

INDIVIDUALIOS PETICIJOS TARPTAUTINĖJE TEISĖJE

Dalia Vitkauskaitė *

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303
Telefonas 271 4593
Elektroninis paštas dvitka@mruni.lt*

Pateikta 2007 m. gruodžio 5 d., parengta spausdinti 2008 m. sausio 14 d.

Santrauka. 1945 m. rengiant Jungtinių Tautų Chartiją karą laimėjusių didžiųjų valstybių iniciatyva Jungtinių Tautų Chartijoje atsirado nuostatos, įtvirtinusios pagarbą žmogaus teisėms kaip vieną iš pagrindinių JTO principų. Tokia formuluotė suponavo galimybę rengiant universalius žmogaus teisių dokumentus siekti, kad tokios nuostatos būtų įtrauktos į dokumentų tekstą. Esant tuometinei politinei situacijai tokių nuostatų tekste įtvirtinti nepavyko, tačiau buvo suvokta, kad, įtvirtinus jas, labai palengvėtų individualių teisių gynimo galimybės, panaudojant tarptautinius mechanizmus. 1947 m. Žmogaus teisių komisija, plėdama uždavinį parengti Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos, Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių bei Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktų projektus, svarstė kaip galima būtų parengti ir įtvirtinti tekste galimybę individams teikti individualias peticijas.

Taip pirmą kartą (neįvertinant Globos sistemos ypatumų) praėjus beveik pusei amžiaus įtvirtinta galimybė ginti savo pažeistas teises pasitelkus tarptautinius mechanizmus yra plėtojama toliau, siekiant padidinti tokių mechanizmų skaičių. Šiuo metu yra intensyviai diskutuojama dėl naujos institucijos steigimo ir ieškoma būdų, kaip esamą sistemą padaryti efektyvesne bei sumažinti jau esamų mechanizmų funkcijų dubliavimąsi. Tikimasi, kad galimybė teikti individualias peticijas, ginant ekonomines, socialines ir kultūrinės teises, papildytų ir sustiprintų individualių teisių gynbos mechanizmų sistemą.

Pagrindinės sąvokos: individualių peticijų teisė, žmogaus teisės, žmogaus teisių gynba.

ĮVADAS

Individualių peticijų teisės turinys yra plačiai nagrinėtas užsienio literatūroje, tačiau lietuvių mokslinėje literatūroje šis klausimas plačiau beveik nenagrinėtas, todėl ir autorės keliami klausimai susiję su istoriniu peticijų teisės formavimusi ir galimybe pateikti individualias peticijas yra analizuoti itin mažai. Užsienio literatūroje šiam klausimui nagrinėti yra skiriama daug dėmesio, tačiau paprastai nagrinėjant šį klausimą apsiribojama bendrųjų peticijų (komunikatų) priimtimumo kriterijų analize, todėl autorės analizė galėtų prisidėti prie visapusiškos individualių peticijų teisės analizės.

Šio straipsnio tikslas yra išanalizavus individualių peticijų teisės raidą tarptautinėje teisėje ir jų teisinius pagrindus atskleisti individualių peticijų teisės pobūdį; išnagrinėti pagrindines peticijų priimtimumo problemas ir galimybę įgyvendinti individualių peticijų teisę, vadovaujantis Visuotine žmogaus teisių chartija bei panagrinėti tolesnes šios teisės vystymosi perspektyvas Jungtinėse Tautose.

Šio straipsnio objektas – teisės pateikti individualias peticijas pobūdis, turinys ir pagrindinės problemos remiantis visapusiška ir detalio Žmogaus teisių komiteto praktika. Straipsnio išvados grindžiamos sisteminiu lyginamuoju ir analitiniu metodais.

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros doktorantė.

I. TEISĖS PATEIKTI PETICIJA [GYVENDINIMAS, VADOVAUJANTIS TARPTAUTINIŲ POLITINIŲ IR PILIETINIŲ TEISIŲ PAKTU]¹

Galimybė pateikti individualius komunikatus buvo tokia prieštaringa, kad, vadovaujantis Visuotine žmogaus teisių deklaracija (toliau tekste – VŽTD) priimta Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte (toliau tekste – TPPTP) Žmogaus teisių komiteto kompetencija svarstyti individualius skundus tapo neprivaloma. Deja, priešingai nei galimybė pateikti tarpvalstybinį komunikatą remiantis 41 str. ar teikti individualius komunikatus remiantis kitais instrumentais², tokios teisės nepavyko įtvirtinti pačiame Pakte, tačiau trūkumas buvo kompensuotas papildomuoju protokolu.³ Tai buvo išmintingas sprendimas, nes dauguma valstybių, prieštaravusių individualių komunikatų teikimo galimybei, vis dėlto ratifikavo TPPTP. Be to, minėtąjį Paktą palyginus su Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo dauguma valstybių buvo linkusios ratifikuoti papildomąjį protokolą, o ne pareikšti atitinkamą deklaraciją dėl teksto nuostatų [1, p. 667].

Kaip ir San Francisko konferencijoje Žmogaus teisių komitete taip pat buvo svarstyta galimybė individualiams, grupėms ir nevyriausybinėms organizacijoms pateikti komunikatus Komitetui dėl padarytų TPPTP pažeidimų⁴. Deja, dėl valstybių opozicijos, ypač socialistinių valstybių, manusių, kad individų komunikatai yra valstybės suvereniteto pažeidimas, grėsmė tarptautiniams santykiams ir nutolimas nuo principo, jog individai nėra tarptautinės teisės subjektai, tik 1966 m. pavyko įtraukti 41 *bis* straipsnį, skirtą suteikti teisę pateikti peticiją individų ir grupių vardu⁵. Žmogaus teisių komitetas pradėjo savo darbą 1977 m. ir svarstė daugiau kaip 300 individualių komunikatų. Tik truputį daugiau nei pusė komunikotų bylų buvo pripažintos nepriimtinos⁶. Kitose bylose buvo pripažinti Pakto pažeidimai, tačiau daugėja nesvarstytų bylų.

¹ Šiame straipsnyje vartojamos dvi sąvokos – «peticijos» ir «komunikatai», tačiau turinyje šios sąvokos yra sinonimai. Siekiant pabrėžti Žmogaus teisių komiteto neteisminį pobūdį, TPPTP vartoja terminą «komunikatai».

² EŽTK 25 str., KPRD 14 str., KPK 22 str.

³ Papildomas protokolą priimta tik dviem balsams buvus „prieš“ (Nigerija ir Togas). Balsavimo metu 38 valstybės susilaikė: TSRS, Japonija, Ispanija, Graikija, Jugoslavija, Haitis ir daugelis Afrikos bei Azijos valstybių (Senegalas, Tanzanija, Kamerūnas, Sirija, Saudo Arabija, Indija ir Tailandas).

⁴ 1950 m. Generalinė Asamblėja paragino Komitetą „pradėti svarstyti nuostatas dėl peticijų priimtumo iš individų ir organizacijų dėl Pakto pažeidimų nagrinėjimo“. Tačiau visi komiteto projektai buvo sustabdyti nedidele balsų persvara, nes Komitete vyravo valstybės suverenitetą palaikantys valstybių atstovai. Dėl šios priežasties 1954 m. priimame projekte nebuvo jokios nuostatos dėl individualių peticijų.

⁵ A/C.3/L.1355. Daugelis delegatų siekė, kad prieš metus priimta nuostata būtų modeliuojama remiantis EŽTK 25 str. arba KPRD 14 str., bet nesutiko socialistinės valstybės.

⁶ Komiteto parengtos Procedūrinės taisyklės (96 str.) nustatė komunikatų priimtumo reikalavimus. Remiantis Žmogaus teisių komiteto procedūrinėmis taisyklėmis, komunikatas yra priimtinas, jei:

a) nėra anoniminis ir pateiktas individo ar individų, priklausančių valstybės dalyvės papildomo protokolo jurisdikcijai;

Pirmuosiuose komiteto sprendimuose buvo kritikuojamos tos pačios valstybės, deja, išryškinant selektyvų Komiteto darbą ir apribojant jo indėlį į protokolo garantuojamų teisių apsaugą. Faktorius, formuojančius komiteto veiklą, nėra sunku identifikuoti: dauguma JTO narių nebuvo ratifikavusios fakultatyvinio protokolo, be to, valstybės, potencialios žmogaus teisių pažeidėjos, neratifikavo protokolo.

Kai valstybės prisiima įsipareigojimus vadovaudamosi papildomu protokolu, išryškėja kiti veiksniai, turintys poveikį Žmogaus teisių komiteto veiklai. Kai kurios valstybės yra žinomos pažeidėjos, tačiau joms retai iškeliamos bylos [2, p. 30], nes aukos bijo pateikti peticijas. Tuo tarpu protokolą dažniausiai ratifikuoja valstybės, kuriose nepriekaištinga žmogaus teisių užtikrinimo sistema, todėl taip sumažėja tarptautiniu lygiu pateikiamų skundų [2, p. 31]. Kitas svarbus faktorius yra Komiteto sprendimų poveikis valstybėms žmogaus teisių pažeidėjoms. Paprastai valstybės bendradarbiauja su Komitetu vykstant tyrimui. Jos noriai reformuoja nacionalinę sistemą remdamosi priimtais (pvz., *Lovelace, Aumeeruddy-Cziffra, Hartikainen*) sprendimais. Šie atvejai rodo, kad papildomas protokolą gali turėti tiesioginį poveikį valstybėms ir, kad valstybės gali būti bent jau sugėdintos ir raginamos ištaisyti savo klaidas. Galima imtis veiksmų bandant spręsti problemą, kaip tai buvo *Suarez de Guerrero* atveju, tačiau, deja, sprendimas nežinia ar bus vykdomas. Ši situacija nėra atsitiktinė, ir reiškia, kad dauguma pačių svarbiausių bylų nepatenka į Žmogaus teisių komiteto jurisdikciją. Nors po truputį daugėja ratifikuojančių dokumentų valstybių, tačiau abejotina, kad tai turės įtakos komiteto veiklai.

Buvo bandyta vadovautis jau susiformavusiais peticijų svarstymo modeliais remiantis Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija ar Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo, tačiau, susiklosčius politinėms aplinkybėms, TPPTP ir jo papildomojo protokolo tekstas tapo kompromisu. Atsižvelgdamas į nepalankias to meto aplinkybes ir vykusius debatus dėl tikslingumo suteikti individui individualių komunikatų teisę, Komitetas parengė procedūrinės taisyklės, nustatančias pagrindinius komiteto funkcionavimo principus ir komunikatų nagrinėjimo proceso eigą [3]. Šios taisyklės išplėtojo TPPTP įtvirtintų individualių komunikatų priimtumo kriterijus, kuriuos komitetas pakankamai interpretavo mažai vengdamas peticijos teisės suteikimo asmenų grupėms ar valstybių atsakomybės probleminių klausimų. Šiame straipsnyje šie klausimai bus analizuojami kiek plačiau.

- b) individualūs skundai yra tinkamai pagrįsti, nurodantys, kad yra pažeidimo auka tos valstybės ir pažeista bet kokios TPPTP įtvirtintos teisės; Komunikatas turi būti pateiktas individo asmeniškai ar to individo atstovo; turi būti pateiktas aukos vardas, tačiau gali būti priimtinas ir kai komunikate minimas individas negali pateikti komunikato asmeniškai;
- c) nepiktnaudžiauja pateikimo teise;
- d) nėra nesuderinamas su Pakto nuostatomis;
- e) tas pat klausimas nėra nagrinėjamas remiantis kita ginčų sprendimo procedūra;
- f) individas išnaudojo visas vidaus gynybos priemones⁶.

II. PETICIJŲ PRIIMTINUMO KRITERIJŲ ANALIZĖ VADOVAUJANTIS TARPTAUTINIŲ PILIETINIŲ IR POLITINIŲ TEISIŲ PAKTU

Praktiškai gali būti skiriami keli pagrindiniai požiūriai į individualių pranešimų procedūrą:

1. Platusis požiūris, apimantis 2 formas: a) kai autoriui leidžiama pateikti komunikatą dėl savo teisių ir Pakto nuostatų pažeidimo; b) kai autoriui suteikiama galimybė pateikti komunikatą dėl Pakto III dalies pažeidimų, susijusių su I ir II dalimis;

2. „*A la Carte*“ požiūris, kai valstybėms leidžiama apriboti komunikatų procedūrų taikymą dėl tam tikrų Pakto nuostatų. Pakeista Europos Socialinė chartija leidžia kiekvienai valstybei išpareigoti remiantis bent 6 iš 9 Chartijos II dalies (vadinamų teisių ašimi) straipsnių, taip pat papildomai pasirinkti tam tikrą skaičių iš visų II dalies straipsnių, bet ne mažiau kaip 16 straipsnių. Chartija kitaip nei jos papildomas protokolai nustato socialinių teisių vidinę hierarchiją. Tai vadinama „*opt-in a la carte*“ požiūriu.

3. Išlygų požiūris arba „*opt-out a la carte*“, kai valstybei narei leidžiama netaikyti komunikatų procedūras vienai ar kelioms Pakto nuostatomis. „*Opt-in a la carte*“ požiūris preziumuoja, kad komunikatų procedūra turi būti skirta tik ribotai taikyti Pakto nuostatas. „Išlygų“ požiūris daro prielaidą, kad komunikatų procedūra taiko šį principą visai sutarčiai, kaip tam tikrų išlygų taikymo objektui;

4. Ribotas požiūris, kai autoriui leidžiama pateikti komunikatus susijusius su tam tikromis Pakto dalimis ar tam tikromis jo nuostatomis, pavyzdžiui, komunikatų procedūra gali būti taikoma tik Pakto II ir III dalims ar tam tikroms I, II ir/ar III dalies nuostatomis. Pavyzdžiui, San Salvadoro protokolai prieš Amerikos žmogaus teisių konvenciją suteikia galimybę teikti individualius komunikatus, remiantis 2 protokolo straipsniais [4].

Atkreiptinas dėmesys, kad JTO žmogaus teisių sistemai priklausančios valstybės yra prisiėmusios būtent pirmojo varianto modelį. Šiame straipsnyje toliau yra analizuojama Žmogaus teisių komiteto veikla susijusi su peticijų teisės problemomis ir gilesne analize, kaip Komitetas sprendžia tokias problemas kaip komunikatų objektas, subjektas, valstybės atsakomybė ir aukos samprata.

Remiantis TPPTP I papildomojo protokolo 1 str., individualius komunikatus gali pateikti tik individai, priklausantys valstybės dalyvės jurisdikcijai ir teigiantys, kad yra TPPTP įtvirtintų teisių pažeidimo aukos. Tuo tarpu individualių komunikatų objektas yra „bet kokios valstybės padarytas nustatytų Pakte teisių pažeidimas“. Komunikatai, kuriuose vardijami teisių pažeidimai, nėra įtvirtinti Pakte (t.y. nuosavybės teisė ar prieglobsčio teisė, socialinės-ekonominės teisės), yra paskelbiami nepriimtinais, remiantis protokolo 3 straipsniu.

Deja, Komiteto jurisprudencija nepakankamai interpretuoja Pakto nuostatas. Pavyzdžiui, nagrinėdamas *Labicon Lake Band* bylą jis pradėjo formuoti teisinę nuostata, kuriomis remiantis ne tik kolektyvinė tautų

apsisprendimo teisė (*self-determination*), bet ir teisės numatytos TPPTP 2–5 straipsniuose nėra individualių komunikatų objektas.⁷ Remiantis 1 papildomojo protokolo straipsniu, komunikatai gali būti pateikiami tik dėl pažeidimų, kuriuos padarė valstybė Pakto dalyvė, o pažeidimai padaryti privačių subjektų (individų, grupių, bažnyčių, visuomenės informavimo priemonių, kompanijų ir kt.) negali būti skundžiami, teikiant individualius komunikatus. Taip pat negali būti skundžiami ir tarptautinių organizacijų institutų ar valstybių, kurios nėra TPPTP arba papildomojo protokolo dalyvės, padaryti pažeidimai.⁸ Remiantis tarptautine teise valstybės dalyvės yra pačios ir vienintelės atsakingos dėl Pakto pažeidimų, tačiau tai nereiškia, kad Pakte įtvirtintų įvairių teisių pažeidimai nesuponuoja *horizontalaus efekto*. Pavyzdžiui, nuostatos dėl vergijos ar servituto (8 (1) ir (2) d.), ar karo propaganda (20 (1) pirmiausiai yra susijusios su privačiais asmenimis. Taikant Paklą tiesiogiai nacionalinėse teisės sistemose taip pat gali būti užtikrinama, kad būtų ginamos pažeistos teisės, pavyzdžiui, privačius asmenis patraukiant atsakomybėn. Tačiau tokie pažeidimai gali būti skundžiami teikiant individualią peticiją Komitetui tik tada, kai jie yra priskirtini valstybei.

Atsižvelgiant į tai, kad kyla atsakomybės už privačių asmenų padarytus Pakto pažeidimus, ir valstybių pareigos užtikrinti žmogaus teises problema, remiantis TPPTP 2 str., valstybės dalyvės yra įpareigosotos ne tik gerbti Pakto įtvirtintas teises, bet taip pat užtikrinti nediskriminuoti individų, esančių jų jurisdikcijoje. Taip yra sudaromas pagrindas atsirasti pozityvioms valstybės pareigoms, įgyvendinamoms remiantis baudžiamąja, civiline ar viešąja teise, priklausančiai nuo to, kaip ši teisė įtvirtinta TPPTP. Galiausiai, pateikus individualų komunikatą, būtinos tam tikros procedūros, siekiant užtikrinti pažeistas teises. Pavyzdžiui, rodydamas pagarbą teisei į gyvybę ir asmens neliečiamybei, Žmogaus teisių komitetas nusprendė, kad tinkamai įforminti liudijimai dėl asmenų, susijusių su valstybe, kankinimo ar žudymo, įpareigoja valstybę sąžiningai tirti kaltinimus ir nubauti kaltuosius. Nei TPPTP, nei Protokolas nenumato teisėsaugos institucijų ir mažiau formalių valstybės institucijų veiksmų skirtumo, todėl valstybės dalyvės taip pat yra atsakingos už savo institucijų padarytus privatinės teisės pažeidimus. Todėl valstybė taip pat gali būti pripažinta atsakinga ir dėl privatinės teisės [5].

Kur kas sudėtingesnis klausimas – ar valstybė gali būti pripažinta atsakinga už iš dalies ar kaip dalinės savininkės jos kontroliuojamų kompanijų, veiksmus? Komitetas byloje, susijusioje su vienos Suomijos transliavimo kompanijos cenzūra, nusprendė, kad ši šalis yra atsakinga už transliuotojo veiksmus, nes valstybė turėjo

⁷ 167/1984, paragr. 32.1. numatyta, kad papildomas protokolai nustato procedūrą, kuria remdamiesi individai gali skųstis, kad jų individualios teisės buvo pažeistos. Šios teisės yra išdėstytos Pakto 6–27 straipsniuose.

⁸ Nr.217/1986, autorius siekė Nyderlandų vyriausybės atsakomybės dėl teisės pažeidimo dėl vienodos galimybės užimti oficialias pozicijas. T.p. žr. Bylą Nr. 409/1990, kuri buvo pateikta prieš Prancūziją, bet faktiškai susijusi su Alžyru.

90 proc. kompanijos akcijų, t.y. akcijos buvo valstybės nuosavybė, ir dėl institucijos veiksmų galėjo turėti įtakos vyriausybės sprendimai [6]. Čia verta paminėti ir bylą dėl Olandų laivybos kompanijos atleistų 223 užsienio jūreivių [7]. Byla buvo susijusi su jų teise į darbą, kuri nėra garantuojama remiantis Paktu, tačiau Olandija prisiėmė atsakomybę užtikrinti ekonominę teisę priimdama atitinkamą darbo santykių dekretą, kuriuo remiantis atleidžiant iš darbo turi būti derinama su vietos įdarbinimo biuru (turinčiu administracinius valdžios įgaliojimus), todėl remiantis TPPTP buvo konstatuota, kad pažeistas 26 str.⁹

Ne mažiau probleminis Žmogaus teisių komiteto jurisprudencijos klausimas yra komunikato subjektas. Priešingai nei kitos tarptautinės sutartys, 1 ir 2 papildomojo protokolo straipsniai akivaizdžiai apriboja individų teisę pateikti komunikatą. Šis apribojimas greičiausiai buvo priimtas bijant tokių NVO kaip *Amnesty International* ar *International Commission of Jurists* pateikiamų *actio popularis*. Tačiau problema yra ta, kad daugelis straipsnių (pvz., 1 str., 18 str., 21 str., 22 str., 23 str., 25 str., ar 27 str.) užtikrina ne tik individų, bet ir jų grupių ar juridinių asmenų teises. Skaitant paraižiu 1 ir 2 papildomojo protokolo straipsnius, šių teisių pažeidimai gali būti skundžiami tik pačių individų, o ne nukentėjusiųjų asmenų grupių ar organizacijų vardu. Dėl šios priežasties daugelis teoretikų ragino taikyti sistemini TPPTP interpretavimą, kuris pakoreguotų tekste vartojamus žodžius¹⁰, tačiau Komitetas nuolat siekė interpretuoti šią nuostatą paraižiu. Pavyzdžiui, *Hartikainen v. Finland* byloje autorius buvo informuotas, kad jis, kaip Suomijos laisvamanių sąjungos generalinis sekretorius, galėjo pateikti komunikatą tik kaip teisėtas kitų asmenų, o ne kaip organizacijos atstovas [8].

Tuo tarpu *Mikmaq* byloje Komitetas pirmą kartą sprendė problemą susijusią grynai su kolektyvinėmis teisėmis, kurios negali būti priskiriamos individams. Komunikato autorius, Didysis *Mikmaq* genties kapitonas pateikė savo genties žmonių vardu skundą, teigiantį, kad Kanada pažeidė teisę į apsisprendimą. Svarstant komunikato priimtinumą, ginčas pirmiausia kilo dėl to, ar autorius yra tinkamai įgaliotas veikti kaip *Mikmaq* genties atstovas. Komunikatas galiausiai buvo pripažintas nepriimtiniu nesant įrodymų, kad asmuo yra tinkamai įgaliotas¹¹. Nežiūrint to, iš Komiteto pagrindimo *e contrario* matyti, kad jis pripažino *Mikmaq* gentį galinčią turėti kolektyvinę apsisprendimo teisę. Tačiau *Lubikon Lake Band v. Canada* byloje Komitetas savo sprendimu įtvirtino teisinę nuostatą, kad tik individai gali pateikti komunikatus dėl jų teisių pažeidimo¹².

Šis siaurinamasis TPPTP nuostatų interpretavimas skirtingas tautoms (*peoples*), mažumoms, bažnyčioms,

profsajungoms, politinėms partijoms, NVO, žiniasklaidai. Nors daugumoje bylų, susijusių su religinių visuomenių, politinių partijų, profsajungų ar žiniasklaidos draudimu, ar cenzūra, yra ir individualių aukų, tačiau, esant tokiai kolektyvinių teisių interpretacijai (pvz., teisė į apsisprendimą), papildomas protokolas netaikomas¹³.

Remiantis Pakto nuostatomis, asmenys gali pateikti komunikatą Komitetui tik tuo atveju, jei jie teigia patys esantys „Pakte numatytų teisių (...) pažeidimo aukos“ (1str). Taigi autorius turi pateikti įrodymų, kad yra pažeidimo auka, kitaip tariant, autorius turi pagrįsti, kad Pakto pažeidimas jam turėjo tiesioginį poveikį [1, p. 667].

Nagrinėdamas tiesioginio žmogaus teisių pažeidimo problemas, Žmogaus teisių komitetas kai kuriose bylose aiškiai nurodė, kad jis nėra pasirengęs nagrinėti teisių abstrakčių pažeidimų. Kitose bylose (pvz., *Mauritian Women*) Komitetas nustatė, kad Pakto pažeidimas buvo netiesioginis ar hipotetinis, t.y., „nors šis įstatymas nepadarė tiesioginės žalos autoriui, jis turi būti bet kuriuo atveju taikomas tokiu būdu, kad numanomos aukos rizika tapti auka yra daugiau nei teorinė galimybė“¹⁴ [9]. Nežiūrint to, Žmogaus teisių komitetas pripažino TPPTP pažeidimą ir teigė, kad „šioje byloje ne tik galimybė būti deportuotam ateityje, bet ir šalyje egzistuojančios užsieniečių vyrų atžvilgiu nepatikimos gyvenimo sąlygos sudaro galimybę įsikišti valdžiai į šeimos gyvenimą.“

Quinteros Almeida byloje Komitetas nustatė, kad Urugvajaus kariškių įvykdytas aukos pagrobimas iš Venesuelos ambasados Montevidejuje bei jos kankinimas, tiesiogiai paveikė ir Švedijoje tremtyje gyvenusią aukos motiną. Pareiškėja teigė, kad, nuolat bijodama dėl savo dukters likimo, ji taip pat tapo TPPTP pažeidimo auka (7 str.), negaudama informacijos iš Urugvajaus dėl jos dukters likimo [10]. Tokiose bylose Žmogaus teisių komitetas teigė, kad, esant būtinybei, yra įmanoma apeliuoti į „netiesioginę auką“ [1, p. 110].

Deja, papildomas protokolas neįtvirtina jokių nuostatų dėl įgaliojimų pateikti komunikatą aukos vardu. Nežiūrint to, Komiteto priimtose procedūrinėse taisyklėse komunikatas turi būti pateiktas aukos ar jos atstovo ir ypatingais atvejais aukos vardu gali būti pateiktas taip pat kitų asmenų¹⁵. Komitete diskusijų metu paaiškėjo, kad „atstovas“ pirmiausia turėtų būti „teisininkas, kuris turėtų įgaliojimus atstovauti“ [11], nors teisiškai atstovauti nėra privaloma. Komunikatas gali būti pateiktas ir kitų specialiai įgaliotų asmenų [12]. Galiausiai jokia protokolo ar procedūrinių taisyklių nuostata nedraudžia būti atstovaujama juridinio asmens (teisinės firmos, profsajungos, religinės bendruomenės ar žmogaus teisių

⁹ Komunikatas buvo atmestas remiantis kitais pagrindais

¹⁰ Teisinant situaciją yra teigiama, kad papildomas protokolas buvo formuluotas esant priešiškai aplinkai, nesant tinkamo teisinio įvertinimo, ir dėl to buvo pasirinktos ribojančios formuluoės.

¹¹ Prancūzijos eksperto *Errera* individualia nuomone, šiame sprendime Komitetas išvengė visų probleminių klausimų sprendimo.

¹² Nr.167/1984. Tačiau komitetas pridėjo, kad „nėra kliūčių individų grupei, kurie teigia analogiškai nukentėję, kolektyviai pateikti komunikatą dėl jų teisių pažeidimų“

¹³ 1 ir 2 papildomojo protokolo straipsniai neapima individualių autorių teisės būti atstovaujamiems teisiųjų firmų, NVO ar kitų teisiųjų darinių.

¹⁴ Nagrinėjamoje byloje klausimas buvo susijęs su lyčių diskriminacija įtvirtinančia teisine baze liečiančia svetimšalius Mauricijuje. Beje, tokie teisių apribojimai tiesiogiai nebuvo nukreipti prieš pareiškėjas ar jų vyrus (t. y. draudimas suteikti leidimą gyventi ar asmenų deportavimas).

¹⁵ Žmogaus teisių komiteto procedūrinių taisyklių (90 (1)(b) str.).

organizacijos). Komiteto jurisprudencijoje nėra abejo- nių, kad individai gali būti atstovaujami juridinių asme- nų (ypač NVO)¹⁶. Be to, tam tikrais atvejais Komitetas laiko priimtinais komunikatus, net jei komunikatas buvo pateiktas be įgaliojimo, kad veikiama „aukos vardu“. Tokie atvejai gali būti įmanomi kai paaiškėja, kad auka pati negali pateikti komunikato, pavyzdžiui, ji yra din- gusi ar nužudyta, izoliuota ar kitaip yra ribojamos jos galimybės bendrauti su išoriniu pasauliu¹⁷. Norėdamas pateikti komunikatą aukos vardu, autorius turi pateikti neginčijamą įrodymų, kodėl auka negali to padaryti pa- ti. Be to, pareiškėjas tokiu atveju privalo įrodyti, kad su auka juos sieja itin artimi asmeniniai ryšiai, tokie kaip šeimos [10].

Apibendrinant galima pasakyti, kad Komitetas sa- vo praktikoje neskuba plačiai aiškinti Pakto nuostatų, ypač kiek tai susiję su auka ir peticijos priimtumu. Su- sidaro išpūdis, kad Komitetas vengia svarstyti proble- minius individualių komunikatų priimtumo aspektus, nors sisteminiai peticijų priimtumo kriterijai, palygi- nus su regioninėmis žmogaus teisių apsaugos sistemomis (ir visų pirma Europos Tarybos sistema) yra nepa- lyginti lankstesni.

III. NAUJAUSIOS PETICIJOS TEISĖS RAIDOS TENDENCIJOS

Itin svarbus yra TPPTP 26 str., numatantis lygybę prieš įstatymus ir diskriminacijos draudimą ir neapsiri- boja TPPTP suformuluotomis teisėmis, o jo taikymas apima bet kokią viešosios valdžios saugomą ir reguliuo- jamą sritį [12]. Žmogaus teisių komiteto praktikoje buvo atkreiptas dėmesys, kad Komitetas nėra įgaliotas ginti teisių, neįtrauktų į TPPTP katalogą. Vis daugiau teisi- ninkų suvokė 26 str. svarbą (kaip buvo interpretuota *Broeks ir Zwaan-de Vries* byloje), todėl Žmogaus teisių komitetui darbo padaugėjo, nes pagausėjo teikiamų pe- ticijų iš Europos Tarybos šalių [12]. Dėl šių priežasčių formuojant tolimesnę komiteto jurisprudenciją buvo iš- plečiamos Ekonominių socialinių ir kultūrinių teisių komiteto (toliau tekste – ESKTK) funkcijos. Nežiūrint to, kad nepalyginti komplikuočiau įgyvendinti Tarptau- tinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto (toliau tekste – TESKTP) nuostatas (turima omeny valstybių pareiga progresyviai įgyvendinti TESKTP nuosta- tas), buvo nuspręsta įgyvendinti individualią peticiją remiantis TESKTP, apimančią:

- a) peticijas dėl diskriminacijos, nenumatytas Kon- vencijoje prieš visų formų rasinę diskriminaciją,

¹⁶ Hertzberg, et al.v. Finland, Nr.61/1979 (buvo atstovaujamos ly- čių lygybės organizacijos); J.B., et al v. Canada, Nr.118/1982 (atsto- vas buvo Alerta Union of Provincial Employees).

¹⁷ Šioje jurisprudencijoje ir procedūrinėse taisyklėse Komitetas aiškiai atskiria komunikato autorių (78, 80,91, 92, 93 taisyklės) ir pa- žeidimo auką (86, 90 taisyklės). Nors iš esmės tai tas pat asmuo, ko- mitetas bendrauja su autoriumi. Tuo atveju, jei komunikatas pateiktas kito asmens vardu, auka dažnai vėliau prisijungia prie autoriaus ir/ar yra atstovaujama teisininko. Šiuo atveju komitetas naudoja terminą „pradinis autorius“ ar „tikrasis autorius“, žr. 49/1979;66/1980;124/ 1982; 139/1983, 174/1983; 156/1983;159/1983;176/1984.

Konvencijoje prieš moterų diskriminaciją ir TPPTP;

- b) peticijas, susijusias su individualiais darbuotojų skundais (Pakto 6–8 str.), nes TDO procedūros saugo darbuotojų žmogaus teises tik jei atsto- vaujama darbuotojų atstovų asociacijos, darbuo- tojų asociacijos ar Vyriausybės (kolektyvinių skundų mechanizmas);
- c) skundus, susijusias su kitomis esminėmis mate- rialinėmis Pakto III dalies (Pakto 9–15 str.) nuo- statomis, kai tuo tarpu teisė į mokslą ir kultūri- nės teisės yra priskiriamos UNESCO procedū- roms;
- d) prisiimtų įsipareigojimų priežiūrą „imtis žings- nių [...]“ (remiantis Pakto 2 (1) str.).

1996 m. JT komitetas dėl TESKTP pateikė savo pasiūlymą, kad šis Paktas būtų papildytas papildomai priimtu protokolu, suteikiant galimybę individualiai svarstyti skundus dar vienoje tarptautinėje institucijoje. Darbo grupėse taip pat buvo svarstoma, koks iš anks- čiau išvardytų penkių modelių dėl komunikatų priimti- numo būtų palankiausias ir taikant naująjį protokolą prie TESKTP. Buvo svarstomos kelios galimybės kaip įgy- vendinti šią teisę. Pirmą, manyta, kad šią funkciją gali atlikti ESKTK arba kokia nors kita institucija: pavyz- džiui, nepriklausomas ekspertas H. Kotrane svarstė ga- limybę suteikti teisę TDO nagrinėti tiek valstybių pranešimus, tiek ir individualius skundus.¹⁸ Antra, buvo manoma, kad šią funkciją galėtų vykdyti ESKTK¹⁹, nes perdavus šią funkciją, atsirastų svarbūs privalumai, to- kie kaip:

- a) esant skundų procedūrai, formuotūsi institucijos darbas, svarstant valstybės narės pranešimus, didėtų ir pačių narių patirtis, interpretuojant su- tartį. Tokiu būdu būtų vieningiau interpretuoja- ma sutartis;
- b) skundų procedūros palaipsniui formuotų institu- ciją, didėtų jos kompetencija, ir tai skatintų jos narių nepriklausomumą. Tačiau tai nereiškia, kad institucijoje turėtų dirbti tik teisininkai, nes reikalingos ir kitos profesinės ekspertizės;
- c) lyginant šią su kitomis kompetentingomis nag- rinėjančiomis skundus institucijomis, dirban- čiomis su valstybe nare, nagrinėjant pranešimus, šios organizacijos patirtis gali būti svarbi svar- stant skundus, interpretuojant sutartis ir įgyven- dinant pozityviuosius valstybės įsipareigojimus, prisiimtus atsizvelgiant į kitas skundų procedū- ras.

Pirminis pasiūlymas patikėti ESKTK abi funkcijas yra vis dar svarstomas. Kita vertus, yra svarstoma gali- mybė perduoti šią funkciją ir Žmogaus teisių komitetui, motyvuojant, kad viena ir ta pati institucija turėtų nagri-

¹⁸ Žr. 2002-02-12, E/Cn.4/2002/57; 2003-02-13, E/CN.4/2003/53 ir 2003-04-03, E/CN.4/2003/53/Corr.1

¹⁹ Žr. ŽT komisija 203/18, 2003-04-22, E/CN.4RES/2003/18 ir 2004/19, 2004-04-19 E/CN.4/2004/29. T. p. darbo grupės pranešimas ŽTK dėl galimybių išplėtoti I papildomą protokolą dėl TESKTP pirmoje sesijoje 2004 m. kovo 15 d. E/CN.4/2004/44. Žr. 2005-02-10 E/CN.4.2005/52; taip pat <http://www.escrprotocolnow.org/>.

nėti tiek valstybių pranešimus, tiek ir individualius skundus. Reikėtų turėti omenyje, kad skirtingai nei kitos JT sutarčių kontrolės institucijos ESKTK nėra priskirtas TESKTP, bet veikia remdamasis ECOSOC rezoliucija [14]. Taigi siekiant, kad svarstyti valstybės narės pranešimus imtūsi kita institucija, remiantis TESKTP sutartį keisti nebūtina. Šiuo metu svarstoma galimybė papildomu protokolu pavesti Žmogaus teisių komitetui, įsteigtam vadovaujantis TPPTP, svarstyti skundus ir remiantis TESKTP. Taigi ši užduotis būtų patikėta labai kvalifikuotiems ekspertams, tačiau Žmogaus teisių komitetui taip perdavus funkcijas, atsirastų svarbūs ekspertizės pokyčiai. Papildomas protokolas prie TESKTP neišgaliojotų iš karto, greičiausiai taip suteikdamas galimybę natūraliai Žmogaus teisių komiteto sudėties kaitai.

Manytina, kad jei ECOSOC priimtų naują rezoliuciją, kuri pakeistų galiojančią (1985/17) ir pavestų Žmogaus teisių komitetui taip pat svarstyti valstybių pranešimus, remiantis TESKTP, tai tikriausiai būtų didžiausias postūmis link žmogaus teisių sutarčių priežiūros, nes abu 1966 m. Paktai būtų prižiūrimi tos pačios institucijos. Tokios idėjos įgyvendinimas atitiktų originalų pokario planą dėl individualių peticijų teikimo galimybės, remiantis Visuotine žmogaus teisių chartija. Tikėtina, kad bus imtasi priemonių pertvarkyti Žmogaus teisių komiteto sudėtį ir galbūt ateityje Komitetas galės paprašyti valstybių narių siųsti jungtinį pranešimą, apimančią abi teisių grupes. Taip pat neatmestina galimybė, kad kada nors dėl abiejų dokumentų bus pateiktas skundas, kurį svarstys Žmogaus teisių komitetas tuo atveju, jei valstybė ratifikuos abu paktus [15]. Tokiu atveju reikėtų atsižvelgti į teises ir technines bylos detales, svarbias sujungiant dviejų paktų mechanizmus ir jų funkcijas. Išėitis čia gali būti ta, kad renkamas į Žmogaus teisių komitetą ekspertas, kurio valstybė nėra ratifikavusi TESKTP, nedalyvautų reikaluose, susijusiuose su šio Pakto svarstymu. Gali būti, kad prireiks įtraukti nuostatą į naują papildomą TESKTP protokolą dėl *ad hoc* nario rinkimo svarstant peticiją ESKTK, taip pat kaip bus nustatoma laiko trukmė, kokia bus struktūra ir kita [15].

Galbūt šiuo metu vis dar anksti kalbėti apie tai, koks konkretus modelis bus pasirinktas, tačiau, visų pirma, darbo grupė siekia, kad būtų išvengta funkcijų dubliavimosi. Manoma, kad papildomo protokolo funkcijų dubliavimosi galėtų būti išvengta, jeigu vieną kartą per metus susitiktų jungtinės UNESCO komiteto konvencijų ir rekomendacijų bei TESKTP švietimo teisės įgyvendinimo priežiūros ekspertų grupės. ESKT nariai vieną kartą per metus taip pat galėtų susitikti su TDO komiteto nariais ir ekspertais dėl konvencijos taikymo ir rekomendacijų. Antra, yra svarstoma galimybė papildomame protokole numatyti saugiklį, apribojantį galimybę tą patį komunikatą svarstyti dviejose tarptautinėse institucijose. Kaip viena iš alternatyvų, siekiant užtikrinti centralizuotą komunikatų gavimą ir nuoseklų sutarčių nuostatų interpretavimą, būtų teikti komunikatus, susijusius su bet kokiais teisių pažeidimais, tiesiogiai Jungtinių Tautų Vyriausiajam žmogaus teisių komisariui. Stebint sudėtingą darbo grupės veiklą ir jau ilgai besitę-

siančią reformą, norisi tikėtis, kad artimiausiu metu bus priimtas sprendimas dėl galutinio modelio pasirinkimo.

IŠVADOS

1. San Francisko konferencija buvo svarbiausia instancija, siekianti pirmą kartą universaliai įtvirtinti žmogaus teisių gynimo mechanizmus ir nustatyti peticijų priimtumo reikalavimus priimant procedūrinės taisyklės, tačiau, esant nepalankiai tuometinei politinei situacijai, klausimas buvo atidėtas svarstyti, paliekant toliau jį spręsti Visuotinės žmogaus teisių chartijos rengėjams.

2. 1966 m. parengtas TPPTP, kurio pagrindiniame tekste nebuvo numatyta galimybė greta valstybių pranešimų ir valstybių skundų prieš valstybes nustatyti individualią peticijos galimybę. Nors šis klausimas buvo išspręstas, remiantis I fakultatyviniu protokolu, tačiau, labiau analizuojant komiteto praktiką, svarstant priimtumo reikalavimus, paaiškėjo, kad daugeliu atvejų individo (ir ypač jų grupių) teisė pateikti individualius komunikatus, remiantis komiteto nustatytais priimtumo reikalavimais, yra pakankamai ribota.

3. Žmogaus teisių komitetui svarstant individualių komunikatų priimtumo klausimą, siauriau interpretuojant asmenų grupių teisę pateikti individualius komunikatus iškyla peticijos autoriaus apibrėžimo, „aukos“ kriterijų nustatymo bei teisinio aukos atstovavimo problemos.

4. Individualios peticijos teisės raida, pasibaigus Šaltajam karui, pagreitėjo. Siekiant sustiprinti bendrąjį diskriminacijos draudimą ir užtikrinti ekonomines, socialines bei kultūrinės teises, buvo pradėta svarstyti galimybę sukurti individualių peticijų svarstymo mechanizmą vadovaujantis Tarptautiniu ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktu.

5. Šiuo metu darbo grupė svarsto keletą variantų, kaip būtų galima užtikrinti TESKTP nuostatų įgyvendinimą ir efektyvesnę teisių gynimo galimybę. Nors dar sunku kalbėti, koks būdas bus pasirinktas: t. y. ar Žmogaus teisių komitetui atitinkamai atnaujinus narių skaičių bus perduota ši funkcija, ar bus kuriamas atskiras mechanizmas, remiantis papildomu protokolu prie TESKTP, tačiau pozityviai nuteikia nuolatinė peticijos teisės dinamika, kaip numato JTO, ir lūkesčiai, kad individas įgis daugiau galimybių ginti savo pažeistas teises, vadovaudamasis Visuotine žmogaus teisių chartija.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Manfred Nowak. UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. N. P. Engel, publisher. Kehl, Strabourg, Arlington, 1993.
2. A. H. Roberson and J. G. Merrills, Human Rights in the World, An introduction to the study of the international protection of human rights, 4th ed, Manchester 1996.
3. CCPR/C/3/Rev.8.
4. E/CN.4/2006/WG.23/2.
5. Europos Žmogaus Teisių Teismo byla: *Sweedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, No. 5614/72.
6. *Hertzberg v. Finland*, No. 61/1979.

7. *F. G. G. v. the Netherlands*, No. 209/1986.
8. *Erkki Hartikainen v. Finland*, No. 40/1978.
9. *Shirin Aumeerudy-Cziffra et al. v. Mauritius*, No. 35/1978.
10. *Maria del Carmen Almeida de Quinteros, on behalf of her daughter, Elena Quinteros Almeida, and on her own behalf v. Uruguay*, No. 107/1981.
11. 11.A /33/40.
12. *E. H. P. v. Canada*, No.67/1980.
13. Marc Bossuyt. *International Human Rights Systems: Strengths and Weaknesses*. P. 47.
14. *Ekonominės ir socialinės tarybos rezoliucija Nr. 1985/17*.
15. Martin Scheinin, *the proposed Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Blueprint for UN Human Rights Treaty Body Reform – Without Amending the Existing Treaties*. *Human Rights Law Review*, 2006.

INDIVIDUAL COMMUNICATIONS IN INTERNATIONAL LAW

Dalia Vitkauskaitė *

Summary

The position of an individual in international law has been changing for centuries. Under classical international law the individual formally could not apply to international bodies for defending his rights. Therefore the right of an individual to provide individual communication against the state was barely possible. However, the current analysis of the texts and documents shows, that individuals and groups of individuals have developed the practice to apply to international institutions since 17th century. Despite the limited practice of international bodies to deal with individual communications, the right to apply to international institutions was wide spread and practiced in the different international frameworks. Even the practice to address to international organizations was widespread, the rules of procedure of establishing body competent to deal with individual communications were adopted only after the Second World War.

The Human Rights Committee was granted the right to deal with individual communications according to the provisions of the Optional Protocol to ICCPR. The practice of Human Rights Committee has shown the eagerness to interpret the right to apply for groups of individuals to the HRC in the narrow sense. The Committee was also developing in practice the provisions dealing the victim, state responsibility, representation of victim and other questions.

The newest developments of the individual communication right are devoted to the working groups elaborating the possibility to grant the right to individuals address to CESCR to defend the violation of their economical, social or cultural rights.

Keywords: human rights, right to petition, protection of human rights.

* Doctoral candidate, lecturer of the International Law Department of the Faculty of Law of Mykolas Romeris University.