

УДК 341.231.14.

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.5.27>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ З ПРАВ ЛЮДИНИ В ДЕРЖАВАХ ПІВДЕННОЇ ЄВРОПИ

Менджул М.В.,
*докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри цивільного права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Ковач В.В.,
магістр права

Менджул М.В., Ковач В.В. Правові засади діяльності національних інституцій з прав людини в державах Південної Європи.

Вказується, у контексті європеїзації правових механізмів для України особливе значення має практика країн Південно-Східної Європи (Албанії, Боснії і Герцеговини, Болгарії, Хорватії, Чорногорії, Північної Македонії та Сербії), які вже здійснили або перебувають у процесі європейської інтеграції, одночасно трансформуючи власні правові інститути відповідно до європейських стандартів.

Досліджено становлення та правові засади національних інститутів з прав людини (далі – НІПЛ) в державах Південної Європи (Албанії, Боснії та Герцеговини, Болгарії, Хорватії, Чорногорії, Північній Македонії та Сербії). Встановлено, що у південноєвропейських державах інституції з прав людини займають ключове значення у системі захисту прав людини, при цьому особливу роль відіграють уповноважені з прав людини. Здійснено аналіз діяльності НІПЛ в державах Південної Європи (Албанії, Боснії та Герцеговини, Болгарії, Хорватії, Чорногорії, Північній Македонії та Сербії), їх залученість до Європейської мережі національних правозахисних установ. Проведено огляд відповідності інституції з прав людини в державах Південної Європи Паризьким принципам ООН.

Виявлено, що у Боснії та Герцеговині проведено ряд реформ – запроваджено централізовані реєстри, інститут безкоштовної правової допомоги, внесенні зміни до закону про позасудове провадження з точки зору їх відповідності міжнародним стандартам, проте ще існують певні перешкоди та недоліки як у змісті, так і в застосуванні нормативних актів, які необхідно усунути для створення ефективної системи запобігання та ліквідації явища безгромадянства. У Албанії виявлено проблему із публічністю в діяльності омбудсмана, зокрема останній офіційно оприлюднений звіт на сайті за 2021 рік. Встановлено, що основна діяльність омбудсмена Болгарії як національного превентивного механізму зосереджена на місцях, де перебувають особи позбавлені волі, або де особи затримуються чи розміщуються в результаті дії або за згодою державного органу. Виявлено, що в звіті Європейської Комісії в розділі про основні права зазначається, що Чорногорія ще не запровадила комплексної системи моніторингу та збору даних для оцінки рівня впровадження законодавства, політики та стратегій у сфері прав людини.

Ключові слова: Європейська мережа національних правозахисних установ, омбудсман, права людини, захист прав людини, парламент, представництво.

Menzhul M.V., Kovach V.V. Legal framework for the activities of national human rights institutions in the countries of Southern Europe.

It is indicated that in the context of the Europeanization of legal mechanisms for Ukraine, the practice of the countries of Southeastern Europe (Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Montenegro, North Macedonia and Serbia), which have already implemented or are in the process of European integration, while simultaneously transforming their own legal institutions in accordance with European standards, is of particular importance.

The establishment and legal basis of national human rights institutions (hereinafter referred to as NHRIs) in the countries of Southern Europe (Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Montenegro, North Macedonia and Serbia) were studied. It was established that in Southern European countries, human rights institutions play a key role in the system of human rights protection, with human rights ombudsmen playing a special role. The activities of NHRIs in the countries of Southern Europe (Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Montenegro, North Macedonia and Serbia) and their involvement in the European Network of National Human Rights Institutions were analyzed. The compliance of human rights institutions in the countries of Southern Europe with the UN Paris Principles was reviewed.

It was found that a number of reforms have been carried out in Bosnia and Herzegovina – centralized registers, the institution of free legal aid, amendments to the law on extrajudicial proceedings have been introduced in terms of their compliance with international standards, however, there are still certain obstacles and shortcomings in both the content and application of regulatory acts that need to be eliminated in order to create an effective system for preventing and eliminating the phenomenon of statelessness. In Albania, a problem was identified with the publicity of the activities of the Ombudsman, in particular the last officially published report on the website for 2021. It was found that the main activities of the Ombudsman of Bulgaria as a national preventive mechanism are focused on places where persons are deprived of their liberty, or where persons are detained or placed as a result of the action or with the consent of a state authority. It was found that the European Commission report, in the section on fundamental rights, states that Montenegro has not yet introduced a comprehensive monitoring and data collection system to assess the level of implementation of human rights legislation, policies and strategies.

Key words: European Network of National Human Rights Institutions, ombudsman, human rights, human rights protection, parliament, representation.

Постановка проблеми. Для України у аспекті європеїзації правових інститутів доволі важливий досвід держав Південної Європи (Албанії, Боснії та Герцеговини, Болгарії, Хорватії, Чорногорії, Північної Македонії та Сербії), які вже пройшли чи проходять шлях до вступу в ЄС, реформуючи при цьому свої правові системи. У таких умовах вкрай важливим є захист прав людини, наявність ефективних моніторингових інституцій, що мають належні повноваження для ефективного реагування, у більшості держав таку функцію здійснює уповноважений з прав людини. Національні інститути з прав людини можуть пройти акредитацію щодо рівня відповідності Паризьким принципам ООН [1], що враховується у процесі євроінтеграції. З огляду на це, вкрай важливим є аналіз досвіду діяльності НПЛ в державах Південної Європи з метою врахування кращих практик для України.

Метою дослідження є порівняльно-правовий аналіз відповідності діяльності національних інституцій з прав людини у державах Південної Європи (Албанії, Боснії та Герцеговини, Болгарії, Хорватії, Чорногорії, Північної Македонії та Сербії) Паризьким принципам ООН, а також врахування оптимального досвіду для України у процесі євроінтеграції.

Стан наукової розробки. В Україні у полі наукових досліджень були переважно окремі аспекти історичного розвитку інституту омбудсмана (у працях Г.О. Мурашина, Ю.С. Шемшученка), аналіз елементів його правового статусу (у працях О.В. Марцеляка та М.В. Цвіка), а також місця серед органів публічної влади (у працях М.В. Косюта та В. Клочкова). Водночас, відсутні компаративні дослідження національних інституцій з прав людини в державах Південної Європи.

Виклад основного матеріалу. В Албанії народний адвокат (Avokat i Popullit) захищає права, свободи та законні інтереси осіб від незаконних дій чи бездіяльності органів публічної влади, а також третіх осіб, що діють від його імені. Вказаний інститут було засновано у 2000 році з метою запобігання потенційним конфліктам між державною адміністрацією та особою. Інститут народного адвоката вперше згадано в Конституції Албанії, прийнятій у листопаді 1998 року, а Закон № 8454 «Про Інститут народного адвоката» (зі змінами, внесеними пізніше) був прийнятий парламентом Албанії 4 лютого 1999 року. Омбудсмен обирається більшістю в три п'ятих усіх членів парламенту на термін 5 років з правом переобрання.

Омбудсмен діє на підставі скарги або запиту, поданого до його офісу. Він також працює за власною ініціативою у особливих випадках, про які повідомляється громадськість. Не Омбудсмен безпосередньо вирішує питання про відновлення прав заявників, а надає рекомендації щодо

усунення порушення права органом державної адміністрації, який спричинив порушення. У випадках, коли відповідний орган не реагує на рекомендації Омбудсмена, останній може поступово звернутися до вищих органів ієрархії, аж до Асамблеї (Парламенту), зі звітом, що пропонує конкретні заходи для відновлення порушеного права [2].

На офіційному сайті омбудсмена Албанії опубліковано щорічні звіти, проте останній тільки за 2021 рік [3]. Протягом 2021 року народний адвокат продовжував виконувати Угоду про співпрацю з УВКБ ООН щодо моніторингу пунктів пропуску мігрантів, зміцнення та дотримання їхніх прав. У звіті оцінюється, що з січня по листопад 2021 року було затримано близько 55 310 мігрантів під час незаконного перетину кордону в напрямку Європейського Союзу через так званий «Західно-балканський маршрут». У 2021 році Омбудсмен продовжив реалізацію проекту, що фінансується Програмою Європейського Союзу у сфері правосуддя, під назвою «B-Competent: Зміцнення компетенцій тюремного персоналу в Європі», проект мав на меті проаналізувати прогалини у навчанні у тюремних службах шляхом надання пакету мультидисциплінарних навичок для цивільного тюремного персоналу в 6 країнах (Італія, Франція, Іспанія, Албанія, Чорногорія та Греція). В рамках проекту Інститут Омбудсмена брав участь у розробці низки заходів: поглиблений аналіз прогалин у навчанні та визначення передового досвіду; створення та розробка електронного курсу навчання; публікація багатомовних брошур з навчальними іграми для цивільного тюремного персоналу та анімаційних відео зі сценаріями випадків та практичними питаннями; 6 транскордонних семінарів з навчання тренерів в Італії, Албанії, Іспанії, Чорногорії, Греції та Франції тощо [4].

Омбудсмен з прав людини Боснії та Герцеговини (заснований у 1996 році) є незалежною установою, що забезпечує захист прав фізичних та юридичних осіб відповідно до Конституції та міжнародних договорів з прав людини. Омбудсмен розглядає скарги, пов'язані з неналежним функціонуванням або порушеннями прав людини, скоєними будь-яким органом влади Боснії та Герцеговини, її утворень та Дистрикту Брчко. Якщо встановлено, що мало місце порушення прав, Омбудсмен видає рекомендацію компетентним органам щодо усунення порушення прав людини або вирішення проблеми неналежного функціонування адміністрації [5].

Омбудсмен Боснії і Герцеговини регулярно публікує звіти про свою діяльність на своєму веб-сайті, які відображають проблемні аспекти захисту прав людини [6]. Крім основних, має додаткові повноваження відповідно до Закону про боротьбу з дискримінацією, Закону про свободу інформації та Закону про призначення на посади міністрів, Ради міністрів та інших посад.

У Боснії та Герцеговині було проведено опитування та виявлено, що є численні випадки коли люди проживають, але не мають документів про народження та громадянство, або отримано відмови у реєстрації народження, шлюбу та смерті. Для осіб, які не можуть довести факт народження, то передбачена судова процедура. Федеральне міністерство внутрішніх справ наголошує, що у Боснії і Герцеговини є методи та механізми, що забезпечують реєстрацію кожної дитини, яка має бути зареєстрована протягом 30 днів з дати народження в реєстрі народжень незалежно від місця народження (у закладі охорони здоров'я або поза ним, знайдена чи мертвнонароджена) [7]. У спеціальному звіті щодо ситуації по дотриманню прав людини особливо зауважено на процесі подолання глобальної проблеми безгромадянства. Конституція Боснії та Герцеговини, Закон про громадянство Боснії та Герцеговини передбачають процедуру набуття громадянства. У період з 2010 року по теперішній було надано шість рекомендацій щодо необхідності подальшого вдосконалення положень законодавства у сфері реєстрації цивільних станів. Незважаючи на значний рівень прогресу, досягнутого у прийнятті правових норм (законів та підзаконних актів) у сфері громадянства на рівні Боснії та Герцеговини, зокрема створено централізовані реєстри, інститут безкоштовної правової допомоги, внесенні зміни до закону про позасудове провадження з точки зору їх відповідності міжнародним стандартам, все ще існують певні перешкоди та недоліки як у змісті, так і в застосуванні нормативних актів, які необхідно усунути для створення ефективної системи запобігання та ліквідації явища безгромадянства. Крім того, підкреслено потребу удосконалити систему безкоштовної правової допомоги, зокрема у звіті Європейської Комісії за 2023 рік надано відповідні рекомендації [8].

У Болгарії інститут омбудсмена був створений у 2004 році. Конституція Болгарії у статті 91а. передбачає, що парламент обирає омбудсмена, який відповідає за захист прав людини та громадянина [9]. Детально правовий статус врегульовано окремим законом про омбудсмана [10].

Омбудсмен втручається у випадки, коли дії або бездіяльність державних та муніципальних органів і постачальників публічних послуг порушують права та свободи громадян. У своїй діяль-

ності Омбудсмен керується такими основними принципами: неупередженість та незалежність; верховенство права та справедливості; розсудливість щодо дотримання вимог належного врядування. В Болгарії омбудсман виступає посередником між адміністративними органами та особами, яких це стосується, для подолання порушень та узгодження їхніх позицій, надає пропозиції та рекомендації щодо усунення порушень прав і свобод, може звернутися до Конституційного Суду із запитом про встановлення неконституційності певного закону, що порушує права громадян (стаття 150, пункт 3 Конституції Болгарії), направляє запити до Вищого адміністративного суду та Верховного касаційного суду щодо прийняття тлумачних рішень або тлумачних постанов у разі суперечливої або неправильної судової практики (стаття 125 Закону про судоустрій) [11].

Основна діяльність Омбудсмена як національного превентивного механізму зосереджена на місцях, де перебувають особи позбавлені волі, або де особи затримуються чи розміщуються в результаті дії або за згодою державного органу, які ці особи не можуть залишити за власним бажанням. Функції омбудсмена як національного превентивного механізму пов'язані з виконанням Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань та змін до Закону про Омбудсмена 2012 року. За десятирічний період омбудсмен провів понад 700 перевірок у місцях позбавлення волі, у державних психіатричних лікарнях та центрах психічного здоров'я, у центрах утримання біженців та мігрантів, в арештованих та центрах сімейного типу для дітей та дорослих, у соціально-педагогічних інтернатах та виправних школах. Багато зроблених висновків були додатково розглянуті в рамках кількох спеціальних звітів омбудсмена – про оцінку проблем біженців та міграції в Республіці Болгарія (2013), про оцінку стану та дотримання прав дітей, розміщених у соціально-педагогічних інтернатах та навчальних інтернатах у Республіці Болгарія (2014), про медичне обслуговування дорослих з психічними захворюваннями (2018) тощо [12].

Омбудсмен Республіки Хорватія (функціонує з 1993 р.) є уповноваженим від парламенту Хорватії та відповідальним за захист прав і свобод людини. Згідно із Законом про боротьбу з дискримінацією, омбудсман має право втручатися у судові процеси від імені сторони, яка зазнала дискримінації, та за певних обставин порушувати провадження від свого імені, коли було порушено право на рівне ставлення до більшої групи осіб, а також порушувати провадження [13]. Звіт омбудсмена містить аналіз та оцінку прав і свобод людини в Республіці Хорватія, а в деяких випадках – порушень прав окремих осіб або певних соціальних груп. Звіт також включає звіти, подані до Хорватського парламенту відповідно до Закону про омбудсмена, Закону про боротьбу з дискримінацією, Закону про національний превентивний механізм запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведінки та покарання, а також Закону про захист осіб, які повідомляють про порушення (викривачів).

Омбудсмен оцінює виконання рекомендацій, раніше наданих у Звіті до Хорватського парламенту. Згідно з наявними даними, компетентні органи виконали або виконують 60,96% рекомендацій, що є покращеним показником порівняно зі Звітом за 2022 рік (було виконано 44,12% рекомендацій). Однак компетентні органи не виконали та не виконують 36,3% рекомендацій, а щодо решти 2,74% даних немає. У кількох випадках уряд Республіки Хорватія не відповів на листи омбудсмена, в яких вона попереджала про порушення прав багатьох громадян. Для покращення стану захисту прав людини в Республіці Хорватія необхідний відкритий та постійний діалог і співпраця між омбудсменом як незалежною установою, яка може пропонувати покращення у захисті прав людини громадян, та виконавчою та законодавчою владою, які повинні розглянути ці ініціативи та прийняти рішення щодо їх реалізації [14].

Захисник прав і свобод людини Чорногорії (омбудсмен) був створений спеціальним Законом, прийнятим Парламентом Чорногорії 10 липня 2003 року. Захисник виконує свої функції на основі Конституції та закону та дотримується принципів справедливості та неупередженості у своїй роботі [15].

У Чорногорії інститут омбудсмана проводить постійні моніторинги дотримання прав людини в різних сферах, виїздить на місця. У 2024 році було зафіксовано найбільшу кількість справ, що знаходяться в роботі, з моменту створення установи (1164). Вдалося підтримати високий рівень оперативності, що відображається у 90,12% завершених справ. 2024 рік ознаменувався значними позитивними кроками, а саме показниками прогресу в процесі європейської інтеграції. Ще багато роботи потрібно зробити для покращення ситуації, наприклад, досягнення більшої ефективності, прозорості в роботі з громадянами, гармонізація практик, дотримання міжнародних стандартів, краща міжгалузева співпраця та загальна професіоналізація державного управління. Зміст скарг,

показує потребу приділення належної уваги правам вразливих та маргіналізованих соціальних груп.

В останньому звіті Європейської Комісії в розділі про основні права зазначається, що Чорногорія ще не запровадила комплексної системи моніторингу та збору даних для оцінки рівня впровадження законодавства, політики та стратегій у сфері прав людини. Нормативна та інституційна база Омбудсмена не повністю відповідає Паризьким принципам [16], саме на цьому буде зосереджена увага у питанні реформування інституту Омбудсмена найближчим часом.

У Північній Македонії посаду омбудсмена було створено у 1997 році. Омбудсмен обирається на вісім років з правом переобрання. Процедура захисту конституційних та законних прав громадян починається з подання петиції. Омбудсмен може ініціювати процедуру *ex officio* у випадках, коли є певні порушення конституційних та законних прав громадян. У 2023 році омбудсманом здійснено загалом 19 неоголошених візитів, з яких: 7 візитів до відділків поліції загальної юрисдикції, 2 візитів до відділків поліції для прикордонного спостереження, 5 до пенітенціарних установ, 3 до центрів, де розміщуються та утримуються мігранти. Переповненість продовжує залишатися однією з найсерйозніших проблем, з якими стикається пенітенціарна система Македонії. Внаслідок цього брак особистого простору та приватності наражає на небезпеку всіх засуджених та утримуваних під вартою осіб, особливо найбільш вразливих. Майже всі пенітенціарні установи стикаються з нестачею місць проживання для засуджених осіб, яких направляють для відбування покарання у в'язниці.

Згідно з Конституцією Сербії Захисник громадян є незалежним органом, який захищає права громадян та контролює роботу державних установ. У своїй роботі Захисник громадян використовує як індивідуальний підхід до розгляду скарг, так і системний підхід. Захисник громадян є органом, уповноваженим здійснювати правовий захист майнових прав та інтересів Республіки Сербія та інших органів та організацій, підприємств та установ, яким делеговано публічні повноваження.

З моменту створення у 2007 році до Захисника громадян звернулося понад 124 000 громадян. Громадяни подали йому понад 42 000 індивідуальних скарг, з яких понад 40 000 було вирішено. Більшість скарг стосуються принципів належного управління та економічних і соціальних прав. З 2007 року Захисник громадян розпочав майже 10 000 розслідувань (за скаргами або з власної ініціативи) та виявив понад 6 000 недоліків (упущень) у роботі адміністративних органів. Близько 90% його рекомендацій було виконано [17].

Висновки. Проведене дослідження показало, що у аналізованих державах південної Європи різні назви інституту омбудсмена (наприклад в Албанії народний адвокат (*Avokat i Popullit*), омбудсмен з прав людини у Боснії та Герцеговині, а також Болгарії, Хорватії та Північній Македонії, захисник прав і свобод людини в Чорногорії, захисник громадян в Сербії). Найбільше проблем у ефективності реагуванні омбудсмена на порушення прав людини в Сербії, Чорногорії, а також Боснії та Герцеговині. Так, Чорногорія ще не запровадила комплексної системи моніторингу та збору даних для оцінки рівня впровадження законодавства, політики та стратегій у сфері прав людини. Нормативна та інституційна база діяльності омбудсмена не повністю відповідає Паризьким принципам, що необхідно зробити найближчим часом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. UN Paris Principles & Accreditation. URL: <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation> (дата звернення: 18 липня 2025 р.).
2. The Law On The People's Advocate. URL: <https://www.avokatipopullit.gov.al/en/article/legislation> (дата звернення: 19 липня 2025 р.).
3. Monitoring Reports. URL: <https://www.avokatipopullit.gov.al/en/article-ildp-layout/transparency> (дата звернення: 20 липня 2025 р.).
4. Raport monitorimi Janar-Dhjetor 2021. URL: <https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/media/Raport%20Monitorimi%20i%20institucionit%20t%C3%AB%20AP%20p%C3%ABr%20viti%202021.pdf> (дата звернення: 21 липня 2025 р.).
5. Human Rights Ombudsmen of Bosnia and Herzegovina. URL: <https://ennhri.org/our-members/bosnia-and-herzegovina> (дата звернення: 22 липня 2025 р.).
6. Annual Reports. URL: <https://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=EN> (дата звернення: 23 липня 2025 р.).

7. Specijalni izvještaj u vezi sa sprečavanjem rizika apatridije u Bosni i Hercegovini. 2024. URL: https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc_2024111918594849bos.pdf (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
8. Specijalni izvještaj u vezi sa sprečavanjem rizika apatridije u Bosni i Hercegovini. 2024. URL: https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2024111918594849bos.pdf (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
9. Конституция на Република България. URL: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/konstitutsiya-na-republika-balgariya> (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
10. Закон за омбудсмана. URL: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/zakon-za-ombudsmana-265> (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
11. Ombudsman of the Republic of Bulgaria. URL: <https://ennhri.org/our-members/bulgaria> (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
12. Национален превантивен механізм. URL: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/natsionalen-prevantiven-mehanizam-17> (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
13. Ombudswoman of the Republic of Croatia. URL: <https://ennhri.org/our-members/croatia> (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
14. Ombudswoman's Report Analysis of the state of human rights and equality in Croatia. 2024. URL: <https://www.ombudsman.hr/en/download/annual-ombudsman-report-for-2024/?wpdmdl=21188&refresh=686d864caeab61752008268> (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
15. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. URL: https://www.ombudsman.co.me/O_instituciji.html (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
16. Izvještaj o radu. za 2024. Godinu. URL: https://www.ombudsman.co.me/docs/1744199272_izvjestaj%2031-03-2025.pdf (дата звернення: 26 липня 2025 р.).
17. Protector of Citizens of the Republic of Serbia. URL: <https://ennhri.org/our-members/serbia> (дата звернення: 26 липня 2025 р.).