

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

АСІРЯН С. Р.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри міжнародного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 341.123

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОЦЕДУРИ ПОДАВАННЯ
ТА РОЗГЛЯДУ СКАРГ У РАДІ ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ**

У статті проаналізовано процедуру подання і розгляду скарг про порушення прав і свобод людини. Розкрито основні недоліки процедури 1503, що діяла у Комісії ООН з прав людини, та зазначені негативні ознаки Процедури подання і розгляду справ у Раді ООН з прав людини.

Ключові слова: процедура, скарги, права людини, систематичні порушення, грубі і масові порушення, Рада ООН, процедура 1503.

В статье проанализирована процедура подачи и рассмотрения жалоб о нарушении прав и свобод человека. Раскрываются основные недостатки процедуры 1503, которая действовала в Комиссии ООН по правам человека, указаны негативные признаки Процедуры подачи и рассмотрения жалоб в Совете ООН по правам человека.

Ключевые слова: процедура, жалобы, права человека, систематические нарушения, грубые и массовые нарушения, Совет ООН, процедура 1503.

The article analyzes the procedure of submission and consideration of complaints about violation of human rights and freedoms. The main shortcomings of the 1503 procedure in the UN Commission on Human Rights and the negative features of the procedure for submission and consideration of cases to the UN Human Rights Council are revealed.

Key words: procedure, complaints, human rights, systematic violations, gross and massive violations, UN Council, procedure 1503.

Вступ. Процедура подання і розгляду скарг дає можливість приватним особам і організаціям повідомляти РПЛ про факти порушення прав людини та отримувати правову оцінку своєї заяви. Нова процедура замінила процедуру 1503, що діяла у КПЛ відповідно до Резолюції ЕКОСОП ООН [1], і передбачала конфіденційний розгляд скарг про грубі і масові порушення прав людини [2]. Процедура 1503 не була позбавлена недоліків, але у цілому допомогла відносно ефективно реагувати на порушення прав людини [3]. Не маючи альтернативи, РПЛ у загальних рисах зберегла процедуру 1503, в яку було внесено незначні зміни [4], з тим, щоб забезпечити її неупередженість, об'єктивність, ефективність і оперативність розгляду справ [5]. Рада не лише зберегла основні механізми процедури, а і всю її практи-



ку, яка є чинною [6]. У рамках нової процедури розгляду скарг Рада з прав людини реагує на систематичні і достовірно підтверджені випадки всіх порушень прав людини і основних свобод, що здійснюються у будь-якій точці світу і при будь-яких обставинах. Хоча, на думку деяких науковців, нова процедура розгляду скарг не відрізняється кардинальним чином від процедури 1503.

Наукові дослідження діяльності нової Процедури подання і розгляду скарг Ради з прав людини є вкрай обмеженими і мають переважно описовий характер, на відміну від процедури 1503, що можна пояснити відносною нетривалістю її існування, а також зростаючою непопулярністю. Очевидне зростання недовіри до Процедури проявилось у стрімкому зменшенні кількості скарг з тисяч до сотень. Як свідчить В. О. Карташкін, внутрішні фільтри РПЛ ще більше зменшують вірогідність розгляду цих скарг Радою. На останок їх лишається у найліпшому випадку «одна-дві» на рік, у той час як кількість грубих і масових порушень прав людини у світі не зменшується [7, с. 93]. Але й по цих скаргах РПЛ може приймати виключно рекомендації, хоча вони і побудовані на міжнародно-правових оцінках.

Тим не менш, активність Ради з прав людини у цьому напрямі дозволяє дати наукові оцінки такій діяльності. Передусім варто звернути увагу на правозахисний потенціал, закладений у Процедуру.

По-перше, Процедура дає можливість міжнародно-правової оцінки систематичних і достовірно підтверджених випадків порушень прав людини у будь-якій державі-члені ООН, незалежно від участі такої держави у міжнародних договорах про права людини. Як відомо, загальноновизнаним є правило, згідно з яким держави визнають міжнародний контроль за дотриманням міжнародних договорів, в яких вони беруть участь. На цьому побудована вся нинішня система конвенційних органів міжнародного контролю. Таким чином, Процедура є набагато ширшою за будь-яку іншу з міжнародних контрольних процедур у галузі прав людини. Уникнути такого розгляду для держави, яка не ратифікувала оонівські договори про права людини, є майже неможливо.

Слід також зазначити, що згадка про повноваження розглядати у межах Процедури повідомлення про «порушення всіх прав людини» не обмежує РПЛ розглядом порушень виключно громадянських і політичних прав. Подібний уклін спостерігався у роботі колишньої КПЛ, що стало однією з причин зменшення її міжнародного авторитету.

По-друге, хоча сама процедура розгляду скарги є конфіденційною, факт початку її розгляду, а також результати розгляду є відкритими. Це ускладнює для держави приховування фактів систематичних і достовірно підтверджених випадків порушень прав людини. Інформація набуває розголосу і може суттєво негативно впливати на імідж держави. Показовою є ситуація зі створенням у КПЛ робочої групи з насильницьких і примусових зникнень, якому передувало подання тисяч справ відповідно до процедури [8, с. 306]. На думку деяких дослідників, це є навіть засобом впливу на державу-порушницю [9]. З цим можна погодитися частково. Жоден з документів Генеральної Асамблеї ООН не надає РПЛ санкційних повноважень. А отже, Рада і не має жодного міжнародно-правового засобу впливу на держави-члени ООН. Тим більше, вона не може мати такого впливу за допомогою будь-якої зі своїх допоміжних інституцій. До цього слід додати, що затверджені Резолюцією РПЛ 5/1 правила застосування Процедури виключають розгляд скарги (вона визнається непринятною), якщо «за нею проглядаються явні політичні мотиви та її предмет не узгоджується зі Статутом ООН, «Загальною декларацією прав людини та іншими відповідними договорами у галузі прав людини», якщо заявники вдаються «до політично мотивованих випадків, таких, що суперечать положенням Статуту ООН» [10]. Це покликано максимально унеможливити внесення політичної складової до застосування Процедури, але водночас і дає можливість державам у Раді застосувати політичні фільтри.

Процедура розгляду скарг може дійсно мати фактичний, неправовий вплив на держави. Але у цьому випадку було б очевидним перебільшенням говорити про Процедуру як про «засіб впливу». Інша річ, можливість РПЛ, а особливо – Генеральної Асамблеї ООН вимагати захисту порушеного права, усунення причин систематичних порушень прав людини і



основних свобод. Так само у разі небажання держави співпрацювати у рамках процедури, Робоча група по ситуаціях може рекомендувати Раді розглянути ситуацію у відкритому засіданні і тоді Рада розглядає таку рекомендацію у пріоритетному порядку на своїй наступній сесії [10]. Але такі заходи з боку ООН є не частиною Процедури розгляду скарг, а її наслідком. До того ж подібна практика у РПЛ поки не застосовувалась.

По-третє, Процедура розгляду скарг РПЛ передбачає безпосереднє і не обмежене державою спілкування Ради не лише із самою державою, щодо якої надійшла скарга, а і з заявниками (особа, група осіб, неурядова організація). Це має особливе значення для оцінки ситуацій у країнах з авторитарними або тоталітарними режимами, коли саме подання скарги може бути ускладненим.

По-четверте, Процедура розгляду скарг РПЛ є юридичною і спрямована на отримання фактів, яким буде надана правова оцінка з точки зору чинного міжнародного права. У резолюції Ради 5/1 говориться саме про надання заявниками «безпосередніх і достовірних даних про ці порушення». Не обов'язково, щоб заявник сам був жертвою правопорушення. У резолюції 5/1 із цього приводу зазначено: «достовірно підтверджені повідомлення не повинні визнаватися неприйнятними у силу лише того, що відомості, наявні в окремих авторів, отримані з других рук, за умови, що вони підкріплюються явними доказами». Обмеженням є передача до РПЛ відомостей, взятих виключно із засобів масової інформації. Навіть наявність образливих висловів не виключає розгляду скарги, якщо у ній є викладення фактів і образливі висловлювання було виключено із тексту заяви [10]. Це докорінно відрізняє Процедуру розгляду скарг від інших міжнародних механізмів, що приймають скарги до розгляду. Наприклад, Європейський суд з прав людини приймає скарги лише від осіб, які зазнали порушення прав, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [11]. Подібний порядок існує також за Міжамериканською конвенцією з прав людини¹.

По-п'яте, Процедура розгляду скарг РПЛ спростила потрапляння до Ради повідомлень, що могли б бути розцінені як такі, що вже розглядаються Радою. Як відомо, процедура 1503 виключала скарги проти держави, якщо остання вже перебувала під якою-небудь процедурою КПЛ. Нова процедура дещо звузила рамки неприйнятності: скарга є прийнятною, якщо вона «не стосується ситуації, яка, як видається, свідчить про систематичні і достовірно підтверджені грубі порушення прав людини, які вже розглядаються у рамках якої-небудь спеціальної процедури, будь-яким договірним органом або у рамках іншої процедури розгляду скарг ООН або подібної регіональної процедури у галузі прав людини».

Водночас у Процедурі подання і розгляду скарг РПЛ є відверто негативні, як на нашу думку, ознаки. Отже, першою негативною характеристикою Процедури є відсутність якісного зворотного зв'язку РПЛ із заявником, чия скаргу вона розглядає. Щоправда, у п. 86 резолюції Ради 5/1 підкреслюється, що процедура повинна враховувати інтереси жертв. А у пункті 106 тієї ж резолюції зазначено, що у рамках процедури розгляду скарг необхідно забезпечити, щоб автор повідомлення інформував про хід розгляду на основних етапах. Але автор не отримує інформації про відповіді держави, оскільки процедура є конфіденційною.

Окрім того, з нашої точки зору, проблема може виникати у разі відмови у розгляді скарги за ознакою не вичерпання національних засобів правового захисту [10]. Як це вже було зазначено, Процедура спрямована на розгляд скарг про «систематичні і достовірно підтверджені грубі порушення всіх прав людини», з чого можна побачити ознаку неодноразовості відповідних порушень. Щоправда, у резолюціях чи рішеннях

¹ Відповідно до ст. 44 американської Конвенції з прав людини від 22 листопада 1969 року «будь-яка особа або група осіб або будь-яка неурядова організація, законно визнана в одному або декількох державах-членах Організації, можуть направляти до Комісії петиції, що містять звинувачення або скарги про порушення цієї Конвенції будь-якою державою-учасницею». (American Convention on Human Rights. Adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic3.American%20Convention.htm>). Див. про це: Вильт Х. ван дер. Система ОАГ по защите прав человека / Хармен ван дер Вильт // Введение в вопросы международной защиты прав человека : учеб. пособие / под ред. Р. Хански и М. Сукси. – Турку/Або : Ин-т прав человека : Ун-т «Або Академи», 1997. – С. 312–323.



Генеральної Асамблеї, РПЛ та ЕКОСОП не дається чіткого визначення «систематичного характеру» або «грубих порушень». Але саме про таке тлумачення систематичних і масових порушень прав людини свідчить вся попередня практика роботи КПЛ, що була успадкована Радою.

Зокрема, з практики підготовки процедури 1503 можна зробити висновок про те, що «систематичні грубі порушення» вважаються настільки тяжкими діяннями, що «вже не можуть бути віднесені виключно до внутрішньої компетенції держав» [12]. Крім того, термін «грубі порушення» стосується порушень громадянських, політичних, соціальних і культурних прав, що здійснюються будь-де у світі і за будь-яких обставин, у тому числі в умовах збройного конфлікту і порушень норм міжнародного гуманітарного права або загрози миру [12]. Наприклад, злочин геноциду слід розглядати як грубе і систематичне порушення прав людини. Окрім того, РПЛ на своєму офіційному сайті підтверджує, що і розуміння того, хто є жертвами «систематичних і достовірно підтверджених грубих порушень прав людини», пов'язано із тим, що це мають бути «декілька людей, причому за дуже короткий проміжок часу відбувається кілька особливо нелюдських і таких, що принижують гідність, порушень прав людини». І саме у такому тлумаченні Робоча група за повідомленнями «враховує всі зазначені обставини при винесенні рішення про прийнятність повідомлення і тверджень по суті, що містяться у ньому» [13]. Як приклад тверджень, що принижують гідність, можуть бути умови утримання і роботи у тюрмах як для осіб, які перебувають під вартою, так і для персоналу пенітенціарних установ, які провокують прояви насильства і призводять до загибелі ув'язнених.

За таких обставин проходження всіх внутрішньодержавних процедур правового захисту надмірно ускладнює і затримує саме подання скарги до РПЛ або навіть унеможливорює його. Щоправда, до таких внутрішньодержавних правових процедур Рада відносить і квазі-судові органи.

Між іншим, механізм колишньої КПЛ критикували саме за те, що він був складним, тривалим, таким, що потребував витрачання багато зайвих зусиль [14], а практика мала ознаки подвійних стандартів [15]. Щоправда, РПЛ обмежила розгляд скарг двома роками: «Для забезпечення того, щоб процедура розгляду скарг враховувала інтереси жертв, була ефективною і оперативною, період часу з моменту направлення скарги відповідній державі до розгляду її Радою у принципі не повинен перевищувати 24 місяці».

Негативною характеристикою Процедури подання і розгляду скарг РПЛ, як і процедури 1503, є відсутність пропозиції конкретних форм правового захисту жертвам порушень прав людини. Рада приймає лише рекомендації і не має інших повноважень [7, с. 93]. Як видно з Резолюції Ради 5/1 та з практики, Процедура розгляду скарг не має права застосовувати санкції для забезпечення засобів правового захисту у конкретних справах або по виплаті компенсацій жертвам. У цьому сенсі Процедура все-таки зберігає ознаки політико-дипломатичного засобу контролю – саме як політичні зазвичай характеризували механізми КПЛ [16, с. 16], хоча юридично Процедура вже тяжіє до механізмів політико-правового захисту.

Процедура розгляду скарг у Раді з прав людини відбувається у двох самостійних Робочих групах, які складаються з експертів, обраних на три роки з правом переобрання не більше, ніж на один строк: Робоча група із повідомлень і Робоча група із ситуації. Робоча група із повідомлень має повноваження розгляду письмових повідомлень, а Робоча група із ситуації – доведення до відома РПЛ про систематичні і достовірно підтвержені грубі порушення прав людини та основних свобод. Обидві робочі групи намагаються працювати на основі консенсусу і лише як виняток приймають рішення простою більшістю.

Процедура передбачає загалом чотири етапи проходження скарги, що визнана прийнятною. У разі визнання скарги непринятною розгляд завершується вже на другому етапі, у межах Робочої групи із повідомлень, і не передбачає будь-яких оскаржень або поновлення розгляду. Саме на цьому етапі, як зазначає В. О. Каргашкін, визнаються непринятними майже всі скарги [7, с. 93]. Розгляд скарги, що все-таки визнана прийнятною, може завершитися на третьому етапі, у межах Робочої групи із ситуацій.



Відповідно до Правил Процедури РПЛ, повноваження між Робочими групами у процесі розгляду скарги розподіляються таким чином.

Робоча група із повідомлень. Первісна перевірка здійснюється Головою Робочої групи із повідомлень спільно із секретаріатом. Скарги, які відповідають критеріям прийнятності, надсилаються відповідній державі з пропозицією висловити свою думку з приводу тверджень про порушення. Але остаточне рішення про прийнятність скарг приймає на своєму засіданні Робоча група, керуючись виключно критеріями прийнятності, визначеними у Резолюції РПЛ 5/1 [10]. Вона же оцінює по суті твердження про порушення, а також визначає, чи не свідчить скарга сама по собі або у поєднанні з іншими про наявність систематичних і достовірно підтверджених грубих порушень прав людини і основних свобод. Робоча група із повідомлень приймає також ще два види рішень: про надання заявником і державою додаткової інформації по суті скарги (у цьому випадку скарга тимчасово залишається у Комісії) та про передачу матеріалів скарги, що визнана прийнятною, до Робочої групи із ситуацій для подальшого розгляду.

Таким чином, у групі з повідомлень процесуальні рішення по суті скарги можуть прийматися Головою групи і Групою. При цьому процесуальне значення мають лише рішення Групи, а рішення Голови у цьому випадку є попередніми. Робоча група із повідомлень проводить дві сесії на рік.

Робоча група із ситуацій готує звіт про порушення прав людини на підставі скарги, отриманої від Робочої групи із повідомлень, з наданням рекомендації щодо цих фактів. Виключно із цими повноваженнями і пов'язані можливі рішення групи щодо отриманих скарг: припинити розгляд конкретної ситуації; тримати ситуацію під контролем для подальшого її розгляду або потребуватиме додаткових відомостей; передати матеріали щодо ситуації на розгляд РПЛ, якщо, на думку Групи, твердження, що містяться у повідомленні, можуть свідчити про систематичні і достовірно підтвержені грубі порушення прав людини і основних свобод.

Завершується розгляд скарги, що була визнана прийнятною, на закритому засіданні РПЛ. Щоправда, за виключних обставин Рада може оголосити про проведення відкритого засідання². Після обговорення проекту рішення, підготовленого Робочою групою із ситуацій, Рада може прийняти такі рішення: припинити розгляд конкретної ситуації, якщо немає підстав для подальшого розгляду або прийняття заходів по ній; тримати ситуацію під контролем і звернутися до відповідної держави з проханням надати додаткову інформацію протягом розумного строку; тримати ситуацію під контролем і призначити незалежного висококваліфікованого експерта для спостереження за нею, який надасть звіт Раді; рекомендувати УВКПЛ надати технічну допомогу відповідній державі, допомогу у зміцненні її потенціалу або консультативні послуги.

Прикладом застосування Процедури є Рішення РПЛ 2/101 «Положення у галузі прав людини у Киргизстані», ухвалене 2 жовтня 2006 року без голосування: «Рада з прав людини, розглянувши матеріали про положення у галузі прав людини у Киргизстані, представлені їй відповідно до процедури 1503, відповідно до резолюції 2000/3 Економічної і соціальної ради, зазначає використання з метою придушення політичної опозиції надмірної сили проти демонстрантів, довільних арештів і затриманні осіб, які виражали свій протест» [17].

Список використаних джерел:

1. Резолюция 1503 (XLVIII) Экономического и социального совета от 27 мая 1970 года с изменениями, внесенными в нее Резолюцией 2000/3 от 19 июня 2000 года. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/Resolutions.aspx>.

2. Порядок подання скарг за процедурою 1503 Комісії з прав людини: Human Rights Council complaint procedure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>.

² Скасування принципу конфіденційності є правом Ради з прав людини і відбувалося за останні десять років два рази (справа проти Киргизстану, 2006 рік, і справа проти Еритреї, 2012 рік).



3. Про оцінку Процедури 1503 у міжнародно-правовій доктрині див.: Rodley N. S. *United Nations Non-Treaty Procedures for Dealing with Human Rights Violations* / N. S. Rodley // *Guide to International Human Rights Practice. Procedural Aspects of International Law Institute with the International Human Rights Law Group* / ed. H. Hannum. – University of Pennsylvania Press, 1992. – P. 60–119.
4. *A handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*. P. 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ishr.ch/handbook/Handbook.pdf>.
5. Sundberg U. *Five Years Working in the UN Commission on Human Rights: Some Reflections for the Future Work of the UN Human Rights Council* [Електронний ресурс] / U. Sundberg // *International Human Rights Monitoring Mechanisms : Essays in Honour of Jakob Th. Möller*. – 2nd Revised Edition. – The Hague : Martinus Nijhoff, 2001. – P. 151–165. – Режим доступу: https://books.google.com.ua/books?id=se10iGrbeYwC&pg=PA260&lpg=PA260&dq=Essays+in+Honour+of+Jakob+Th.+Muller.&source=bl&ots=kCF94KICz&sig=INbII9y6kriBL8mVuNaY8urwpw&hl=uk&sa=X&ved=0ahUKEwik7Ki_xa3NAhXBICwKHREHDDgQ6AEIKDAC#v=onepage&q=Essays%20in%20Honour%20of%20Jakob%20Th.%20Muller.&f=false.
6. Abraham M. *Building the new Human Rights Council. Outcome and analysis of the institution-building year* / M. Abraham. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/04769.pdf>.
7. Карташкин В. А. *Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке : [монография]* / В. А. Карташкин. – М. : Норма : Инфра-М, 2015. – С. 93.
8. Ize-Charrin M. F. *1503: A Serious Procedure* / M. F. Ize-Charrin // *International Human Rights Monitoring Mechanisms : Essays in Honour of Jakob Th. Muller*. – The Hague : Martinus Nijhoff, 2001. – P. 306.
9. Юхно А. С. *Процедура рассмотрения жалоб в Совете ООН по правам человека* / А. С. Юхно // *Юрид. мир*. – 2009. – № 9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.center-bereg.ru/o3379.html>.
10. Резолюция Совета по правам человека 5/1 «Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций» от 18 июня 2007 года. – UN Doc. A/HRC/RES/5/1.
11. Буроменський М. В. *Звернення до Європейського Суду з прав людини: практика Суду і особливості українського законодавства* / М. В. Буроменський. – Х. : Фоліо, 2000. – 32 с.
12. *Процедура рассмотрения жалоб Совета по правам человека* // Управление Верховного комиссара по правам человека ООН : офиц. сайт. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/FAQ.aspx.ftn1>.
13. Управление Верховного комиссара по правам человека ООН : офиц. сайт. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/FAQ.aspx>.
14. *A handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*. P. 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ishr.ch/handbook/Handbook.pdf>.
15. *The role of NGOs in the UN Human Rights Council*, *International Journal on human rights* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,artigo_nader.htm.
16. English K. *The human rights handbook : a practical guide to monitoring human rights* / K. English, A. Stapleton ; University of Essex Human Rights Centre. – University of Essex : Colchester Human Rights Centre, 1995. – P. 16.
17. *Положение в области прав человека в Кыргызстане : Решение Совета по правам человека 2/101* // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестидесят вторая сессия. Дополнение № 53 (A/62/53). Доклад Совета по правам человека. – Нью-Йорк, 2007. – С. 13.

