

УДК 341.231.14.

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.3.61>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ, СЛОВАЧЧИНІ, ЧЕХІЇ, ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНІ ТА РУМУНІЇ

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 Україні, Словаччині, Чехії, Польщі, Угорщині та Румунії.

Вказується, у країнах Східної Європи, зокрема в Україні, Чехії, Угорщині, Польщі, Румунії та Словаччині, формування національних інституцій з прав людини відбувалося в контексті демократичних трансформацій, утвердження принципу верховенства права та переходу до демократичного врядування. Серед таких інституцій особливу роль відіграють уповноважені з прав людини, які можуть діяти при парламентах, урядових структурах чи інших органах влади. Їхня діяльність спрямована або на забезпечення загального дотримання прав людини (наприклад, омбудсман), або на захист прав окремих категорій осіб (як-от уповноважений з прав дитини), або у визначених сферах (наприклад, омбудсман з питань освіти).

Досліджено становлення та правові засади в Україні та державах Східної Європи (Чехії, Угорщині, Польщі, Румунії та Словаччині) національних інститутів з прав людини (далі - НІПЛ). Виявлено, що вказаний процес відбувався у розрізі утвердження верховенства права, переходу до демократичного управління. Доведено, що особливе місце у системі інституцій з прав людини займають уповноважені з прав людини, які засновуються при парламентах, урядах, інших органах влади. Проаналізовано Європейську мережу національних правозахисних установ, членами якої є ті НІПЛ, що мають право голосу, оскільки вони у повній мірі відповідають Паризьким принципам ООН та акредитовані зі статусом А (Уповноважений з прав людини Польщі та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Крім того, є члени без права голосу, які частково відповідають Паризьким принципам ООН та акредитовані зі статусом В (Уповноважений з основних прав Угорщини та Словацький національний центр з прав людини) та асоційовані члени (Румунський інститут прав людини та Громадський захисник прав людини Чеської Республіки).

Досліджено кращі практики та звіти за результатами діяльності Громадського захисника прав Чеської Республіки, Уповноваженого з основоположних прав Угорщини, Уповноваженого з прав людини Польщі, Румунського інституту прав людини, Словацького національного центру з прав людини та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Виявлено, що тільки у Польщі в омбудсмана на офіційному сайті є вкладка про порядок звернення перекладена на українську мову, щоб полегшити подання скарг сотням тисяч українських біженців.

Ключові слова: національні інституції з прав людини, омбудсман, права людини, парламент, моніторинг, Європейська мережа національних правозахисних установ.

Menzhul M.V., Kovach V.V. Legal principles of the activities of national human rights institutions in Ukraine, Slovakia, the Czech Republic, Poland, Hungary and Romania.

It is indicated that in the countries of Eastern Europe, in particular in Ukraine, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia, the formation of national human rights institutions took place in the context of democratic transformations, the establishment of the rule of law and the transition to democratic governance. Among such institutions, a special role is played by human rights ombudsmen, who can operate under parliaments, government structures or other authorities. Their activities are aimed either at ensuring general respect for human rights (for example, an ombudsman), or at protecting the rights of certain categories of persons (such as a child rights ombudsman), or in specific areas (for example, an education ombudsman).

The establishment and legal foundations of national human rights institutions (hereinafter referred to as NHRIs) in Ukraine and Eastern European countries (the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania

and Slovakia) have been studied. It has been found that this process took place in the context of establishing the rule of law and transition to democratic governance. It has been proven that a special place in the system of human rights institutions is occupied by human rights ombudsmen established under parliaments, governments and other authorities. The European Network of National Human Rights Institutions has been analyzed, the members of which are those NHRIs that have the right to vote, since they fully comply with the UN Paris Principles and are accredited with status A (the Commissioner for Human Rights of Poland and the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine). In addition, there are non-voting members that partially comply with the UN Paris Principles and are accredited with status B (the Hungarian Ombudsman and the Slovak National Centre for Human Rights) and associate members (the Romanian Institute for Human Rights and the Public Defender of Human Rights of the Czech Republic).

The best practices and reports on the activities of the Public Defender of Rights of the Czech Republic, the Hungarian Ombudsman, the Polish Ombudsman, the Romanian Institute for Human Rights, the Slovak National Centre for Human Rights and the Ombudsman of the Verkhovna Rada of Ukraine were examined. It was found that only in Poland the Ombudsman has a tab on the official website on the procedure for applying translated into Ukrainian to facilitate the submission of complaints by hundreds of thousands of Ukrainian refugees.

Key words: national human rights institutions, ombudsman, human rights, parliament, monitoring, European Network of National Human Rights Institutions.

Постановка проблеми. Для України та держав Східної Європи (Чехії, Угорщини, Польщі, Румунії та Словаччини) становлення національних інститутів з прав людини (далі – НІПЛ) проходило у процесі розвитку демократії, утвердження верховенства права, переходу до демократичного управління. Особливе місце у системі інституцій з прав людини займають уповноважені з прав людини, які засновуються при парламентах, урядах, інших органах влади і відповідають загалом за дотримання прав людини (наприклад, уповноважений з прав людини), або за дотримання прав певних осіб (наприклад, уповноважений по правам дитини), або у певній сфері (наприклад, освітній омбудсман). При цьому, є НІПЛ, які пройшли акредитацію щодо їх відповідності Паризьким принципам ООН [1]. Паризький семінар, що відбувся у 1991 році, став першим кроком у розробці стандартів для національних установ з прав людини (НІПЛ). Згодом вони були схвалені Генеральною Асамблеєю ООН у 1993 році (Резолюція A/RES/48/134) і загальновідомі як «Паризькі принципи» [2]. Водночас актуальним є порівняльно-правовий аналіз відповідності правових засад та діяльності національних інституцій з прав людини у таких державах Східної Європи як Чехія, Словаччина, Угорщина, Польща та Румунія Паризьким принципам ООН, а також врахування кращих практик для України на шляху до євроінтеграції.

Метою дослідження є порівняльно-правовий аналіз відповідності правових засад та діяльності національних інституцій з прав людини Паризьким принципам ООН у таких державах Східної Європи як Чехія, Словаччина, Угорщина, Польща та Румунія, а також врахування кращих практик для України на шляху до євроінтеграції.

Стан наукової розробки. Українські вчені досліджували становлення інституту омбудсмена (Ю.С. Шемшученко, Г.О. Мурашин), його правовий статус (Ю.М. Грошевий, О.В.Марцеляк, М.В. Цвік), а також місце у системі державних органів влади (М.В. Косюта, В. Ключкова). При цьому, не достатньо проведені порівняльно-правові дослідження національних інституцій з прав людини в Україні та державах Східної Європи, у тому числі щодо їх відповідності Паризьким принципам ООН.

Виклад основного матеріалу. На разі створено, Європейську мережу національних правозахисних установ (ENNHRI). Члени ENNHRI з правом голосу є ті національні інституції з прав людини (НІПЛ), які у повній мірі відповідають Паризьким принципам ООН, акредитовані зі статусом, серед аналізованих держав такими є Уповноважений з прав людини Польщі (член ENNHRI з 2014 року) та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (член ENNHRI з 2013 року). Членами ENNHRI без права голосу є НІПЛ, яка частково відповідають Паризьким принципам ООН, акредитовані зі статусом В (Уповноважений з основних прав Угорщини та Словацький національний центр з прав людини, які є членами ENNHRI з 2013 року). Асоційованими членами ENNHRI є установи без статусу акредитації, вони мають намір протягом розумного періоду виконати вимоги та відповідати Паризьким принципам ООН (Румунський інститут прав людини та Громадський захисник прав людини Чеської Республіки) [3].

Громадський захисник прав у Чеській Республіці захищає людей від дій та рішень органів влади, інших установ, які здійснюють державне управління (заснований у 2000 році) [4]. Вправі розглядати скарги та надавати базові юридичні консультації у випадках, що не входять до його повнова-

жень. Громадський захисник прав у Чеській Республіці може проводити незалежні розслідування, але він не може замінювати діяльність державних адміністративних органів і не може скасовувати чи змінювати їхні рішення. Однак, у разі виявлення недоліків, Захисник може звернутися до органів влади чи установ із проханням забезпечити їх виправлення. З 2006 року Громадський захисник прав у Чеській Республіці контролює дотримання прав осіб, обмежених у свободі, проводить систематичні профілактичні візити до установ, де особи перебувають або можуть бути утримувані за рішенням або наказом державного органу (наприклад, суду) [5]. Важливу роль відіграє омбудсмен як національний превентивний механізм, що захищає осіб, позбавлених волі, від жорстокого поводження. Кожен відвідуваний заклад отримує звіт, у якому підсумовуються висновки та рекомендації. У 2021 було 32 моніторингові візити, у 2022 році – 36 [6].

З 2009 року Омбудсмен є національним органом з питань рівного ставлення та захисту від дискримінації. У 2018 році Омбудсмену було доручено займатися правами іноземців з країн Європейського Союзу, які проживають або працюють у Чеській Республіці, та забезпечувати, щоб вони не зазнавали дискримінації за національною ознакою. Його завдання полягає в наданні методологічної допомоги жертвам дискримінації, проведенні досліджень у сфері дискримінації та наданні рекомендацій щодо сприяння рівному ставленню. Хоча «традиційна» сфера повноважень Омбудсмена поширюється лише на органи та установи, що здійснюють державне управління, у сфері дискримінації Омбудсмен також може розглядати скарги на дискримінаційні дії з боку муніципалітетів (наприклад, під час оренди муніципальних квартир), роботодавців (під час відбору працівників, оплати праці, звільнення з трудових відносин тощо), торговців (під час пропозиції товарів та послуг), шкіл та інших [7].

З 2025 року в Чехії засновано також інститут дитячого омбудсмана (закон 77/2025 Sb) [8].

Згідно зі статтею 30 Основного Закону, Уповноважений з основоположних прав обирається Парламентом на 6 років для здійснення діяльності, що гарантує захист основоположних прав. В Угорщині посаду Уповноваженого з основоположних прав було засновано у 1996 році.

Робота та повноваження Уповноваженого з основоположних прав Угорщини визначається статтею 30 Основного Закону Угорщини (2011 р.) та а Законом СХІ від 2011 року «Про Уповноваженого з основоположних прав». Відповідно до вказаних актів, Уповноважений з основоположних прав є правонаступником Парламентського уповноваженого з громадянських прав, який забезпечує ефективний, послідовний та максимально повний захист основоположних прав з метою реалізації Основного Закону Угорщини [9].

Основним завданням Уповноваженого є розслідування будь-яких порушень конституційних прав, про які йому стало відомо, та ініціювання загальних або окремих заходів для їх усунення. Уповноважений надає висновки щодо проектів нормативних актів, що стосуються його завдань та компетенції, готує статистику щодо порушень основних прав в Угорщині. Уповноважений подає Парламенту свій щорічний звіт, який містить інформацію про його діяльність у сфері основних прав та видає рекомендації та пропозиції щодо нормативних актів або будь-яких змін. У рамках своїх повноважень Уповноважений може ініціювати перегляд законодавства в Конституційному Суді щодо його відповідності Основному Закону. Уповноважений також може ініціювати перегляд відповідності постанов муніципалітетів актам законодавства в Курії (Високому суді) [10].

У 2023 році надійшло до Уповноваженого з основоположних прав Угорщини 14 183 запитів, особистих звернень 1504, 6088 разів – за допомогою телефону. Співробітники служби підтримки клієнтів Офісу також брали участь у наданні підтримки захисту прав біженців, які тікали з України, в інформаційному пункті омбудсмена, створеному в пункті збору Берегшурань, а також у пункті гуманітарного транзиту, створеному в будапештському спортивному залі BOK [11].

Уповноважений з прав людини є конституційним органом правового контролю та захисту в Польщі. Відповідно до статті 210 Конституції, Уповноважений є автономним та незалежним від інших державних органів і підзвітний лише Сейму (нижній палаті Парламенту) [12].

На сайті тільки у Польщі в омбудсмана є вкладка про порядок звернення перекладена на українську мову, щоб полегшити подання скарг сотням тисяч українських біженців, які в умовах війни знайшли прихисток у Польщі [13].

У 2023 році кількість заяв, поданих до Уповноваженого з прав людини, продовжувала зростати. Було подано 79 698 заяв, що є найбільшою кількістю за всю історію діяльності Уповноваженого з прав людини (для порівняння, у 2019 році було подано 59 524 заяви). Крім того, у 32 460 випадках співробітники Управління Уповноваженого з прав людини надавали телефонні консультації та приймали 2174 особи особисто під час візитів до Управління або зустрічей у місцевих пунктах прийому.

До Уповноваженого з прав людини звертаються особи, які вважають, що органи державної влади, які розглядають їхні справи, порушили чинне законодавство, проводять надмірно тривалі

провадження або бездіяльні. У 2023 році у 48,7% випадків Уповноважений обмежувався наданням заявникам пояснень та інформації про доступні засоби дії, тоді як 36% справ було ініційовано шляхом звернення до компетентних органів щодо їх розгляду або шляхом проведення Уповноваженим незалежної роз'яснювальної процедури. Окрім ведення проваджень в окремих справах, Уповноваженим було подано 206 проблемних заяв, зокрема 89 заяв щодо необхідності вжиття законодавчої ініціативи з метою усунення порушень прав людини та громадянина в ситуації, коли джерелом цих порушень були чинні нормативні акти.

Окрім заяв, що є переконливими засобами впливу на органи державної влади, у 2023 році Уповноважений також використовував процесуальні засоби, надані йому законодавцем для захисту свобод чи прав особи. Уповноважений подав 3 заяви до Конституційного Трибуналу, а також приєднався до 22 проваджень, ініційованих у Конституційному Трибуналі іншими суб'єктами, включаючи 15 конституційних скарг. Крім того, Уповноважений подав 93 касаційні скарги та касаційні скарги до Верховного Суду, 48 надзвичайних скарг, 54 касаційні скарги до Верховного адміністративного суду, 18 скарг до провінційних адміністративних судів, а у 46 випадках він приєднався до провадження в загальних судах з правами прокурора [14].

Румунський інститут прав людини був заснований у 1991 році та здійснює діяльність у таких сферах: забезпечення кращого розуміння питань прав людини, способів, якими ці права гарантуються в країнах-членах ООН, ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу; інформування міжнародних установ про практичні способи просування та дотримання прав людини в Румунії; розробка точок зору щодо прав людини на запит парламентських комітетів; проведення досліджень щодо нових прав людини, права на щастя, нещодавніх порушень прав людини або важливих аспектів захисту та дотримання прав людини в нашій країні та на міжнародному рівні; організація та проведення навчання та освіти з прав людини та визначення нових методів та методологій; просування сфер інтересів з ініціативи ООН або інших міжнародних чи регіональних організацій (наприклад, бізнес та права людини); надання консультаційних послуг тощо [15].

24 липня Європейська комісія опублікувала Звіт про верховенство права за 2024 рік, в якому є рекомендації щодо покращення ситуації з верховенством права та зазначається, що Румунія досягла певного прогресу в отриманні акредитації національної установи з прав людини, враховуючи Паризькі принципи ООН, і рекомендується продовжити цей процес [16].

Словацький національний центр з прав людини – це національна правозахисна установа, заснована у Словацькій Республіці в 1993 році, акредитована зі статусом В Міжнародним координаційним комітетом національних правозахисних установ. Центр виконує широкий спектр завдань як у сфері прав людини, так і основних свобод, включаючи права дитини та дотримання принципу рівного ставлення.

З початку російської агресії проти України у 2022 році десятки тисяч українських біженців втекли до Словаччини. У Звіті за 2023 рік Центр зосередився на моніторингу проблем, з якими стикаються біженці на території Словацької Республіки, зокрема щодо особливо вразливої групи біженців з проблемами зі здоров'ям. Словацький національний центр з прав людини також вказав на одну з найбільших проблем у зв'язку з прибуттям біженців не лише з України, а й з інших країн, а саме на проблему торгівлі людьми. У звіті за 2023 рік він визначив кілька рекомендацій для уряду Словацької Республіки щодо покращення ситуації з правами людини біженців та мігрантів у Словацькій Республіці [17].

Згідно зі статтею 101 Конституції України, парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Протягом 2024 року Уповноваженим надійшло 123 221 звернення, з яких 1509 – колективних (34 510 осіб) та 121 712 – індивідуальних. Варто зазначити, що кількість звернень до інституції зросла на 28,6% порівняно з попереднім роком (95 796 звернень протягом 2023 року). Найпоширенішою категорією заявників є члени сімей військовослужбовців, які звертаються в їхніх інтересах, а також члени сімей військовополонених та зниклих безвісти військовослужбовців (27,3% звернень порівняно з 2023 роком – 20,5%), кожне четверте звернення до Уповноваженого належить до цієї категорії. Протягом 2024 року продовжувала працювати гаряча лінія Омбудсмена України, на якій було прийнято та опрацьовано 65 204 звернення громадян. У 99% випадків (64 649 звернень) надано консультативні та довідкові роз'яснення, решту 595 звернень перенаправлено на детальніше опрацювання до структурних підрозділів Секретаріату Уповноваженого [18].

Висновки. У аналізованих державах незважаючи на різні назви національних правозахисних інституцій, вони мають схожі функції (моніторинг; перевірка стану дотримання встановлених прав і свобод, підготовка відповідних звітів, досліджень, рекомендацій, висновків; звітування перед міжнародними та регіональними правозахисними механізмами; розгляд скарг; правова допомога; моніторингові візити тощо). У 2023-2025 роках особлива увага приділяється моніторингу дотримання

прав мігрантів, зокрема у зв'язку з війною в Україні, а також впливу національної правозахисної інституції на дотримання прав людини в (пост)конфліктних контекстах. Саме на удосконаленні реагування на порушення прав людини в умовах екстраординарних режимів і необхідні подальші наукові дослідження та розробка відповідних рекомендацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. About National Human Rights Institutions. URL: <https://ennhri.org/about-nhris> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
2. UN Paris Principles & Accreditation. URL: <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
3. Our membership is made up of National Human Rights Institutions (NHRIs) across wider Europe. URL: <https://ennhri.org/our-members> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
4. Zákon č. 349/1999 Sb. Zákon veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-349> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
5. Public Defender of Rights (Czechia). URL: <https://ennhri.org/our-members/czech-republic> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
6. Dohled nad omezováním osobní svobody. URL: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/dohled-nad-omezovanim-osobni-svobody> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
7. Rovné zacházení a diskriminace. URL: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/rovne-zachazeni-a-diskriminace> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
8. Historie úřadu ombudsmana a dětského ombudsmana. URL: <https://www.ochrance.cz/o-nas/historie> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
9. Office of the commissioner for fundamental rights of Hungary. URL: <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/about-the-office> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
10. Commissioner for Fundamental Rights of Hungary. URL: <https://ennhri.org/our-members/hungary> (Дата звернення: 18 червня 2025 р.).
11. Report on the activities of the commissioner for fundamental rights of Hungary and his deputies – 2023. URL: https://www.ajbh.hu/documents/14315/8220512/AJBH_annual_report_2023.pdf/3580b116-0faf-4966-c991-d4e735e09299?version=1.0&t=1734948427245 (Дата звернення: 18 червня 2025р.).
12. Polish Commissioner for Human Rights. URL: <https://ennhri.org/our-members/poland> (Дата звернення: 18 червня 2025р.).
13. Як отримати допомогу – інформація для громадян України. URL: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-yak-otrimati-dopomogu-ukraina>(Дата звернення: 21 червня 2025р.).
14. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2023. URL: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-informacja-roczna-2023> (Дата звернення: 21 червня 2025р.).
15. Romanian Institute for Human Rights. URL: <https://ennhri.org/our-members/romania> (Дата звернення: 22 червня 2025р.).
16. Institutul Român pentru Drepturile Omului. URL: <https://www.irdo.ro> (Дата звернення: 22 червня 2025р.).
17. Správa o dodržování lidských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2024. URL: <https://www.snsip.sk/wp-content/uploads/Sprava-o-LP-za-rok-2024.pdf> (Дата звернення: 22 червня 2025р.).
18. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Дмитра Лубінця про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2024/rezultaty-diialnosti-upovnovazhenoho-z-prav-liudyny> (Дата звернення: 22 червня 2025р.).