Комментарий "СМ-сегодня"

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ЛАТВИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Как я уже писал в предыдущем комментарии, "просто написать письмо в ООН" - это все равно что писать "на деревню дедушке". Чтобы добиться реального внимания **к** своему обращению, тем более принятия каких-то мер, необходимо использовать конкретные механизмы и процедуры деятельности межправительственных организаций по контролю за соблюдением прав человека.

. Как на уровне Организации Объединенных Наций, так и региональных (в частности, европейских) международных организаций используются несколько основных механизмов контроля ситуации с правами человека: специальные миссии по проверке фактов (специальные докладчики), отчеты государств-участников, межгосударственные жалобы, индивидуальные сообщения и жалобы. Специальные миссии (такие, как посетившая Латвию осенью прошлого года миссия под руководством И. Фолла) зачастую оказываются полностью зависимы от доброй воли руководства проверяемой страны и вынуждены исходить из той информации, которую им сочтут нужным предоставить. Межгосударственные "разборки" определяются, как правило, конкретной политической конъюнктурой и двусторонними отношениями между странами. Поэтому, хотя важность вышеупомянутых процедур не отрицается, наиболее эффективным средством контроля ситуации с правами человека считаются индивидуальные жалобы. Какие здесь существуют возможности?

1. "Процедура 1503"

Еще на своей первой сессии, в 1947 году, Комиссия ООН по правам человека изучала вопрос о необходимых процедурах рассмотрения сообщений. 30 июля 1959 года Экономический и социальный совет ООН принял резолюцию 728 F (XXVШ), которая определяла, что конфиденциальный перечень сообщений, содержащих жалобы на нарушения прав человека, должен передаваться на рассмотрение Комиссии ООН по правам человека и Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Более подробно функции этих комиссий были регламентированы в резолюции 1503 (XLII) Экономического и социального совета ООН, принятой 27 мая 1970 года (по номеру этой резолюции и названа данная процедура рассмотрения жалоб).

Полученные в рамках "процедуры 1503" сообщения являются конфиденциальными: автор сообщения упоминается только в том случае, если он специально оговаривает, что не возражает против оглашения своего имени. Полученные сообщения направляются также правительствам государств, о которых идет речь в сообщениях. Ежемесячно генеральный секретарь ООН представляет перечень сообщений, краткие описания каждого случая и ответы, полученные от правительств, специальной рабочей группе Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Рабочая группа, состоящая из пяти членов подкомиссии, собирается раз в год, непосредственно перед ежегодной сессией подкомиссии, и выбирает для рассмотрения подкомиссией случаи, которые неоспоримо свидетельствуют о систематических грубых нарушениях прав человека и основных свобод.

Таким образом, "процедура 1503" направлена не на оценку каждого конкретного случая и принятие мер, а на "диагностику" общего положения с правами человека в данном государстве, на выявление ситуаций, затрагивающих большое число людей на протяжении длительного времени (поэтому ее иногда называют процедурой "систематических нарушений"). По сообщениям, которые рабочая группа не сочла нужным представлять на сессию подкомиссии, никаких дальнейших действий не предпринимается.

2. "Процедура факультативного протокола"

Эта процедура, напротив, предназначена именно для рассмотрения конкретных частных случаев. 16 декабря 1966 года Генеральная Ассамблея ООН своей резолюцией 2200 А (XXI) приняла Международный пакт о гражданских и политических правах. Пакт вступил в силу 23 марта 1976 года. Статья 28 этого пакта предусматривает создание Комитета по правам человека, ответственного за наблюдение за принятием мер по претворению в жизнь прав, признаваемых пактом. Факультативный (т. е. дополнительный) протокол к пакту предусматривает компетенцию этого Комитета по правам человека "принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в пакте".

Важным моментом является то, что государство присоединяется отдельно к самому пакту **и** отдельно - к факультативному протоколу. Таким образом, можно формально подписать пакт, но не предоставить лицам, находящимся в юрисдикции данного государства, права обращаться с жалобами в Комитет по правам человека (точнее, обращаться-то можно, но комитет не имеет права рассматривать жалобы на государство, не присоединившееся к факультативному протоколу), - вот почему я писал, что государство само определяет возможности контроля. На конец 1992 года 112 государств были участниками пакта, но лишь 66 подписали факультативный протокол. Кстати, Латвия является одним из тех государств, которые являются участниками пакта, но не подписали факультативный протокол. Таким образом, жители Латвии не имеют возможности представлять индивидуальные жалобы в соответствии с "процедурой факультативного протокола".

А жаль - написать было бы о чем. Например, п. 1 ст. 12 пакта гласит: "Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства". Но Конституционный закон ЛР о правах человека и гражданина предоставляет право свободного выбора местожительства только гражданам ЛР. П. 1 ст. 24 пакта: "Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества **и** государства". Прекращение выплат пособий на детей женщинам, которым незаконно отказано во включении в Регистр жителей ЛР, является явным нарушением этой нормы. Важные нормы содержат и ст. 2, 25, и многие другие статьи этого пакта - думаю, **что** всем людям, желающим грамотно отстаивать свои права, стоило бы внимательно изучить этот документ.

Полагаю, что депутаты Сейма, уверенные в том, что в Латвии нет проблем с правами человека, должны были бы активно выступать за присоединение к факультативному протоколу - пусть недовольные пишут жалобы, пусть комитет проверяет, пусть весь мир увидит, что "нарушения прав человека в Латвии" - наглая клевета! Но нет, что-то не торопятся наши власти подписывать протокол... Пропаганда пропагандой, **а** понимают, видимо, что вряд ли им удастся добиться решений в свою пользу, если вопрос будет рассматриваться по существу. Так что пока нет особого смысла подробно описывать механизм рассмотрения жалоб в соответствии с "процедурой факультативного протокола".

3. Процедура ст. 14 Конвенции о ликвидации расовой дискриминации;

Статья !4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (принятой резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи ООН 21 декабря 1965 года) содержит положение, аналогичное факультативному протоколу к рассмотренному выше пакту: "Государство-участник может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета по ликвидации расовой дискриминации... принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником каких-либо прав, изложенных в настоящей конвенции. Комитет не должен принимать никаких сообщений, если они касаются государства - участника конвенции, не сделавшего такого заявления". Отметим, что здесь речь идет о специальном органе - Комитете по ликвидации расовой дискриминации, учреждение которого предусматривает ст. 8 этой конвенции.

На конец 1992 года эту конвенцию ратифицировали 132 государства, однако лишь 16 из них сделали заявление в соответствии со ст. 14. Насколько мне известно, Латвии среди этих шестнадцати нет.

4. Процедура ст. 22 Конвенции против пыток

Совершенно аналогичное положение содержит статья 22 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года (в ней идёт речь о Комитете **п**ротив пыток, создаваемом в соответствии со ст. 17 этой конвенции). Из 66 государств - участников этой конвенции соответствующее заявление сделали 22. Есть ли среди них Латвия - честно говоря, точно не знаю, но думаю, что нет.

(Окончание следует.)

Борис ЦИЛЕВИЧ.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ЛАТВИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Окончание.
Начало в N250-251.)

5. Процедура ст. 25 Европейской конвенции по правам человека

Процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб предусматривают не только Конвенции ООН, но и региональные соглашения по правам человека. Для нас интересны, естественно, европейские механизмы такого рода. Основной из них определяется конвенцией, имеющей полное название: Конвенция по Защите прав человека и фундаментальных свобод (обычно ее называют Европейской конвенцией но правам человека). Подписана в Риме 4 ноября 1950 года на заседании Комитета министров Евросовета, вступила в силу 3 сентября 1953 года. Кроме текста Конвенции, Евросовет принял еще 9 дополнительных протоколов к ней, последний подписан 6 ноября 1990 года (судя по совсем свежим сообщениям прессы, какие-то существенные дополнения, касающиеся механизма контроля за соблюдением прав человека в Европе, приняты в октябре этого года, но пока у меня нет конкретной информации на этот счет).

Ст. 19 этой Конвенции предусматривает создание двух органов, функцией которых является наблюдение за тем, как государства-участники выполняют свои обязательства, определяемые Конвенцией: Европейской Комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека (будем называть их Комиссия и Суд). В соответствии со ст. 25 Конвенции каждое государство-участник имеет право сделать заявление о признании за Комиссией права рассматривать жалобы на нарушение данным государством положений Конвенции, полученные от любого лица, группы лиц или неправительственной организации. Дополнительный протокол 9 предусматривает для частных лиц и неправительственных организаций и право обращаться непосредственно в Суд. Таким образом, механизм здесь тот же, что и в системе представления и рассмотрения сообщений на уровне ООН: фактически можно подать жалобу на государство только в том случае, если оно само на это заранее согласилось. Однакр, в отличие от системы ООН, практически все страны - члены Евросовета сделали заявления в соответствии со ст. 25.

Рассмотрение сообщений и жалоб о нарушении прав, предусмотренных в Европейской конвенции по правам человека, включает две стадии: сперва определяется, является ли сообщение приемлемым, и если да, то оно рассматривается по существу (кстати, таким же образом рассматриваются сообщения и в соответствии с "процедурой факультативного протокола"). Обе стадии являются конфиденциальными (т. е. имя автора сообщения не оглашается), но все решения публикуются. Критерии приемлемости сообщения в рамках "процедуры факультативного протокола" и при рассмотрении Европейской Комиссией по правам человека довольно схожи. Основное требование: все возможности апелляции внутри государства должны быть исчерпаны до обращения в международный орган (это значит, например, что для признания жалобы приемлемой заявитель должен представить отрицательное судебное решение или отказ суда рассматривать его заявление, а также пройти кассационные судебные инстанции). Кроме того, не рассматриваются анонимные сообщения. В отличие от "процедуры факультативного протокола", не ограничивающей сроки подачи жалобы, Комиссия рассматривает только сообщения, посланные в течение 6 месяцев со дня принятия окончательного решения (например, последнего отрицательного решения национального судебного органа). Препятствием для рассмотрения обращения Комиссией может послужить также факт одновременного рассмотрения этой жалобы в каком-либо другом международном органе (например, каком-либо комитете ООН). Естественно, не рассматриваются по существу обращения, не совместимые с положениями Конвенции или недостаточно обоснованные.

В рамках "процедуры факультативного протокола" с сообщением от начала до конца работает один и тот же орган - Комитет ООН по правам человека. "Европейская процедура" значительно сложнее. Сперва все жалобы рассматривает Комиссия, которая делает заключение о приемлемости сообщения и принимает меры для "полюбовного" урегулирования дела. Если это не удается, то Комиссия передает доклад по фактам, изложенным в сообщении, а также свое заключение по делу в Комитет министров Евросовета. Только этот орган полномочен принять решение, была нарушена Конвенция или нет. Кроме того, Комиссия может передать дело и в Суд. Решения как Комитета министров, так и Суда являются обязательными для всех стран - участников Конвенции. В настоящее время Комиссия передает все больше сообщений в Суд и все меньше - в Комитет министров. Все чаще и индивидуальные жалобы подаются напрямую в Суд (как уже упоминалось, такое право предоставлено принятым в 1990 году дополнительным протоколом 9).

Для сравнения приведем цифры сообщений, рассмотренных Комитетом ООН по правам человека в рамках "процедуры факультативного протокола" и в рамках "европейской процедуры". Комитет ООН за последние 15 лет (до конца 1992 года) получил 514 жалоб. Из них 155 признаны неприемлемыми, 80 были отозваны (или их рассмотрение прервано по инициативе автора), 138 завершены "полюбовно" (т. е. правительства пошли на уступки), 49 признаны приемлемыми, и работа с ними продолжается, 92 находятся на стадии анализа приемлемости. Гораздо интенсивнее работают европейские органы. В 1955 году, спустя всего год после вступления в силу процедуры, предусмотренной ст. 25 Конвенции, было получено 138 сообщений. В1991 году было зарегистрировано уже 1648 сообщений, и 2332 жалобы уже находились в процессе рассмотрения в Комиссии. Резко возросла и активность Суда. За первые 17 лет его работы было вынесено лишь 20 решений, а за следующие 15 (до конца 1990 года) - уже 214. После принятия "протокола 9" нагрузка на Суд возросла еще резче.

Пока Латвия не является членом Евросовета, механизм индивидуальных жалоб в рамках "европейской процедуры" для нас недоступен. Поэтому, полагаю, вряд ли стоит пытаться препятствовать вступлению Латвии в Евросовет (как это пробовала делать Россия по отношению к Эстонии). Наоборот, целесообразно всячески содействовать скорейшему решению этого вопроса, при этом настаивая на том, чтобы Латвия сделала все необходимые заявления, предусмотренные ст. 25 и "протоколом 9" и обеспечивающие ее жителям возможность использовать все имеющиеся процедуры индивидуальных жалоб.

6. Процедура ст. 11 Конвенции о сокращении безгражданства

Как известно, именно эта Конвенция (принятая 30 августа 1961 года в соответствии с резолюцией 896 /IX/ Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1954 года и вступившая в силу 13 декабря 1975 года) является ключевой сточки зрения ограничений, накладываемых на решение проблемы гражданства международными нормами по правам человека. Вообще факт подписания этой Конвенции Латвией можно назвать юридическим казусом. Дело в том, что она является одной из самых малопопулярных конвенций ООН, на март 1993 года ее подписали лишь 16 государств (наряду со странами с богатыми традициями в области прав человека, такими как Швеция, Норвегия, Дания, Австрия, Нидерланды и т.д., в этом списке значатся Боливия, Коста-Рика, Ливия, Кирибати...). Латвия - единственная среди государств Восточной Европы и бывшего СССР, подписавшая эту Конвенцию.

Ст. 11 Конвенции предусматривает "учреждение в рамках ООН... органа, к которому лицо, притязающее на права по настоящей Конвенции, может обращаться для рассмотрения его требования и для получения помощи в представлении его соответствующим органам". Этот орган должен был быть учрежден после присоединения к Конвенции минимум шести государств. Однако это положение не было выполнено. Зато Генеральная Ассамблея ООН в 1974 году приняла резолюцию 3274 (XXIX) (A/9869), которая поручает рассматривать индивидуальные обращения, представляемые в соответствии со ст. 11 Конвенции, Верховному комиссару ООН по делам беженцев.

Мне неизвестно, были ли прецеденты обращения к Верховному комиссару на основании этой резолюции. Дело еще и в том, что многие положения Конвенции трактуются неоднозначно, и из-за малого количества государств-участников ее нормы сравнительно редко, обсуждаются и комментируются. Пожалуй, единственный общепризнанный вывод - это то, что государства-участники не имеют права лишить своего гражданства, кого бы то ни было, если в результате это лицо становится апатридом (лицом без гражданства). Тем не менее Латвия является участником Конвенции, ст. 11 и резолюцию Генеральной Ассамблеи от 1974 года никто не отменял, и использование этой процедуры индивидуальных обращений является вполне юридически корректным способом для получения профессиональной международно-правовой оценки положения латвийских "неграждан".

Выводы

Таким образом, краткий и далеко не исчерпывающий анализ возможных процедур индивидуальных обращений в международные организации по правам человека показывает: сегодня латвийским "негражданам" практически недоступно большинство механизмов, специально разработанных для того, чтобы конкретные люди могли обжаловать действия своего государства по отношению к ним. Недоступно потому, что Латвия не подписала соответствующих международно-правовых актов или не сделала соответствующих заявлений, предоставляющих ее жителям такую возможность. Впрочем, эта ситуация, видимо, будет меняться. Так, вступление Латвии в Евросовет явно не за горами, тогда появится возможность использовать процедуры, связанные с обращением в Европейскую Комиссию и Суд по правам человека. И к этому надо готовиться, находить и изучать соответствующие документы. Уже сегодня стоило бы прибегнуть и к обращению к Верховному комиссару ООН по делам беженцев на основании ст. 11 Конвенции о сокращении безгражданства и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 1974 года. Честно говоря, я пока не представляю себе абсолютно точно возможную форму такого обращения, над этим надо работать дальше.

Но вывод ясен: защищать свои права корректными, легальными методами надо учиться. И прежде всего - учиться использовать те механизмы, которые именно для этих целей и разработаны. Это непросто, но другого выхода нет. Иначе мы так и останемся объектом манипуляций и произвола.

Борис ЦИЛЕВИЧ.