна национална стратегия, чиито принципи се коренят в Конвенцията

28. За да се утвърждават и зачитат правата на детето както от правителството като цяло, така и от всичките равнища в системата му, е необходимо те да работят въз основа на обединяваща, комплексна, градяща се върху правата национална стратегия, чиито принципи се коренят в Конвенцията.

29. Комитетът препоръчва разработването на комплексна национална стратегия или национален план за действие относно децата, градящ се върху рамката на Конвенцията. Комитетът очаква от дър-

жавите – страни по Конвенцията при разработването и/или преразглеждането на своите национални стратегии да вземат под внимание неговите препоръки, изразени в заключителните му наблюдения относно периодичните им доклади. За да бъде стратегията ефективна, е необходимо да е относима към положението на всички деца, както и към всички заложи в Конвенцията права. Необходимо е тя да се разработи чрез процес на допитване, включително до децата и младежите, както и до хората, които живеят и работят с тях. Както е отбелязано по-горе (точка 12), за да има смисъл, допитването до децата изисква специални, съобразени с техните нужди материали и процеси; не е достатъчно просто да се даде на децата достъп до процесите, приложими за възрастните.

30. Необходимо е да се обърне особено внимание на идентифицирането и даването на предимство на децата в маргинализирано и неравностойно положение. Заложеният в Конвенцията принцип на недопускане на дискриминация изисква всички гарантирани от Конвенцията права да бъдат признати за всички деца в пределите на върховенството на държавите. Както е отбелязано по-горе (точка 12), принципът на недопускане на дискриминация не е пречка за предприемане на специални мерки за намаляване на дискриминацията.

31. За да се придаде авторитетност на стратегията, е необходимо тя да бъде одобрена на най-високо държавно равнище. Освен това е необходимо да бъде свързана с планирането на развитието на национално равнище и да бъде предвидена в държавния бюджет; в противен случай стратегията може да остане изолирана от ключовите процеси на вземане на решения.

32. Стратегията не бива да бъде просто списък с добри намерения; тя трябва да включва описание на устойчив процес на осъществяване правата на децата на всички държавни равнища; тя трябва да бъде нещо повече от изложение на политики и принципи, да поставя действителни и постижими цели по отношение на пълния набор от икономически, социални и културни, както и граждански и политически права за всички деца. Комплексната национална стратегия може да бъде разработена в ресорни национални планове за действие – например в областите образование и здравеопазване – които да определят конкретни цели, целенасочени мерки за изпълнение и разпределението

на финансови и човешки ресурси. Стратегията неизбежно ще поставя приоритети, но не бива по никакъв начин да пренебрегва или размива подробните задължения, които държавите – страни по Конвенцията са приели съгласно нея. Необходимо е стратегията да бъде адекватно обезпечена с човешки и финансови ресурси.

33. Разработването на национална стратегия не е еднократна задача. След като бъде съставена, стратегията трябва да бъде широко разгласена на всички равнища на държавно управление и сред обществеността, включително децата (като бъде адаптирана за деца, както и преведена и подходящо оформена на съответните езици). Необходимо е стратегията да включва механизми за наблюдение и постоянно преразглеждане, редовно актуализиране, както и представяне на периодични доклади пред парламента и обществеността.

34. „Националните планове за действие“, които държавите бяха насърчени да разработят след първата Световна среща на върха по въпросите на децата, проведена през 1990 г., бяха обвързани с конкретните ангажименти, определени от присъствалите на срещата държави.⁹ Виенската декларация и програма за действие, приета на проведената през 1993 г. Световна конференция по правата на човека, призовава държавите да включат Конвенцията за правата на детето в своите национални планове за действие по правата на човека.¹⁰

35. Документът, приет в резултат на проведената през 2002 г. специалната сесия на Общото събрание на ООН относно децата, също ангажира държавите „да разработят или укрепят в спешен порядък, по възможност до края на 2003 г., национални, а когато е приложимо – и регионални планове за действие, включващи набор от конкретни, обвързани с крайни срокове, измерими цели и търсени резултати въз основа на този план за действие ...“.¹¹ Комитетът приветства поетите от държавите ангажименти за постигане на целите и търсените резултати, определени на специалната сесия относно децата и идентифицирани в приетия в резултат на сесията документ – „Свят за децата“. Той обаче подчертава, че поемането на конкретни ангажименти по време на срещи на глобално равнище по никакъв начин не намалява правните задължения по Конвенцията на държавите – страни по нея. По подобен начин изготвянето на конкретни планове за действие в отговор на специалната сесия не намалява необходимостта от ком-

плексна стратегия за изпълнение на Конвенцията. Държавите следва да интегрират действията си в отговор на специалната сесия от 2002 г. и на други относими световни конференции в цялостната си стратегия за изпълнение на Конвенцията като цяло.

36. Приетият в резултат на сесията документ насърчава държавите – страни по Конвенцията също да „обмислят възможността да включат в докладите си до Комитета по правата на детето информация относно предприетите мерки и постигнатите резултати в изпълнението на настоящия план за действие“. ¹² Комитетът одобрява това предложение; той е ангажиран с наблюдението на напредъка към осъществяването на поетите на специалната сесия ангажименти и ще предоставя по-нататъшни напътствия в своите преработени насоки за периодични доклади съгласно Конвенцията.

Б. Съгласуване на изпълнението на правата на децата

37. Разглеждайки докладите на държавите – страни по Конвенцията, Комитетът почти неизменно установява, че е необходимо да насърчава допълнително управленско съгласуване с оглед осигуряване на ефективно изпълнение: съгласуване сред централните органи на държавното управление, сред различните провинции и региони, между централното и останалите управленски равнища, както и между правителството и гражданското общество. Целта на съгласуването е да се осигури спазване на всички принципи и стандарти на Конвенцията за всички деца в пределите на върховенството на държавата, както и да се гарантира признаване на задълженията, съпътстващи ратификацията на Конвенцията или присъединяването към нея, не само от големите ведомства, чиято дейност има значително въздействие върху децата – в ресорите на образованието, здравеопазването и т.н., но и във всички министерства, включително на финансите, планирането, заетостта и отбраната, и на всички равнища.

38. Комитетът е на мнение, че в качеството си на орган, установен с международен договор, не е препоръчително да се опитва да предписва подробни схеми, които да бъдат подходящи за толкова различните управленски системи в отделните държави – страни по Конвенцията. Съществуват множество официални и неформални начини за постигане на ефективно съгласуване, включително например междуправителствени и междуведомствени комисии по въпросите на деца-

та. Комитетът предлага държавите – страни по Конвенцията, които още не са го сторили, да преразгледат механизмите на държавното управление през призмата на изпълнението на Конвенцията и по-специално на четирите разпоредби, определени като установяващи общите принципи (вж. точка 12 по-горе) .

39. Много от държавите – страни по Конвенцията са развили в по-силна степен специално ведомство или звено, приближено до ядрото на правителството, което в някои случаи е към администрацията на президента, министър-председателя или на правителството с цел съгласуване на изпълнението и политиката по отношение на децата. Както е отбелязано по-горе, на практика всички държавни ведомства с действията си оказват въздействие върху живота на децата. Не е реалистично едно-единствено ведомство да бъде натоварено с отговорността за всички свързани с децата услуги, и във всеки случай, ако това бъде направено, то носи опасността децата да бъдат допълнително изолирани от държавното управление. Ако обаче е налице специално звено, на което са поверени правомощията на високо равнище и което отговаря пряко например пред министър-председателя, президента или правителствена комисия по въпросите на децата, това може да допринесе както за цялостната цел децата да придобият повече видимост пред правителството, така и за съгласуването с оглед осигуряване спазване на правата на децата в цялото държавно управление, на всички негови равнища. Подобно звено може да бъде натоварено с отговорността да разработи комплексната стратегия по въпросите на децата и да наблюдава нейното изпълнение, както и да координира представянето на доклади по Конвенцията.

В. Децентрализация, федерализация и делегиране

40. Комитетът е установил необходимостта да обърне внимание на множество държави, че децентрализацията на властта чрез самоуправление и делегиране на управленски правомощия по никакъв начин не намалява пряката отговорност, която носи правителството на държавата – страна по Конвенцията, да изпълнява своите задължения към всички деца в пределите на своето върховенство, независимо от структурата на държавното управление.

41. Комитетът отново подчертава, че при всички обстоятелства дър-

жавата, ратифицирала Конвенцията или присъединила се към нея, продължава да бъде отговорна за осигуряване на пълното изпълнение на Конвенцията на всички територии в нейното върховенство. Във всеки процес на преминаване към самоуправление, държавите – страни по Конвенцията, трябва да осигурят наличието на необходимите финансови, човешки и други ресурси за органите, на които е възложено самоуправлението, така че те да могат ефективно да осъществяват отговорностите по изпълнението на Конвенцията. Правителствата на държавите – страни по Конвенцията, трябва да запазят правомощията си да изискват пълно спазване на Конвенцията от администрациите или местните власти, на които е възложено самоуправлението, както и да установят механизми за постоянно наблюдение с оглед осигуряване спазването и прилагането на Конвенцията за всички деца в пределите на върховенство на съответната държава, без дискриминация. Освен това трябва да са налице гаранции, че децентрализацията или самоуправлението не водят до дискриминация между децата от различните региони в ползването с правата им.

Г. Приватизация

42. Процесът на приватизация на услугите може да окаже сериозно въздействие върху признаването и осъществяването на правата на децата. Комитетът посвети проведения от него през 2002 г. ден за обща дискусия на темата „Частният сектор като доставчик на услуги и ролята му в осъществяването на правата на детето“, като в определението за частен сектор включи фирмите, НПО и други частни сдружения със стопанска или нестопанска цел. След този ден за обща дискусия Комитетът прие подробни препоръки, към които насочва вниманието на държавите – страни по Конвенцията.¹³

43. Комитетът подчертава, че държавите – страни по Конвенцията, имат правното задължение да спазват и гарантират правата на децата така, както са предвидени в Конвенцията, което включва задължението да се осигури съответствието на дейността на частните доставчици на услуги с разпоредбите на Конвенцията и така вмениява косвени задължения на тези действащи лица.

44. Комитетът подчертава, че възможността частният сектор да предоставя услуги, да осъществява дейността на институции и т.н. по ни-

какъв начин не намалява задължението на държавата да осигури на всички деца в пределите на своето върховенство пълно признаване и осъществяване на всички предвидени в Конвенцията права (член 2, параграф 1 и член 3, параграф 2). Член 3, параграф 1 установява, че висшите интереси на детето следва да бъдат първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до него, независимо дали са предприети от обществени или частни институции. Член 3, параграф 3 изисква установяване на подходящи стандарти от компетентните органи (органите със съответната правна компетентност), по-специално в областите на здравеопазването, както и по отношение на броя и пригодността на персонала. Това изисква строг контрол с оглед гарантиране спазването на Конвенцията. Комитетът предлага да има постоянен механизъм или процес за наблюдение, чиято цел е да подсигурира спазване на Конвенцията от всички държавни и частни доставчици на услуги.

Д. Наблюдение на изпълнението – необходимостта от предварителна и текуща оценка на въздействието върху децата

45. За да се гарантира, че висшите интереси на детето са първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до него (член 3, параграф 1), както и че всички разпоредби на Конвенцията се спазват при разработването и изпълнението на законодателството и политиките на всички равнища на държавно управление, е необходим непрекъснат процес на предварителна оценка на въздействието върху децата (предричане на въздействието на всеки предлаган закон, политика или разпределение на бюджетни средства, които засягат децата и ползването им с техните права) и текуща оценка на въздействието върху децата (оценка на действителното въздействие, което оказва изпълнението). Този процес трябва да бъде вграден в държавното управление на всички равнища, възможно най-рано в разработването на политиките.

46. Самонаблюдението и самооценката са задължителни за правителствата. Комитетът обаче придава основно значение и на независимото наблюдение на напредъка към изпълнение, извършвано например от парламентарни комисии, НПО, академични институции, професионални сдружения, младежки групи и независими институции по правата на човека (вж. точка 65 по-долу).

47. Комитетът изразява одобрението си за някои държави, приели законодателство, което изисква изготвянето и представянето пред парламента и/или обществеността на официални анализи на въздействието. Всяка държава следва да обмисли как да подsigури спазването на член 3, параграф 1, и то по начин, който допълнително способства за видимото приобщаване на децата към съставянето на политики и повишава съобразяването с техните права.

Е. Събиране и анализ на данни и разработване на показатели

48. Основна част от изпълнението е събирането на достатъчни и надеждни данни за децата, с разбивки, позволяващи откриване на дискриминация и/или несъответствия в осъществяването на правата. Комитетът напомня на държавите – страни по Конвенцията, че е необходими събираните данни да обхващат целия период на детството до навършване на 18-годишна възраст. Необходимо е събирането на данни да бъде съгласувано в предели на върховенство на държавата, като тя гарантира приложими на национално равнище показатели. Държавите следва да си сътрудничат със съответните научни институти и да се стремят да съставят пълна картина на напредъка към изпълнение както чрез качествени, така и чрез количествени изследвания. Насоките за периодичните доклади изискват подробна, позволяваща разбивки статистическа и друга информация, обхващаща всички области от приложното поле на Конвенцията. От изключително значение е не само да се установят ефективни системи за събиране на данни, но и да се подsigури оценяване и използване на събраните данни за измерване на напредъка в изпълнението и за установяване на проблеми, както и съобразяване с тези данни в разработването на всички засягащи децата политики. За оценката е необходимо разработване на показатели, свързани с всички гарантирани от Конвенцията права.

49. Комитетът изразява одобрението си за държавите – страни по Конвенцията, които са въвели ежегодно издаване на комплексни доклади относно положението на правата на децата в пределите на своето върховенство. Публикуването, широкото разпространение и разискване на тези доклади, включително в парламента, може да съсредоточи ангажираността на широката общественост с изпълнението. За да бъдат включени децата и малцинствените групи в процеса,

от основно значение са преводите, както и адаптациите за деца.

50. Комитетът подчертава, че в много случаи единствено самите деца могат да укажат дали правата им се признават и осъществяват напълно. Възможно е разговорите с деца и отреждането на изследователска роля на децата (при прилагане на подходящи предпазни мерки) да бъдат важен способ за установяване например в каква степен се спазват в семейството, в училищата и т.н. техните граждански права, включително основното право по член 12, а именно възгледите им да бъдат изслушвани и да им се придава подобаващо значение.

Ж. Придаване на видимост на децата в бюджетите

51. В своите насоки за докладите и в разглеждането на докладите на държавите – страни по Конвенцията, Комитетът е обръщал съществено внимание на установяването и анализа на предвидените в държавните и други бюджети средства за децата.¹⁴ Никоя държава не може да посочи дали изпълнява изискването на член 4, а именно да осъществява икономическите, социални и културни права на децата „в максималната степен, възможна с оглед на [своите] ресурси“, ако не може да определи дела от националните и други бюджети, отреден за социалния сектор, а в неговите рамки – и за децата, както пряко, така и косвено. Някои държави претендират, че е невъзможно да анализират държавните бюджети по този начин. Други обаче са го правили и публикуват годишни „бюджети за децата“. Комитетът има потребност да знае какви стъпки се предприемат на всички равнища на държавно управление, за да се гарантира, че висшите интереси на децата са първостепенно съображение при планирането и вземането на решения в икономически и социален план, както и при разпределянето на бюджетните средства, и че децата, включително и по-специално тези групи от тях, които са в маргинализирано и неравностойно положение, са защитени от неблагоприятните последици от икономическите политики или финансовите рецесии.

52. Подчертавайки, че икономическите политики неизменно оказват въздействие върху правата на децата, Комитетът е дълбоко загрижен от често пъти отрицателните последици за децата, които имат програмите за структурна адаптация и преходът към пазарна икономика. Задълженията за изпълнение съгласно член 4 и други разпоредби

от Конвенцията изискват строго следене на последиците от подобни промени и корекция на политиките така, че да бъдат защитени икономическите, социални и културни права на децата.

3. Обучение и изграждане на капацитет

53. Комитетът подчертава задължението на държавите да развиват обучението и изграждането на капацитет за всички лица, участващи в процеса на изпълнение – правителствени служители, парламентаристи и членове на съдебната система, както и за всички хора, които работят с децата и за тях. Това включва например общностни и религиозни лидери, учители, социални работници и други специалисти, включително такива, които работят с децата в институции и места за задържане под стража, полицията и въоръжените сили, в това число умиротворителните сили, служителите на средствата за информация и много други. Обучението трябва да бъде системно и непрекъснато – първоначално, последвано от по-нататъшно обучение. Целта на обучението е да се наблегне на статута на детето като субект на човешки права, да се повиши познаването и разбирането на Конвенцията и да се насърчи активното спазване на всички нейни разпоредби. Комитетът очаква да види отразяване на Конвенцията в учебните програми за професионално обучение, кодексите за поведение и образователните програми на всички равнища. Естествено, разбирането и познаването на правата на човека трябва да се насърчава сред самите деца чрез учебните планове и по други начини (вж. също точка 69 по-долу и общ коментар № 1 (2001 г.) на Комитета относно целите на образованието).

54. В насоките на Комитета за периодичните доклади се споменават множество страни на обучението, включително обучение на специалисти, които са от основно значение, за да могат всички деца да се ползват с правата си. В преамбюла на Конвенцията и в много от нейните членове се изтъква важноста на семейството. От особено значение е утвърждаването на правата на децата да се превърне в неделима част от подготовката на бъдещи родители и обучението в родителски умения.

55. Следва да се извършват периодични оценки за ефективност на обучението, при които да се обследва не само познаването на Кон-

венцията и нейните разпоредби, но и степента, в която тя е допринесла за развитието на нагласи и практики, които активно способстват за ползване на децата с техните права.

И. Сътрудничество с гражданското общество

56. Изпълнението е задължение за държавите – страни по Конвенцията, но с него трябва да са ангажирани всички сектори на обществото, включително самите деца. Комитетът отчита, че отговорностите за спазване и утвърждаване правата на децата на практика надскачат държавата и контролираните от нея услуги и институции и включват децата, родителите и останалите роднини, другите възрастни, както и частни услуги и организации. Комитетът изразява съгласието си например с общ коментар № 14 (2000 г.) на Комитета по икономически, социални и културни права относно правото на най-високия достижим стандарт на здравословно състояние, точка 42 от който гласи: „Макар че само държавите са страни по спогодбата и съответно носят основната отговорност за спазването ѝ, всички членове на обществото – физическите лица, включително здравните специалисти, семействата, местните общности, междуправителствените и неправителствените организации, организациите на гражданското общество, както и частните стопански субекти – имат отговорности за осъществяване на правото на здравеопазване. Ето защо държавите – страни по Конвенцията, следва да осигурят среда, която способства за изпълнението на тези отговорности.“

57. Както вече бе изтъкнато (вж. точка 12 по-горе), член 12 от Конвенцията изисква да се придава подобаващо значение на възгледите на децата по всички засягащи ги въпроси, а те недвусмислено включват изпълнението на „тяхната“ конвенция.

58. Необходимо е държавата да работи в тясно сътрудничество с НПО в най-широкия смисъл, като същевременно зачита тяхната автономност. Те включват например НПО по правата на човека, организации, ръководени от деца и младежи, младежки групи, родителски и семейни организации, религиозни групи, академични институции и професионални сдружения. НПО изиграха основна роля в изготвянето на Конвенцията и участието им в процеса на изпълнение е жизненоважно.

59. Комитетът приветства развитието на коалиции и съюзи от НПО, посветени на утвърждаването, закрилата и наблюдението на човешките права на децата, и настоява правителствата да ги подкрепят, без да ги направляват, и да развиват положителни официални и неформални отношения с тях. Със своето участие в процеса на докладване по Конвенцията, НПО, попадащи в обсега на определението за „компетентни органи“ съгласно член 45, буква „а“, в много случаи са дали истински тласък на процеса на изпълнение и докладване. Групата от НПО, ангажирани с Конвенцията за правата на детето, има много радушно прието, силно и подкрепящо въздействие върху процеса на докладване и други страни от работата на Комитета. В своите насоки за докладите Комитетът подчертава, че процесът на изготвяне на доклад „следва да насърчава и способства за участието на обществеността и за обществен контрол на държавните политики“.¹⁵ Средствата за информация могат да бъдат ценни партньори в процеса на изпълнение (вж. също точка 70).

Й. Международно сътрудничество

60. Член 4 подчертава, че изпълнението на Конвенцията е упражнение по сътрудничество за държавите по света. Той, както и други членове от Конвенцията, изтъква необходимостта от международно сътрудничество.¹⁶ Уставът на ООН (членове 55 и 56) определя общите цели на международното икономическо и социално сътрудничество, като съгласно този устав членовете се задължават „да предприемат съвместни и самостоятелни действия в сътрудничество с организацията“ за постигането на тези цели. В приетата от ООН Декларация на хилядолетието, както и на различни световни срещи, включително специалната сесия на Общото събрание на ООН относно децата, държавите са поели по-специално ангажимента за международно сътрудничество с оглед премахване на бедността.

61. Комитетът препоръчва на държавите – страни по Конвенцията, последната да съставлява рамката за международната помощ за развитие, пряко или косвено свързано с децата, а програмите на държавите донори да се основават на правата. Комитетът настоява държавите да изпълняват международно договорените цели, включително целта на ООН за международна помощ за развитие в размер 0,7 процента от брутният вътрешен продукт. Наред с други цели, тя е по-

твърдена и в консенсуса от Монтерей, постигнат на проведената през 2002 г. Международна конференция за финансиране на развитието.¹⁷ Комитетът насърчава държавите – страни по Конвенцията, които получават международна подкрепа и помощ, да заделят съществена част от нея специално за децата. Комитетът очаква от държавите – страни по Конвенцията, да могат ежегодно да посочват размера и съотношението на международното подпомагане, отделено за изпълнение на правата на децата.

62. Той одобрява целите на инициативата 20/20, а именно устойчиво да се постигне всеобщ достъп до основни социални услуги с добро качество, за което развиващите се държави и държавите донори да споделят отговорността. Комитетът отбелязва, че на проведените международни срещи за оценка на напредъка е направено заключение, че много държави ще се затруднят да изпълнят основните икономически и социални права, ако не се отделят допълнителни ресурси и не се повиши ефективността в разпределението на ресурсите. Той взема под внимание и насърчава полагащите усилия за намаляване на бедността в най-тежко задлъжнелите страни чрез стратегиите за намаляване на бедността (СНБ). В качеството си на централна, провеждана от страните стратегия за постигане на целите на хилядолетието за развитие, всяка СНБ трябва да поставя силен акцент върху правата на децата. Комитетът настоява правителствата, донорите и гражданското общество да гарантират, че децата са основен приоритет при разработването на СНБ и общосекторни подходи (ОСП) към развитието. Както СНБ, така и ОСП следва да отразяват принципите на правата на децата, с холистичен подход, който поставя детето в центъра на вниманието и зачита децата като субекти на права, както и да включват целите за развитие, имащи отношение към децата.

63. Комитетът насърчава държавите да предоставят и да ползват, според случая, техническа помощ в процеса на изпълнение на Конвенцията. Детският фонд на ООН (УНИЦЕФ), Службата на върховния комисар по правата на човека (СВКПЧ) и други агенции на ООН и свързани с ООН служби могат да предоставят техническа помощ по много от аспектите на изпълнението. Държавите – страни по Конвенцията, се насърчават да указват в докладите си по Конвенцията дали се интересуват от техническа помощ.

64. Способствайки за международното сътрудничество и техническата помощ, всички агенции на ООН и свързани с ООН служби следва да се ръководят от Конвенцията и да интегрират правата на децата в цялата си дейност. Доколкото зависи от тях, те трябва да се стремят да гарантират, че международното сътрудничество цели да подпомага държавите да изпълняват задълженията си по Конвенцията. По подобен начин Групата на Световната банка, Международният валутен фонд и Световната търговска организация следва да гарантират, че висшите интереси на децата са първостепенно съображение в тяхната дейност, свързана с международното сътрудничество и икономическото развитие, както и че тази дейност способства за пълното изпълнение от Конвенцията.

К. Независими институции по правата на човека

65. Както отбелязва в своя общ коментар № 2 (2002 г.) със заглавие „Ролята на независимите национални институции по правата на човека в утвърждаването и закрилата на правата на детето“, Комитетът „смята, че учредяването на такива органи попада в обсега на ангажмента, поет с ратификацията на Конвенцията от държавите – страни по нея, да осигурят изпълнението ѝ и да способстват за всемирната реализация на правата на децата“. Независимите институции по правата на човека имат допълваща функция към ефективните държавни структури, отговарящи за децата; основният елемент е независимостта: „Ролята на националните институции по правата на човека е да наблюдават в независимо качество доколко държавата спазва Конвенцията и бележи напредък към изпълнението ѝ, както и да правят всичко, което е по силите им, за да гарантират пълно зачитане правата на децата. Макар че това може да наложи институцията да разработва проекти за по-силно утвърждаване и защита на правата на децата, то не бива да води до това държавата да делегира на националната институция задълженията си за наблюдение. От ключово значение е институциите да запазят пълната свобода да определят собствената си програма и дейности.“¹⁸ Общ коментар № 2 предоставя подробни указания за учредяването и дейността на независими институции по правата на човека за деца.

Член 42: Запознаване на възрастните и децата с Конвенцията

„Държавите – страни по Конвенцията, се задължават да оповестят

широко принципите и разпоредбите на Конвенцията както сред възрастните, така и сред децата чрез подходящи и активни действия.“

66. Необходимо е лицата да знаят какви са правата им. Ако не във всички, то в повечето общества децата по традиция не са смятани за субекти на права. Ето защо член 42 е от особено значение. Ако възрастните в обкръжението на децата, техните родители и други роднини, учителите и грижещите се за тях не разбират значението на Конвенцията и най-вече това, че тя потвърждава равностойното положение на децата като субекти на права, има голяма вероятност за много деца установените в Конвенцията права да не бъдат осъществени.

67. Комитетът предлага държавите да разработят комплексна стратегия за разпространение на знание за Конвенцията сред цялото общество. Тя следва да включва информация за органите – както правителствени, така и независими – участващи в изпълнението и наблюдението, както и за начините за връзка с тях. На най-основно равнище, текстът на Конвенцията трябва да бъде предоставен на широката общественост на всички езици, като Комитетът приветства събирането на официални и неофициални преводи на Конвенцията, направени от СВКПЧ. Необходимо е да има стратегия за разпространение на Конвенцията сред неграмотните хора. УНИЦЕФ и НПО в много държави са разработили версии на Конвенцията, адаптирани за деца от различни възрастови групи – процес, който Комитетът приветства и насърчава; тези версии следва да осведомяват децата за източниците на помощ и съвети.

68. Необходимо е децата да придобият познания за правата си, като Комитетът поставя специален акцент върху включването на обучение за Конвенцията и изобщо правата на човека в учебния план на всички етапи от училищното образование. Общ коментар № 1 (2001 г.) на Комитета със заглавие „Целите на образованието“ (член 29, параграф 1), следва да се чете съобразно с това. Член 29, параграф 1, изисква образованието на детето да бъде насочено към „... развитието на зачитането на човешките права и основните свободи...“. В посочения общ коментар се подчертава: Образованието за правата на човека трябва да предоставя информация относно съдържанието на договорите в тази област. Децата обаче трябва да научават за правата

на човека и като виждат практическото изпълнение на стандартите в тази област – у дома, в училище или в общността. Образованието за правата на човека следва да бъде комплексен процес през целия живот, като започва с отражението на ценностите на човешките права в ежедневието и преживявания на детето.¹⁹

69. По подобен начин е необходимо придобиването на знания за Конвенцията да стане неделима част от първоначалното и провежданото в хода на работата обучение на всички лица, които работят с децата и за тях (вж. точка 53 по-горе). Комитетът напомня на държавите – страни по Конвенцията, за препоръките, отправени от него след срещата за обсъждане на общите мерки за изпълнение, проведена по повод десетата годишнина от приемането на Конвенцията, в които препоръки той припомня, че „разпространението и повишаването на осведомеността относно правата на детето са най-ефективни, когато са замислени като процес на социална промяна, на взаимодействие и диалог, а не на втъпяване. В повишаването на осведомеността следва да участват всички сектори на обществото, включително децата и младежите. Децата, в това число юношите, имат право да участват в повишаването на осведомеността относно техните права в максималната степен съобразно с техните разгръщащи се способности“.²⁰

„Комитетът препоръчва всички усилия за осигуряване на обучение относно правата на детето да бъдат практични, системни и интегрирани в редовното професионално обучение, за да се гарантира максимално въздействие и устойчивост. Обучението по правата на човека следва да прилага основаващи се на участието методи и да дава на професионалистите уменията и нагласите, които им позволяват да си взаимодействат с децата и младежите по начин, зачитащ техните права, достойнство и самоуважение.“²¹

70. Средствата за информация могат да играят ключова роля за разпространението на Конвенцията и за нейното познаване и разбиране, като Комитетът насърча доброволното им ангажиране с процеса, което може да се стимулира от правителствата и от НПО.²²

Член 44, параграф 6: Предоставяне на широк достъп до докладите по Конвенцията

„... Държавите – страни по Конвенцията, правят докладите си широко достъпни за обществеността в собствените си страни.“

71. За да играе докладването по Конвенцията отредената му важна роля в процеса на изпълнение на национално равнище, е необходимо възрастните и децата в цялата държава – страна по Конвенцията, да са осведомени за тези доклади. Процесът на докладване осигурява уникална форма на международна отговорност за начина, по който държавите се отнасят с децата и техните права. Ако обаче докладите не се разпространяват и разискват градивно на национално равнище, е много вероятно процесът да няма съществено влияние върху живота на децата.

72. Конвенцията изрично изисква държавите да предоставят широк обществен достъп до докладите си, като това следва да става тогава, когато те бъдат представени на Комитета. Докладите следва да са действително достъпни, например чрез превод на всички езици, адаптация за деца и за хора с увреждания и т.н. Интернет може много да подпомогне разпространението и Комитетът решително настоява правителствата и парламентите да публикуват тези доклади на своите страници.

73. Той настоява също държавите да предоставят широк достъп до цялата друга документация относно разглеждането на докладите им по Конвенцията с оглед способстване за градивно разискване и направляване на процеса на изпълнение на всички равнища. По-специално следва заключителните наблюдения на Комитета да се разпространяват сред обществеността, включително децата, както и да се разискват подробно в парламента. Независимите институции по правата на човека и НПО могат да играят решаваща роля с приноса си към подсигурияването на широк дебат. Резюметата от извършваните от Комитета анкети на правителствени представители способстват за разбирането на процеса и на изискванията на Комитета и също следва да бъдат достъпни и да се разискват.

БЕЛЕЖКИ:

- 1 Комитетът напомня на държавите – страни по Конвенцията, че за целите на Конвенцията детето се определя като „всяко човешко същество на възраст под 18 години освен ако съгласно закона, приложим за детето, пълнолетието настъпва по-рано“ (член 1).
- 2 През 1999 г. Комитетът по правата на детето проведе двудневен семинар по повод десетата годишнина от приемането на Конвенцията за правата на детето от Общото събрание на ООН. Семинарът акцентира върху общите мерки за изпълнение, вследствие от които Комитетът е приел подробни заключения и препоръки (вж. CRC/C/90, т. 291).
- 3 Общи насоки относно формата и съдържанието на първоначалните доклади, които следва да подадат държавите – страни по Конвенцията съгласно член 44, параграф 1, буква „а“ от Конвенцията, CRC/C/5, 15 октомври 1991 г.; Общи насоки относно формата и съдържанието на периодичните доклади, които следва да се подават съгласно член 44, параграф 1, буква „б“ от Конвенцията за правата на детето, CRC/C/58, 20 ноември 1996 г.
- 4 Комитет по правата на човека, общ коментар № 3 (тринадесета сесия, 1981 г.), член 2: Изпълнение на национално равнище; Комитет по икономическите, социалните и културните права, общ коментар № 3 (пета сесия, 1990 г.), Естеството на задълженията на държавите – страни по Конвенцията, (член 2, параграф 1 от Пакта); общ коментар № 9 (деветнадесета сесия, 1998 г.), Прилагане на Пакта на национално равнище, който доразвива някои елементи от общ коментар № 3 Резюме на общите коментари и препоръки на органите по договорите се публикува редовно от Службата на върховния комисар по правата на човека (HRI/GEN/1/Rev.6).
- 5 Общ коментар № 3, HRI/GEN/1/Rev.6, т. 11, стр. 16.
- 6 Комитет по правата на човека, общ коментар № 18 (1989 г.), HRI/GEN/1/Rev.6, стр. 147 и сл.
- 7 Общи насоки относно формата и съдържанието на периодичните доклади, които следва да се представят от държавите – страни по Конвенцията съгласно член 44, параграф 1, буква „б“ от Конвенцията (CRC/C/58, 20) – вж. т. 11.
- 8 Световна конференция по правата на човека, Виена, 14-25 юни 1993 г., „Виенска декларация и програма за действие“, A/CONF.157/23.
- 9 Световна среща на върха по въпросите на децата, „Световна декларация за оцеляване, закрила и развитие на децата и план за действие за изпълнение на Световната декларация за оцеляване, закрила и развитие на децата през 90-те години на XX век“, CF/WSC/1990/WS-001, ООН, Ню Йорк, 30 септември 1990 г.
- 10 Световна конференция по правата на човека, Виена, 14-25 юни 1993 г., „Виенска декларация и програма за действие“, A/CONF.157/23.
- 11 Свят за децата, документ, приет в резултат на проведената през 2002 г. специалната сесия на Общото събрание на ООН относно децата, т. 59.
- 12 Пак там, т. 61, буква „а“.
- 13 Комитет по правата на детето, доклад от неговата тридесет и първа сесия, септември-октомври 2002 г., ден за обща дискусия на тема „Частният сектор като доставчик на услуги и ролята му в осъществяването на правата на детето“, т. 630-653.

- 14 Общи насоки относно формата и съдържанието на периодичните доклади, които следва да се представят от държавите – страни по Конвенцията, съгласно член 44, параграф 1, буква „б“ от Конвенцията (CRC/C/58, 20) – вж. т. 20.
- 15 Пак там, т. 3.
- 16 Следните членове на Конвенцията се отнасят изрично до международното сътрудничество: член 7, параграф 2, член 11, параграф 2, член 17, буква „б“, член 21, буква „е“, член 22, параграф 2, чл. 23, параграф 4, член 24, параграф 4, член 27, параграф 4, член 28, параграф 3 и членове 34 и 35.
- 17 Доклад на Международната конференция за финансиране на развитието, Монтерей, Мексико, 18-22 март 2002 г. (A/Conf.198/11).
- 18 HRI/GEN/1/Rev. 6, т. 25, стр. 295.
- 19 Пак там, т. 15, стр. 286.
- 20 Вж. CRC/C/90, т. 291, буква „к“.
- 21 Пак там, т. 291, буква „л“.
- 22 През 1996 г. Комитетът проведе ден за обща дискусия на тема „Детето и медиите“, в резултат на който приеха подробни препоръки (вж. CRC/C/57, т. 242 и сл.).

Приложение I

РАТИФИКАЦИЯ НА ДРУГИ КЛЮЧОВИ МЕЖДУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Както е отбелязано в точка 17 от този общ коментар, Комитетът по правата на детето, в рамките на разглеждането на общите мерки за изпълнение и в светлината на принципите на неделимостта и взаимната зависимост на правата на човека, с постоянство настоява държавите – страни по Конвенцията, да ратифицират двата факултативни протокола към Конвенцията за правата на детето (относно участието на деца във въоръжен конфликт и относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография) и останалите шест основни международни инструмента в областта на правата на човека, ако все още не са го сторили. По време на диалога си с държавите – страни по Конвенцията Комитетът често ги насърчава да обмислят ратифициране на други относими международни инструменти. Следва неизчерпателен списък с такива инструменти. Той ще бъде периодично актуализиран от Комитета.

- Факултативен протокол към Международния пакт за граждански и политически права;
- Втори факултативен протокол към Международния пакт за граждански и политически права, целящ премахване на смъртното наказание;
- Факултативен протокол към Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените;
- Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание;
- Конвенция за борба срещу дискриминацията в областта на образованието;
- Конвенция № 29 на МОТ относно принудителния или задължителния труд, 1930 г.;
- Конвенция № 105 на МОТ за премахване на принудителния труд, 1957 г.;
- Конвенция № 138 на МОТ относно минималната възраст за приемане на работа, 1973 г.;

- Конвенция № 182 на МОТ относно най-тежките форми на детски труд, 1999 г.;
- Конвенция № 183 на МОТ за закрила на майчинството, 2000 г.;
- Конвенция за статута на бежанците от 1951 г., изменена с Протокола за статута на бежанците от 1967 г.;
- Конвенция за преследване на търговията с хора и експлоатацията на чужда проституция (1949 г.);
- Конвенция за робството (1926 г.);
- Протокол за изменение на Конвенцията за робството (1953 г.);
- Допълнителна конвенция за премахване на робството, търговията с роби и институциите и обичаите, сходни с робството (1956 г.);
- Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност от 2000 г.;
- Женевска конвенция относно защитата на гражданите лица във военно време;
- Допълнителен протокол към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. относно защитата на жертвите на международни въоръжени конфликти (Протокол I);
- Допълнителен протокол към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. относно защитата на жертвите на въоръжени конфликти с немеждународен характер (Протокол II);
- Конвенция за забраната на използването, складирането, производството и трансфера на противопехотни мини и за тяхното унищожаване;
- Устав на Международния наказателен съд;
- Хагска конвенция за защита на децата и сътрудничество в областта на международното осиновяване;
- Хагска конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца;
- Хагска конвенция за международната компетентност, приложимото право, признаването, влизането в сила и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за защита на децата от 1996 г.

unite for children

