

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5 (045)

РОЛЬ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ В РЕФОРМУВАННІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Миколенко В.А., к.ю.н.

*Східноєвропейський університет економіки та менеджменту,
вул. Нечая-Левицького, 16, м. Черкаси, Україна*

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових і міжнародно-правових аспектів діяльності Венеціанської комісії щодо розробки та впровадження європейських стандартів у діяльність органів прокуратури сучасних європейських держав. Проаналізовано можливості міжнародного моніторингу й нагляду за реалізацією функцій і повноважень прокуратури відповідно до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти міжнародного супроводження діяльності й модернізації конституційно-правового статусу органів прокуратури та прокурорів у сучасній європейській правовій системі. Наголошується, що побудова європейської моделі прокуратури є важливим напрямом діяльності держави й актуальним аспектом модернізації правоохоронної діяльності в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, Венеціанська комісія.

РОЛЬ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ В РЕФОРМИРОВАНИИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Миколенко В.А.

Восточноєвропейський університет економіки та менеджменту, вул. Нечая-Левицького, 16, г. Черкаси, Україна

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых и международно-правовых аспектов деятельности Венецианской комиссии по разработке и внедрению европейских стандартов в деятельность органов прокуратуры современных европейских государств. Проанализированы возможности международного мониторинга и надзора за реализацией функций и полномочий прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты международного сопровождения деятельности и модернизации конституционно-правового статуса органов и прокуроров в современной европейской правовой системе. Отмечается, что построение европейской модели прокуратуры является важным направлением деятельности государства и актуальным аспектом модернизации правоохранительной деятельности в современных условиях европейской межгосударственной интеграции и имплементации в украинское законодательство европейских правовых стандартов.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, Венецианская комиссия.

THE ROLE OF THE VENICE COMMISSION WITH THE REFORM OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AT THE PRESENT STAGE

Mykolenko V.A.

East Europe university of economy and management, str. Nechaya-Levickogo, 16, Tcherkasy, Ukraine

The article investigates the constitutional-legal and international legal aspects of the Venice Commission on the development and implementation of European standards in the activities of the prosecution of the modern European states. The possibilities of international monitoring and supervision of the implementation of the functions and powers of the Prosecutor's Office in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of international support activities and the modernization of the constitutional and legal status of officials and prosecutors in modern European legal system. It is noted that the construction of the European model of the prosecutor's office is an important area of state activity and relevant aspect of the modernization of law enforcement activity in modern conditions of European integration and implementation of interstate in the Ukrainian legislation with European legal standards.

Constitutional-law institute of prosecution is one of the important places in the government of any country. In addition, the issue has gained international importance due to adoption of a number of obligations by Ukraine when joining the Council of Europe.

These commitments focused on the prosecution, the need to adjust its supervisory functions in connection with the entry into the European legal space and constitutional proclamation of Ukraine a democratic state. Recently, the society, the media, among many scholars and practitioners there is discussion about the role and place of prosecution in the system of government in Ukraine. This objectifying need for constitutional and legal research oversight functions Prosecutor of Ukraine, their legal content and evolution in modern legal conditions of social life.

This is especially actualized in connection with the adoption of the new Law on the Prosecutor Ukraine, which has to bring the forms and methods of Public Prosecutions in our country with the generally recognized European standards, strengthen the real possibility of prosecution in ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens.

In support of this process plays an important role the Venice Commission, which for all the years of Ukraine's independence comes along with scientific and expert point of view of constitutional modernization of law enforcement, in particular, special attention is paid to reforming the organization and activities of the prosecution.

Accordingly, the legal status of the prosecutor can be defined as regulated by law provisions Prosecutor's Office and its employees in society and the state, endowed with a set of powers for exercising their legal functions to ensure the rule of law, with each its name, operating on the basis of the in-law principles financed exclusively from the state budget and independent status which provided special means of legal protection and social support of prosecutors.

This definition of the legal status of the prosecutor most fully reflects all its elements and at the same time is consistent with the definition of the legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine, because the question of the legal status of prosecutors is closely linked to the issue of the legal status of prosecutors themselves, because they and only they are the bearers of authority provided by the prosecution authorities and institutions, and are designed to perform tasks by applicable law on the Prosecutor.

So we can say that in general the Venice Commission nevrushno remained in positions that old building on legal content system supervisory functions prosecutors with very broad powers of prosecutors is unacceptable. The functions of the prosecutor, which provide supervision subject line acts issued by public authorities and local governments, their officials and officers relating to the rights and freedoms of man and citizen, the requirements of the Constitution and laws of Ukraine; compliance with laws on personal security, socio-economic, political, labor, personal rights and freedoms of man and citizen, protection of their honor and dignity, were naturally considered too broad European model for the functional role of the prosecution.

These comments were fully taken into account in the new Law of Ukraine "On Prosecution", whose position while maintaining some oversight functions prosecutor was devoid of inherent Soviet model of general supervision over the observance of laws in public relations.

Key words: prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, The Venice commission.

Конституційно-правовий інститут прокуратури посідає одне з важливих місць у системі органів влади будь-якої країни. Крім того, це питання набуло міжнародного значення у зв'язку з прийняттям Україною низки зобов'язань під час вступу до Ради Європи.

У цих зобов'язаннях значну увагу приділено прокуратурі, необхідності корегування її наглядових функцій у зв'язку з ухваленням до європейського правового простору та конституційним проголошенням України демократичною правовою державою. Останнім часом у суспільстві, засобах масової інформації, серед багатьох учених і практиків точиться дискусія про роль і місце прокуратури в системі органів державної влади в Україні. Усе це об'єктивує необхідність конституційно-правового дослідження наглядових функцій прокуратури України, їх юридичного змісту й еволюції в сучасних правових умовах суспільного життя.

Усе це особливо актуалізується у зв'язку з ухваленням нового Закону України про прокуратуру, який має наблизити форми та методи прокурорського нагляду в нашій країні до загальноєвропейських стандартів, посилити реальні можливості органів прокуратури в забезпеченні прав, свобод і законних інтересів громадян.

У забезпеченні зазначених процесів важливу роль відіграє Венеціанська комісія, яка протягом усіх років незалежності України супроводжує з науково-експертного погляду проведення конституційної модернізації її правоохоронної системи, зокрема особлива увага приділяється питанням реформування організації й діяльності системи органів прокуратури.

Варто відзначити, що зазначена проблема досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій і міжнародно-правовій літературі. Зокрема, можна відзначити праці М.О. Баймуратова, Ю.О. Волошина, Л.Р. Грицаєнка, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, В.С. Зеленського, П.М. Каркача, О.Р. Михайленка, В.Ф. Погорілка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та інших видатних науковців.

Водночас додаткової розробки потребують питання міжнародного нагляду, експертного супроводження й моніторингу за впровадженням європейських правових стандартів діяльності органів прокуратури в сучасних європейських правових системах як із погляду теоретико-методологічного забезпечення вказаної діяльності міждержавних інституцій, так і в контексті конкретних практично-прикладних форм утілення таких стандартів у повсякденній функціональній ролі прокурорів у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина, особливу роль у чому відіграє Венеціанська комісія, зважаючи на її унікальні експертні можливості й загально визнаний політико-правовий авторитет.

Мета статті – дослідити теоретичні та практичні питання діяльності Венеціанської комісії щодо втілення європейських правових стандартів у діяльності органів прокуратури України на сучасному етапі.

Варто зазначити, що в процесі реформування прокуратури України велику роль відіграла й відіграє Венеціанська комісія. Вона кілька разів висловлювала свою думку щодо Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. Закон від 5 листопада 1991 р. й Законопроект від 14 липня 2000 р. коментувалися двома доповідачами Комісії (CDL(2001)128). По ще одному законопроекту Комісія затвердила свій висновок 8–9 жовтня 2004 р. (CDL-AD(2004)038). Пропоновані поправки до Конституції стосовно органів прокуратури були досліджені у висновку Комісії, прийнятому 13–14 жовтня 2006 р. (CDL-AD(2006)029) [1].

У попередніх висновках Венеціанська комісія вельми критично висловлювалася щодо закону про органи прокуратури в Україні. Комісія зазначила, що закон передбачає прокуратуру як «дуже потужний інститут, функції якого значно перевищують обсяг функцій, виконуваних прокурором у демократичній правовій державі». Цей інститут був названий прокуратурою радянського зразка. Зобов'язання України перед РЄ змушує її відійти від радянської моделі прокуратури. Венеціанська комісія так описує цю модель: «Обвинувачення в кримінальних справах у суді становило лише один аспект діяльності прокуратури; не менш важливу роль відіграла низка наглядових функцій. Коротко кажучи, прокуратура несла відповідальність за нагляд над законністю державного управління. Завдяки повноваженню «загального нагляду» прокуратура мала відстежувати продукування законів і підзаконних актів на нижчих рівнях урядування, розслідувати протиправні дії будь-яких державних органів або посадовців (і подавати відповідні протести) та отримувати і розглядати скарги громадян на подібні дії. Крім того, прокуратура наглядала за роботою поліції та тюрем і здійснювала нагляд на досудовому етапі кримінального провадження, приймаючи, зокрема, рішення по таких ключових питаннях, як досудове ув'язнення, обшук, арешт і прослуховування. Нарешті, від прокуратури очікувалося дослідження додержання законності в судовому провадженні. Нагляд за судовими слуханнями давав прокурорам на різних щаблях службової ієрархії право перегляду законності будь-якого судового вердикту, вироку чи рішення, яке вже набуло законної сили (після розгляду в порядку касації), і право опротестувати таке рішення, що означало подальший перегляд справи судом. Ще більшим занепокоєнням було те, що функція нагляду за законністю судового процесу означала додатковий обов'язок помічника прокурора, який здійснював обвинувачення у кримінальній справі, стежити за поведінкою судді та подавати відповідні протести. Це повноваження ставило прокурора в залі суду і над захисником, і над суддею як у теорії, так і на практиці».

Венеціанська комісія схвально поставилася до президентського проекту закону щодо внесення поправок до Конституції України, яким пропонувалося виключити зі статті 121 її п'ятий пункт, доданий у 2004 р., зазначивши таке: «Особливо позитивною є пропозиція скасувати повноваження прокурора, яке завжди суворо критикувалося Венеціанською комісією, – повноваження здійснювати «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Це положення є типовим прикладом, який нагадує стару систему радянської прокуратури. Отже, Комісія щиро вітає пропозиції щодо виключення цього положення з Конституції демократичної України й вважає таку пропозицію важливим кроком у напрямі виконання зобов'язання України перед Радою Європи, згідно з яким «роль і функції прокуратури зміняться (зокрема щодо здійснення загального контролю за законністю) з перетворенням цього інституту на орган, який відповідає стандартам Ради Європи» [1].

У висновку на проект Закону України «Про прокуратуру», запропонованому Міністром юстиції у 2009 р., Венеціанська комісія зазначила таке. У законопроекті зберігається характер прокуратури як

органу, який слідує радянській моделі прокуратури. У новому Законопроекті зовсім не враховані основні критичні зауваги, висловлені Венеціанською комісією в її попередніх висновках 2001, 2004 і 2006 рр. Відтак автори цього висновку утрималися від детальних, постатейних коментарів до тексту законопроекту й зосередилися на низці основних проблемних питань. Комісія відзначала, що стаття 121 Конституції України, прийнятої в 1996 р., покладає на прокуратуру такі функції: «... підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Конституція 1996 р. також містила таке перехідне положення: «Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування».

Отже, на думку Венеціанської комісії, під час затвердження Конституції 1996 р. вважалося, що функції нагляду за додержанням і застосуванням закону та функція попереднього слідства зберігатимуться за прокуратурою протягом короткого часу. Оскільки перехідні положення зберігали наявний порядок арешту, тримання під вартою й затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок проведення огляду та обшуку житла чи іншого володіння особи тільки на п'ять років, видається, що згадані вище повноваження мали б залишатися в органів прокуратури теж не більше ніж 5 років.

У 2004 р. до статті 121 було додане положення, яке поклало на прокуратуру п'яту функцію – «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами».

У висновку від 2004 р. [2] на Проект закону про внесення змін до закону про прокуратуру (Законопроект від 10 липня 2003 р. № 3757) Венеціанська комісія зазначила таке: «Ця функція ... є неприйнятною. Вона віддзеркалює пропозицію щодо внесення поправки до Конституції, яку було подано до Верховної Ради у 2003 р. і яка досі не набрала потрібної більшості голосів. У Висновку щодо проекту поправок до Конституції (CDL-AD(2003)19) Венеціанська комісія закликала Верховну Раду не приймати цю поправку, а Конституційний Суд України поставив під сумнів відповідність цієї самої пропонованої поправки принципу розподілу владних повноважень. Тим не менше в Законопроекті пропонується покласти цю функцію на прокуратуру. Якщо так станеться, то це призведе до надання постійного характеру прокурорській функції, котра, відповідно до перехідних положень Конституції України, замислювалася лише як тимчасова».

Більше того, хоча в перехідних положеннях передбачається, що генеральний прокурор надалі не здійснюватиме досудове слідство, а лише наглядатиме за ним, положення нового законопроекту передбачають такий контроль прокуратури над досудовим слідством, який іде значно далі, ніж звичайний нагляд. Із тексту статей 37-39 Законопроекту зрозуміло, що генеральний прокурор може давати органам досудового слідства інструкції, які є обов'язковими для виконання.

Відтак Законопроект наділяє прокуратуру функціями, які перевищують функції, котрі передбачені Конституцією, і не може не розглядатись як спроба анулювати рішення зменшити повноваження прокуратури протягом п'ятирічного періоду, яке було прийняте з Конституцією 1996 р.».

Стурбованість Венеціанської комісії викликало те, що, попри запропоновану поправку до Конституції, проект Закону України «Про прокуратуру» повертав в інший бік і прагнув зберегти згадану вище п'яту функцію органів прокуратури. Комісія вважала, що така функція замислюється як постійне повноваження прокуратури без будь-яких ознак тимчасовості цього повноваження. Увесь Законопроект справляє враження документа, який акцентує це повноваження. Як приклад вона наводила статтю 1 Закону, де засадна функція прокуратури сформульована так: «Прокуратура України ... здійснює покладені на неї функції із захисту від неправомірних посягань прав і законних інтересів людини і громадянина та інтересів держави і суспільства» [3].

Венеціанська комісія підкреслювала, що деякі представники України висувають аргумент, що такі широкі повноваження прокуратури виправдані слабкістю інших інститутів у захисті прав людини. Ця

ситуація створює свого роду вакуум для тих осіб, які воліють захистити власні права. У Висновку № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів «Про роль органів прокуратури поза сферою кримінального права» не виключається можливість певної ролі прокуратури в царині прав людини. Зокрема, в цьому документі сказано, що «роль органів прокуратури і обсяг їхніх повноважень, включаючи захист прав людини та інтересів суспільства, визначається внутрішнім законодавством Держав-учасниць. Наявність або відсутність і обсяг некарних функцій державних прокурорів глибоко коріняться в культурній спадщині, правових традиціях і конституційній історії націй». Отже, Консультативна рада європейських прокурорів стоїть на позиції, що конституційна історія та правові традиції кожної конкретної країни можуть виправдати виконання прокурорами певних некарних функцій. Однак ця аргументація може застосовуватися лише до демократичних правових традицій, сумісних із цінностями Ради Європи. В Україні ж єдиною наявною історичною моделлю є радянська (і царистська) модель прокуратури. Ця модель віддзеркалює недемократичне минуле, несумісна з європейськими стандартами та цінностями Ради Європи. Саме із цієї причини Україна під час вступу до Ради Європи мала взяти на себе зобов'язання щодо перетворення прокуратури на орган, який відповідатиме стандартам РЄ.

Відтак Венеціанська комісія дотримувалася погляду, що роль прокурора в захисті прав і свобод людини та громадянина має обмежуватися конкретними й чітко та вузько визначеними випадками. У Висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (CDL (2004) 038, п. 17) Венеціанська комісія зазначила таке: «Рекомендується обмежити таке представництво випадками, коли зачеплені інтереси суспільства й коли не виникає конфлікт з основоположними правами і свободами конкретної людини. Така людина має сама визначати, просити їй або не просити допомоги держави». Аналогічне «попередження» можна знайти в Рекомендації ПАРС 1604 (2003) про роль органів прокуратури в демократичному суспільстві: «Відносно функцій поза межами карного законодавства важливо, щоб будь-яка роль прокурорів у загальному захисті прав людини не породжувала жодного конфлікту інтересів або не була стримуючим чинником для осіб, які прагнуть захисту своїх прав державою».

Загалом ж, на думку експертів Венеціанської комісії, загальний захист прав людини не є належною сферою діяльності для органів прокуратури; краще, коли цим займається не прокуратура, а омбудсмен.

Отже, можна констатувати, що загалом Венеціанська комісія незрушно залишалась на позиціях, що розбудова старої за юридичним змістом системи наглядових функцій прокуратури з дуже широкими повноваженнями прокурорів є неприйнятною. Функції прокурора, які передбачають предметом нагляду відповідність актів, що видаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, стосуються прав і свобод людини та громадянина, вимогам Конституції й законів України; додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, трудові, особисті права і свободи людини та громадянина, захист їхньої честі й гідності, були закономірно визнані занадто широкими для європейської моделі функціональної ролі органів прокуратури.

Ці зауваження було враховано в новому Законі України «Про прокуратуру», положеннями якого за збереження окремих наглядових функцій прокуратура була позбавлена притаманної радянській моделі функції загального нагляду за додержанням законів у суспільних відносинах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
2. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо вступу України (Страсбург, 26 вересня 1995 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_589.
3. CDL-PI(2015)009-e Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)009-e).

REFERENCES

1. “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, available at : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
2. “Recommendation of the Parliamentary Assembly of Council of Europe on accession of Ukraine (Strasbourg, 26 September 1995)”, available at : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_589.
3. “CDL-PI(2015)009-e Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors”, available at : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)009-e).

УДК 314.151.3 – 054.73: 342.72/.73

РОЛЬ ОМБУДСМАНА З ПИТАНЬ МІГРАЦІЇ В ЗАХИСТІ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Агеєв О.Д., викладач

*Міжрегіональна академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, м. Київ, Україна
ageev@mlgroup.com.ua*

У статті розглядаються поняття мігранта та внутрішньо переміщених осіб, міжнародні стандарти і проблеми законодавчого закріплення й захисту прав внутрішньо переміщених осіб на національному рівні. Визначається консолідуюча роль і завдання омбудсмана з питань міграції у забезпеченні й захисті прав переселенців.

Ключові слова: міграція, мігрант, внутрішньо переміщена особа, права людини, омбудсман, спеціалізований омбудсман, функції.

РОЛЬ ОМБУДСМАНА ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

Агеєв А.Д.

*Межрегиональная академия управления персоналом, ул. Фрометивская, 2, г. Киев, Украина
ageev@mlgroup.com.ua*

В статье рассматриваются понятия внутренне перемещенных лиц, международные стандарты и проблемы законодательного закрепления и защиты их прав на национальном уровне. Определяются консолидирующая роль и задачи омбудсмена по вопросам миграции в обеспечении и защите прав переселенцев.

Ключевые слова: миграция, мигрант, внутренне перемещенное лицо, права человека, омбудсмен, специализированный омбудсмен, функции.

THE OMBUDSMAN ROLE REGARDING MIGRATION IN THE PROTECTION OF RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Ageev A.D.

*Interregional Academy of Personnel Management, str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine
ageev@mlgroup.com.ua*

The article considers the concept of internally displaced persons, international standards and problems of legal consolidation and protection of their rights at the national level. Determined consolidating the role and tasks of the Ombudsman on migration in securing and protecting the rights of immigrants.

Migration has become one of the major problems of population and is seen not only as a simple mechanical movement of people, but as a complex social process that affects many aspects of society. Along with the problems of emigration trend intensified internal population movements, caused by various factors. Of the UN, noting the growing awareness of the international community to the problems of internally displaced persons worldwide, including the presence among them of millions of people for whom this state has become protracted, emphasizes that the displaced persons have the same rights as other citizens of the country. As stated in resolution 64/162 of the UN “Protect IDPs and assistance” from 17.03.2010 g., Internally displaced persons shall enjoy, in full equality, the same provided for in international law and national legislation the rights and freedoms enjoyed other persons in their country. According to the guidelines adopted by the UN Human Rights Council on the implementation of the Framework Convention on “Protection, respect and protection” situations of movement of persons within the country is a situation of tension and unrest or disaster during which violated human rights, the situation of international and non-international armed conflicts. In n. 27 these guidelines stipulates that, along with judicial mechanisms States should provide effective and appropriate non-judicial grievance mechanisms that are part of the national system of