

О. В. БУРЛАК

*Оксана Василівна Бурлак, здобувач
Інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

НЕОБХІДНІСТЬ СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ НОВОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ОРГАНУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Актуальність даного питання зумовлена тим, що право України визначає один із типів національних установ з прав людини – інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Для України, яка є членом як універсальних організацій, що займаються правами людини, так і Ради Європи, а також учасницею практично всіх міжнародних договорів у цій сфері, є принципово важливим створення інституційної системи для забезпечення прав і свобод людини в середині країни. На сьогодні в Україні, залишається ряд сфер, які є недостатньо захищеними інститутом омбудсмана, зокрема права дитини, дискримінація, а центральні органи виконавчої влади, на які частково покладається така функція захисту не є ефективними, з огляду на свій статус.

Як свідчить практика поряд з інститутом омбудсмана, в країні можуть існувати й інші національні установи з прав людини, зокрема комісії з прав людини, комітети, інститути та центри з прав людини, причому вони не підмінюють функції одне одного, а навпаки доповнюють, роблячи систему захисту прав людини в конкретній країні більш ефективною (наприклад, Посередник Французької республіки та Національна консультативна Комісія з прав людини Франції; Омбудсман Данії та Датський інститут з прав людини; Омбудсман Зімбабве та Комісія з прав людини Зімбабве).

Мета даної статті полягає в обґрунтуванні необхідності запровадження в Україні додаткового механізму захисту прав людини – нового національного органу з прав людини та вироблення пропозицій щодо доцільності його створення.

Праці наступних вітчизняних авторів стосуються даної проблематики: О. В. Марцеляк, Н. М. Оніщенко, Є. Захаров, М. Борода, О. Романюк, С. Серета, О. Татаревський, І. О. Дідковська, Ю. М. Коломієць, Г. В. Губенко, М. О. Томашевська, С. В. Бобровник та ін.

Прийняття Паризьких принципів щодо статусу національних установ із захисту і заохочення прав людини 1991 р. (Паризькі принципи)¹ дало новий поштовх у розвитку концепції національних установ з прав людини. Мінімальні стандарти, які створені Принципами, внесли чітке розуміння в питання статусу та функціонування національних установ. Це той мінімум, якому держави повинні слідувати в процесі створення чи вдосконалення установ із захисту і заохочення прав людини. Національні установи із захисту і заохочення прав людини є офіційними органами держави з специфічними функціями, правами та обов'язками, які діють в правовому полі як внутрішнього права держави, так і міжнародного права. Останнє стосується застосування конвенційних норм з прав людини в широкому сенсі, в тому числі стандартів, встановлених в Паризьких принципах.

У 2006 році в Комісії з прав людини ООН було підняте питання про необхідність створення в Україні спеціалізованої установи з прав людини. З 22 по 27 жовтня цього ж року в Україні відбувся перший візит в рамках механізму спеціальних процедур Спеціального доповідача з питань торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії ООН Х. М. Петіта (2006 року), після завершення якого було рекомендовано створити вказану установу³. Спеціальний доповідач провів більше 40 зустрічей і безпосередніх бесід, в яких взяло участь більше 100 чоловік. Зокрема, зустрівся з Міністром у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністром юстиції, заступниками Міністра закордонних справ, внутрішніх справ, освіти та науки, а також заступником Міністра праці та

соціальної політики. Були проведені зустрічі з представниками ряду комітетів Верховної Ради і суддями Верховного та Конституційного судів, заступником Генерального прокурора і рядом офіційних осіб міліції, що займаються питаннями торгівлі людьми, молодих правопорушників та міжнародного співробітництва (Інтерпол). Також мали місце зустрічі з неурядовими організаціями, вченими і представниками дослідницьких інститутів. Спеціальний доповідач відвідав також ряд дитячих будинків, реабілітаційних центрів, відвідав місця, де має місце проституція та де живуть бездомні діти.

У своїй Доповіді Х. М. Петіт виділив ряд питань, які викликають занепокоєння: діти, які позбавлені батьківських прав; діти вулиці; торгівля дітьми; дитяча проституція та порнографія; молоді правопорушники; цінності орієнтації та умонастрою; корупція, багато численність структур, які займаються захистом дітей. Що стосується останнього пункту, то Доповідач зауважив, що опікунством і наданням допомоги дітям займаються п'ять різних міністерств: Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство освіти, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та соціальної політики, а також Міністерство внутрішніх справ, – і на кожне з них покладена певна частина функцій. Крім того, питаннями і політикою захисту дітей займаються декілька комітетів Верховної Ради. Така багато численність державних структур, на думку Доповідача, приводить до ситуацій, коли ці органи перестають виконувати свої обов'язки в силу обмеженості їх мандатів і побоювань, що вони будуть втручатися в сферу компетенції та обов'язків інших органів. В результаті складеться ситуація, коли нестимуть відповідальність всі, але не відповідатиме жоден (пункт 65 Доповіді).

Для покращення інтересів всіх дітей і сприяння формування чіткої політики з питань прав і проблем дітей, Спеціальний доповідач відповідно до заключних зауважень Комітету з прав дитини, підготовлених на основі Доповіді України⁴ рекомендує створити незалежну установу високого рівня, таку, як національна комісія з прав дітей, молоді та сім'ї, яка б безпосередньо займалася забезпеченням дотримання прав дітей і реалізацією державної політики з питань дітей (пункт 74 Доповіді). Таку установу повинна очолювати поважна і незалежна людина, яка могла б користуватися сприянням з боку Міністерства у справах молоді, сім'ї та спорту. Національні правозахисні організації громадянського суспільства повинні стати складовою частиною цього механізму. При формуванні такої політики дана установа повинна приймати до уваги позитивний досвід інших країн, а також реалізацію програм, розроблених національними правозахисними установами і приватним сектором. Рекомендуючи створення такої національної установи, висновки доповідача не були безпідставними. Незважаючи на те, що він прямо не посилався на Паризькі принципи, але запропонована установа відповідає критеріям, передбачених в них. Крім того, у Проекті кодексу поведінки мандатаріїв спеціальних процедур Ради з прав людини, прийнятого Резолюцією Ради 5/1 в 2007 році, говориться про те, що мандатарії «оцінюють всю інформацію в світлі міжнародно визнаних стандартів в області прав людини...» (ст. 6 с)). Тому на майбутнє при вдосконаленні існуючої установи і створенні нових національних установ із захисту і заохочення прав людини, Україна повинна взяти до уваги, в першу чергу, Паризькі принципи як стандарт, на який вона повинна орієнтуватися у цій сфері. І не тільки взяти до уваги, але й законодавчо закріпити, що національна установа під час здійснення своєї діяльності керується як Конституцією України, законами України та чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, так і стандартами, прийнятими в рамках ООН у цій сфері, зокрема тими, що містяться в Паризьких принципах щодо статусу національних установ із захисту і заохочення прав людини.

Окрім необхідності запровадження додаткового інституційного механізму у сфері прав дитини, в Україні така потреба існує і в сфері дискримінації. Зокрема, це питання було всесторонньо проаналізовано в збірнику аналітичних документів та законопроектів з актуальних питань гендерної рівності в Україні, підготовлений групою експертів Українського освітнього центру реформ та Міжнародного Центру перспективних досліджень в рамках проекту «Сприяння законодавчому забезпеченню гендерної рівності в Україні», що фінансується Європейською комісією⁵. Автори, аналізуючи законодавство України, роблять висновок, що в Україні відсутня ефективна система захисту

осіб, які зазнали дискримінації за ознакою статі, а існуючі механізми захисту не дозволяють жертвам дискримінації ефективно захищати себе й швидко відновлювати свої порушені права⁶. В збірнику наводяться підтвердуючі факти та дані існування в Україні дискримінації за ознакою статі, зокрема в сфері оплати праці, при працевлаштуванні, в політичному житті, а також фізичне насильство в сім'ї. Чинне українське законодавство в сфері дискримінації є малоефективним, що, у свою чергу, стимулює нові дискримінаційні прояви. Ні Кримінальний кодекс України, ні Кодекс України про адміністративні правопорушення, ні Закон України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» № 2866-IV від 08.09.2005 року не слугують ефективними інструментами протидії дискримінації⁷. Крім того, відповідно до Закону «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» в Україні діє спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, однак він є мало дієвим у цій сфері, оскільки не наділений відповідними повноваженнями⁸, а також, з огляду на його статус (урядова установа), не забезпечується його ефективність в частині незалежності та неупередженості. Функції у сфері дискримінації розподілені між різними державними органами та установами, зокрема Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та органами міліції, для яких питання дискримінації не є пріоритетним: «Омбудсман займається питаннями прав людини в цілому і через обмежені ресурси не може акцентувати увагу на дискримінації. Що стосується органів МВС України, вони переважно займаються розслідуванням випадків, що потрапляють в сферу дії кримінального законодавства. А такі випадки (враховуючи особливості кримінального законодавства України) становлять лише невелику частину можливих дискримінаційних проявів»⁹.

Зрозуміло, що покладання функцій на центральні органи виконавчої влади чи то в сфері дискримінації, чи прав дітей чи будь-якій іншій сфері прав людини, включаючи розслідування справ жертв порушень прав людини, є і буде залишатися малоефективним. Жоден орган виконавчої влади не володіє тією незалежністю, яка б дозволила йому неупереджено розслідувати скарги на незаконні дії, зокрема, представників влади. А переобтяження органів виконавчої влади додатковими функціями навряд чи матиме позитивний результат у виконанні ними своїх основних завдань.

Першочерговим для України на сьогоднішній день є приведення до міжнародних стандартів інституту Уповноваженого з прав людини, врегулювання окремих аспектів його статусу та повноважень. В цілому інститут Уповноваженого задовольняє вимоги Паризьких принципів щодо свого статусу, однак законодавчого врегулювання потребують наступні питання: наділення Уповноваженого правом законодавчої ініціативи, створення регіональних представників, активізація діяльності українського омбудсмана з громадськими організаціями. Окрім того, доцільно розглянути питання щодо створення в країні додаткового механізму захисту прав людини, а саме, комісії з прав дитини або дискримінації (далі – Комісія). У вітчизняній правовій літературі пропонується створення спеціалізованих омбудсманів (із прав дитини, прав меншин і доступ до інформації та захист персональних даних¹⁰, а також студентських, учнівських та військового¹¹) однак, комісія із захисту і заохочення прав людини найбільшим чином задовольняла б вимоги Паризьких принципів, зокрема в частині її плюралістичного складу.

З метою забезпечення ефективної роботи Комісії, остання повинна відповідати наступним вимогам, які висувуються ООН до такого роду установ¹²: незалежність, встановлена юрисдикція та необхідні повноваження, доступність, співробітництво, оперативна ефективність, звітність.

В Законі, який передбачатиме створення Комісії, необхідно визначити статус національної установи, з вказівкою на те, що вона наділена повноваженнями захисту і заохочення прав людини, підзвітна парламенту та створена відповідно до Паризьких принципів щодо статусу національних установ 1991 року. Створення Комісії доцільно було б згодом передбачити і в Конституції, що забезпечить їй тривале функціонування та відповідний авторитет в державі.

Для того, щоб національна установа діяла ефективно, необхідно чітко врегулювати питання призначення і звільнення осіб, що входять до її складу. Тому в Законі потрібно

визначити, зокрема: кількість членів Комісії (Голова та інші члени) та процедуру їх призначення; критерії призначення (громадянство, професія, кваліфікація); термін на який призначатимуться члени Комісії; можливість повторного призначення; підстави звільнення членів і хто саме приймає таке рішення; привілеї та імунітети.

Склад Комісії має гарантувати незалежність від державних органів і в ньому повинен бути відображений певною мірою соціальний та політичний плюралізм. З огляду на це, склад Комісії повинен включати представників від:

– неурядових організацій, компетентних в галузі прав людини і боротьби проти расової дискримінації, профспілок, зацікавлених громадських та професійних організацій, зокрема організацій юристів, медиків, журналістів та діячів науки;

- різних філософських та релігійних течій;
- університетів та кваліфікованих експертів;
- парламенту;

Фінансування Комісії повинно бути виділено в державному бюджеті окремим рядком. Також Комісія повинна мати право залучати кошти з інших джерел, наприклад, приватних чи іноземних донорських організацій, що, у свою чергу, не повинно позбавляти її державного фінансування. Комісія повинна мати право самостійно розпоряджатися коштами в рамках виділеного бюджету, а добросовісність їх використання повинна забезпечуватися шляхом регулярної фінансової звітності та проведення щорічного незалежного аудиту.

Комісія має наділятися необхідними повноваженнями для виконання своїх функцій. Паризькі принципи передбачають, що мандат національної установи повинен бути якомога ширшим, але у першу чергу, він повинен бути адекватним тим цілям і завданням, заради яких така установа створюється. Компетенція Комісії, перш за все повинна включати:

– аналіз права України, що включає в себе як аналіз чинного законодавства та проектів законодавчих актів, так і практики держави в цілому, а також відповідності їх міжнародним стандартам у сфері прав людини;

– моніторинг ситуації з прав людини в державі, що передбачає наділення Комісії відповідними повноваженнями, які дозволять їй, зокрема, отримувати необхідну інформацію, відвідувати місця позбавлення волі тощо;

– надання консультацій уряду з питань прав людини, зокрема, щодо вдосконалення існуючого права, вироблення національної політики у сфері прав людини та підготовки відповідних національних планів;

– моніторинг виконання урядом рекомендацій Комісії, яка у випадку невиконання вказаних рекомендацій, повинна здійснювати всі необхідні заходи впливу на уряд, наприклад, через ЗМІ, парламент, а також привертати увагу до ситуації міжнародні органи та організації з прав людини. Справа повинна залишатися відкритою, наскільки це практично можливо, і всі зацікавлені органи та організації, яких стосується дана справа, повинні бути залучені до нагляду за імплементацією рекомендацій Комісії;

– освітню та інформаційну діяльність в сфері прав людини, що передбачає, зокрема, поширення інформації про права людини, міжнародні механізми з прав людини, діяльність самої Комісії, підготовка дослідницьких проектів, навчальних програм, організація конференцій, семінарів, «круглих столів» тощо;

– прийняття скарг від індивідів чи груп осіб. Виходячи із необхідності створення Комісії, така установа повинна мати можливість проводити процедуру медіації та/або примирення, яка особливо ефективна при розгляді скарг, що стосуються дискримінації¹³. Паризькі принципи в зв'язку з цим, передбачають, що національна установа повинна прагнути дружньо врегулювати спір шляхом процедури примирення і прийняття обов'язкових для виконання рішень, а у випадку необхідності врегулювати спір на основі конфіденційності (пункт а) параграфа 4). Зважаючи на те, що медіація застосована на етапі до розгляду скарги, а процедура примирення – після, практика різних країн по-різному підходить до вирішення цього питання у своєму праві. Наприклад, в рамках Національної комісії з прав людини Південної Кореї існує Комітет примирення, рішення якого мають значення судового рішення. Національна комісія з прав людини Монголії

у своїй доповіді на 8-й щорічній зустрічі Азіатсько-Тихоокеанського форуму національних установ з прав людини (22-24 вересня 2003 року, Катманду, Непал), зазначила, зокрема, що використовує у своїй практиці як процедуру примирення, так і медіації, і за допомогою цих методів врегулювання спору вирішила вже 15 справ¹⁴.

Беручи до уваги той факт, що в Україні вже існує Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Комісія не повинна дублювати чи в деяких аспектах замінити Уповноваженого. Мета створення Комісії повинна полягати у тому, щоб доповнювати інститут омбудсмана, а не конкурувати з ним. Закон повинен передбачати питання співробітництва Комісії з Уповноваженим з прав людини, визначити сфери їх взаємодії. Питання співробітництва повинно також включати і співпрацю з громадськими організаціями, національними установами з прав людини інших країн, регіональними та універсальними механізмами захисту прав людини.

Регулярна звітність Комісії повинна стосуватися усіх аспектів її діяльності і включати обов'язкові щорічні доповіді та доповіді з фінансових питань, а також у разі необхідності спеціальні доповіді з окремих питань прав людини.

Доступність Комісії повинна забезпечуватись її представниками, зокрема, для економії коштів такі представники на початковому етапі діяльності Комісії могли б призначатися із представників найбільш визнаних громадських організацій, що діють у відповідних регіонах України.

Комісія повинна бути максимально відкритою установою і, зважаючи на тенденцію зростання доступності до засобів Інтернету, офіційний сайт Комісії повинен бути належним чином структурований, максимально інформаційно наповненим та регулярно оновленим.

Нові типи національних установ з захисту і заохочення прав людини створюються для посилення захисту прав людини в державі. Вони повинні максимально відповідати міжнародним стандартам у цій сфері, зокрема, Паризьким принципам, що є мінімальними стандартами, яким повинна відповідати національна установа. При створенні такої установи необхідно взяти до уваги рекомендації ООН, Ради Європи, а також досвід інших країн та адаптувати їх належним чином до місцевих культурних та правових традицій.

¹ Паризькі принципи прийняті на Першій Міжнародній нараді національних установ з прав людини (9 жовтня 1991 р.), а згодом схвалені Генеральною Асамблеєю ООН (Резолюція A/RES/48/134 від 4 березня 1994 р.) та Комісією ООН з прав людини (Резолюція 192/54 від 3 березня 1992 р.).

² Доклад Генерального секретаря: Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека / Генеральная ассамблея, шестидесятая сессия (A/60/299 (24 августа 2005 г.). – п. 6. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/471/20/PDF/N0547120.pdf?OpenElement>

³ Осуществление резолюции 60/215 Генеральной Ассамблеи от 15 марта 2006 года, озаглавленной «Совет по правам человека». Доклад представленный Специальным докладчиком по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии Хуаном Мигелем Петитом. Добавление. Миссия в Украину / Совет по правам человека, четвертая сессия, (A/HRC/4/31/Add.2 от 24 января 2007 г.). – Режим доступа: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/104/95/pdf/G0710495.pdf?OpenElement>

⁴ Consideration of reports submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Concluding observations: Ukraine / Committee of the Rights of the Child, thirty-first session (CRC/C/15/Add.191, 9 October 2002). – Режим доступа: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/454/39/pdf/G0245439.pdf?OpenElement>

⁵ Актуальні питання гендерної рівності в Україні: Збірник аналітичних документів та законопроектів/ [Український освітній центр реформ, Міжнародний центр перспективних досліджень / упоряд. М. Борода, О. Романюк, С. Серета, О. Татаревський]. – К.: ПП «Просперо». – 2008. – 96 с. – Режим доступу: http://www.icps.kiev.ua/files/articles/49/58/Gender_ukr.pdf

⁶ Там само. – С. 10.

⁷ Там само. – С. 13.

⁸ Там само. – С. 16.

⁹ Там само. – С. 17.

¹⁰ Захаров С. Жага свободи / Євген Захаров // Права людини. – Х., 2007. – № 1 (437) . – С. 3.

¹¹ Марцеляк О. В. Институт омбудсмана: теорія і практика / О. В. Марцеляк/ Національний інститут внутрішніх справ. – Х.: Видавництво НУВС, 2004. – С. 313.

¹² Национальные учреждения по правам человека: Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека / ООН, Центр по правам человека // Серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки. – Нью-Йорк и Женева, 1995 г. – № 4. – С. 34.

¹³ Там само. – С. 83.

¹⁴ Forum Report: National Human Rights Commission of Mongolia / Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Seventh Annual Meeting (11–13 November, 2002, New Delhi (India). – Режим доступу: <http://www.asiapacificforum.net/about/annual-meetings/8th-nepal-2004/downloads/apf-member-reports/mongolia.pdf>

Резюме

Стаття присвячена питанню вдосконалення національного механізму захисту прав людини. Автор пропонується створити додатковий інституційний орган у цій сфері у відповідності з міжнародними стандартами, що стосуються статусу і функціонування національних установ із захисту і заохочення прав людини, зокрема Паризьким принципам 1991 р.

Ключові слова: національна установа із захисту і заохочення прав людини, Паризькі принципи, міжнародні стандарти із прав людини, імплементація міжнародних зобов'язань у внутрішнє право держави.

Резюме

Статья посвящена вопросу усовершенствования национального механизма защиты прав человека. Автор предлагает создать дополнительный институционный орган в этой сфере в соответствии с международными стандартами, которые касаются статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека, в частности Парижским принципам 1991 г.

Ключевые слова: национальное учреждение по защите и поощрению прав человека, Парижские принципы, международные стандарты по правам человека, имплементация международных обязательств во внутренне право государства.

Summary

The article is devoted to the improvement of national mechanism for the protection of human rights. The Author suggests establishing additional institution in this sphere in conformity with international standards of status and functioning of national human rights institution, particular with Paris principles (1991).

Key words: national institution for the promotion and protection of human rights, Paris principles, international standards of human rights, national implementation of international commitments.

Отримано 13.01.2010

САИД МАДАТ ОГЛЫ ДОЛЕТИ

Саид Мадат оглы Долети, аспирант Бакинського державного університету

ФОРМИРОВАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ СО СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ООН (НА ПРИМЕРЕ МОТ, ЮНЕСКО И ВОЗ)

Общие механизмы создания специализированных учреждений ООН, их деятельности и связей ООН нашли свое отражение в ряде статей Устава ООН. В частности, в ста-