

О рассмотрении частных жалоб конвенционными органами ООН

*Решетов Ю.А.**

Под влиянием всеобщего интереса в России к работе Европейского суда по правам человека в тени остается деятельность конвенционных органов, функционирующих на основе универсальных конвенций по правам человека, таких как Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации расовой дискриминации. А ведь в их механизме, важность которого никак нельзя преуменьшать, помимо рассмотрения докладов государств-участников, есть и процедура рассмотрения и принятия решений по индивидуальным жалобам. При этом следует учитывать различие в самой правовой основе функционирования этих систем, что в принципе должно было бы делать довольно притягательной возможность обращения именно к этим конвенционным органам. Имеется в виду прежде всего гораздо более широкий набор ограничений прав человека, предусмотренный Европейской конвенцией, по сравнению с универсальными конвенциями по правам человека.

Так, например, по ст. 10 Европейской конвенции право на свободу выражения своего мнения может быть ограничено по сравнению со ст. 19 Международного пакта о гражданских политических правах по следующим основаниям: национальной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения разглашения конфиденциальной информации, обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. Кроме того, лицензирование СМИ по ст. 10 находится полностью в руках государства.

И ограничительные меры, основанные на этих положениях, широко применяются в европейских странах. Самое известное дело из практики Европейского суда в этой области – запрет судебными органами Великобритании публикаций «Санди Таймс» по делу о талидомиде, жертвами которого стали тысячи искалеченных детей, со ссылкой на еще не закончившийся судебный процесс. Суды Испании запрещали

* Решетов Юрий Александрович – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

публикации, относящиеся к соблюдению прав басков в ходе антитеррористических мероприятий властей, со ссылкой на защиту госбезопасности и необходимость положить конец попыткам дискредитации демократических институтов. Суды Австрии запрещали публикации о нацистском прошлом политических деятелей. Европейский суд поддерживал по этим делам истцов, но характер практики европейских государств однозначен.

Комитет по правам человека функционирует на основе Международного пакта о гражданских и политических правах и Факультативного протокола к нему, по которому государства-участники признают компетенцию Комитета принимать и рассматривать индивидуальные жалобы на нарушение их прав.

Высказывается обоснованное мнение, что Комитет является квазисудебным органом, поскольку, рассматривая поданные заявления, он следует специальной процедуре, которая не является публичным судебным рассмотрением. Комитет рассматривает дела в закрытом заседании и использует только представленные заявителем и государством письменные материалы. Он не рассматривает существо дела о гражданском споре или существо уголовного обвинения, а лишь решает вопросы, отнесенные к его компетенции, а именно: было ли допущено страной-участницей нарушение прав, гарантированных Пактом. Государство-участник, в отношении которого Комитетом установлен факт нарушения, не вправе игнорировать решение Комитета и обязано его выполнять¹. Сразу же заметим, что установление факта нарушения положений подлежащей мониторингу конвенционной основы деятельности органа и обязательность выполнения его решений являются основополагающими особенностями, объединяющими Комитет по правам человека и Европейский суд по правам человека.

Другое дело, что в отличие от Европейского суда Комитет не определяет конкретную сумму компенсации в связи с допущенным нарушением, а лишь обязывает государство такую назначить и выплатить².

Комитет принял несколько решений о приемлемости по жалобам против Российской Федерации. По крайней мере одна жалоба была рассмотрена по существу, и было решено, что Российская Федерация

¹ Международная защита прав человека. Под руководством К.А. Москаленко. М., 2001. С. 11.

² Международная защита прав человека. Под руководством К.А. Москаленко. М., 2001. С. 11.

нарушила права заявителя. Речь в этом деле шла о пунктах 2 и 3 в) ст. 14 Пакта, т.е. о презумпции невиновности и предоставлении обвиняемому возможностей для подготовки своей защиты и сношения с выбранным им защитником.

Интересно, что в 2001 году Комитет вынес решение против Латвии по жалобе А. Игнатане, которой было отказано в участии в местных выборах 1997 г. под предлогом недостаточного знания латышского языка. Комитет счел, что автор сообщения является жертвой нарушения ст. 25 и ст. 2, запрещающих дискриминацию, и в том числе при голосовании.

Индивидуальные жалобы в Комитет по ликвидации расовой дискриминации допустимы, если соответствующее государство – участник Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации сделало об этом заявление по статье 14. В этом случае Комитет принимает и рассматривает в пределах его юрисдикции сообщения от отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником каких-либо прав, изложенных в Конвенции.

Любое государство-участник, которое делает заявления о признании компетенции Комитета в отношении частных жалоб, может учредить или указать орган, в рамках своей национальной правовой системы, который будет компетентен принимать и рассматривать петиции отдельных лиц и групп лиц в пределах своей юрисдикции, которые заявляют, что они являются жертвами нарушения какого-либо из прав, изложенных в Конвенции.

Для обращения в этот орган, как и в сам Комитет, необходимо, чтобы были исчерпаны доступные местные средства правовой защиты.

Комитет доводит до сведения государства соответствующее сообщение, а последнее в течение 3 месяцев представляет Комитету письменные объяснения или заявления, и в частности, о мерах, которые могли быть приняты этим государством по данному делу.

В заключение рассмотрения Комитет направляет свое предложения и рекомендации, если таковые имеются, государству и петиционеру.

К настоящему времени 34 государства – участника Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, включая Россию, сделали заявления по ст.14. Показательно, что среди них нет балтийских государств. Сообщения поступают в основном из стран Западной Европы и касаются широкого круга ситуаций, относящихся

к компетенции Комитета. Это дискриминация в области трудовых отношений, отношений по поводу найма и приобретения жилья, допуска к местам общественного пользования (рестораны, дискотеки), сегрегация цыган. Так, большое внимание привлекло решение двух словацких муниципалитетов запретить поселения цыганского населения.

Комитет констатирует нарушение положений Конвенции и настоятельно предлагает принять меры по исправлению ситуации. Рекомендации касаются как деятельности тех или иных ведомств или учреждений государства-участника, недостатков в деятельности правоохранительной системы (например, попыток заниматься ситуациями, свидетельствующими о расовой дискриминации, лишь в рамках гражданского законодательства), так и изменения законодательства с целью гарантирования прав, изложенных в Конвенции, и принятия эффективных мер по расследованию фактов нарушения.

Так, по жалобе против Словакии (Коптова против Словацкой республики) Комитет рекомендовал, чтобы «государство-участник приняло необходимые меры, обеспечивающие полное и скорейшее искоренение практики, ограничивающей свободу передвижения и проживания находящихся под его юрисдикцией лиц из числа народа рома». Правительство Словакии информировало Комитет о принятии таких мер.

Многочисленные факты обращения в Комитет по ликвидации расовой дискриминации из государств – участников Совета Европы, например Скандинавии, со всей несомненностью свидетельствуют о том, что петенционеры считают этот механизм защиты от дискриминации по национальному признаку преимущественным по сравнению с обращением в Европейский суд на основе общей статьи 14 Европейской конвенции о предотвращении дискриминации. В последней среди оснований для дискриминации лишь упоминаются национальное происхождение и принадлежность к национальным меньшинствам, в то время как в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержится детальное описание возможных мотивов дискриминации и средств и методов борьбы с ее проявлениями. Важное значение имеет уже само определение расовой дискриминации как «любого различия, исключения, ограничения или предпочтения, основанного на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющих целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или

осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни» (ст. 1 Конвенции).

Статья 2 обязывает государства

а) не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут действовать в соответствии с этим обязательством;

б) не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями;

с) принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увеличению расовой дискриминации всюду, где она существует;

д) используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец;

е) поощрять в надлежащих случаях объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожение расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения.

В ст. 4 «государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации» и среди прочего объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение расистских идей, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты расистского насилия или подстрекательства к ним и предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование. Государства-участники объявляют также противозаконными

и запрещают расистские организации и всякую деятельность по поощрению расовой дискриминации.

В ст. 5 подробно перечисляются права человека, в отношении которых должно быть обеспечено равноправие без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Это все основные политические, гражданские, экономические, социальные и культурные права.

По ст. 6 государства-участники обязаны обеспечить каждому человеку эффективную защиту и средства защиты через национальные суды и другие государственные институты в случае любых актов расовой дискриминации.

Они обязуются также принять эффективные меры в области преподавания, воспитания, культуры и информации для борьбы с предрасудками, ведущими к расовой дискриминации, и поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами.

Сообщений о приемлемости жалоб на Российскую Федерацию Комитет по ликвидации расовой дискриминации еще не принимал, но, учитывая общую ситуацию в России в вопросах, регулируемых Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, такого развития никак нельзя исключать.

Описанные же выше функции Комитета по ликвидации расовой дискриминации, как и Комитета по правам человека, по мерам в отношении частных жалоб в принципе не отличаются от прерогатив Европейского суда за исключением того, что Суд может принимать решения о компенсации. В принципе же эти механизмы являются, строго говоря, полусудебными, поскольку они не являются надзорной инстанцией по отношению к судам государств-участников и не могут отменять их решения.

В обычной же судебной системе уголовное или гражданское дело, рассмотренное судом первой инстанции, может быть по жалобе или протесту внесено для проверки законности и обоснованности приговора и для принятия решения в вышестоящий суд.

Конечно, публичная процедура рассмотрения жалоб в Европейском суде является очень высокой гарантией защиты прав, охраняемых Европейской конвенцией. Известно также, какое широкое влияние оказала его деятельность на изменения в национальных законодательствах государств, входящих в Совет Европы. Наконец, имеется тенденция,

в результате развития которой решения Европейского суда будут во все большей мере вести и к пересмотру решений национальных судов.

С другой же стороны, механизм рассмотрения частных жалоб конвенционными органами подкрепляется системой рассмотрения докладов государств-участников и принятием по ним заключительных замечаний, в которых могут быть отражены недостатки выполнения соответствующих конвенций, выявленные при рассмотрении индивидуальных жалоб. А все эти материалы направляются Генеральной Ассамблее ООН.

Вывод поэтому сводится к тому, что обращение к механизму рассмотрения частных жалоб конвенционных органов может существенно расширить возможности защиты прав человека.