

Резюме

Толкачѳва И.А., Казюта Д.А. Защита разоблачителей коррупции: украинские реалии и международный опыт.

В статье исследовано законодательное регулирование механизма защиты обличителей коррупции в Украине, а именно законодательное закрепление понятия «обличитель коррупции». Авторами проанализированы пробелы в законодательстве по защите данных категорий лиц. Освещен механизм защиты обличителей информации в зарубежных странах на примере США, Японии и Южной Кореи.

Ключевые слова: коррупция, обличители коррупции, защита обличителей, анонимное сообщение.

Summary

Tolkachova I.A., Kaziuta D.A. Whistleblower Protection: Ukrainian realities and international experience.

The article deals with the legislative regulation of the mechanism for the protection of whistleblowers in Ukraine, namely the legal implementation of the notion of «whistleblower of corruption». The authors analyzed the gaps in the legislation on the protection of whistleblowers. The mechanism of protection of whistleblowers in foreign countries is illustrated by the example of the USA, Japan and South Korea.

Key words: corruption, whistleblowers of corruption, whistleblower protection, anonymous messages.

УДК 341.215.2

В.П. ЛЕБІДЬ

Віталія Павлівна Лебідь, викладач Київського університету права НАН України

ORCID: 0000-0001-7513-719X

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ТА РАДОЮ ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ

Неурядові організації починаючи з ХХ ст. стали неодмінними акторами міжнародних відносин. Особливо активна їхня участь у міжнародних процесах спостерігається з утворення ООН, коли поняття «неурядова організація» було офіційно закріплено у Статуті ООН і було передбачено право брати участь у консультаціях з Економічною і Соціальною Радою (далі – ЕКОСОП). Сьогодні неурядові організації (далі – НУО) залучені до роботи майже усіх органів ООН, і така взаємодія підвищує ефективність роботи організації загалом, особливо у сфері захисту прав людини. Основним органом ООН у сфері моніторингу дотримання державами-членами прав людини є Рада з прав людини (далі – РПЛ, Рада), яка була створена у 2006 р. і замінила Комісію ООН з прав людини, що не була в змозі виконати поставлені перед нею завданнями через «вибірковість, політизованість та подвійні стандарти»¹. Разом із тим наразі існує багато питань щодо ефективності діяльності «новоутвореного» органу ООН – Ради з прав людини. Зокрема, на негативні тенденції вказує вихід США зі складу Ради у червні 2018 р., стверджуючи про політизованість органу. Таку позицію США підтримала й Україна, яка є членом Ради з прав людини з 2018 року². Також про недостатню дієвість Ради з прав людини і необхідність реформування часто заявляють самі неурядові організації, наприклад, у 2018 р. три міжнародні неурядові організації Amnesty International, Human Rights Watch та International Service for Human Rights опублікували звіт щодо посилення ефективності Ради ООН з прав людини³. Незважаючи на такі негативні тенденції, Рада з прав людини залишається ключовим органом ООН, який відповідальний за моніторинг дотримання прав людини державами. Одним із джерел ефективності діяльності цього органу є участь неурядових організацій, які виконують роль watchdogs та whistleblowers. Важливість участі НУО неодноразово підкреслювалася представниками ООН, зокрема, голова РПЛ Йоахим Рюкер у своїй промові у 2014 р. зазначав: «громадянське суспільство лежить в основі прав людини і є основою нашої роботи»⁴.

Основною правовою базою, яка регулює питання співпраці НУО з РПЛ є Резолюція Генеральної Асамблеї 60/251 від 15 березня 2006 р., Резолюція РПЛ 5/1 від 18 червня 2007 р., Резолюція Економічної і соціальної ради 1996/31 від 25 липня 1996 року.

Формальною основою залучення НУО до РПЛ є Резолюція Генеральної Асамблеї 60/251 від 15 березня 2006 р., якою було створено РПЛ. У даній резолюції зазначено, що Рада повинна застосовувати правила процедури, встановлені для комітетів Генеральної Асамблеї і щодо консультацій із неурядовими організаціями мають застосовуватися процедури, визначені в Резолюції ЕКОСОП 1996/31 від 25 липня 1996 року⁵. Таким чином, незважаючи на той факт, що РПЛ є допоміжним органом Генеральної Асамблеї ООН, яка у свою чергу не має прямих офіційних зв'язків з НУО, питання взаємодії РПЛ і НУО регулюються в порядку, визначеними ЕКОСОП. Отже, можна стверджувати, що з утворенням РПЛ, консультативні відносини формально розширили свою дію в рамках ООН на інший орган, окрім ЕКОСОП. Варто зазначити, що Резолюція ЕКОСОП 1996/31 регулює питання отримання консультативного статусу НУО, встановлює їх види та визначає

права НУО, які наділені таким статусом. Разом із тим взаємодіяти з РПЛ можуть не тільки НУО, які отримали консультативний статус при ЕКОСОП, хоча вони мають значно більших обсяг можливостей у порівнянні із тими НУО, які такий статус не мають.

Резолюція РПЛ 5/1 є базовим документом, у якому визначені основи та принципи діяльності РПЛ, одним із яких є забезпечення участі усіх заінтересованих сторін, включаючи неурядові організації. Даний документ визначає процедури та механізми роботи РПЛ, до яких належать: 1) Універсальний періодичний огляд (the Universal Periodic Review, далі – УПО) – механізм направлений на перегляд дотримання прав людини усіма державами-членами ООН відповідно до міжнародних договорів; 2) Консультативний комітет – аналітичний центр Ради у складі 18 експертів, який надає необхідні консультації та рекомендації Раді; 3) процедура розгляду скарг – це розгляд систематичних і достовірно підтверджених грубих порушень прав людини і основних свобод, що здійснюються в будь-якому регіоні світу і за будь-яких обставин; 4) спеціальні процедури – механізми розгляду незалежними експертами (мандатаріями) проблем у сфері захисту прав людини за окремими тематиками чи питання захисту прав людини у визначених державах з метою надання рекомендацій та консультацій для покращення ситуації. Станом на 2018 р. в РПЛ було 56 мандатів – 44 тематичних і 12 мандатів у країнах⁶.

НУО долучені до кожної із даних процедур і, застосовуючи положення Резолюції ЕКОСОП 1996/31, можна виокремити два основних механізми залучення НУО до роботи РПЛ, а саме: право подання письмових доповідей (п. 36) та право усних виступів під час пленарних засідань (п. 38). Окрім даних можливостей, у рамках роботи РПЛ, НУО також активно задіяні у процедурі Універсального періодичного огляду шляхом подання альтернативних («тіньових») звітів та під час розгляду скарг.

Право на усні виступи. Право виступати на пленарних засіданнях Ради з прав людини є одним із найбільш важливих можливостей для НУО, адже легітимізує голос громадянського суспільства на рівні з державами-членами в рамках ООН.

Президент Ради визначає порядок денний сесії і, як правило, в рамках розгляду окремого питання спочатку виступають держави, держави-спостерігачі, національні правозахисні інституції, а потім – НУО. Неурядові організації, які не мають консультативного статусу, можуть долучитися до усних заяв НУО з консультативним статусом та бути спікером від імені такої організації. Список акредитованих спікерів від НУО затверджується секретаріатом. Представники НУО можуть виступати із заявою один раз за кожним пунктом порядку денного, а також підтримувати заяви, висловлені іншими НУО в рамках одного пункту порядку денного. Такі можливості усних виступів були розширені, порівнюючи із процедурою, що існувала в Комісії ООН з прав людини, оскільки тоді НУО мала право виступити не більше шести разів⁷. Для забезпечення доступу до права на усні виступи НУО, які мають консультативний статус і не мають представництва у Женеві можуть надіслати відеозапис усного звернення, яке буде використано під час засідання Ради⁸. Використання інформаційних технологій, зокрема відеозвернень, було одним із кроків покращення роботи Ради, запропонований Резолюцією РПЛ 16/21 «Огляд роботи та функціонування Ради з прав людини» від 12 квітня 2011 р.⁹ та Резолюцією Генеральної Асамблеї 65/281 «Огляд Ради прав людини» від 20 липня 2011 року¹⁰.

Питання ефективності усних виступів представників громадянського суспільства є суперечливим. Адже виступ представників НУО обмежується двома хвилинами, і це досить короткий проміжок часу для донесення позиції повною мірою. Більше того, враховуючи, що НУО виступають останні (після держав, спостерігачів, спеціалізованих установ та національних правозахисних інституцій) залишається відкритим питання, чи достатньо аудиторія приділяє увагу їхнім виступам. Крім того, заяви, оголошені НУО на засіданнях, не подаються як офіційні документи. Проте право усних заяв нарівні з представниками держав надають НУО високий рівень видимості, їхні заяви часто містять важливі факти, які можуть приховуватися державами, та є підставою подальшого обговорення. Отже, хоча усні заяви НУО не мають прямого впливу на вирішення певних проблем, але безумовно привертають увагу до них і допомагають чинити тиск на певну державу.

Право на подання письмових заяв. Можливість подання заяв у письмовому вигляді чітко регламентована у Резолюції ЕКОСОП 1996/31. Обсяг доповіді залежить від категорії консультативного статусу НУО: загальний статус дає можливість подати заяву загальним обсягом до 2000 слів, спеціальний консультативний статус – 1500 слів. НУО повинні надіслати свою заяву до Секретаріату Ради з прав людини за два тижні до початку сесії. Надалі заяву перевіряють і у разі відповідності основним правилам вона додається до офіційних документів сесії Ради. Подання письмових заяв від НУО стрімко збільшується з кожною сесією РПЛ, наприклад, на 6 сесії (вересень 2007 р.) було подано 67 заяв, а на 39 сесії (вересень 2018 р.) – 176 заяв від НУО¹¹. Окрім заяв на щорічних сесіях багато НУО співпрацюють з Радою на постійній основі. Вони надають інформацію у сфері прав людини у певній країні, і такі матеріали слугують основою для подальшого дослідження ситуації в рамках ООН¹². Інформацію від НУО використовувалася як першоджерело і в часи існування Комісії, члени якої зверталися до матеріалів НУО перед кожним оглядом дотримання прав людини певною країною, що допомагало їм сформулювати більш точно питання¹³. Найбільш активно право на письмові доповіді НУО використовують під час Універсального періодичного огляду.

Участь в Універсальному періодичному огляді. Процедура УПО почала працювати в 2008 р. як якісно новий механізм у рамках Ради ООН з прав людини, який забезпечує регулярний моніторинг дотримання зобов'язань усіх держав-членів ООН за міжнародними договорами у сфері захисту прав людини. Держави та недержавні актори заявляли, що УПО забезпечить справедливий контроль за дотриманням прав людини у всіх державах, і таким чином підвищить авторитет ООН у сфері захисту прав людини¹⁴.

Документальну основу для проведення УПО становлять: (а) національний звіт; (б) зведений звіт незалежних фахівців і груп експертів у сфері прав людини (спеціальні процедури), договірних органів ООН по правам людини та інших структур ООН; (с) зведений звіт зацікавлених сторін, до яких входять НУО та національні правозахисні установи. Цикл УПО можна розділити на чотири етапи: 1) національні консультації; 2) підготовка міжнародного огляду ситуації в державі Управлінням Верховного комісару з прав людини (далі – УВКПЛ); 3) міжнародний огляд на сесії Ради; 4) виконання рекомендацій на національному рівні. Участь НУО заохочується на всіх відповідних етапах процесу.

НУО беруть участь у процедурі УПО з моменту підготовки національного звіту шляхом проведення консультацій з державними органами влади. Обов'язок проведення таких консультацій із усіма заінтересованими сторонами передбачений Резолюцією Ради з прав людини 5/1 (п. 15). Також є вимога про те, що методологія і процес консультацій мають бути відображені у національному звіті¹⁵. Така вимога дає змогу збирати інформацію про те, як держави залучають заінтересовані сторони для участі в УПО на початковій стадії.

На другому етапі, який полягає в підготовці УВКПЛ НУО можуть подавати альтернативні доповіді або так звані «тіньові» звіти, які містять додаткову, достовірну та надійну інформацію про дотримання прав людини державою-членом (п. 15 (с) Резолюції РПЛ 5/1). Під час засідання Робочої групи Ради представники НУО можуть бути присутні на сесії. Проте вони не мають права брати участь в інтерактивному діалозі. НУО мають можливість зробити загальні зауваження до прийняття результатів на пленарному засіданні Ради (п. 29, 31 Резолюції РПЛ 5/1). За результатами УПО держава зобов'язана імплементувати відповідні зауваження і може залучати до цього процесу НУО (пункт 33 Резолюції РПЛ 5/1).

Право подати скаргу. Процедура подання скарг в рамках Ради регламентована Резолюцією 5/1 і замінила попередню процедуру Комісії ООН по правам людини, яка діяла відповідно до Резолюції 1503 (XLVIII) ЕКОСОР від 27 травня 1970 року. Процедура розгляду скарг є конфіденційною¹⁶ і передбачає право на звернення до Ради окремих осіб, груп осіб чи неурядових організацій, якщо вони стали жертвою грубих та системних порушень прав людини чи мають інформацію про такі порушення державою-членом ООН. Згідно з п. 94 Резолюції 5/1, голова Робочої групи разом з Секретаріатом проводить первинний відбір скарг на основі критеріїв прийнятності, встановлених п. 85–88 Резолюції 5/1. Якщо скарга вважається прийнятною, надалі направляється запит відповідній державі, щоб дізнатися позицію щодо заявлених порушень. У рамках РПЛ створено дві робочі групи, які відповідальні за розгляд скарг – Робоча група щодо повідомлень та Робоча група щодо ситуацій. Існує два шляхи участі НУО у процесі розгляду скарг: по-перше, у якості скаржника, по-друге, Робоча група має прав запросити додаткову інформацію щодо окремих ситуацій від третіх осіб, якими можуть бути НУО. Подати скаргу до Ради можуть НУО без консультативного статусу.

Окрім вищезазначених механізмів співпраці між НУО та Радою, які закріплені у відповідних документах ООН, існують також неформальні шляхи взаємодії, а саме: проведення паралельних заходів (side events) під час сесії Ради, неформальні консультації із делегатами від держав, консультації та переговори щодо змісту резолюцій Ради.

Отже, участь представників громадянського суспільства є невід'ємною складовою роботи Ради з прав людини. Створення широкого механізму взаємодії з НУО дає можливість Раді отримати більше інформації щодо дотриманням прав людини у державах-членах, на основі якої реалістично оцінити ситуацію і виробити необхідні рекомендації для вирішення проблем. У більшості випадків НУО є повноправним членом дискусій та процедур в рамках РПЛ, зокрема право на письмові та усні доповіді, право подання альтернативних звітів та скарг. Загалом, можна виокремити наступні напрями діяльності та функції НУО у Раді з прав людини: забезпечення інформацією щодо окремих ситуацій порушення прав людини, підвищення прозорості процесу розгляду Універсального періодичного огляду, надання експертної оцінки з питань прав людини, підвищення відповідальності держав за порушення прав людини, моніторинг дотримання державою міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав людини.

¹ Recognizing also the importance of ensuring universality, objectivity and non-selectivity in the consideration of human rights issues, and the elimination of double standards and politicization, Resolution adopted by the General Assembly, 60/251. Human Rights Council. URL: <http://www.un-documents.net/a60r251.htm>

² Коментар Заступника міністра закордонних справ України Сергія Кислиці щодо Ради ООН з прав людини, 20 червня 2018 р. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/65703-komentar-zastupnika-ministra-zakordonnih-sprav-ukrajini-sergija-kislici-shhodoradi-oon-z-prav-lyudini>

³ Strengthening the UN Human Rights Council from the Ground Up. Report of a One-Day Dialogue held on 22 February 2018. Available at. URL: <https://www.hrw.org/news/2018/04/23/strengthening-un-human-rights-council-ground>

⁴ Statement by Ambassador Joachim Ruecker, Permanent Representative of Germany to UNOG, upon his appointment as President-elect of the Human Rights Council for 2015, 8 December 2014. Available. URL: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15423&LangID=E>

⁵ Resolution adopted by the General Assembly 60/251. Human Rights Council, 3 April 2006. Available at. URL: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf

⁶ Report on the twenty-fifth annual meeting of special rapporteurs/representatives, independent experts and chairs of working groups of the special procedures of the Human Rights Council (Geneva, 4 to 8 June 2018), including updated information on special procedures, Report of the Secretariat, 12 March 2019.

⁷ Sam, Kristina *NGOs at the UN Human Rights Council*. Diplomarbeit, University of Vienna. Fakultät für Sozialwissenschaften. 2011. P. 81.

⁸ A Practical Guide for NGO Participants, United Nations Human Rights Council, Revised edition, February 2013.

⁹ Resolution adopted by the Human Rights Council 16/21 Review of the work and functioning of the Human Rights Council, 12 April 2011. Available at: URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/126/78/PDF/G1112678.pdf?OpenElement>

¹⁰ Resolution adopted by the General Assembly 65/281. Review of the Human Rights Council, 17 June 2011. Available at: URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/40/PDF/N1052940.pdf?OpenElement>

¹¹ Report of the Human Rights Council on its thirty-ninth session, 23 November 2018.

¹² *Martens K.* NGOs and the United Nations: Institutionalization, Professionalization and Adaptation. New York: Palgrave Macmillan, 216 p. P. 47.

¹³ *Gaer F.D.* Reality Check: Human Rights Nongovernmental Organisations Confront Governments at the United Nations / Third World Quarterly. Vol. 16, No. 3, Nongovernmental Organisations, the United Nations and Global Governance (Sep., 1995). P. 389–404.

¹⁴ *Gaer, F.D.* 'A voice not an echo: universal periodic review and the UN treaty body system'. *Human Rights Law Review*. 2007. Vol. 7. No. 1. P. 135.

¹⁵ Human Rights Council Decision 6/102. Follow-up to Human Rights Council resolution 5/1, 27 September 2007. Available at: URL: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf

¹⁶ Двічі Рада приймала рішення про відмову від конфіденційної процедури і переходу до відкритого обговорення: справа проти Киргизстану (2006) та проти Еритреї (2012).

Резюме

Лебідь В.П. Механізми взаємодії між неурядовими організаціями та Радою ООН з прав людини.

У статті проаналізовано процедури взаємозв'язку неурядових організацій із Радою ООН з прав людини, визначено перелік прав та можливостей представників громадянського суспільства брати участь у роботі Ради та впливати на процес дотримання міжнародних зобов'язань державами членами ООН.

Ключові слова: неурядові організації, Рада з прав людини, ООН, права людини, Універсальний періодичний огляд.

Резюме

Лебедь В.П. Механизмы взаимодействия неправительственных организаций с Советом ООН по правам человека.

В статье проанализированы процедуры взаимосвязи неправительственных организаций с Советом ООН по правам человека, определен перечень прав и возможностей представителей гражданского общества участвовать в работе Совета и влиять на процесс соблюдения международных обязательств государствами членами ООН.

Ключевые слова: неправительственные организации, Совет по правам человека, ООН, права человека, Универсальный периодический обзор.

Summary

Lebid V. Procedures of cooperation between non-governmental organizations and UN Human Right Council.

The author analyzed the procedures of interaction of non-governmental organizations with the UN Human Rights Council, defines the list of rights and opportunities for representatives of civil society to participate in the work of the Council and influence the process of compliance with international obligations by the UN member states.

Key words: non-governmental organizations, Human Rights Council, UN, human rights, Universal Periodic Review.