

Noul mecanism onusian de protecție a drepturilor omului

În luna martie 2006, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția privind crearea Consiliului Drepturilor Omului (A/RES/60/251) ca mecanism ce înlocuiește Comisia creată în 1946. Pare surprinzătoare această schimbare a Comisiei după o existență de 60 de ani în care a creat standarde internaționale pentru protecția drepturilor omului, a pus la punct proceduri, a dezvoltat un subsistem de protecție a drepturilor. Care au fost atribuțiile Comisiei, cauzele ce au condus la înlocuirea sa, care sunt expectanțele legate de noul Consiliu al Drepturilor Omului, iată doar câteva întrebări la care ne-am propus să răspundem în această lucrare.

I. Comisia pentru Drepturile Omului

Înființată în anul 1946 de către Consiliul Economic și Social al ONU (ECOSOC) și denumită inițial „Comisia funcțională a ECOSOC”, Comisia avea o competență ce acoperea orice probleme în legătură cu drepturile omului, putând să facă recomandări, să inițieze proiecte în vederea elaborării de documente internaționale, să monitorizeze drepturile omului. Cei 53 de membri ce intrau în componența sa, erau reprezentanți guvernamentali, aleși de Consiliul Economic și Social, după criterii regionale: 15 membri din Africa, 12 din Asia, 5 din țările Europei de Est și Centrale, 11 din America de Sud, 10 din Europa Occidentală și din alte zone (în care sunt incluse Statele Unite, Canada, Australia și Noua Zeelandă).

Regulile de procedură ale Comisiei¹ au fost aprobate de ECOSOC. Comisia s-a întrunit în sesiuni anuale (care erau de șase săptămâni, începând de la sfârșitul lunii ianuarie sau începutul lunii februarie și până la jumătatea lunii martie). Anumite grupuri de lucru erau abilitate să se întrunească cu câteva săptămâni înaintea începerii sesiunii, iar din anul 1990, ECOSOC a prevăzut posibilitatea ca, la cererea majorității membrilor care consideră că o situație internațională urgentă necesită atenție, Comisia să poată fi convocată. Sesiunile comisiei au fost deschise participării pentru reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale, precum și reprezentanților guvernamentali.

Pe agenda Comisiei au fost incluse violări ale drepturilor omului comise în orice parte a lumii. De regulă, în sesiuni închise s-au analizat cazurile grave (sub procedura 1503). Pe de altă parte, Comisia a stabilit grupuri de lucru, specializate pe anumite domenii. Această manieră de lucru a fost folosită cu precădere atunci când s-a

¹ Rules of Procedure of the Functional Commission of the Economic and Social Council, UN Doc. E/5975 Rev.1(1983).

convenit asupra unor modalități de îmbunătățire a funcționării Comisiei sau în elaborarea de proiecte de declarații privind anumite drepturi sau drepturile anumitor categorii de persoane.

De asemenea, Comisia a mai numit un număr de raportori speciali în probleme ținând de execuțiile sumare sau arbitrare, de tortură, intoleranță religioasă, de drepturile copilului.

Până în anul 1999, Comisia a fost sprijinită în activitatea sa de Subcomisia pentru prevenirea discriminărilor și protecția minorităților. Concepută de către Comisie ca un organ subsidiar, Subcomisia a avut totuși o activitate distinctă, funcționând ca un organism autonom și deschizând noi perspective asupra drepturilor omului.

Compusă din 26 de membri aleși *intuitu personae*, pentru patru ani, de pe o listă cu nominalizări înaintată de către statele membre ONU, subcomisia avea ca principală sarcină întocmirea de studii și formularea de recomandări către Comisie „privind prevenirea discriminărilor de orice fel referitoare la drepturile omului și libertățile fundamentale și protecția minorităților rasiale, naționale, religioase și lingvistice”². Deși activitatea Subcomisiei s-a axat în principal pe aceste aspecte specifice, de-a lungul timpului ea s-a implicat și în soluționarea altor probleme (sclavie și practici asimilate sclavajului, cazuri de dispariții de persoane etc.) și a contribuit la stimularea dezvoltării unor proceduri în cadrul sistemului ONU dintre care cea mai importantă rămâne Procedura confidențială 1503.

Procedura confidențială 1503 (denumită astfel datorită caracterului său secret, pe de o parte, și datorită faptului că a fost adoptată prin Rezoluția ECOSOC nr. 1503), abilita Subcomisia să formeze un grup de lucru format din 5 membri, care să se întrunească pentru o perioadă ce nu depășea zece zile înaintea sesiunii anuale, pentru a analiza comunicările primite (pe baza Rezoluției 728F a ECOSOC) și a răspunde guvernelor care comit grave încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale. În anul 1990 Subcomisia a decis că aceste comunicări trebuie trimise cu 12 săptămâni înaintea întâlnirii grupului de lucru, datorită numărului mare de sesizări care urmează a fi analizate în vederea admiterii.

Criteriile și standardele în vederea admiterii plângerilor pentru această procedură au fost stabilite de către Subcomisie prin Rezoluția nr. 1 (XXIV) /1971. Subcomisia putea primi plângeri de la „persoane sau grupuri de persoane, care sunt victime ale încălcărilor [...], orice persoană sau grup de persoane care au cunoștințe directe și clare asupra acelor încălcări, sau organizații neguvernamentale activând cu bună-credință, în conformitate cu principiile recunoscute ale drepturilor omului [...]”. După cum se observă, nu se impunea ca petentul să fie național al statului împotriva căruia formulează sesizarea. În același timp, sesizările puteau viza orice stat, chiar și unul nemembru al Națiunilor Unite.

O altă precizare care se impune privește competența de a soluționa pe calea acestei proceduri încălcările „masive” ale drepturilor și libertăților fundamentale, incluzând „politici de discriminare rasială și segregare și de apartheid”, ceea ce conduce la ideea că Subcomisia putea respinge anumite sesizări care nu îndeplineau aceste cerințe.

² A se vedea Rezoluția ECOSOC nr. 9 (II) din 21 iunie 1946.

Membrii grupului de lucru trebuiau să identifice comunicările – adică să le împartă pe categorii de drepturi, zone geografice – și să facă referate adresate Subcomisiei. Trimiterea unei comunicări Subcomisiei se aproba cu majoritatea a trei membri din cinci. Unele comunicări puteau fi reținute până la sesiunea următoare.

Odată comunicările primite de către Subcomisie, aceasta, în ședință secretă, decidea dacă erau relevante pentru a fi înaintate Comisiei Drepturilor Omului. Decizia Subcomisiei era confidențială, astfel că autorii plângerilor nu erau invitați să participe și nici nu cunoșteau rezultatul demersului lor, până la data când Centrul pentru Drepturile Omului nu informa guvernele vizate (câteva luni mai târziu) și le solicita observații scrise asupra încălcărilor pretinse.

Revenind la sesiunea Comisiei Drepturilor Omului, trebuie subliniat că o secțiune separată din cadrul ei era destinată discutării plângerilor conform procedurii 1503. Reprezentanților guvernelor implicate li se dădea posibilitatea să răspundă interpelărilor membrilor grupului de lucru, iar ulterior Comisia decidea cu privire la acceptarea recomandării propuse de grupul de lucru în vederea reparației drepturilor încălcate. La reluarea lucrărilor Comisiei în plen se comunica lista țărilor care au fost în discuție potrivit Rezoluției 1503, precum și rezultatul investigației (închiderea cazului sau, dimpotrivă, ținerea sub observație).

Urmare a modificării aprobate în cadrul celei de-a 54-a Sesiuni a Biroului Comisiei în anul 1999, rolul și metodele de lucru ale Subcomisiei au fost reevaluate. Aceasta a primit și o nouă denumire: *Subcomisia pentru promovarea și protecția drepturilor omului*.

Problemele majore supuse atenției Subcomisiei sunt legate de: administrarea justiției (inclusiv aspecte legate de detenția arbitrară și independența magistraților), crearea unui forum social de natură a facilita activitatea în domeniul drepturilor economice, sociale și culturale, examinarea impactului globalizării asupra drepturilor omului. Noile atribuții nu înseamnă însă și abandonarea misiunii sale inițiale, de luptă împotriva discriminării și de protecție a minorităților. Aceste sarcini sunt extinse asupra a noi categorii de persoane: populațiile indigene, emigranți sau unele categorii de „non-cetățeni”.

Noile metode de lucru ale Subcomisiei au inclus o mai strânsă colaborare cu alte organisme de protecție a drepturilor omului, atât din cadrul ONU, cât și aparținând sistemelor regionale, îmbunătățirea programului de abordare și de studiu a problematicii drepturilor omului (referitor la identificarea greutăților de implementare a drepturilor omului, la identificarea cauzelor unor fenomene și a implicațiilor lor asupra drepturilor ocrotite), îmbunătățirea Procedurii 1503, menținerea activității dintre sesiuni a grupurilor de lucru privind minoritățile și populațiile indigene.

Componența Subcomisiei a rămas aceeași, diferența fiind că membrii săi nu mai sunt numiți, ci aleși.

Cea de-a 56-a sesiune a Comisiei pentru drepturile omului³ și-a concentrat atenția, printre altele, și asupra relației cu Subcomisia. În primul rând, aceasta a desfășurat în

³ Aceasta a avut loc în perioada 28 septembrie 1999 – 11 februarie 2000. A se vedea Raportul final E/CN.4/2000/112.

continuare o activitate independentă, datorată, pe de o parte, autonomiei membrilor săi, iar, pe de altă parte, recunoașterii unui drept de inițiativă în privința selectării și formulării unor studii și cercetări. În plus, Subcomisia i s-a dat posibilitatea de a elabora, din proprie inițiativă, studii de țară (*country reports*) atunci când constată încălcări serioase ale drepturilor.

În al doilea rând, modificările au vizat Procedura confidențială 1503, în sensul că Subcomisia nu s-a mai implicat în soluționarea plângerilor pe această cale. Rolul său a fost redus la formarea unuia dintre cele două mari grupuri de lucru (pentru comunicări) care avea cinci reprezentanți repartizați pe cele cinci grupuri regionale și la formularea unui raport final pentru fiecare dintre cererile primite, pe care să îl înainteze grupului de lucru pentru situații.

II. Necesitatea modificării mecanismului ONU

Ideea înființării unui nou organism a fost avansată în 2005, cu prilejul *summit*-ului Comisiei pentru Consolidarea Păcii, când s-a accentuat necesitatea ranforsării organizației prin fiecare dintre cei trei „piloni” ai săi: dezvoltarea, pacea și securitatea și drepturile omului. După cinci luni de negocieri, proiectul rezoluției de creare a Consiliului Drepturilor Omului era deja finalizat, iar în declarația sa, președintele Adunării Generale (Jan Eliasson), a insistat asupra rolului de instrument de cooperare și dialog al Consiliului nou creat. Chiar dacă importanța activității Comisiei nu a fost negată (în ceea ce privește adoptarea de norme, standarde internaționale), principalele critici ce i s-au adus au vizat excesiva sa politizare, crearea unui dublu standard pentru state și lipsa unui real impact asupra drepturilor omului. Alegerea membrilor Comisiei prin rotație, dar fără aplicarea unor criterii de evaluare a respectării drepturilor în propriile lor state, întâlnirea într-o singură sesiune anuală, ignorarea încălcărilor flagrante a drepturilor fundamentale de către unele state (influențe pe plan internațional) au făcut ca în ultimii ani Comisia să fie calificată drept un „forum de confruntare” între state.

III. Consiliul Drepturilor Omului

Noul mecanism este conceput ca un organism subsidiar al Adunării Generale a ONU, fapt ce-i conferă o poziție instituțională superioară față de cea a Comisiei. Consiliul, potrivit textului Rezoluției, va avea sediul la Geneva și va fi compus din 47 de reprezentanți ai statelor membre. Aceștia vor fi propuși de cele cinci grupuri regionale, urmărindu-se o repartitie geografică echitabilă (13 membri vor fi din statele africane, 13 din Asia, 6 din Europa de Est, 8 din statele latino-americane și Caraibe și 7 din statele vest europene și alte zone). S-a convenit ca alegerea⁴ să se facă de către membrii Adunării Generale cu majoritate absolută. Fiecare candidat va

⁴ Alegerea primilor membri ai Consiliului va avea loc la data de 9 mai 2006.

fi ales prin vot individual (având nevoie de 96 de voturi) pentru un mandat de 3 ani. Un criteriu important în evaluarea candidaților îl va constitui contribuția efectivă la promovarea și protecția drepturilor omului. Mai mult, Adunarea Generală poate decide (cu 2/3 din majoritatea membrilor) suspendarea, în timpul mandatului, a membrilor care comit încălcări masive și sistematice ale drepturilor omului. Pentru a asigura rotația statelor în cadrul Consiliului, membrii nu pot deține mai mult de două mandate succesive.

Spre deosebire de Comisie, care avea o singură sesiune anuală, Consiliul se va întruni anual în cel puțin trei sesiuni (dintre care una principală) pe durata a zece săptămâni. La cererea membrilor și cu sprijinul unei treimi din numărul acestora se vor putea convoca sesiuni speciale.

Regulile de procedură conform cărora Consiliul își va derula activitatea, vor fi cele adoptate de Adunarea Generală a ONU. Același organ va decide asupra calității de observator a statelor nemembre, a agențiilor specializate, a organizațiilor interguvernamentale și nonguvernamentale sau a instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului (ținând cont, în acest scop, și de Rezoluția ECOSOC 1996/31 și de practicile stabilite anterior de Comisia pentru Drepturile Omului). Consiliul poate, în viziunea statelor membre, să folosească expertiza fostei Comisii și să adapteze sau să îmbunătățească mecanismele și procedurile create de acesta.

Principalele obiective ale Consiliului desprinse din textul Rezoluției pe care o analizăm privesc: promovarea educației în domeniul drepturilor omului și a unor activități de consultanță pentru statele membre, crearea unui forum pentru dialog pe diferite teme ale acestui domeniu, formularea de recomandări către Adunarea Generală pentru buna dezvoltare a dreptului internațional al drepturilor omului, încurajarea statelor în îndeplinirea obligațiilor asumate, prevenirea încălcărilor drepturilor omului și încercarea de soluționare promptă a situațiilor de urgență.

Pentru a evita criticile aduse anterior Comisiei – referitoare la dublul standard și selectivitate – a fost prevăzută o procedură universală de verificare a îndeplinirii obligațiilor de către statele membre. Modalitățile concrete și durata acestei proceduri urmează să fie stabilite ulterior de către Consiliu (în termen de un an de la prima sa sesiune). Este greu de imaginat în acest moment un sistem de verificare complet diferit de acela de raportare, a cărui utilizare este extinsă, dar care, în același timp, are unele slăbiciuni (legate de tergiversarea din partea unor state, de lipsa de onestitate în întocmirea rapoartelor, de superficialitate⁵ etc.). În orice caz, termenii Rezoluției se referă la un mecanism de cooperare bazat pe dialog, pe manifestarea disponibilității statelor și pe implicarea lor în problemele legate de protecția drepturilor, mecanism care să completeze cerințele impuse de sistemul onusian fundamentat pe tratate, dar să nu se suprapună peste cerințele impuse de acesta.

⁵ A. Ciucă, Protecția internațională a drepturilor omului, Ed. Fundației Axix, Iași, 2004, p. 84-86.

IV. În loc de concluzii

Votul a 170 de state în favoarea creării Consiliului Drepturilor Omului⁶ ca organ subsidiar al Adunării Generale a ONU, procedura de selecție și transparența în alegerea și realegerea membrilor, organizarea mai multor sesiuni anuale de lucru, posibilitatea demarării unei proceduri de suspendare a membrilor ce comit grave încălcări ale drepturilor omului și promisiunea introducerii unei proceduri universale de verificare a îndeplinirii de către state a obligațiilor asumate denotă dorința de a crea un mecanism global credibil și util. Desigur, valorificarea experienței și a unora dintre procedurile Comisiei nu este neglijabilă. Rămâne de văzut cum va reuși noul organism să se impună pe plan internațional și să asigure cooperarea statelor în promovarea și protecția tuturor drepturilor (civile, politice, economice, sociale și culturale, inclusiv dreptul la dezvoltare).

⁶ Patru state (Statele Unite, Israel, Republica Insulelor Marshall, Palau) au votat împotriva și trei (Venezuela, Iran și Belarus) s-au abținut.