

НА ДОПОМОГУ МОЛОДИМ ФАХІВЦЯМ

Лекція професора В. Мицика: «ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ»



В. МИЦИК

*доктор юридичних наук, професор
кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка),
заслужений діяч науки і техніки України,
член Комітету експертів Європейської хартії
регіональних мов або мов меншин*

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Діяльність НБСЕ/ОБСЕ щодо визначення міжнародних стандартів захисту прав людини
2. Верховний комісар ОБСЕ у справах національних меншин
3. Права людини в Європейському Союзі
4. Захист прав людини в рамках Ради Європи
5. Комісар Ради Європи з прав людини

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Заблоцька Л. Г., Федорова А. Л., Шинкаренко Т. І.* Політико-правові аспекти діяльності Ради Європи. — К., 2007.
2. *Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова.* — К. : Юрінком Інтер, 2011.
3. *Мицик В. В.* Європейська система захисту прав людини, інституційні органи // Права людини у міжнародному праві : підруч. для вузів. — К. : Промені, 2010. — С. 315–332.
4. *Флоренц Бенуа-Ромер, Гайнріх Клебес.* Право Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору. — К. : К.І.С., 2007.

Інституційний механізм європейської системи захисту прав людини є системою головних міжнародних інституцій у сфері правозахисної діяльності (органів, організацій), а також актів, які вони ухвалюють.

Проблема міжнародного захисту прав людини існує як на універсальному, так і на регіональному рівні, що зумовлює наявність відповідних механізмів захисту в різних регіонах земної кулі. Регіональне співробітництво держав у сфері захисту прав людини суттєво доповнює універсальну систему захисту прав людини і основних свобод, дає можливість заповнити її прогалини, врахувати особливості регіону, піти далі від загального рівня забезпечення прав і свобод. Нині можна говорити про регіональне співробітництво в галузі прав людини арабських, африканських, американських країн, держав Співдружності Незалежних Держав (СНД) і європейської спільноти.

Майже загально визнаною є думка про те, що найбільш вдалою регіональною системою норм міжнародного права з ефективною формою політичної і юридичної процедури їх гарантування є європейська система захисту прав та основних свобод людини. Європейська система складається з трьох основних компонентів: 1) системи Організації з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ/ОБСЄ); 2) системи Європейського Союзу (ЄС, Євросоюз) і 3) системи Ради Європи (РЄ).

Це головні регіональні міжнародні міждержавні організації, специфіка цілей, завдань, членства і структури яких визначає якість і силу їхнього впливу на врегулювання проблем. Якщо перша структура вирішує питання за допомогою політичної та дипломатичної діяльності, друга залучає до них економічні і правові (що склалися на стику міжнародного права і внутрішньодержавного права держав — членів Європейського Союзу) засоби, то остання додатково створює умови для переговорів та ухвалення юридично обов'язкових для її членів міжнародно-правових документів.

1. Діяльність НБСЄ/ОБСЄ щодо визначення міжнародних стандартів захисту прав людини

Незважаючи на те, що ОБСЄ функціонує, головним чином, як організація, що сприяє безпеці та миру в Європі, вона здійснила ряд важливих ініціатив з прав людини, на яких варто зупинитись. Зазначимо, що в рамках системи ОБСЄ вироблено механізм створення норм з прав людини і контролю за їх виконанням. Відправним моментом становлення системи було підписання в 1975 р. в Гельсінкі Заключного акта Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі¹ (далі — Заключний акт). Основою положення складовою цього документа є Декларація принципів, якими держави-учасниці будуть керуватися у взаємних відносинах, де міститься принцип «поваги прав людини й основних свобод, включаючи свободу думки, совісті, релігії і переконань». Держави зобов'язалися дотримуватися прав людини без огляду на расу, стать, мову і релігію, поважати людську гідність,

¹ Рішення про перейменування Наради з безпеки і співробітництва в Європі на Організацію з безпеки і співробітництва в Європі було ухвалено учасниками Будапештської зустрічі на найвищому рівні 5–6 грудня 1994 р. і набуло чинності з 1 січня 1995 р.

розвивати контакти між людьми. Особливо вони підкреслили свої зобов'язання поважати свободу особи сповідувати релігію або віру, права національних меншин, право на рівність перед законом і права осіб знати свої права і обов'язки і поводити себе відповідно до них. У зазначеному документі «повага прав людини і основних свобод» уперше офіційно зведена у ранг основного принципу політики і права європейських країн [1; 2].

На Мадридській зустрічі 1983 р. держави підтвердили свої зобов'язання за Заключним актом щодо прав людини, висловили рішучість удосконалювати свої національні закони й адміністративні правила в галузі прав людини, підкреслили важливість дотримання рівноправ'я чоловіків і жінок, взяли зобов'язання забезпечувати права і свободи професійних спілок.

На Віденській зустрічі представників держав-учасниць 1989 р., крім підтвердження взятих раніше зобов'язань у галузі прав людини, було домовлено розширити підстави заборони дискримінації, публікувати і розповсюджувати міжнародні документи, національні законодавчі акти і адміністративні правила про права людини в навчальних закладах, забезпечувати необхідним правовим захистом усіх, хто виборює свої права. Віденська зустріч зробила черговий крок у поліпшенні правових можливостей національних меншин. Держави-учасниці зобов'язалися поважати право кожного вільно пересуватися і вибирати місце проживання на території країни, покидати будь-яку країну, включаючи власну, і повертатися в свою країну і підтвердили процесуальні права і стандарти поводження з ув'язненими. Вони фактично виступили проти смертної кари, допустивши її лише за тяжкі злочини і згідно з чинними на момент учинення злочину законами. Держави домовилися сприяти воз'єднанню сімей, не чинити перепон укладенню шлюбів між громадянами різних держав тощо.

Копенгагенська нарада Конференції щодо людського виміру 1990 р. розробила принципові складові правової держави, розширила перелік основних прав і свобод громадян держав-учасниць та іноземців. У цьому плані було підтверджено необхідність більш вільного пересування і контактів між людьми; співробітництва для обміну інформацією, ідеями, досвідом роботи демократичних інститутів, домовлено про поліпшення процедур дотримання прав національних меншин тощо.

На черговій Паризькій зустрічі глав держав 1990 р. держави-учасниці підписали Хартію для нової Європи, в якій зобов'язались поважати особистість і верховенство закону, розширити механізм людського виміру із залученням нових процедур, експертів у галузі прав людини.

Московська нарада Конференції ОБСЄ 1991 р. проголосила, що питання людського виміру ОБСЄ не є винятково внутрішньою сферою діяльності держав. Було домовлено про створення Інституту ОБСЄ, місії експертів і місії доповідачів при вирішенні питань людського виміру ОБСЄ на території відповідних держав. Цим же питанням були присвячені рішення Празької 1992 р., Гельсінської 1992 р. і наступних зустрічей.

Слід зазначити, що у доктрині міжнародного права юридичний характер документів ОБСЄ оцінюється по-різному. Деякі фахівці відносять основні документи ОБСЄ до сфери дії «м'якого права» або й навіть юридично обов'язкових

угод. Однак найпоширенішою є концепція про те, що документи ОБСЄ не мають юридично обов'язкової сили, не створюють міжнародно-правових зобов'язань, але встановлюють загальноновизнані стандарти (зокрема у сфері захисту прав людини) і мають політично обов'язковий характер для держав-учасниць. Проте, зазначимо, що порушення політичних норм так само небажане, як і порушення норм міжнародного права.

Документальним підтвердженням того, що держави — учасниці ОБСЄ не збираються брати на себе міжнародні договірні зобов'язання за своїми рішеннями, є, наприклад, зміст абзацу 4 п. 4 останнього розділу основоположного документа організації — Гельсінського заключного акта 1975 р.: «Уряд Республіки Фінляндія запрошений передати Генеральному Секретареві Об'єднаних Націй текст Заключного акта, який не підлягає реєстрації відповідно до статті 102 Статуту Організації Об'єднаних Націй...». Проте важливо зазначити, що саме згідно зі ст. 102 Статуту кожен договір і кожна міжнародна угода, укладена будь-яким членом Організації Об'єднаних Націй (ООН), мають бути зареєстровані в Секретаріаті ООН. Відтак, сторони, що підписали не зареєстрований в Секретаріаті документ, не можуть посилалися на нього як на міжнародний договір в жодному з органів ООН, тобто він не визнається міжнародно-правовим актом.

Таким чином, положення рішень організації є політичними нормами, тому невиконання їх окремою державою не спричиняє будь-яких юридичних наслідків і не може бути підставою для звернення країн або осіб у національні або міжнародні судові установи. Імплементация й ефективність таких документів залежать від доброї волі держав, що їх ухвалили.

Основні програмні документи ОБСЄ, підписані главами держав і урядів більшості європейських країн, їхні положення (політичні зобов'язання) є загальноновизнаними європейськими стандартами. Як показує практика, такі політичні норми можуть розглядатися і застосовуватися як високоавторитетні узгоджені допоміжні засоби при розробці як багатосторонніх, так і двосторонніх міжнародних договорів у галузі захисту прав людини. Найчастіше це відбувається шляхом прямого включення тексту таких загальноновизнаних політичних норм у юридичні документи. Про це свідчить, наприклад, сучасна правотворча діяльність Європейського Союзу та Ради Європи в цій сфері.

2. Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин

Дієвим механізмом забезпечення захисту прав національних меншин стало створення на зустрічі НБСЄ в Гельсінкі 1992 р. посади Верховного комісара НБСЄ у справах національних меншин. У прийнятих на зустрічі на найвищому рівні Гельсінських рішеннях від 10 липня 1992 р. був ухвалений мандат Верховного комісара у справах національних меншин (далі — Верховний комісар, ВКНМ). Згідно з ним Верховний комісар діє під егідою Комітету старших посадових осіб (КСПО) (у 1994 р. перейменованого в Керівну раду), що має слугувати механізмом запобігання виникненню конфліктів на найбільш ранній стадії (п. 2 ч. II). Верховний комісар забезпечуватиме, за можливості, «раннє попередження» та в необхідних випадках «термінові дії» щодо пов'язаних із проблемами національних меншин напружених ситуацій, які ще не вийшли зі стадії «раннього попе-

редження», але потенційно здатні, на думку Верховного комісара, перерости в конфлікт у регіоні НБСЄ, тобто становлять загрозу миру, стабільності або нормальним відносинам між державами-учасницями і вимагають уваги та дій Ради чи Комітету старших посадових осіб (п. 3 ч. II). Слід підкреслити, що йдеться про напружені ситуації, які можуть перерости в конфлікт між державами регіону, а не про спірні питання всередині країни, які найчастіше стають предметом розгляду відповідних органів ООН та Ради Європи.

У рамках своїх мандатних повноважень Верховний комісар має діяти конфіденційно і незалежно від усіх сторін, безпосередньо залучених у такі напружені ситуації (п. 4 ч. II). Вступаючи в особисті контакти з безпосередньо зацікавленими сторонами, він може обговорювати з ними відповідні питання і за необхідності сприяти встановленню діалогу, зміцненню довіри й співробітництва між ними (п. 12 ч. II). У розділі «Безпосередньо зацікавлені сторони» (пункти 26, 26а, 26б ч. II) до кола суб'єктів, які можуть передавати спеціальні доповіді ВКНМ, і від яких він може одержувати інформацію під час візиту в державу-учасницю, віднесено уряди держав-учасниць (у разі потреби — також регіональні й місцеві влади в районах, де проживають національні меншини); представників асоціацій, неурядових організацій, релігійних та інших безпосередньо зацікавлених груп національних меншин у районах із напруженою ситуацією, які уповноважені особами, що належать до таких національних меншин, представляти їх (п. 25).

Важливими для розуміння компетенції й напрямів діяльності ВКНМ є положення пунктів 5b та 5c ч. II документа, де визначено відповідно, що Верховний комісар не розглядатиме питання національних меншин у ситуаціях, пов'язаних із організованими актами тероризму, а також не розглядатиме порушення зобов'язань за НБСЄ стосовно окремих осіб, які належать до тієї чи іншої національної меншини.

Поширеною є думка фахівців про те, що у певних настановах мандата ВКНМ держави-учасниці спеціально закріпили положення, які суттєво обмежили об'єкт та предмет діяльності Верховного комісара. До таких обмежень відносять положення про найбільш ранній етап напружених ситуацій, які ще не вийшли зі стадії «раннього попередження»; про ситуації, які можуть перерости в конфлікт у регіоні НБСЄ і становлять загрозу миру, стабільності чи нормальним відносинам між державами-учасницями; про вилучення з-під розгляду ВКНМ випадків порушення зобов'язань за НБСЄ стосовно окремих осіб, які належать до національних меншин, і стосовно національних меншин у ситуаціях, пов'язаних із тероризмом.

Мається на увазі, що зазначені положення спрямовують діяльність ВКНМ на запобігання розвитку найнебезпечніших конфліктів, пов'язаних із проблемами національних меншин, передусім на найбільш ранньому етапі. Йдеться, наприклад, про конфлікти, що виникли наприкінці 80-х — на початку 90-х років ХХ ст. на теренах постсоціалістичної Східної Європи і колишнього Радянського Союзу. Водночас мандат ВКНМ практично унеможливило втручання в застарілі конфлікти і терористичні ситуації у західних країнах, такі, наприклад, як в Іспанії щодо басків, у Великій Британії — щодо Північної Ірландії, в Туреччині — щодо курдів.

Такий вельми поширений у колах учених і практиків західноєвропейських країн погляд впливає із загального постулату про умовний поділ Європи на історично усталені європейські демократії, які володіють достатніми національними засобами захисту прав людини та меншин, і новоутворені чи відроджені держави, котрі лише нещодавно відмовилися від комуністичної ідеології і перебувають у процесі демократичних перетворень. З-поміж двадцяти восьми країн Центральної та Східної Європи тільки Албанія, Вірменія, Польща, Чеська Республіка, Словенія й Угорщина мають нечисленні національні меншини, тоді як у решті держав представниками меншин є до десяти і більше відсотків населення. Саме імплементація в національні політичні системи і громадянські суспільства цих держав західноєвропейських принципів у сфері захисту національних меншин була однією з пріоритетних ідей при створенні офісу ВКНМ, і це великою мірою визначило відмінність підходів до вирішення відповідних проблем у різних країнах. А втім, як показує історія, подвійні стандарти в практиці міжнародних інституцій у справах прав людини можуть остаточно зникнути лише тоді, коли держави починають існувати в однорідному суспільно-економічному та правовому просторі.

Відповідно до повноважень, визначених у мандаті, ВКНМ діє незалежно від сторін, що беруть участь у конфлікті. Для здійснення своїх повноважень він може відвідувати держави-учасниці; вступати в діалог із сторонами конфлікту; одержувати інформацію з перших рук про становище національних меншин; сприяти діалогу, створенню атмосфери довіри і співробітництва між сторонами конфлікту. Якщо ВКНМ дійде висновку, що існує ризик виникнення конфлікту в регіоні, він, керуючись необхідністю «раннього попередження», має терміново сповістити про це голову Керівної ради, який повинен внести це питання до порядку денного чергової сесії Ради.

Згідно з мандатом посаду ВКНМ обіймають визначні міжнародні діячі з належним великим досвідом, від яких можна очікувати неупередженості у виконанні доручених функцій. Рада призначає Верховного комісара на основі консенсусу за рекомендацією КСПО на трирічний строк, що може бути подовжений не більш ніж на один термін. Першим Верховним комісаром у січні 1993 р. був призначений Макс ван дер Стул, який до цього обіймав посаду Міністра закордонних справ Нідерландів.

Загалом посаду ВКНМ створено передусім з метою гарантування європейської безпеки, а не захисту прав певних національних меншин, тим паче осіб, які до них належать. Проте незаперечним є той факт, що ОБСЄ вчасно звернула увагу на тісний взаємозв'язок між наявними і потенційно можливими напруженими ситуаціями, пов'язаними із національними меншинами і безпекою в Європі, та визначила питання захисту меншин як одне з центральних у своїй діяльності і чимало зробила в цій сфері. Маємо зазначити з цього приводу, що ОБСЄ сприяла процесові, в результаті якого захист меншин став найважливішим об'єктом щоденного багатостороннього діалогу і міждержавного співробітництва в Європі.

Враховуючи досвід своєї багаторічної практичної діяльності, Верховний комісар з питань національних меншин виявив деякі найактуальніші питання та

теми, що стали предметом його особливої уваги. З метою забезпечення належної та послідовної реалізації відповідних прав меншин у зоні відповідальності ОБСЄ під його егідою було опрацьовано низку документів: Гаазькі рекомендації про права національних меншин на освіту (1996 р.), Ословські рекомендації про мовні права національних меншин (1998 р.) та Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999 р.). Назва рекомендацій збігається з назвою міст, у яких експерти завершували роботу над ними.

Наведені рекомендації не мають політичного чи юридичного характеру, вони є наданим визнаними фахівцями поясненням змісту і тлумаченням міжнародно-правових норм та міжнародних стандартів, що мають особливе значення для збереження й розвитку самотності осіб, які належать до національних меншин.

3. Права людини в Європейському Союзі

Європейський Союз був створений як економічне і політичне об'єднання без будь-яких певних повноважень у галузі захисту прав людини. Однак права людини дедалі більше стають невід'ємною частиною програм ЄС, що швидко розвивається.

Із листопада 1993 р., після ратифікації її державами — членами Європейського співтовариства, набула чинності Маастрихтська угода про поглиблення та розширення європейської інтеграції (Договір про Європейський Союз). Із цього часу Співтовариство має назву Європейський Союз. Європейський Союз — це міждержавна організація, створена на основі міжнародного договору. Діяльність ЄС, як і його попередника, спрямована, головним чином, на співробітництво в соціально-економічній сфері. Проте в Договорі про Європейський Союз були сформульовані «умови вступу до ЄС», де, зокрема, йдеться про те, що майбутня держава-учасниця має володіти реально діючою системою охорони основних прав і свобод та бути учасницею Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, ухваленої Радою Європи в 1950 р. (ст. 6 розділ I). Відтоді захист прав людини стає одним із основних напрямів політики і діяльності ЄС.

Слід також зазначити, що 16 грудня 1991 р. на засіданні Ради Європейського співтовариства на рівні міністрів закордонних справ («дванадцяти») був визначений спільний підхід до питання про офіційне визнання нових держав на теренах колишнього Радянського Союзу та у Східній Європі й установа з ними дипломатичних відносин як Співтовариством, так і окремими його державами-членами. В ухваленому ними документі «Про критерії ЄС для визнання нових держав у Східній Європі і на території Радянського Союзу» висловлювалася готовність визнати за умови дотримання загальноприйнятих міжнародних стандартів ті нові держави, які розвиваються на демократичній основі і взяли на себе відповідні міжнародні зобов'язання. Одними з основних узгоджених критеріїв офіційного визнання стали: «...дотримання положень Статуту ООН та зобов'язань за Гельсінським заключним актом і Паризькою хартією, особливо в тому, що стосується верховенства закону, демократії та прав людини; гарантій

прав етнічних і національних груп та меншин відповідно до зобов'язань, взятих у рамках ОБСЄ».

Система Європейського Союзу вирізняється досконалим інституційним механізмом, у тому числі й стосовно дотримання прав людини і основних свобод. Серед чотирьох основних органів Євросоюзу (Європарламент, Рада, Комісія ЄС і Суд ЄС) Судові належить провідне місце у захисті прав і свобод людини. Юрисдикція Суду є обов'язковою для держав-членів. Він складається із суддів і генеральних адвокатів. Призначення відбуваються за домовленістю між урядами; місця генеральних адвокатів резервуються за найбільшими європейськими державами. Обираються судді і генеральні адвокати на шість років і мають право на переобрання. Місце перебування Суду — Люксембург. Судочинство ведеться в письмовій і усній формі.

Важкою системою Європейського Союзу вважалася відсутність у її рамках конвенції про права людини та основні свободи. Адже Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод такою не є, тому що стосується не лише 27 держав — членів Європейського Союзу, а й інших європейських країн та Туреччини.

7 грудня 2000 р. на засіданні Європейської ради була прийнята Хартія основних прав Європейського Союзу (далі — Хартія), що поклало початок заповненню цієї правової прогалини. У Хартії сформульовано 54 статті, що стосуються чи не всіх основних прав і свобод людини, відомих практиці міжнародного співробітництва: людської гідності (ст. 1), права на життя (ст. 2), права особи на цілісність (ст. 3), заборони катувань або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання (ст. 4), заборони рабства і примусової праці (ст. 5), права на свободу і безпеку (ст. 6), права на повагу до приватного і сімейного життя (ст. 7), права на захист особистих даних (ст. 8), права на шлюб і права мати сім'ю (ст. 9), свободи думки, совісті й віросповідання (ст. 10), свободи вираження поглядів і інформації (ст. 11), свободи зібрань та об'єднання (ст. 12), свободи мистецької та наукової діяльності (ст. 13), права на освіту (ст. 14), свободи вибору заняття і права на працю (ст. 15), свободи контактів у бізнесі (ст. 16), права власності (ст. 17), права притулку (ст. 18), права на захист у випадку переміщення, вигнання або видачі (ст. 19), рівності перед законом (ст. 20), недискримінації (ст. 21), культурної, релігійної та мовної різноманітності (ст. 22), рівноправ'я між чоловіком і жінкою (ст. 23), прав дитини (ст. 24), прав людей похилого віку (ст. 25), інтегрування осіб-інвалідів (ст. 26), права робочих на інформування і консультації (ст. 27), права колективних угод і дій (ст. 28), права доступу до вільних робочих місць (ст. 29), захисту на випадок незаконного звільнення (ст. 30), сприятливих і справедливих умов праці (ст. 31), заборони дитячої праці й захисту молодих людей на роботі (ст. 32), сімейного і професійного життя (ст. 33), соціальної безпеки і соціальної допомоги (ст. 34), права на турботу про здоров'я (ст. 35), доступу до обслуговування загальних економічних інтересів (ст. 36), захисту навколишнього середовища (ст. 37), захисту споживачів (ст. 38), права голосувати і бути кандидатом на виборах до Європейського парламенту (ст. 39), права голосувати і бути кандидатом на муніципальних виборах (ст. 40), права на добре управління (ст. 41), права доступу до документів (ст. 42), права звер-

татися до омбудсмена (ст. 43), права петицій (ст. 44), свободи пересування і вибору місця проживання (ст. 45), права на дипломатичний і консульський захист (ст. 46), права на ефективний і справедливий судовий розгляд (ст. 47), презумпції невинуватості і права на захист (ст. 48), принципів законності й пропорційності кримінального покарання злочинів (ст. 49) [3] та ін.

Хартія була підписана керівниками Європейського парламенту, Ради і Єврокомісії. Документ не передбачав його підписання та ратифікації державами, не був міжнародним договором і не мав юридично обов'язкового характеру. Згідно з п. 1 ст. 51 його положення призначені для використання установами та органами Союзу з урахуванням принципу субсидіарності¹, а також країнами-членами в ході імплементації права ЄС. Хартія приймалась як політичний документ, на підставі якого країни створюють уніфіковані національні норми та право Євросоюзу. У подальшому Хартію основних прав Європейського Союзу було включено до проекту Конституції для Європи, а за неможливості її прийняття до Лісабонського договору 2007 р.² Основний документ ЄС — Лісабонський договір, а також Хартія, як його невід'ємна складова, набув юридичної чинності 1 грудня 2009 р. Отже, Євросоюз отримав правовий документ, який містить наразі найбільш повний перелік громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав осіб (резидентів Євросоюзу), які напрацьовані світовим співтовариством.

4. Захист прав людини в рамках Ради Європи

Рада Європи є найстарішою серед наведених інституцій, яка відіграє найважливішу роль у сприянні забезпеченню та захисту прав людини на європейському рівні.

Рада Європи є політичною міжурядовою організацією, яка складається з 47 держав-членів, головною сферою діяльності якої від моменту виникнення є захист прав людини та основних свобод. Рада Європи діє на засадах Статуту від 3 серпня 1949 р., у преамбулі якого проголошується, що духовні й моральні цінності, які є загальною спадщиною народів держав-членів, є першоосновою принципів особистої й політичної свободи та верховенства права, на яких ґрунтується істинна демократія.

Основними органами Ради Європи, які діють у сфері захисту прав людини, є зазначені нижче.

Комітет міністрів є керівним органом РЄ, що складається з міністрів закордонних справ держав-членів або їх постійних представників, які перебувають у Страсбурзі, а також інших членів урядів. Комітет, зокрема, приймає висновки у формі рекомендацій урядам із питань, що розглядаються, готує до ухвалення

¹ В політико-правовій системі Європейського Союзу діє важливий юридичний принцип — «принцип субсидіарності» (ст. 5 Маастрихської угоди 1993 р.). Суть його полягає в тому, що органи Союзу приймають відповідні рішення тільки в тому випадку, коли на рівні окремої країни такі рішення виявляються менш ефективними. Навіть у тих випадках, коли органи Союзу мають виняткове право прийняття рішень (наприклад, митна політика, укладення торговельних угод із третіми країнами, валютна політика), це не означає відмови держави-члена від власних суверенних прав. Як правило, ці два рівні співвідносяться як взаємодоповнюючі.

² Договір ратифікований усіма без винятку членами ЄС — парламентським шляхом або через референдуми.

тексти конвенцій та угод, здійснює контроль за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Попри необов'язковий характер рекомендацій Комітету міністрів, вони відображають домовленості, досягнуті урядами усіх держав — членів Ради Європи.

Парламентська асамблея є консультативним органом, складається з представників кожної держави-члена, що обираються зі складу його парламенту. Національна делегація має включати представників всіх політичних партій, які входять до складу парламенту. Асамблея є консультативним органом, що надає рекомендації та висновки Комітету міністрів, котрі останній може, однак не зобов'язаний, враховувати. Асамблея може приймати резолюції як механізм розвитку власних поглядів та політики.

Європейський суд з прав людини — постійний орган Ради Європи, який розглядає міждержавні справи та індивідуальні скарги на порушення статей Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з боку держав — учасниць Конвенції.

Як зазначалося, основними документами, які ухвалюють органи РЄ, є рекомендації, резолюції і висновки. Такі акти РЄ є політичними актами і не мають юридично обов'язкової сили. Проте розроблені на основі чи з урахуванням їхніх вимог проекти конвенцій та договори, які укладаються, ухвалюються та імплементуються у межах РЄ, створюють і зміцнюють європейську міжнародно-правову базу в сфері захисту прав людини та основних свобод. Відповідно до ст. 1 Статуту, Рада Європи здійснює свої цілі через свої статутні органи та, *inter alia*, «через договори... в економічній, культурній, соціальній, науковій, правовій та адміністративній сферах і шляхом встановлення та подальшої реалізації прав людини та основних свобод». Конвенції РЄ заохочують держав-членів до гармонізації власних правових актів, сприяють уніфікації європейської правової системи та визначають юридичні стандарти в царині забезпечення та захисту прав людини.

Держави, що вступають до цієї міжнародної організації, повинні визнавати і дотримуватися трьох основних принципів, а саме: принципу верховенства права, принципу демократичного плюралізму та принципу захисту прав і основних свобод людини. Для виконання цих умов державам потрібно, щонайменше, ратифікувати декілька основоположних міжнародно-правових документів, ухвалених під егідою Ради Європи (усього налічується понад 200 договорів). Серед яких першочергове і обов'язкове значення мають Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Європейська соціальна хартія 1961 р. (переглянута у 1996 р.), Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р., Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р. та ін.

5. Комісар Ради Європи з прав людини

Європейська система захисту прав людини включає в себе також інститут Комісара Ради Європи з прав людини (далі — Комісар). 7 травня 1999 р. Комітет міністрів Ради Європи на своїй 104-й сесії в Будапешті прийняв Резолюцію (99) 50 про Комісара з прав людини Ради Європи. Таким чином, в рамках

найавторитетнішої правозахисної організації, якою є Рада Європи, з'явився новий інститут, незалежна посадова особа, завдання якої сприяти повазі прав людини та їх дотриманню в країнах РЄ.

Стаття 3 Резолюції Комітету міністрів чітко визначає мандат Комісара з прав людини. Він має сприяти заохоченню ефективного дотримання і здійснення прав людини в країнах — членах Ради Європи; співпрацювати з іншими міжнародними інститутами щодо заохочення і захисту прав людини з метою уникнення їх дублювання; надавати консультативні послуги й інформацію з питань захисту прав людини і запобігання порушенням прав людини.

Водночас Комісар РЄ з прав людини зобов'язаний співпрацювати якомога ближче з національними правозахисними установами (як це нерідко зустрічається у відносинах із новими членами Ради з числа країн Центральної і Східної Європи).

Вельми важливе положення міститься в п. (е) ст. 3 Резолюції. Відповідно, Комісар має визначати можливі недоліки у законодавстві і практиці держав-членів щодо дотримання прав людини, як вони визначені у документах Ради Європи, заохочувати ефективну імплементацію цих стандартів державами-членами і допомагати їм, за їхньої згоди, у виправленні таких недоліків. Відповідно до п. f ст. 3 Резолюції Комісар подає у відповідних, на його думку, випадках Комітету міністрів або Парламентській асамблеї та Комітету міністрів доповідь, що стосується конкретних питань, а за змістом п. h подає Комітету міністрів та Парламентської асамблеї щорічну доповідь. Прикладом такої діяльності може бути Звіт Комісара РЄ з прав людини Т. Хаммарберга про його візит до України з 19 по 26 листопада 2011 р.

Важливо зазначити, що, по-перше, Комісару надана ініціатива щодо аналізу законодавства і правозастосовної практики держав — членів Ради Європи — повноваження, якого позбавлений Європейський суд з прав людини, оскільки механізм Суду починає діяти тільки після отримання звернення про порушення прав людини. По-друге, Європейський суд з прав людини не проводить оцінки того або іншого національного нормативного акта. Відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Суд лише ухвалює рішення про те, чи допустила держава в конкретному випадку порушення права або свободи згідно зі своїми зобов'язаннями за Конвенцією. Компетенція, надана Комісару з прав людини є набагато ширшою. При певних обставинах саме виконання цієї функції дозволяє виконувати Комісару важливу роль із попередження майбутніх порушень прав людини. Безумовно, багато що в цьому випадку залежить від вияву політичної волі з боку окремих держав — членів Ради Європи, від їхньої готовності (певною мірою) визнати, що вони допустили помилку у прийнятті того або іншого нормативного акта.

Проте прийнятий Комітетом міністрів Ради Європи документ (Резолюція (99) 50) містить немало обмежень і застережень щодо діяльності Комісара.

Зокрема, згідно з п. 2 ст. 1 Резолюції (99) 50 Комітету міністрів Ради Європи: «Комісар поважає повноваження і виконує функції, відмінні від тих, що виконуються контрольними органами, створеними відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод або іншого договору про права людини

Ради Європи». Крім того, Комісар Ради Європи з прав людини «не повинен розглядати індивідуальні скарги».

Повноваження Комісара розглядати скарги фізичних осіб могли б посилити можливості оперативного реагування на порушення прав людини. Однак автори Резолюції не мали бажання підривати систему, що склалася, оскільки у разі порушення права або свободи жертва такого порушення має право скористатися механізмом Європейського суду з прав людини. Тим більше, що після набуття чинності Протоколом № 11 до Конвенції фізичні особи отримали прямий доступ в цю правозахисну судову установу.

До того ж рішення Європейського суду з прав людини є обов'язковими для виконання державою, яка є відповідачем у конкретній справі, що розглядається, а виконання рекомендації Комісара з прав людини зумовлене бажанням самої держави.

Зазначимо, що створення посади Комісара РЄ з прав людини є гарною можливістю зміцнити системний підхід до заохочення і захисту прав людини в рамках Ради Європи. Ефективність діяльності Комісара значною мірою залежить від готовності держав співпрацювати з ним, а також від політичної волі цих держав і їх рішучості поліпшувати ситуацію із дотриманням прав людини в регіоні.

ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТОЛЮ

1. У чому полягає регіональна співпраця в сфері прав людини?
2. Які головні інституції з правозахисної діяльності існують в Європі? Здійсніть порівняльний аналіз їх компетенційних повноважень.
3. Які основні напрями діяльності та акти з прав людини ухвалені в межах НБСЄ/ОБСЄ? Природа таких актів та стисла характеристика.
4. Який статус та компетенція Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин?
5. У чому полягає особливість права ЄС у галузі прав людини?
6. Яким чином РЄ впливає на становлення європейської та національних систем захисту прав людини? Які існують основні міжнародно-правові джерела цього права?
7. Яку роль відіграє Комісар РЄ у становленні європейської системи захисту прав і свобод людини? Які його повноваження?

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Декларація принципів, якими держави-учасниці будуть керуватися у взаємних відносинах* // Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи. — 2-ге вид. / упор. Ю. К. Кучеренко. — К. : Юрінформ, 1992. — С. 185.
2. *Helsinki Final Act* // International Law Materials. — 1975. — № 14.
3. *Charter of Fundamental Rights of the European Union* // Official Journal of the European Communities. — 2000/C 364/01 [Електронний ресурс] // Сайт «www.europarl.europa.eu». — Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf