

Т. Калмиков,
 здобувач кафедри міжнародного права
 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ТЕМАТИЧНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСАРА З ПРАВ ЛЮДИНИ РАДИ ЄВРОПИ

Однією з особливостей функціонування міжнародних організацій із захисту прав людини є те, що їхня діяльність більшою мірою спрямована на поновлення порушених прав і менше стосується запобігання виникненню нових ситуацій, у яких порушення стає можливим. На прикладі Ради Європи, зокрема Європейського суду з прав людини (далі Європейський суд, Суд), можемо констатувати, що виникнення все більшої кількості нових порушень призводить до перенавантаження суду й вимагає запровадження та застосування механізмів запобігання таким порушенням. До таких, що сприяють цій меті, можна зарахувати моніторингову і просвітницьку діяльність із підвищення обізнаності громадян держав-членів щодо їх прав.

Діяльність Комісара з прав людини Ради Європи, посаду якого створено в 1999 р. і який не має справу з індивідуальними заявами, можна розглядати як таку, що спрямована на вирішення вищезгаданої проблеми. Комісар, згідно зі ст. 3 мандату [1], «сприяє освіті та увазі до прав людини в державах-членах», «сприяє заохоченню до ефективного дотримання та всебічного здійснення прав людини в державах-членах», «виявляє можливі недоліки в законодавстві та практиці держав-членів у сфері дотримання прав людини» й може «надавати державам-членам за їх згодою допомогу в зусиллях з виправлення таких недоліків». Наведені функції є такими, що сприяють ранньому запобіганню можливим загрозам цінностям, які є статутними цілями Ради Європи. Тому доцільним є розгляд тем, що висвітлюються цією посадовою особою, а також питання їхнього розвитку та взаємовпливу.

У вітчизняній юридичній літературі на сьогодні відображено лише питання переліку тематичної діяльності Ради Європи [2, с. 26], проте діяльність Комісара з прав людини як посадової особи й водночас публічного та громадського мислителя наразі не досліджується.

Варто розрізняти кілька видів діяльності Комісара, спрямованих на виконання вищенаведених мандатних повноважень. У найбільш загальному вигляді вони реалізуються шляхом підвищення обізнаності громадян стосовно ситуації в галузі прав людини й під час періодичного моніторингу країн-членів організації. У першому випадку Комісар публікує «точки зору», «коментарі з питань прав людини», «тематичні збірки», дає інтерв'ю в засобах масової інформації, виступає з офіційними промовами або доповідями на заходах за участі широкої громадськості. У другому випадку періодичний моніторинг зосереджений на необхідності дотримання державами прийнятих зобов'язань і включає в себе, крім іншого, дипломатичні процедури узгодження. Моніторинг Комісара як вид діяльності зазвичай супроводжується привертанням до його результатів уваги ПАРЄ або Комітету Міністрів, але в разі виявлення надзвичайних або системних порушень прав людини в окремих державах-членах Комісар намагається привертати також увагу громадськості. Обидва згадані напрями діяльності є взаємопов'язаними в тому сенсі, що теми, які висвітлюються Комісаром лише в перспективі або в загальному вигляді, можуть поставати як питання порядку денного під час його періодичних моніторингових візитів.

Для розгляду й аналізу тем, на які звертає увагу Комісар, доцільно роз-



глянути таку форму його діяльності, як щоквартальні та річні звіти (activity reports), де окремим розділом зазначаються теми діяльності у відповідний період. Стосовно інших видів публікацій, наприклад «коментарів із питань прав людини», є очевидним, що їхні теми переважно збігаються з тими, що зазначені у звітах щодо діяльності.

На сьогодні є доступними 32 щоквартальних і 8 річних звітів за період 2006–2015 рр., якими охоплюється діяльність двох Комісарів із прав людини – Томаса Хамарберга та чинного Нільса Муйжнієкса, причому на частку чинного Комісара припадає 14 звітів, тобто 35% наявного матеріалу [3].

Розглядаючи тематичні напрями, про які зазначається у звітах, можна виокремити близько 40 специфічних тем, що окреслюють певні ситуації у сфері прав людини. Деякі з цих тем, зокрема окремі аспекти дотримання прав мігрантів, на які Комісар звертав увагу як на різні теми, можна розглядати як єдину й загальну теми, але генералізація в цьому випадку не буде коректною, оскільки в певних обставинах і в певний час уваги потребує саме окремий аспект означеної проблеми. В алфавітному порядку зі збереженням назви ці теми можна подати об'єднуючи в такі групи:

- антимусульманство, антисемітизм, ксенофобія, злочини на ґрунті ненависті, расизм і екстремізм;
- безкарність, зникнення осіб;
- бідність, соціальні права;
- гендерна рівність і дискримінація за гендерною ознакою;
- зловживання повноваженнями поліції, поведінка осіб із владними повноваженнями;
- імплементація положень ЄКПЛ, національні інститути ПЛ і правозахисники, освіта в галузі прав людини;
- Інтернет і соціальні медіа, мова ворожнечі;
- координація між Радою Європи, Європейським Союзом та ООН;
- меншини й дискримінація;
- розвиток і соціальна згуртованість;

- права жінок, жінки на службі в поліції;
- права дітей;
- права ЛГБТІ;
- права літніх осіб;
- права людини й антитерор, національні системи безпеки та права людини;
- права людини й тероризм;
- права мігрантів, право на поселення, проблема негромадянства, незаконне перевезення осіб;
- право на доступ до інформації, право на приватне життя й персональні дані;
- права осіб із обмеженими можливостями;
- права ромів;
- свобода журналістики, свобода медіа;
- свобода самовираження;
- тюрми й ув'язнення, юстиція перехідного періоду;
- фінансування прав людини та їхній захист під час кризи.

Для порівняння із переліком тем звітів із діяльності доречно навести каталог доповідей і промов Комісара, які також є офіційними документами [4]. Так, до каталогу промов чинного Комісара включені такі теми:

- права дітей (5 промов чинного Комісара);
- права ромів (5);
- питання міграції й мігрантів (5);
- система правосуддя (4);
- свобода засобів масової інформації (4);
- правосуддя перехідного періоду (3);
- місцеві та регіональні органи влади (3);
- права осіб із обмеженими можливостями (3);
- расизм і нетерпимість (3);
- Європейський суд з прав людини (2);
- безгромадянство (2);
- освіта в галузі прав людини (1);
- представники ЛГБТІ (1).

Чинний Комісар виступав із промовами також на такі теми, як майбутнє



захисту прав людини в Європі; незаконне транскордонне переміщення осіб; дипломатія в галузі прав людини; повага до прав людини в Європейському Союзі тощо.

Варто відзначити, що деякі з тем зі збереженням назви є наскрізними в діяльності обох Комісарів. Так, у наявних 40 звітах найбільше містяться такі теми: права ромів – 32 звіти, права мігрантів – 29, права ЛГБТІ – 28, права дітей – 27, права осіб із обмеженими можливостями – 19 звітів. Однаковою мірою також зі збереженням назви обидва Комісари висвітлювали питання свободи медіа – 10 (загалом); порушень прав людини й тортур під час антитерористичної діяльності – 9; підтримки національних інститутів із прав людини та правозахисників – 9; прав жінок – 9; гендерної рівності й дискримінації за гендерною ознакою – 8.

Деякі теми є більш притаманними для діяльності того чи іншого Комісара. Так, Т. Хамарберг особисто надавав уваги питанням імплементації ЄКПЛ і рішень Європейського суду – 11; зловживання повноважень з боку поліції – 6; інших меншин і їх дискримінації – 6; тюрем та ув'язнення – 6 звітів. За кожною з цих тем додатково наявний лише одне згадування у звітах чинного Комісара. Також лише Комісаром Т. Хамарбергом висвітлювались питання безкарності (5 звітів) і координації діяльності із відповідними органами ООН і ЄС (3 звіти).

Водночас чинний Комісар Н. Муйжнієкс більшою мірою розвиває деякі із другорядних тем попередника та привносить до практики цього органу нові теми, а саме: свобода самовираження – 8 (із них 2 відповідні звіти в попередника); фінансування діяльності щодо захисту прав людини, а також права людини під час кризи – 6 (1); соціальні права – 6 (2); юстиція перехідного періоду – 5; питання мережі Інтернет і соціальних медіа – 4; расизм і екстремізм – 4; злочини на ґрунті ненависті – 2; поведінка осіб із владними повноваженнями – 2 звіти.

Деякі з тем, висвітлені Комісаром Н. Муйжнієксом, деталізують певні загальні напрями, що досліджувалися його попередником. Наприклад, чинний Комісар окремо від загальної теми прав мігрантів звертає увагу на питання незаконного перевезення осіб, а також окремо від загальної проблеми «безкарність», на якій зосереджувався його попередник, розглядає питання незаконного зникнення осіб. Деякі із загальних тем скориговані чинним Комісаром згідно із більш сучасним підходом. Наприклад, крім питання прав ЛГБТІ, ним досліджується також проблема осіб зі статевою належністю, що невизначена за біологічним і психологічним критерієм [5], тобто загальна тема досліджується як права ЛГБТІ. Також, крім загального питання свободи медіа, чинним Комісаром розглянуто окремо в чотирьох звітах питання соціальних медіа й мережі Інтернет, а також видано збірку під назвою «Верховенство права в Інтернеті та цифровому світі» [6]. Варто відмітити, що роль Комісара в запровадженні Радою Європи нових підходів до тих чи інших питань є достатньо вагомою з огляду на те, що саме Комісар часто буває єдиним офіційним представником і доповідачем від Ради Європи на конференціях, конгресах та інших заходах, що проводяться серед громадських організацій із певною експертною спеціалізацією.

Можна констатувати, що просвітницька діяльність у галузі прав людини здійснюється Комісаром Ради Європи водночас із розширенням і деталізацією каталогу прав людини. Це явище викликає певною мірою суспільний попит. Від посадових осіб міжнародного рівня, котрі сприяють підвищенню обізнаності громадськості стосовно питань прав людини, очікують не лише оголошення питань, відомих кожному, або критики виключно внутрішньодержавних проблем. У правосвідомості широких верств тема прав людини вже існує як така, що супроводжує глобальні зміни політичного, технологічного та біосоціального харак-



теру, постійно розширюється, здатна висвітлювати нові підходи до людини й суспільства загалом. Ці підходи іноді є дискусійними або навіть такими, що викликають неприйняття. Поряд із цим таке неприйняття врівноважується визнанням безспірною позитивного впливу міжнародних організацій на рівень дотримання державою тих стандартів у галузі прав людини, що є суттєвими для повсякденного життя.

Підсумовуючи викладене, можна дійти таких висновків:

– у діяльності Комісара з прав людини Ради Європи виокремлюються кілька тематичних напрямів, які не змінюються залежно від особи, котра обіймає цю посаду;

– більша частина тематичних напрямів діяльності Комісара зазнає змін під впливом особистого бачення цим посадовцем актуальності тих чи інших питань;

– деталізація й розвиток теми діяльності Комісара сприяє розширенню каталогу прав людини в контексті регіональної системи захисту цих прав і свобод.

Ключові слова: Рада Європи, Комісар із прав людини Ради Європи.

Стаття присвячена питанню тематичних напрямів діяльності Комісара з прав людини Ради Європи, їх розвиткові й питанню впливу осіб, які очолюють цей орган, на тематику його діяльності.

Статья посвящена вопросу тематических направлений деятельности Комиссара по правам человека Совета Европы, их развитию и вопросу влияния лиц, возглавляющих данный орган, на тематику его деятельности.

This article is devoted to the study of the thematic activities of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, and impact factor of the professional abilities of the head on the process of the broadening of this thematic activities.

Література

1. Резолюція 99(50) стосовно Комісара з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_039.

2. Дамирли Мехман Алишах оглы. *Право Совета Европы: схемы, таблицы, определения, комментарии* : [учебное пособие] / Мехман Алишах оглы Дамирли, Т.А. Анцупова. – Одесса : Феникс, 2007. – 282 с.

3. Звіти за результатами діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/en/web/commissioner/activity-reports>.

4. Промови Комісара з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/en/web/commissioner/speeches>.

5. *Human rights and intersex people. Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Council of Europe, 2015* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraSerolet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=2768767&SecMode=1&DocId=2282716&Usage=2>.

6. *The rule of law on the Internet and in the wider digital world. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Council of Europe, 2015* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper\(2014\)1&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper(2014)1&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

