

**Севостьянова Н.І.**

*доцент кафедри міжнародного права  
та міжнародних відносин  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»,  
кандидат юридичних наук*

## **НАЦІОНАЛЬНІ ПРАВОЗАХИСНІ УСТАНОВИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ**

У зв'язку з підвищенням суспільної довіри до органів міжнародної юстиції на сучасному етапі виникла проблема, коли національне правосуддя підмінюється міжнародним. Ця ситуація є негативною для обох сторін, так як на локальному рівні заявники обирають з надією на справедливе рішення довгий та складний шлях, направляючи скаргу до міжнародного суду; з іншого, органи міжнародної юстиції страждають від перевантаженості та неспроможності розглянути усі заяви, що у свою чергу відображається на швидкості та якості винесених рішень. З початку свого існування міжнародне правосуддя мислилося як субсидіарне. За своєю природою органи міжнародної юстиції функціонально та інституційно віддалені від національної юрисдикції, де саме виникають проблеми по захисту прав людини. Рішення будь якого судового органу багато у чому залежить від інформації по справі, яку надають сторони. На місцевому рівні можливість детально розглянути усі фактичні обставини з більш повним розумінням національних особливостей правової системи безумовно є фактором, що сприяє доступності, послідовності та ефективності захисту порушених прав. Також, за загальним правилом, процедура виконавчого провадження як завершальна стадія національних судових процесів є законодавчо врегульованою та налагодженою, що відрізняє її від процесу виконання рішень міжнародних судових органів.

Існування додаткових інструментів по захисту прав людини на національному рівні позитивно вплине на увесь правозахисний процес. Так, до сьогодні, цю роль успішно відіграють неурядові організації, що з одного боку поширюють інформацію про діяльність міжнародних органів по захисту прав людини, умови подачі заяв, юрисдикційні особливості та ін., з іншого лобіюють виконання вже винесених рішень та впровадження змін до національного законо-

давства. Недоліком у діяльності неурядових організацій є їх не системність та присутність власних сторонніх цілей.

Особливої уваги потребує категорія національних інститутів, що отримала назву Національних установ з прав людини (НПУ), що є адміністративними органами для захисту прав людини в державі. Зростання кількості таких установ відбувалося за підтримки Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, який запропонував їм полегшений доступ до органів ООН. На сьогодні існує близько 100 таких установ, дві третини з яких за оцінками експертів відповідають стандартам ООН викладеним у Паризьких принципах. Паризькі принципи є головною нормативною основою для діяльності національних інституцій з прав людини. Ці принципи, прийняті НПУ на міжнародному семінарі в Парижі 1991 року, поклали початок серйозному міжнародному співробітництву між НПУ та процесу стандартизації їхньої діяльності. Пізніше вони були схвалені як Комісією ООН з прав людини, так і Генеральною Асамблеєю. Паризькі принципи мають широкий і загальний характер. Вони стосуються всіх НПУ, незалежно від їхньої структури або типу. Відповідно до них створення національної інституції з прав людини має бути закріплене в Конституції країни або в іншому законі, де чітко прописані її роль та повноваження, і подібні інститути повинні мати якомога ширший мандат.

У Паризьких принципах зазначено, що НПУ повинні мати інфраструктуру, яка дозволяє їм виконувати свої функції. Особливого значення надається необхідності відповідного фінансування, щоб НПУ «були незалежними від уряду та не були об'єктом впливу фінансових важелів, які могли б вплинути на цю незалежність». Паризькі принципи не вимагають від НПУ, аби ті виконували «квазісудову» функцію, тобто розглядали скарги та петиції громадян. Проте у тих випадках, коли НПУ мають подібну функцію, вони покладають на неї низку особливих обов'язків, а саме: прагнути врегулювання ситуації шляхом досягнення мирової угоди, або застосування обов'язкового для виконання рішення в рамках, запропонованих законом; або на засадах конфіденційності; інформувати заявників щодо наявних у них прав і можливих правових вирішень питання, та сприяти їхньому забезпеченню; вислуховувати скарги й передавати їх до компетентних органів влади; надавати свої рекомендації компетентним органам влади.

Основною метою існування НПУ є створення вертикальних зв'язків, шляхом підтримки міжнародних правозахисних установ, таким чином підвищуючи їх ефективність на локальному рівні. Як зазначено в Паризьких принципах: «НПУ зобов'язані співпрацювати з ... регіональними установами, які є компетентними у галузі захисту прав людини» [1, пара 3]. Національні інститути з прав людини зараз, без сумніву, розглядаються як незамінні партнери в справі захисту прав людини та пропаганди ідеалів правозахисної діяльності на національному й регіональному рівнях. Не в останню чергу це відображається й у резолюції, яка була прийнята в 2005 році Комісією ООН з прав людини, що закликає НПУ брати участь у роботі за всіма пунктами порядку денного Комісії (резолюція 2005/74). По суті, зараз помітне значне зростання кількості вимог, що висувуються всіма зацікавленими сторонами до НПУ як головної рушійної сили у галузі захисту прав людини та пропаганди правозахисної діяльності [2, с. 9].

Національні правозахисні інститути можна класифікувати за основним напрямком їхньої діяльності, організаційним складом, або ж відповідно до політичних і правових традицій, у межах яких вони планують свою роботу. Таким чином, ми можемо розрізнати одночленні організації та багаточленні (комісії з прав людини та омбудсмени); ті, чия основна мета – консультувати уряд з питань правозахисної політики, та НПУ, що працюють зі скаргами окремих громадян; організації, які займаються всіма правами людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права, та об'єднання, що роблять наголос на якій-небудь конкретній проблемі, наприклад, дискримінації. Також можна класифікувати їх за континентами: багаточленні організації, що займаються скаргами громадян у більшості країн Африки та Азії; одночленна організація *Defensores del Pueblo* («Захисники народу») у Латинській Америці; інститут омбудсмена в країнах Північної Європи; консультативні інститути в Європі тощо.

Метою цього дослідження є аналіз можливого позитивного впливу різноманітних форм діяльності НПУ на Європейський Суд з прав людини, який неодноразово наголошував на необхідності підвищення рівня захисту прав людини на національному рівні, залишаючи за собою роль субсидіарної інституції.

Брайтонська декларація, що набрала чинності у квітні 2012 року нагадала державам членам ради Європи про важли-

вість Національних правозахисних установ та закликала держави «співробітничати з громадянським суспільством та національними установами з прав людини», коли мова йде про збереження життєздатності Страсбурзького правозахисного механізму. Все це свідчить про міжнародне визнання важливості НПУ для захисту прав людини, але багато роботи ще належить зробити. Не у всіх країнах поки створені такі органи, і не всі існуючі відповідають високим стандартам незалежності та функціональності – так званому А-статусу. Але треба відзначити, що визнання значущості ролі НПУ є досить новим явищем. Так ні у Європейській Конвенції з прав людини, ні у додаткових Протоколах до неї НПУ не згадуються. У Інтерлакенському [3] та Ізмірському процесі [4], що передували Брайтону у 2010 та 2011 роках значення діяльності НПУ для Європейського Суду з прав людини не конкретизувалася.

Втім Рада Європи завжди приділяла увагу роботі НПУ, що пояснюється їх підтримкою у справі заохочення захисту прав людини. Комітет Міністрів ще у 1997 році у резолюції (97)11 зазначив важливість національних правозахисних інституцій, зокрема, у наданні інформації про права людини як для органів державної влади так і для громадянського суспільства [5]. Також Рада Європи була представлена на першому засіданні Європейської групи національних інституцій з прав людини у 1990 р. Нарешті, інститут Комісара Ради Європи з прав людини було створено у 1999 році з метою сприяти роботі національних омбудсменів і аналогічних правозахисних установ. Так, у своїй нещодавній доповіді Комісар з прав людини назвав НПУ «привілейованими партнерами у діалозі по захисту прав людини з державами-членами Ради Європи» [6].

Яким же чином НПУ можуть сприяти вирішенню проблем, з якими зіткнувся Європейський Суд з прав людини? В першу чергу розглянемо можливу участь НПУ на стадії направлення заяв про порушення прав людини до Страсбургу. Необхідно відзначити, що НПУ не можуть від свого імені направляти заяви жертв порушення прав до Європейського Суду. Стаття 34 Конвенції виключає таку можливість. У наукових колах існує позиція з приводу надання НПУ такого *actio popularis* мандату, але останні реформи Конвенційної системи не передбачили кроків у цьому напрямку. Також не зважаючи на нормативно передбачену та фактичну незалежність від держави, НПУ створюються нею, тому не можуть бути суб'єктами права звернення з заявою до Європейського Суду.

Але існують інші засоби за допомогою яких НПУ можуть зробити свій внесок в захист прав людини. По-перше, метою їх існування є поширення інформації про права людини та можливостей їх захисту, що в свою чергу безумовно впливає на зменшення кількості порушень. Професор Хелфер, наприклад, пропонує наділити НПУ повноваженнями ініціювати правозахисні процеси в національних судах [7, с. 156]. За умови їх успішного представництва та допомоги кількість звернень до Європейського Суду значно зменшиться, а рівень доступності національного правосуддя суттєво покращиться. По-друге, НПУ можуть інформувати населення про роботу Суду та особливості подачі індивідуальних заяв. В останні роки Суд багато уваги приділив поширенню інформації про свою діяльність, були підготовлені посібники по критеріям прийнятності, зроблено підбір відповідних прецедентів, вдосконалено пошукову систему HUDOC. НПУ можуть використовуючи усю цю базу щоб інформувати громадськість про права людини та підвищувати суспільну правосвідомість шляхом перекладу офіційних матеріалів Ради Європи та організації освітніх заходів. Мабуть найефективнішим засобом у боротьбі з очевидно неприйнятними заявами є роз'яснення існуючих критеріїв потенційним заявникам. Ця рекомендація у першу чергу відноситься до держав, які у 2011 році стали лідерами за кількістю поданих заяв: Росія, Туреччина, Італія, Румунія, Україна та Сербія [8, с. 13].

На стадії розгляду справи у Страсбурзі НПУ можуть на запит Суду готувати незалежну оцінку фактичної ситуації в країні. Такі доповіді будуть мати більш універсальний характер, ніж запропонована заявником інформація по справі, та будуть більш незалежні – ніж представлені державою факти. Таким чином Суд зможе швидше зрозуміти та виявити системні проблеми у національному законодавстві та шляхом прийняття пілотного рішення розпочати процедуру усунення такого недоліку. Таким чином НПУ будуть функціонувати як *amici curiae*.

Стаття 36 Конвенції передбачає таку участь НПУ двома способами. Або напряму, після дозволу президенту Суду, або опосередковано, через Комісара з прав людини. Останній варіант є більш вдалим, особливо за умови того, що Комісар має право брати участь у процесі. А якщо усі такі доповіді будуть подаватися Комісару з прав людини, він зможе систематизувати їх та координувати взаємодію між НПУ з метою покращення їх роботи. Спроби НПУ

пропонувати свою участь Суду у кожній конкретній справі напряму можуть призвести до відмови з боку Суду, адже на черговому етапі кількість таких пропозицій, що будуть потребувати обробки може перевищити можливості Суду. У будь-якому випадку участь НПУ у правозахисному процесі зможе об'єктивно роз'яснити умови за яких визначений закон було прийнято, змінено або скасовано, що дозволить Суду вийти за рамки одиначної справи та виявити ознаки системності у порушенні. Таку діяльність НПУ можна назвати «фактична контекстуалізація», але національні установи по захисту прав людини можуть розробляти і «правову контекстуалізацію», таким же чином, як це роблять неурядові організації. Така правова позиція може містити порівняльний аналіз по вирішенню аналогічної проблеми на підставі інших міжнародних актів та у межах інших універсальних чи регіональних правозахисних механізмів, що стане запорукою поступової уніфікації підходів до вирішення справ про порушення прав людини [9, с. 50].

Першим випадком участі НПУ у вирішенні справи у практиці Європейського Суду є справа *Brannigan and McBride v. the United Kingdom* 1993 року [10]. Північно-Ірландська Комісія з прав людини, яка вже мала досвід участі у правозахисних процесах на національному рівні прийняла участь у розгляді справи у Страсбурзі. На сучасному етапі активним учасником правозахисних справ у Європейському Суді є Європейська Група Національних Правозахисних Інституцій. Як пан-Європейська група вона ефективно співпрацює з Комісаром з прав людини готуючи оцінку національного законодавства Європейських держав. Першою справою у якій вона прийняла участь стала справа *D.D. v. Lithuania* [11]. Участь Європейської групи полягала в уніфікації нормативної бази по справі та підготовці огляду національного законодавства Литви з питань правоздатності.

На стадії виконання рішення Європейського Суду з прав людини НПУ також можуть відігравати важливу роль. Відомо, що у відповідності до статті 46 Конвенції Комітет Міністрів забезпечує виконання рішень Суду. Але на практиці рішення окрім виплати справедливої сатисфакції може містити положення про необхідність впровадження змін в національне законодавство. На цьому етапі НПУ можуть висвітлювати діяльність уряду по виконанню рішень Суду, а також доповідати Комітету Міністрів за результатами імплементаційних процесів. Протокол № 14 наділив Комітет

Міністрів повноваженнями за наявності двох третин голосів повернути справу на повторний розгляд до Суду. За умов існування таких важелів впливу та активної позиції НПУ рівень захищеності прав людини та ефективність виконання рішень Європейського Суду з прав людини значно зросте.

Таким чином, незважаючи на нещодавню активізацію Національних правозахисних установ на міжнародній арені їх значення для забезпечення прав людини важко переоцінити. Вони можуть брати участь на всіх стадіях правозахисного процесу у Страсбурзі сприяючи більшій поінформованості Суду та зменшуючи майбутнє навантаження, таким чином стаючи новим партнером для Європейського Суду з прав людини [12].

### Джерела

1. Principles relating to the Status of National Institutions (often referred to as the 'Paris Principles'), UN GA resolution 48/134 of 20 December 1993, para. 3-e. [Електронний ресурс], режим доступу: [www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm](http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm)
2. Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009 р. – 72 с.
3. Interlaken Declaration, adopted at the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, 19 February 2010. Para. 4(b).
4. Izmir Declaration, adopted at the High Level Conference on the Future of the European Court, 27 April 2011, [Електронний ресурс], режим доступу: [www.coe.int](http://www.coe.int) (retrieved June 5, 2012).
5. Committee of Ministers, resolution (97)11, 30 September 1997. [Електронний ресурс], режим доступу: [echr.coe.int](http://echr.coe.int).
6. Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Activity Report 2011, 36, [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/commissioner/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp) (retrieved June 5, 2012).
7. Laurence R. Helfer, 'Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime', 19 European Journal of International Law, no. 1, 2008, 125-159, at 156.
8. European Court of Human Rights, Annual Report 2011, p. 13. [Електронний ресурс], режим доступу: [echr.coe.int](http://echr.coe.int).
9. Philip Leach, Taking a Case to the European Court of Human Rights, Oxford University Press, 2011, 3rd ed., 50.
10. ECtHR, *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, 25 May 1993 (Appl. nos. 14553/89 and 14554/89).
11. ECtHR, *D.D. v. Lithuania*, 14 February 2012 (Appl. no. 13469/06).
12. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Court of Human Rights, 3 January 2012, Doc. 12811, [Електронний ресурс], режим доступу: [assembly.coe.int](http://assembly.coe.int) (retrieved June 5, 2012).

### **Анотація**

***Севостьянова Н.І. Національні правозахисні установи та Європейський суд з прав людини.*** – Стаття.

Дана стаття присвячена аналізу засобів захисту прав людини завдяки яким Європейська правозахисна система може бути поліпшена за допомогою Національних установ по захисту прав людини. НПУ можуть зіграти ключову роль у зміцненні нагляду за реалізацією положень Конвенції про захист прав людини до, під час та після процесу у Страсбурзі.

*Ключові слова:* Європейський Суд з прав людини, національні правозахисні установи, омбудсмен, Протокол № 14.

### **Аннотация**

***Севостьянова Н.И. Национальные правозащитные учреждения и Европейский Суд по правам человека.*** – Статья.

Данная статья посвящена анализу средств защиты прав человека благодаря которым Европейская правозащитная система может быть улучшена с помощью Национальных учреждений по защите прав человека. НПУ могут сыграть ключевую роль в укреплении надзора за реализацией положений Конвенции о защите прав человека до, во время и после процесса в Страсбурге.

*Ключевые слова:* Европейский Суд по правам человека, национальные правозащитные учреждения, омбудсмен, Протокол № 14.

### **Summary**

***Sevostianova N.I. National human rights institutions and the European Court on Human Rights.*** – Article.

This article explores the ways through which human rights protection in the European system can be improved by national human rights institutions (NHRIs). NHRIs can play a key role in strengthening the supervision and implementation of the European Convention of Human Rights (ECHR) before, during and after the procedure in Strasbourg.

*Keywords:* European Court on Human Rights, national human rights institutions, ombudsman, Protocol № 14.