

# Жалоба в Комитет ООН по правам человека в Женеве

## Предисловие

Настоящее издание является переводом брошюры, изданной бюро польского Представителя по правам граждан, и предпринимается в рамках осуществления Региональной программы «Демократия, управление, участие» Регионального бюро для Европы и СНГ Программы развития ООН.

Соблюдение и обеспечение прав человека ПРООН рассматривает как компонент и необходимое условие устойчивого человеческого развития, и более эффективное использование существующих международных институтов в области прав человека может содействовать достижению этой цели.

Конституции большинства стран СНГ содержат нормы, утверждающие право граждан при определенных условиях обращаться в международные институты по правам человека, как, например, статья 46 Конституции России или статья 55 Конституции Украины. На юридическом языке это отражает прямое признание того, что забота о соблюдении прав человека не является только национальной прерогативой и внутренним делом государства, а составляет законный интерес всего международного сообщества. Между тем представления граждан о таких институтах и возможностях обращения к ним с индивидуальной жалобой зачастую крайне смутны и неверны. Следствием этого обстоятельства становится то, что эффективность использования таких институтов является весьма низкой и, соответственно, с неизбежностью наступает разочарование в любых международных институтах и инструментах по правам человека. Дело, однако, в том, что это именно *инструменты* и, как всякими инструментами, ими нужно уметь пользоваться.

Широко известным и эффективным инструментом является, например, Европейский Суд по правам человека, однако он доступен для граждан лишь немногих стран Содружества. Для большинства же возможно обращение и апелляция к институтам системы ООН, членами которой являются все государства бывшего СССР. Настоящая брошюра описывает правила обращения в наиболее, пожалуй, известный и авторитетный из них — Комитет по правам человека, созданный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах.

Из текста брошюры читатель поймет, что непременным условием обращения лица в Комитет является участие страны, под юрисдикцией которой он находится, в упомянутом Пакте и Факультативном протоколе к нему, который, собственно, и предусматривает право подачи индивидуальной жалобы. Как же обстоит дело с участием стран СНГ в этих договорах?

К середине лета 1999 года к Пакту присоединились все страны СНГ, за исключением Казахстана, а к факультативному протоколу не присоединились также Молдова и Азербайджан. Отметим здесь, что участие или неучастие в том или ином договоре является свободным политическим решением суверенного государства и трудно говорить о прямой зависимости между соблюдением в стране прав человека и ее членством в международных договорах. Так, к Факультативному протоколу не присоединились многие страны традиционной демократии, как, например, Швейцария, Великобритания, Япония, США. Тем не менее доступ граждан к международным институтам защиты прав человека может быть оценен только положительно, как расширение круга гарантий их прав и свобод. Для государств, переживающих переходный период, это может быть особенно важно. В силу этого обстоятельства следует ожидать, что по мере последовательно демократического развития стран Содружества возможность обращаться в Комитет по правам человека получают все граждане стран СНГ, даже если в настоящее время конкретное государство не является участником Пакта и Факультативного протокола.

Региональный центр поддержки РБЕС ПРООН хотел бы выразить благодарность бюро Представителя по правам граждан Польской Республики за любезно предоставленное право перевода и издания брошюры на русском языке.

## Введение

В 1948 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций провозгласила *Всеобщую декларацию прав человека*. Это был первый международный документ, гарантирующий каждому человеку основные права и свободы. И хотя Декларация налагала на государства только моральные и политические, а не правовые обязательства, она оказала существенное влияние на внутреннее законодательство и практику государств. Поэтому по сей день на нее ссылаются как политики, так и обычные люди. А дата провозглашения Декларации - 10 декабря - празднуется во всем мире как Международный день прав человека.

**Международный пакт о гражданских и политических правах** был провозглашен Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря 1966 года, а вступил в силу 23 марта 1976 года, после того, как его ратифицировали 35 государств (ст. 49). Сегодня к Пакту присоединилось более 130 государств со всех континентов.

Это означает, что государство, которое ратифицировало Пакт, обязалось гарантировать права и свободы, установленные в *Пакте*, каждому человеку: как своему гражданину, так и иностранцу, пребывающему на его территории. Законы и другие правовые акты должны соответствовать положениям Пакта. Также **органы, выносящие индивидуальные решения, - например, прокурор, суд, орган администрации - обязаны уважать права человека, установленные в Пакте**. На страже соблюдения прав человека стоит международный орган: **Комитет по правам человека**.

В *Пакте* установлены две процедуры международного контроля:

а) государство обязано систематически представлять Комитету доклады о претворении в жизнь положений *Пакта* (ст.40);

б) государство может направить в Комитет сообщение о нарушении другим государством прав человека (ст. 41).

Возможностью такого сообщения до сих пор не воспользовалось ни одно государство.

**Процедура** подачи и рассмотрения индивидуальных жалоб урегулирована в **Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах**. Термин «факультативный» означает, что государство, которое ратифицировало *Пакт*, может - но не обязано - ратифицировать *Протокол*. На сегодняшний день сторонами *Протокола* являются более 80 государств.

Ратификация Факультативного протокола открывает перед гражданами данного государства, а также иностранцами, пребывающими на его территории, возможность обращаться с жалобами в Комитет по правам человека.

Генеральная Ассамблея ООН приняла также Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, отменяющий смертную казнь в ратифицировавших его государствах.

## Комитет по правам человека

Комитет состоит из 18 членов, избираемых государствами. Члены Комитета являются независимыми; они не могут получать никаких рекомендаций или указаний ни от государств, ни от ООН или других международных органов. Комитет не является судебным органом, тем не менее процедуры подобны судопроизводству.

Комитет по правам человека работает на сессиях, проходящих два раза в год. В результате — учитывая большое количество поступающих жалоб — контрольное производство является довольно продолжительным (практически длится минимум 1,5 — 2,5 года). Комитет принимает решение большинством голосов, в присутствии не менее 12 членов.

Комитет по правам человека находится в Женеве (см. Приложение. *Образец индивидуальной жалобы*).

## Заявитель

С жалобой\* в Комитет по правам человека могут обращаться только **индивидуальные лица**. Таким правом не обладают ни группы лиц, ни организации. Иначе говоря — с жалобами не могут обращаться союзы, профсоюзы, фонды, общества, группы студентов или трудящихся и т.п.

С жалобой может обратиться гражданин данной страны или иностранец, проживающий (пребывающий) на территории данного государства.

Право обратиться с жалобой имеет только лицо, которое чувствует себя **жертвой нарушения государственным органом одного из прав, провозглашенных в Пакте**. Это означает, что с жалобой может обратиться **непосредственно потерпевшее** лицо, которому в результате нарушения прав человека был причинен какой-либо ущерб. В особых случаях, например, если жертва нарушения прав человека отбывает наказание в виде лишения свободы или находится в психиатрической больнице, Комитет принимает жалобы, поданные членами семьи.

С жалобой можно также обратиться через уполномоченного (например, адвоката), который должен представить Комитету по правам человека соответствующую доверенность.

## Предмет жалобы

**Жалоба может касаться только индивидуального решения, вынесенного государственным органом, которое - по мнению данного лица - нарушает его права человека, гарантированные в Пакте**. Это может быть, например, решение административного органа, прокурора, судебное решение и т.п.

Жалоба не может касаться содержания закона или другого правового акта, даже если данный правовой акт явно противоречит *Пакту*. **Комитет по правам человека не имеет права проверять соответствие внутреннего законодательства положениям Пакта**.

Жалоба не может вноситься в интересах общественности, т.е. нельзя, например, формулировать обобщенные обвинения в плохом обращении с заключенными, о погрешностях в судопроизводстве, о нарушениях тайны переписки. **Жалоба может касаться исключительно нарушения определенных прав человека в отношении конкретного лица**.

Комитет по правам человека не рассматривает жалоб на физические лица, предпринимателей, общества, кооперативы, ассоциации и т.п.

Жалоба может касаться только решений государственных органов, которые были приняты после 1991 года, т.е. после вступления в силу *Факультативного протокола* (см. *Введение*). В совершенно исключительных случаях Комитет может принять жалобу на решение, вынесенное до этой даты, если нарушение прав человека продолжается.

Предметом жалобы могут быть только права человека, провозглашенные в *Пакте*. Это нижеследующие права:

— *Право на жизнь (ст. 6)*.

Включает также принципы вынесения решений и приведения в исполнение смертной казни, помилования и изменения наказания.

— *Запрещение пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (ст. 7)*.

На практике на эту статью чаще всего ссылаются лица, лишённые свободы.

— *Запрещение рабства и работорговли (ст. 8)*.

— *Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9)*. Касается прав лица, подвергнувшегося задержанию или аресту.

---

\* Термин «жалоба» означает «сообщение» в понимании Факультативного протокола

- *Право лиц, лишенных свободы на гуманное обращение (ст. 10).*
- Касается, в частности, обращения с обвиняемым: совершеннолетним и несовершеннолетним.
- *Запрещение лишения свободы на том основании, что данное лицо не в состоянии выполнить договорные обязательства (ст. 11).*
- *Право на свободное передвижение по территории государства и выбора местожительства, а также право покинуть любую страну (ст. 12).*
- *Права иностранца в связи с решением о высылке (ст. 13).*
- *Право на независимый и беспристрастный суд (ст. 14).* Это наиболее обширная статья, в которой установлен ряд прав обвиняемого и принципы уголовной процедуры.
- *Принцип презумпции невиновности и запрещение обратной силы уголовного законодательства (ст. 15).*
- *Защита личной и семейной жизни, неприкосновенности жилища, а также тайны корреспонденции (ст. 17).*
- *Свобода мысли, совести и религии (ст. 18).*
- *Свобода слова (ст. 19).*
- *Запрещение пропаганды расовой, национальной или религиозной ненависти (ст. 20).*
- *Право на мирные собрания (ст. 21).*
- *Право на свободу ассоциации с другими людьми (ст. 22).*
- *Права супругов и семьи (ст. 23).*
- *Права ребенка (ст. 24).*
- *Право принимать участие в общественной жизни (ст. 25).*
- *Права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (ст. 27).*
- *Равенство перед законом и запрещение дискриминации (ст. 2, п. 1; ст. 26)*

Приведенный выше перечень прав и свобод должен сыграть роль путеводителя по *Пакту* (см. Приложение). Прежде чем написать жалобу, следует **внимательно ознакомиться с соответствующей статьей**, обращая особое внимание на степень подробности положений и допускаемые ограничения. **Комитет не принимает жалоб, касающихся нарушения прав человека, не провозглашенных в Пакте.** Нельзя, например, ссылаться на право па труд или право на образование.

## **Основные формальные требования**

1. Подающий жалобу **обязан использовать все внутренние средства обжалования, предусмотренные национальным законодательством.** Так, в судебных делах следует обжаловать решение в суде вышестоящей инстанции. В административных делах следует обратиться в вышестоящий орган; если внутренним законодательством предусмотрено судебное разбирательство по административным делам, решение следует обжаловать в компетентный суд. Однако нет необходимости использования чрезвычайных или исключительных мер (таких, как, например, обращение к омбудсману, заявление о возобновлении судебного производства).

Принцип исчерпания средств обжалования означает, что **предметом жалобы может быть только окончательное решение (вступившее в законную силу судебное решение).** Причиной отклонения большинства жалоб было то, что заявители не исчерпали всех внутренних средств обжалования, В совершенно исключительных случаях Комитет рассматривает жалобу до исчерпания возможностей обжалования (например, когда производство необоснованно затягивается).

**Никаких сроков** для подачи жалобы со дня принятия государственным органом окончательного решения не установлено.

2. Нельзя злоупотреблять правом обжалования. Это означает, что, например, содержание жалобы не может быть оскорбительным для государства, не может содержать ложной информации, заявитель не должен выступать с маловажными обвинениями, ни использовать контрольный механизм без достаточных оснований.

3. Комитет по правам человека отклоняет жалобу, если этот же вопрос уже рассматривается другим международным органом, например, Европейским Судом по правам человека. Следовательно, нельзя обращаться с жалобами одного и того же содержания в различные международные органы.

## Содержание и форма жалобы

Жалоба должна содержать следующее:

- 1) личные данные: фамилию, имя, гражданство, профессию, дату и место рождения, адрес;
- 2) указание на государство, против которого подается жалоба;
- 3) содержание обвинений;
- 4) статьи, которые, по мнению заявителя, были нарушены;
- 5) предпринятые внутренние средства правовой защиты и их результаты.

К жалобе следует приложить копии всех документов, имеющих существенное значение для данного дела. Жалоба может быть составлена на языке данной страны, написана от руки. В связи с тем, что официальными языками Комитета по правам человека являются английский и французский, жалобу и сопровождающие документы лучше составить на одном из этих языков, что, несомненно, ускорит контрольную процедуру (*образец индивидуальной жалобы* — см. Приложение).

## Контрольная процедура

Контрольная процедура состоит из двух основных этапов:

- *первый* завершается решением о приемлемости жалобы;
- *во втором* - выносится решение по существу — были ли нарушены (или нет) права человека.

Вся процедура осуществляется в письменном виде. Процедура носит **конфиденциальный характер**. Лицо, обращающееся с жалобой, вправе проинформировать средства массовой информации о подаче жалобы, **но не может предавать гласности содержание корреспонденции с Комитетом**.

Комитет по правам человека отклоняет жалобу — даже без уведомления о ней соответствующего государства, — если жалоба самым очевидным образом не соответствует формальным требованиям: например, она анонимная или относится к вопросам, не урегулированным в *Пакте*. Если жалоба является приемлемой, Комитет **передает жалобу заинтересованному государству**.

В назначенный Комитетом срок государство представляет ему объяснения, а также информацию и документы, связанные с вопросом о допустимости жалобы. Объяснения государства передаются подавшему жалобу, который может представить свои замечания и комментарии. **На любом этапе разбирательства Комитет может обратиться к подавшему жалобу за предоставлением дополнительной информации или разъяснений**. Комитет принимает решение о неприемлемости жалобы, если она не отвечает формальным требованиям (см. выше), и уведомляет об этом заявителя и соответствующее государство.

Решение о признании жалобы приемлемой доводится до сведения соответствующего государства и заявителя. Это решение является окончательным. В течение 6 месяцев государство обязано представить разъяснения, информацию, а также указать, какие меры оно предприняло или собирается предпринять в пользу подавшего жалобу. **Копии этих документов получает подавший жалобу, который вправе представить свои замечания и комментарии**. Если государство не соблюдает назначенные сроки и упорно не реагирует

на напоминания, Комитет принимает решение на основании документации, полученной от подавшего жалобу.

В течение срока, предоставленного данному государству на разъяснения, оно может восстановить нарушенные права человека или устранить последствия таких нарушений. В таком случае Комитет принимает решение о прекращении дела.

## **Решение Комитета о нарушении прав человека**

Если Комитет придет к заключению, что права человека нарушены не были, он уведомляет о своем решении соответствующее государство и подавшего жалобу. Решение Комитета является окончательным.

Комитет по правам человека, констатируя, что государство нарушило права человека, указывает на решения (действия), которые квалифицирует как нарушение, а также соответствующие положения *Пакта*. Часто случается так, что среди многочисленных обвинений, с которыми выступает заявитель, Комитет признает обоснованными только некоторые.

Комитет, констатируя нарушение прав человека, **обращается к государству с призывом предпринять соответствующие меры**. Их характер зависит от вида нарушения прав человека. Так, например, Комитет рекомендует обеспечить заключенному медицинскую помощь, немедленно освободить лицо, лишённое свободы, восстановить на должности в публичной службе, выплатить возмещение или компенсацию. Случается также - правда, редко, - что сама констатация нарушения прав человека является единственным удовлетворением, которое получает заявитель. Следует обратить внимание, что **возмещение или компенсация присуждается в принципе только в тех случаях, когда нельзя иным образом восстановить нарушенные права человека**. Надежда на получение крупной денежной суммы часто остается несбывшейся.

## **Выполнение государством решений Комитета**

*Факультативный протокол* не налагает на государства правовой обязанности выполнять рекомендации Комитета. Тем не менее государство, которое одобрило международный контроль, имеет политическую и моральную обязанность подчиниться решению Комитета. Практически так поступает большинство государств.

Комитет назначает по каждому делу срок — как правило, 180 дней, — в течение которого государство должно представить информацию о мерах, принятых для выполнения рекомендаций. Соответствующая информация должна быть помещена в периодических докладах (см. *Введение*). Комитет ежегодно назначает также специального докладчика, который оценивает предпринятые государствами меры в пользу жертв нарушения прав человека.

Комитет помещает в своем ежегодном докладе - который является официальным документом **ООН** — информацию о степени и объемах выполнения рекомендаций отдельными государствами. Это единственная форма «санкций» по отношению к государствам, которые не предоставили подавшему жалобу соответствующего возмещения либо не восстановили нарушенных прав человека.

Заявитель должен помнить о том, что целью контрольной процедуры не является компрометация государства на международной арене, а гарантирование прав человека.

## ОБРАЗЕЦ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБЫ

The Human Rights Committee

В Комитет по правам человека

c/o Office of the United Nations  
High Commissioner for  
Human Rights  
8-14 avenue de la Paix  
1211 Geneva 10  
SWITZERLAND

Бюро Верховного  
комиссара Объединенных  
Наций по правам человека  
8-14 avenue de la Paix  
1211 Женева 10  
Швейцария

Представляется на рассмотрение в соответствии с Факультативным протоколом к  
Международному пакту о гражданских и политических правах.

### I. Информация об авторе сообщения:

Фамилия ..... Имя (имена) .....

Гражданство ..... Род занятий .....

Дата и место рождения .....

Постоянный адрес.....

Иной адрес для получения конфиденциальной корреспонденции (если отличается от  
постоянного адреса)

.....

Сообщение представляет:

- a) жертва нарушения или нарушений, перечисленных ниже
- b) назначенный представитель/адвокат предполагаемой жертвы (жертв)
- c) иное лицо

Если отмечен квадрат c), автор должен пояснить:

- 1) в каком качестве данное лицо действует от имени жертвы /жертв (напр., указать  
родственную связь или другие личные связи с предполагаемой жертвой /жертвами):

.....  
.....

- 2) почему жертва (жертвы) не имеет (не имеют) возможности сама (сами) представить  
сообщение:

.....  
.....

Третье лицо, не имеющее родственных и любых других связей с жертвой (жертвами), не  
может представить сообщение от его (их) имени.

### II. Информация о предполагаемой жертве (жертвах), если она (они) не является (являются) автором (авторами) сообщения

Фамилия ..... Имя (имена) .....

Гражданство ..... Род занятий .....

Дата и место рождения .....

Нынешний адрес или местонахождение .....

**III. Государство, которого касается жалоба. Нарушенные статьи Пакта.  
Внутренние средства правовой защиты**

Название государства—участника (страны) Международного пакта и Факультативного протокола, против которого направляется сообщение:

.....  
.....  
.....

Статьи Международного пакта о гражданских и политических правах, которые, как представляется, были нарушены:

.....  
.....  
.....

Внутренние средства правовой защиты, которые были исчерпаны предполагаемой жертвой (жертвами) или от ее (их) лица: обращение в суды или другие государственные органы; когда и с каким результатом (по возможности, приложить копии всех соответствующих судебных или административных решений):

.....  
.....  
.....

Если внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, объяснить почему:

.....  
.....  
.....

**IV. Другие международные процедуры**

Был ли этот же вопрос представлен на рассмотрение в соответствии с какой-либо другой процедурой международного расследования или урегулирования (например, на рассмотрение Европейского Суда по правам человека)? Если да, то когда и с каким результатом?

.....  
.....  
.....

**V. Приводимые в жалобе факты**

Подробное описание фактов предполагаемого нарушения или нарушений (с указанием соответствующих дат):\*

.....  
.....

Дата и подпись автора: .....

---

\* Добавить столько страниц, сколько необходимо для этого описания.