



**Проект Ради Європи
«Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні»**

30 січня 2024 року

ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

**ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО
УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ
ЛЮДИНИ» ТА ПОЛОЖЕНЬ ІНШИХ ВІДПОВІДНИХ ЗАКОНІВ**

**Підготував:
Саша Янкович, експерт Ради Європи**

Зміст

ЗМІСТ.....	2
ВСТУП І КОРОТКИЙ ВИКЛАД.....	3
ПРАВОВИЙ ОГЛЯД.....	4
Стаття 1.....	4
Стаття 2.....	5
Стаття 3.....	6
Стаття 4.....	7
Стаття 5.....	8
Стаття 6.....	8
Стаття 6-1.....	9
Стаття 7.....	9
Стаття 8.....	10
Стаття 9.....	11
Стаття 10.....	11
Стаття 11.....	12
Стаття 13.....	16
Стаття 14.....	17
Статті 15 і 16.....	17
Стаття 17.....	18
Стаття 17-1.....	19
Стаття 18.....	19
Стаття 19.....	20
Стаття 19-1.....	20
Стаття 19-2.....	20
Стаття 20.....	20
Стаття 21.....	21
Стаття 22.....	21
Стаття 27 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-ХІІ.....	22
Стаття 12 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР.....	22
Стаття 2-1 Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-ІІІ.....	22
Про надані норми Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 № 1906-ІV.....	22
стаття 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V.....	22
Запропоновані зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI.....	22
Стаття 5 Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI.....	23
Стаття 32 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII.....	23
Стаття 22 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI.....	23
Стаття 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-ІV.....	23
Стаття 364 та нововведена стаття 366-4 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 № 2341-ІІІ.....	23
Стаття 27 проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у кримінальному провадженні» від 13.04.2012 № 4651-VI.....	23
Стаття 10 проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».....	23
Стаття 7 проекту Закону України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».....	23

ВСТУП І КОРОТКИЙ ВИКЛАД

Правовий огляд (надалі - огляд) проекту змін (станом на 30.10.2023) до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі — Закон) проведено з метою сприяння органам влади України у подальшому вдосконаленні правової бази функціонування інституту Омбудсмена в Україні, за запитом Ради Європи.

Поправки, у переважній більшості змін, які вони мають на меті запровадити, відповідають міжнародним стандартам і передовій практиці. Деякі із запропонованих змін не суперечать цим стандартам і практикам, але і не досягають усіх бажаних результатів. Зрештою, деякі із запропонованих змін не узгоджують відповідний текст Закону із застосовними стандартами, тому їх слід виключити або переробити.

Ретельний характер цього огляду не слід тлумачити як ознаку того, що Закон і поправки до нього, підготовлені національними експертами, мають неналежну якість. Навпаки, комплексний підхід ґрунтувався на прагненні досягти найвищих стандартів та сприяти створенню якомога міцнішої правової бази для роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений чи Омбудсмен) відповідно до найкращих міжнародних практик та рекомендацій.

Основними джерелами міжнародних стандартів і передового досвіду, що використані в цьому огляді, стали Паризькі принципи («Принципи, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини»), схвалені Віденською всесвітньою конференцією з прав людини та Генеральною Асамблеєю ООН у 1993 році, беручи до уваги Загальні зауваження Підкомітету з акредитації, прийняті Бюро ГАНПЗУ (Глобального альянсу національних правозахисних установ, GANHRI) у 2018 році, а також Принципи захисту і сприяння інституту Омбудсмена («Венеційські принципи»), прийняті Венеційською комісією у 2019 році, з урахуванням Збірки висновків Венеційської комісії щодо інституту Омбудсмена від 6 травня 2022 року.

В огляді враховано висновки, отримані в ході двох раундів дуже продуктивних консультацій з Офісом Уповноваженого в Україні та коментарі до попереднього огляду (первинного проекту Закону), надані представниками Ради Європи Софіо Цакадзе та Вікторією Гальперіною.

Під час розробки проекту Закону було максимально ретельно дотримано юридичного стилю написання та термінології первинних текстів законів. Докладено максимальних зусиль, щоб не залишити поза увагою жодного важливого питання правових норм, які є предметом розгляду, однак застосовані стандарти належать до так званого «м'якого» права, тож постійно розвиваються. Вони також підлягають суб'єктивній інтерпретації та пріоритизації, тому жодних гарантії у цьому питанні не існує.

Під час підготовки огляду, зокрема, були використані такі міжнародні стандарти та відповідні документи:

- Принципи, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини («Паризькі принципи»)¹;
- Принципи захисту і сприяння інституту Омбудсмена («Венеційські принципи»)²;
- Загальні зауваження Підкомітету з акредитації до Паризьких принципів, прийняті Бюро ГАНПЗУ у 2018 році³ («Загальні зауваження»);
- Збірка висновків Венеційської комісії щодо інституту Омбудсмена⁴ («Збірка висновків ВК»);
- Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Резолюції: 1959 (2013) щодо зміцнення інституту Омбудсмена в Європі, жовтень 2013 р.; 2301 (2019) щодо інститутів Омбудсмена в Європі — потреба у встановленні спільних стандартів⁵
- Рекомендація CM/Rec(2019)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту Омбудсмена⁶;
- Рекомендація Комітету міністрів державам-членам про розвиток і зміцнення ефективних, плюралістичних і незалежних національних правозахисних інституцій⁷;
- Правовий висновок щодо проекту Закону України № 5019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», підготовлений Мареком Антоні Новіцкі у 2021 році⁸ («Висновок Новіцкі»);
- Рекомендації, спрямовані на приведення національної нормативно-правової бази у відповідність до найкращих практик ЄС у сфері прав людини, від групи з 12 експертів, 2017 р. («Рекомендації групи експертів»).

Автор огляду висловлює свою повагу Уповноваженому та українській владі за наполегливість в інституційному розвитку інституту українського Омбудсмена попри триваючу агресію Російської Федерації проти України та пов'язані з цим людські страждання та інші перешкоди. Автор висловлює вдячність Генеральному директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи (DG1), а також Офісу Ради Європи в Україні за те, що довірили йому підготовку правового огляду.

¹ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

² https://www.venice.coe.int/files/Publications/Venice_Principles_eng.pdf

³ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf

⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)022-e)

⁵ <https://pace.coe.int/en/files/20232/html>, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28161>

⁶ <https://rm.coe.int/090000168098392f>

⁷ <https://rm.coe.int/0900001680a1f4da>

⁸ Правовий висновок до проекту Закону України №5019 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, підготовлений М.Новіцкі в рамках спільного проекту “Європейський Союз та Рада Європи працюють разом задля посилення операційної спроможності Омбудсмана у захисті прав людини»: <https://rm.coe.int/legal-opinion-on-draft-law-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-no501/1680a4a4f8>

ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

Стаття 1

Основна місія Уповноваженого взята з Конституції України, в такий спосіб належним чином забезпечуючи відповідність найвищому національному джерелу права.

Щоб забезпечити всебічне тлумачення повноважень Уповноваженого, як того вимагають відповідні міжнародні стандарти, вирішальне значення має включення елементів «захисту», «контролю» та «просування» прав і свобод людини. Беручи до уваги, що наявна стаття 1 у поєднанні з іншими положеннями опосередковано досягає цієї мети, чітке перерахування цих трьох компонентів в діяльності Уповноваженого значно посилить чіткість і правову визначеність.

Використання терміну «права кожного» потенційно може призвести до непотрібної термінологічної дискусії щодо прав, які одні вважають груповими чи колективними правами, такими як право на мирні зібрання, тоді як інші вважають їх правами індивідуальними, які просто необхідно здійснювати колективно. З цієї причини рекомендується переглянути використання цього терміну.

Крім того, доцільно уникати сполучника «та» у фразі «... прав і свобод та захисту ...», оскільки це може сприйматися як доповнення до конституційно визначеного обсягу повноважень Уповноваженого.

Незалежність інституту Омбудсмена — важлива, і на ній слід наголосити в Законі якомога раніше.

Додатково, фразу «чинними міжнародними договорами» слід доповнити рештою джерел міжнародного права у сфері прав людини.

Покращена редакція статті 1 зі збереженням її нинішньої суті, правового стилю написання та з дотриманням обмежень, встановлених Конституцією, могла б звучати так:

«Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі — «Уповноважений»).

Уповноважений — це незалежний державний орган, на який покладено завдання щодо захисту, контролю та сприяння дотриманню прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України, її законами та нормативно-правовими актами, а також ратифікованими міжнародними договорами та іншими визнаними джерелами міжнародного права у сфері прав людини (далі — «права і свободи»).

Наведене вище формулювання зроблено з метою дотримання ієрархії правових джерел в Україні, як це вдалось зрозуміти експерту з доступних перекладів правових текстів, але його слід виправити, якщо таке розуміння виявилось неправильним.

Міжнародні стандарти підкреслюють важливість включення до повноважень Омбудсмена боротьби з неналежним врядуванням і забезпечення належного врядування. Таке включення підкреслює захист громадян від можливих зловживань зі сторони адміністративних органів та влади. Такі зловживання можуть мати різні форми, включаючи, серед іншого, недбалість і зволікання, брак професіоналізму та справедливості, брак аргументації під час ухвалення рішень, несправедливість і неповагу, невинуватення законних очікувань громадян, а також нехтування справжньою метою та цілями законів і нормативно-правових актів.

Тлумачення терміну «права громадянина» у визначенні повноважень Уповноваженого відповідно до статті 1 Закону про Уповноваженого (та статті 101 Конституції) дозволяє Уповноваженому розглядати випадки неналежного врядування і здійснювати нагляд за забезпеченням належного врядування для громадян попри відсутність прямої згадки в Законі. Це пояснюється визнанням того, що неналежне врядування найчастіше проявляється через порушення конкретних норм, зазвичай процедурних, дотримання яких владою можна віднести до категорії «права громадянина». Однак ці права не обов'язково належать до загальноновизнаного переліку прав людини. Таким чином, термін «права громадянина» тут тлумачиться як відмінний від терміну «права людини» в тому сенсі, що, хоча всі права людини становлять права громадянина, не всі права громадянина, викладені в законах і постановах країни, вважаються правами людини. Ця відмінність підкреслює широкий спектр повноважень Уповноваженого, що охоплює не тільки міжнародно визнані права людини та враховує інституційну роль Уповноваженого у попередженні неналежного та забезпеченні належного врядування.

Для правової визначеності, навчання та превенції доцільно чітко сформулювати в Законі, що повноваження Уповноваженого включають захист від неналежного врядування, що також охоплює право на належне врядування. Оскільки стаття 1 узгоджується зі статтею Конституції, в якій йдеться про Уповноваженого, рекомендується надати роз'яснення далі в Законі, додавши новий абзац до статті 3:

«У контексті цього Закону термін «права і свободи людини» належать до прав і свобод, прямо гарантованих, як такі, Конституцією та/або міжнародним законодавством про права людини, тоді як «права громадянина» охоплюють усі інші права і законні очікування, надані громадянам, як це передбачено Конституцією, законами та нормативно-правовими актами, включаючи гарантії належного врядування і запобігання небажаній адміністративній практиці, яку зазвичай називають неналежним врядуванням».

Беручи до уваги прагнення України до членства в ЄС, варто зазначити, що право на належне врядування гарантується Хартією ЄС про основні права та прямо захищається Омбудсменом ЄС.

Стандарти:

«1. Національна установа має бути наділена компетенцією сприяти правам людини і захищати їх» (Паризькі принципи, Розділ: Компетенція та відповідальність).

«Мандат Омбудсмена охоплює запобігання неналежному врядуванню та корекцію неналежного врядування, а також захист прав людини та основних свобод і сприяння їм» (Венеційський принцип №12).

«Національні інституції з прав людини (НПЛ) мають бути створені конституційним або законодавчим текстом, з належною деталізацією, аби гарантувати, що НПЛ мають чіткі повноваження і незалежність» (Загальне зауваження 1.1.).

«Усі НПЛ повинні бути законодавчо уповноважені виконувати конкретні функції як для сприяння правам людини, так і для їх захисту» (Загальне зауваження 1.2.).

«Для сприяння необхідному широкому тлумаченню повноважень Захисника прав людини було б доцільно, щоб Закон містив не лише термін «захист», а ще й «моніторинг» і «сприяння». Проте термін «захист» стоїть у тексті не окремо, йому передує дієслово «реалізувати», яке вже має широке значення. Водночас функція моніторингу за врядуванням за допомогою можливості видавати рекомендації є настільки базовою для ролі інституту Омбудсмена, як це зазвичай сприймається в країнах, що її слід чітко розглядати як таку, що належить до повноважень Захисника, як наразі проголошено в Конституції Вірменії» (CDL-AD(2006)038 — Висновок щодо поправок до закону про Захисника прав людини Вірменії, ухвалений Венеційською комісією на її 69-му пленарному засіданні, Венеція, 15–16 грудня, 2006 р.).

«Мандат Омбудсмена включає запобігання та реагування на неналежне врядування, а також захист прав людини та основних свобод і сприяння їм» (Венеційський принцип № 12).

«Держави впроваджують моделі, які повністю відповідають цим Принципам, зміцнюють інституцію та підвищують рівень захисту та сприяння правам людини та основним свободам в країні» (Венеційський принцип №5).

«... рекомендовано підвищувати обізнаність щодо права на належне врядування через законодавчі зміни» (Пункт 14 Рекомендацій групи експертів).

«Забезпечити інститутам Омбудсмена та медіатора, там де вони існують, необхідну конституційну та законодавчу базу, а також державну підтримку і захист, адекватні фінансові ресурси для підбору персоналу та інших бюджетних потреб, надати широкі повноваження для всіх державних служб; повноваження, необхідні для того, щоб гарантувати наявність інструментів, необхідних для виявлення та вирішення проблем неналежного врядування, ретельного розслідування та оприлюднення результатів, а також усіх інших належних засобів забезпечення ефективного і незалежного виконання повноважень і зміцнення легітимності та довіри до їхніх дій, як механізмів сприяння і захисту прав людини та належного врядування й поваги до верховенства права»; (d) Передбачити чіткі повноваження інститутів Омбудсмена та медіатора, там де вони існують, для запобігання та належного реагування на будь-які неправомірні дії та неналежне врядування, сприяння та захисту прав людини, а також звітування про їхню діяльність, якщо це буде доцільно, як у цілому, так і з окремих питань» (Резолюція ООН A/RES/75/186 про роль інститутів Омбудсмена та медіаторів у сприянні та захисті прав людини, належного врядування та верховенства права), пункт 2.b.).

Стаття 2

Цією статтею визначаються повноваження Уповноваженого за таким поєднанням індивідуальних та територіальних критеріїв:

1. Особи, які мають громадянство України, незалежно від місця їхнього перебування, як у межах країни, так і за її межами, без застереження щодо походження органів влади, які мають забезпечити їхні права і свободи у конкретній справі, та
2. усі інші особи (незалежно від їхнього громадянства), які перебувають на території України, коли діяльність органів влади України всіх рівнів порушує їхні права і свободи.

Наявні формулювання, принаймні в наданому перекладі англійською мовою, схоже, не дозволяють Уповноваженому захищати права та свободи всіх людей (не обмежуючись громадянами України) від потенційних неправомірних дій з боку органів влади України — їхніх посадових осіб і персоналу, що виконує обов'язки на офіційній посаді за кордоном, наприклад, української дипломатичної та консульської служби або співробітників миротворчих місій. Крім того, здається, що нинішнє формулювання не охоплює на юридичних осіб та групи осіб з колективними правами та законними інтересами попри чіткі гарантії їхнього захисту, викладені в інших частинах закону.

Рекомендується доопрацювати перший параграф статті, щоб забезпечити застосування Закону до українських органів влади за кордоном, а також зробити загальний текст Закону більш узгодженим. Наведене нижче формулювання є дуже обережним, щоб не бути надто амбітним стосовно повноважень Уповноваженого щодо вирішення питань за кордоном, і тому в цій ситуації спрямоване на захист лише українських громадян, але не юридичних осіб, організацій чи груп, пов'язаних з Україною.

Пропонується викласти параграф 1 статті 2 трьома параграфами в такій редакції:

«Сфера застосування Закону поширюється на захист прав і свобод усіх громадян України, як в країні, так і за кордоном.

Закон також поширюється на усіх фізичних осіб, юридичних осіб чи групи осіб, незалежно від їхнього громадянства, місця реєстрації чи будь-якого іншого статусу чи ознак, якщо діяльність органів державної влади України, в країні та за кордоном, порушує їхні права і свободи.

У контексті цього Закону орган державної влади — це орган влади на рівні держави, місцевого самоврядування чи іншого наявного рівня; підприємство, установа, орган, організація, юридична чи фізична особа або будь-який інший суб'єкт, на якого згідно із законом покладено державні повноваження чи надання публічних послуг, незалежно від його організаційно-правової форми та форми власності (далі — органи державної влади)».

Включення фізичних осіб до редакції запропонованої норми підтверджує, що, окрім державних органів та юридичних осіб, фізичні особи також можуть бути уповноважені законом на здійснення державних функцій чи надання державних послуг. У багатьох правових системах цей аспект стосується державних нотаріусів або виконавців державних рішень (тих, хто відповідає за виконання рішень). Нинішній правовий ландшафт в Україні може вже відображати цей аспект чи відображатиме його в майбутньому. Визначення мандату Уповноваженого в Конституції передбачає цей сучасний аспект його чи її повноважень, і цю можливість слід використати для забезпечення якнайширшого охоплення Законом.

Загальноприйнятим є те, що під «роботою органу державної влади» розуміють не лише дії посадових осіб, а й державних службовців, штатних працівників, найманого персоналу та всіх інших осіб, поведінку яких можна обґрунтовано віднести до відповідного органу державної влади. Якщо цей аспект не є загальнозрозумілим, наведене вище пояснення можна легко перетворити на норму. Однак, щоб уникнути більш обмежувального тлумачення, яке мало б неправомірно звужити сферу застосування закону, вираз «... та їхніх посадових осіб» слід виключити з формулювання статті 2 та у всіх подібних випадках.

Стандарти:

«Будь-яка фізична або юридична особа, в тому числі громадська організація, має право на вільний, безперешкодний та безоплатний доступ до Омбудсмена, а також на подання скарги» (Венеційський принцип № 16).

«Повноваження Омбудсмена охоплюють всі послуги загального інтересу та громадські послуги, що надаються суспільству, незалежно від того, чи надаються вони державою, муніципалітетами, державними органами чи приватними особами» (Венеційський принцип № 13, параграф 2).

«Венеційська комісія рекомендує поширити повноваження Уповноваженого на заявників, які належать до всіх фізичних і юридичних осіб, що знаходяться під юрисдикцією Республіки Казахстан. Замість формулювання «на території Республіки Казахстан», краще було б посилатися на будь-яку фізичну або юридичну особу, яка перебуває під юрисдикцією органів влади Республіки Казахстан. Таке формулювання включатиме, наприклад, осіб, які перебувають під юрисдикцією таких органів, як посольства і консульства. Воно також включатиме осіб, які проживають в інших країнах, але яким потрібно, наприклад, звернутися до влади Казахстану за певними дозволами тощо» (CDL-AD(2021)049 — Висновок щодо проекту закону «Про Уповноваженого з прав людини», ухвалений Венеційською комісією на її 129-му пленарному засіданні (Венеція та онлайн, 10–11 грудня, 2021 р.).

«Уповноважений, загалом, має мати право розглядати справи проти «органів державної влади та місцевого самоврядування», а не «їхніх посадових осіб», оскільки існує презумпція, що ці посадові особи діють від імені цих органів» (Висновок експерта Новіцкі).

Стаття 3

Більшу частину положень статті 3 можна вважати вже розглянутою, у разі якщо надані до попередніх статей пропозиції враховано, та, відповідно, відображено в решті тексту. У цьому випадку статтю 3 можна викласти в такій редакції:

«Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є забезпечення належної діяльності органів державної влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зокрема таким чином:

- 1) Забезпечувати захист через здійснення контролю та нагляду за діяльністю органів державної влади шляхом проведення розслідувань у конкретних справах і системних питаннях та надання рекомендацій щодо заходів, спрямованих на відновлення порушених прав і свобод й недопущення подібних правопорушень у майбутньому;*
- 2) Вживати негайних заходів щодо припинення погроз чи порушень прав і свобод осіб, позбавлених волі, а також усіх актів покарання щодо тих, хто співпрацює з Уповноваженим під час виконання його функцій, особливо викривачів і свідків, та застосовувати відповідні процедури проти винних у скоєнні таких дій;*
- 3) Здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади щодо дотримання прав і свобод в цілому та надавати рекомендації щодо заходів, спрямованих на покращення ситуації;*
- 4) Співпрацювати із судовими органами в країні та за кордоном, у тому числі діяти як *amicus curiae*, порушувати справи в судових органах і сприяти виконанню їхніх рішень;*
- 5) Звітувати у формі річних і спеціальних доповідей з питань, віднесених до повноважень Уповноваженого;*

- 6) Здійснювати просвітницьку діяльність і навчання, проводити дослідження, обмін інформацією та підвищувати обізнаність громадськості; співпрацювати з окремими особами, організаціями громадянського суспільства, професійними асоціаціями та профспілками, юридичними особами, іншими інститутами Омбудсмена та суб'єктами в Україні та за кордоном задля захисту, контролю і сприяння правам і свободам;
- 7) Сприяти приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність із Конституцією України, міжнародними стандартами та передовим досвідом у цій галузі;
- 8) Здійснювати міжнародне співробітництво у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 9) Інші дії, передбачені цим та іншими чинними законами.

В тому числі це включає роботу у сфері протидії дискримінації, захисту персональних даних і прав дитини».

Примітка: Доповнення до статті 3 міститься в коментарі до статті 1.

Стандарти:

«Омбудсмен має дискреційні повноваження, за власною ініціативою або в результаті скарги, розслідувати справи з належним урахуванням доступних адміністративних засобів правового захисту ...» (Венеційській принцип № 16).

«Омбудсмен має повноваження направляти індивідуальні рекомендації будь-яким органам чи установам, що належать до компетенції Інституції ...» (Венеційський принцип № 17).

«Вільно розглядати будь-які питання, що належать до його компетенції, незалежно від того, подані вони Урядом або розглядаються ним без звернення до вищого органу влади, за пропозицією його членів або будь-якого заявника» (Паризькі принципи, розділ «Методи роботи»).

«... Омбудсмен має право опитувати чи вимагати письмові пояснення від посадових осіб та органів влади, а також приділяти особливу увагу та захищати викривачів у державному секторі» (Венеційський принцип № 16).

«Заслуховувати будь-яку особу та отримувати будь-яку інформацію та будь-які документи, необхідні для оцінки ситуацій, що належать до його компетенції» (Паризькі принципи, розділ «Методи роботи», рядок /b/ та всі інші рядки в цьому розділі).

«Національна інституція може бути уповноважена заслуховувати й розглядати скарги та петиції, що стосуються окремих ситуацій ... /d/ Надання рекомендацій компетентним органам, особливо шляхом внесення правок або змін до законів, правил та адміністративної практики, особливо якщо вони створюють складнощі для осіб, які звертаються зі скаргами з метою відстоювання своїх прав» (Паризькі принципи — Додаткові принципи щодо статусу комісій з квазіюрисдикційною компетенцією).

«19. За результатами розслідування, Омбудсмен має мати повноваження оскаржити конституційність законів і нормативно-правових актів або загальних адміністративних актів. Також бажано, щоб Омбудсмен мав право брати участь у засіданнях відповідних судових органів і судах» (Венеційській принцип № 19).

«(g) З огляду на фундаментальну роль, яку відіграють неурядові організації в розширенні роботи національних інституцій, розвивати відносини з неурядовими організаціями, що займаються сприянням і захистом прав людини, економічним і соціальним розвитком, боротьбою з расизмом, захистом особливо вразливих груп (особливо дітей, працівників-мігрантів, біженців, осіб з фізичними і розумовими вадами) або працюють у спеціалізованих сферах» (Паризькі принципи, розділ «Методи роботи»).

(g) Інформувати про ситуацію у сфері прав людини та зусилля у боротьбі проти всіх форм дискримінації, зокрема расової, за допомогою підвищення обізнаності громадськості, особливо шляхом інформування та навчання, а також використання всіх засобів масової інформації (Паризькі принципи, розділ «Компетенція та відповідальність»).

«9.5. Сприяти створенню «сприятливого для Омбудсмена клімату», зокрема, гарантуючи легкий та безперешкодний доступ до інститутів Омбудсмена, забезпечити цим установам достатні фінансові і людські ресурси та дозволити вільно співпрацювати з колегами в інших країнах та міжнародними асоціаціями Омбудсменів» (Резолюція 2301(2019) Інституту Омбудсмена в Європі — Необхідність у наборі загальних стандартів).

Стаття 4

Незалежність – це принципово важливий і незамінний аспект інституту Омбудсмена. Це означає, серед іншого, що Омбудсмен повинен працювати без вказівок або необґрунтованого впливу зовнішніх суб'єктів, незалежно від того, чи презентують вони державні органи влади чи інших суб'єктів. Це стосується й органу, який призначив Уповноваженого, а саме Верховної Ради. Водночас визнається, що Уповноважений регулярно враховує різноманітні чинники при формуванні позиції з певних питань, в тому числі думку експертів, науковців і громадськості. Хоча ці чинники, безперечно, впливають на Уповноваженого, їхній вплив має розумні межі. Це гарантує, що Омбудсмен не ізольований від суспільства, але зберігає свободу формувати думку та вживати заходів на основі власних знань, досвіду і ретельної оцінки всіх належних факторів.

Тому пропонується розширити перше речення статті 4 параграфа 2 таким чином:

«Уповноважений виконує свої обов'язки незалежно, не може отримувати та виконувати вказівки від будь-якого органу чи посадової особи».

Стандарти:

«Омбудсмен не повинен отримувати та виконувати будь-які вказівки від будь-яких органів влади» (Венеційській принцип № 14).

Стаття 5

Запропоновані зміни до статті 5 параграфа 1 стосуються розробки вимог до посади Уповноваженого. Усі запропоновані критерії/умови виглядають пропорційними та обґрунтованими в межах законного розсуду національного парламенту. Однак, є один аспект, який варто додати, виходячи з того, що Омбудсмен (Уповноважений) є посадовою особою, успіх роботи якої вирішальним чином залежить від особистого авторитету. Відповідно до Венеційської комісії, головною вимогою до Омбудсмена є висока повага і довіра в суспільстві.

Тому у параграфі 1 статті 5 доцільно після слів «має високі моральні якості» або замість них додати: «..., за свої моральні якості та соціальну чутливість, користується великою повагою та авторитетною довірою серед громадян ...»

Крім того, наприкінці параграфа 1 статті 5 додати: «... і не вийшов на пенсію».

Стандарти:

«Проте у загальних рисах можна сказати, що основне значення видалення посилань, подібних до тих, що тут наведені, полягає в тому, щоб підтвердити суттєву вимогу до особи захисника, яка користується високою повагою і довірою в суспільстві, що є надзвичайно важливим і, звичайно, проголошується в Конституції як основна умова до правомірності обіймати цю посаду» (CDL-AD(2006)038 — Висновок щодо змін до закону про захисника прав людини Вірменії, ухвалений Венеційською комісією на її 69-му пленарному засіданні (Венеція, 15–16 грудня, 2006 р.).

«Отже, добра репутація особи в суспільстві та визнаний досвід у сфері прав людини є важливими складовими для цієї посади» (CDL-AD(2015)034 — Висновок щодо проекту Закону про Омбудсмена Боснії та Герцеговини, ухваленого Венеційською комісією на її 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23–24 жовтня, 2015 р.).

«Критерії для призначення на посаду Омбудсмена мають бути достатньо широкими задля заохочення широкого кола належних кандидатів. Основними критеріями є високі моральні якості, доброчесність і відповідний професійний досвід й знання, у тому числі у сфері прав людини та основних свобод» (Венеційський принцип №8).

Стаття 6

Процедура висунення кандидатів на посаду Уповноваженого відповідає міжнародним стандартам. Вона передбачає публічний конкурс і може вважатися публічною, прозорою, такою, що базується на професійних якостях кандидата, об'єктивною та передбаченою законом. Похвально, що правила висунення включають як політичних представників, так і представників громадянського суспільства. Ця позитивна оцінка справедлива лише за умови, що з контексту добре зрозуміло, що пропозиції подаються «до» спікера Парламенту, а не, як насправді зазначено у перекладі проекту Закону, «ним». У малоймовірному випадку, коли пропозиції справді вносить Голова Верховної Ради, тоді громадські об'єднання, наукові установи та професійні організації у сфері захисту прав людини виступатимуть лише ініціаторами, залишеного на розсуд голови Верховної Ради рішення, кого призначити кандидатом. У такому разі висновок щодо цієї норми буде негативним. Деякі експерти пропонують, як оптимальне рішення, що будь-хто може претендувати на посаду Уповноваженого безпосередньо, без пропозицій від будь-якої конкретної організації. Автор цього правового огляду не поділяє цю думку цілком, оскільки посада Уповноваженого потребує високого особистого авторитету в суспільстві, показником якого цілком може бути висунення на посаду відповідною правозахисною організацією.

Позитивно оцінюється пропозиція щодо перевірки та початкового відбору кандидатів Конкурсною комісією, до складу якої входять як члени парламентського Комітету, так і зовнішні експерти з правозахисних організацій та наукових кіл, що гарантує прозоре, публічне оцінювання, яке базується на професійних якостях кандидата.

Утім, доцільно було б передбачити, щоб оголошення про висунення кандидатів в Уповноважені було розміщено не лише на офіційному веб-сайті Верховної Ради.

Параграф 3 статті 6 рекомендується продовжити словами: «..., та іншими способами, особливо через медіа».

Оскільки багато аспектів роботи Конкурсної комісії ще потребують додаткового уточнення в Регламенті, який затверджується Комітетом, надзвичайно важливо, щоб Регламент зберігав дух цього законодавчого положення, закликаючи до публічності, прозорості, об'єктивності, об'єктивного оцінювання кандидатів, що базується на їх професійних якостях.

У проєкті Закону, здається, залишилось поза увагою питання про те, що станеться, якщо рішення Конкурсної комісії не буде погоджено Комітетом. Рекомендується стисло врегулювати це питання.

Стандарти:

«Омбудсмен обирається або призначається відповідно до процедур, які максимально зміцнюють авторитет, неупередженість, незалежність і легітимність Інституту» (Венеційські принципи № 6).

«Процедура відбору кандидатів включає публічний конкурс і є публічною, прозорою, ґрунтується на професійних якостях кандидата об'єктивною та передбаченою законодавством» (Венеційський принцип № 7).

«Омбудсмен обирається або призначається відповідно до процедур, які максимально зміцнюють авторитет, неупередженість, незалежність і легітимність Інституту» (Венеційський принцип № 6).

«Підсумовуючи, Комісія рекомендує переглянути положення, що стосуються обрання Уповноваженого, щоб вони відповідали положенням, закріпленим у Венеційських принципах, зокрема, передбачаючи публічну і прозору процедуру відбору, що включає публічне оголошення, тестування і укладання списку кандидатів, вибори кваліфікованою більшістю, довший строк повноважень і, бажано, без права поновлення». CDL-AD(2021)049 — Висновок щодо проєкту Закону «Про Уповноваженого з прав людини», ухвалений Венеційською комісією на її 129-му пленарному засіданні (Венеція та онлайн, 10–11 грудня 2021 р.).

Стаття 6-1

Наявна норма передбачає, що Уповноважений може бути обраний лише простою більшістю голосів з додатковою умовою, що за кандидата, який переможе, проголосує також більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Це положення виглядає не зовсім узгодженою з відповідними міжнародними рекомендаціями, оскільки додаткова умова не вимагає «кваліфікованої» більшості. Повна відповідність вимагала б більш ніж простої більшості голосів членів парламенту, наприклад двох третин або трьох п'ятих. Проте, враховуючи те, що Конституція України регулює вибори посадових осіб у парламенті, зрозуміло, що бажана зміна у бік кваліфікованої більшості не може бути досягнута, доки це не передбачено Конституцією. Тому це зауваження слід переглянути, коли (і якщо) Конституція країни зазнає наступного перегляду.

У проєкті Закону визначено тривалість повноважень у 5 (п'ять) років з можливістю одного поновлення. Однак, як найновіший стандарт, Венеційська комісія рекомендує один мандат на 7 (сім) або більше років без можливості поновлення.

Доцільно змінити параграф 6 статті 6-1 проєкту Закону у такій редакції: «Уповноважений призначається строком на 9 (дев'ять) років, який починається з дня складення ним присяги. Цей строк не може бути поновлений два рази поспіль».

Якщо таке чи подібне формулювання з такою самою метою буде прийняте, Законом також має бути врегульовано питання застосування цієї норми до діючого Уповноваженого. У деяких країнах це вирішено через положення про те, що строк повноважень чинного Омбудсмена не піддається рахунку (фактично це дозволяє чинному Омбудсмену обіймати посаду два строки, навіть якщо позитивне законодавство передбачає лише один). Оскільки немає конкретних рекомендацій міжнародних органів щодо вирішення цієї дилеми, не варто застосовувати вище згадане вирішення цього питання, оскільки воно потенційно може скомпрометувати добросовісність Омбудсмена.

Питання перебування Уповноваженого на посаді після завершення строку повноважень викликає занепокоєння: якщо Уповноважений, строк повноважень якого закінчився, залишатиметься на посаді протягом тривалого часу, це може підірвати легітимність його посади. Крім того, чинна норма в її нинішньому вигляді, може позбавити пріоритетності питання вчасного обрання (нового) Уповноваженого.

Тому, наприкінці параграфа 7 (останнього параграфа) статті 6-1 рекомендується додати: «...але не більше ніж протягом шести місяців з дня закінчення повноважень, за винятком випадків, коли парламент не може зібратися. У такому випадку продовження повноважень триватиме до наступної сесії парламенту».

Стандарти:

«Бажано, щоб Омбудсмен обирався парламентом відповідною кваліфікованою більшістю голосів» (Венеційський принцип № 6).

«Строк повноважень Омбудсмена має бути довшим за повноваження органу, який його призначає. Строк повноважень бажано обмежувати одним терміном без можливості переобрання; у будь-якому разі повноваження Омбудсмена можуть бути продовжені лише один раз. Бажано, щоб єдиний термін був не менше семи років» (Венеційський принцип № 10).

Стаття 7

Рекомендується врахувати наступне: у тексті присяги, який міститься в параграфі 1 статті 7 можна додати фразу, якою підкреслити міжнародний аспект прав людини та їх захисту Уповноваженим:

«... Конституції України, законів України та міжнародного права у сфері прав людини ...».

Стандарти

«Сприяти та забезпечувати гармонізацію національного законодавства, нормативно-правових актів і практики з міжнародними документами у сфері прав людини, учасницею яких є держава, та їх ефективне виконання» (Паризькі принципи, розділ «Компетенція та відповідальність», пункт 3b).

Стаття 8

У параграфі 1 статті 8 вираз «іншої творчої діяльності» може бути (надто) нечітким, щоб служити правовим стандартом, а також (невірно) передбачати, що діяльність, яку заборонено, за своєю суттю є нетворчою. Застереження про несумісність існують, щоб зменшити ймовірність конфлікту інтересів і сприяти об'єктивності та незалежності Уповноваженого в кожній ситуації. Однак, слід мати на увазі, що життя Уповноваженого не закінчується після закінчення його/її повноважень, і що він або вона не повинні бути позбавлені професійного розвитку і належних професійних можливостей у майбутньому.

Очікується, що Уповноважений, представники та співробітники його/її Секретаріату будуть діяти не лише законно (це мінімум), а й дотримуватись найвищих етичних стандартів. Особливо це пов'язано з важливістю високого особистого авторитету, яким має користуватися у суспільстві особа, яка обіймає цю посаду.

Обмеження прав Уповноваженого, ймовірно, виглядало би більш пропорційним, якби стаття 8 містила таке формулювання:

«Протягом строку своїх повноважень Уповноважений не повинен здійснювати будь-яку діяльність, яка могла б поставити під загрозу або зменшити його або її незалежність, неупередженість, результати або довіру громадськості, і зокрема не має обіймати або виконувати будь-яку іншу політичну чи професійну функцію, посаду чи роботу, за винятком безоплатної освітньої або наукової діяльності в країні, а також освітньої, наукової та правозахисної діяльності за кордоном.

Уповноважений ухвалює кодекс етики, щоб забезпечити дотримання найвищих етичних принципів і стандартів для себе та співробітників свого Секретаріату, і встановлює внутрішніми актами механізм забезпечення обов'язковості, знання та дотримання кодексу».

Проте слід зазначити, що обмеження прав і законних інтересів Уповноваженого з прав людини необхідно компенсувати порівняно високою заробітною платою й іншими компенсаціями та гарантіями, пов'язаними з роботою та кар'єрою. Рівень зарплати часто встановлюється на рівні зарплати іншого високопоставленого чиновника, наприклад, голови Конституційного суду. Тому цю гарантію (щодо заробітної плати Уповноваженого) доцільно хоча б включити в текст проекту Закону.

Законне обмеження громадянських прав також має базуватись на підставах, визначених в Конституції.

Формулювання норми про кодекс етики покликане забезпечити створення всієї етичної інфраструктури, а не просто прийняття кодексу, який інакше міг би залишитися чисто теоретичним і непридатним до виконання документом.

Стандарти:

«Омбудсмен обирається або призначається відповідно до процедур, які максимально зміцнюють авторитет, неупередженість, незалежність і легітимність Інституту» (Венеційський принцип № 6).

«Протягом свого строку повноважень Омбудсмен не повинен займатися політичною, адміністративною чи професійною діяльністю, несумісною з його незалежністю чи неупередженістю. Омбудсмен та його/її співробітники зобов'язані дотримуватися саморегульованих етичних кодексів» (Венеційський принцип № 9).

«Розробники можуть розглянути можливість дозволити Омбудсмену [та] його чи її заступникам займатися викладацькою діяльністю. Проте, було б краще замінити перелік державних посад, які не може обіймати Омбудсмен, більш вичерпним положенням про те, що Омбудсмен не повинен обіймати посади, які є несумісними з належним виконанням його або її службових обов'язків або з його або її неупередженістю і довірою суспільства» (CDL-AD(2004)041 — Спільний висновок Венеційської комісії, Уповноваженого з прав людини та Генерального директорату з прав людини Ради Європи щодо проекту Закону про Омбудсмена Сербії, ухвалений Венеційською комісією на її 61-му Пленарному засіданні).

«Посада державного прокурора не повинна бути сумісною з іншою функцією чи професією, у державній чи приватній сфері, або з належністю до політичних партій чи профспілок. Згодом вона може бути сумісною з лекціями, але навіть у такому випадку діяльність має здійснюватися без винагороди» (CDL-AD(2003)007 — Висновок щодо проекту закону про державного прокурора «Колишньої Югославської Республіки Македонія, прийнятий Венеційською комісією на її 54-му Пленарному засіданні).

Стаття 9

Здається, що положення про звільнення значною мірою, але не повністю відповідають міжнародним стандартам, які вимагають вичерпного переліку чітких і обґрунтованих причин для звільнення, а також прозорої та добре врегульованої процедури в парламенті (що включає можливість для Уповноваженого бути почутим), і такий самий тип парламентського голосування, як і при призначенні, або складніший. Враховуючи нестандартну більшість, необхідну для призначення, Закон можна вдосконалити, запровадивши запит на кваліфіковану більшість для звільнення Уповноваженого, оскільки Конституція цього не забороняє.

Отже, до параграфу 3 статті 9 проєкту Закону пропонується внести зміни та доповнити такими положеннями:

Після слів «... строку, на який його обрано ...» та перед словами «... виключно у разі:» вставити «двома третинами від загального складу».

Норма, яка дозволяє парламенту звільнити Уповноваженого з посади за «порушення присяги», видається найслабшою стороною цієї статті. Вона надто нечітка, щоб відповідати критеріям, встановленим міжнародними стандартами, тому її рекомендується видалити. Лише якщо для цієї конкретної причини звільнення буде потрібна дуже висока більшість голосів у парламенті (наприклад, чотири п'ятих), може вважатися доречним, що парламент звільняє Уповноваженого з причини, пов'язаної зі змістом присяги, яку все одно потрібно визначити точніше, наприклад, через таке формулювання: *«постійне та грубе нехтування обов'язком захищати права та свободи та/або поважати Конституцію, а також після заслуховування висновку Конституційного Суду щодо цього питання».* Звісно, звільнення було б можливе лише після надання Уповноваженому можливості виступити у парламенті та відповісти на відповідні звинувачення. Отже, закон, який регулює роботу Конституційного суду, мав би передбачити обов'язок Конституційного суду надавати відповідний висновок на запит парламенту.

Припускається, що припинення повноважень Уповноваженого на підставі «вироку суду щодо нього чи неї» в оригінальному тексті Закону стосується остаточного вироку суду, який набрав законної сили. Виключно, якщо йдеться саме про це, то не може бути висунуто жодних заперечень щодо цієї конкретної підстави звільнення.

Стандарти:

«Омбудсмен може бути звільнений з посади лише за наявності вичерпного переліку чітких і розумних умов, встановлених законом. Вони стосуються виключно таких основних критеріїв, як «недієздатність» або «нездатність виконувати посадові обов'язки», «неналежна поведінка», які мають дуже вузьке тлумачення. Парламентська більшість, яка необхідна для усунення — парламентом або судом на вимогу парламенту — має бути рівною, а бажано, вищою, ніж та, яка потрібна для обрання на посаду. Процедура усунення має бути публічною, прозорою та передбаченою законом» (Венеційський принцип № 11).

«Звільнення повинно бути здійснене в суворій відповідності до всіх матеріальних і процесуальних вимог, передбачених законом. Підстави для звільнення мають бути чітко визначені та відповідним чином обмежені лише тими діями, що негативно впливають на здатність члена виконувати свої повноваження. У відповідних випадках законодавство має вказувати, що застосування конкретної підстави має бути підкріплено рішенням незалежного органу з відповідною юрисдикцією. Звільнення не повинно допускатися виключно на підставі дискреційних повноважень органів, що призначають на посаду» (Загальне зауваження 2.1 Паризьких принципів).

Стаття 10

Варто звернути увагу на те, щоб не надавати Голові Секретаріату повноваження призначати та звільняти працівників Секретаріату, в тому числі, за відсутності Уповноваженого. Лише за обставин, чітко передбачених відповідним законодавством про трудові відносини (наприклад, невихід на роботу протягом 5 днів без поважної причини, як це передбачено трудовим законодавством деяких інших країн), збереження таких повноважень за Головою Секретаріату може бути виправданим лише у випадку, коли Уповноваженого не було призначено на посаду.

Надмірним видається також надання Голові Секретаріату повноважень представляти Секретаріат у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими органами в країні та за кордоном. Власне, виникає питання - навіщо Секретаріату взагалі мати власні «відносини» з державними та місцевими органами влади, вирішувати комерційні і, можливо, адміністративні питання? Функції Омбудсмена (Уповноваженого) покладені на особу, призначену на цю високу посаду, Конституцією та Законом. Секретаріат існує, щоб підтримувати та сприяти виконанню його/її функції, і він не має власної державної функції (повноважень).

Те, що Секретаріат є самостійною юридичною особою, а отже, має власний банківський рахунок і печатку, можна розуміти як результат необхідності для Уповноваженого не займатися (і не нести юридичну відповідальність) справами, які насправді не стосуються захисту прав і свобод громадянина і людини (наприклад, державні закупівлі). Тільки в цьому сенсі це може бути виправданим. У разі якщо тільки висловлені занепокоєння щодо положення про Секретаріат не спричинені неточним перекладом, відповідні норми слід переглянути.

Норми не повинні бути сформульовані у спосіб, що призводить до висновку, що керівник Секретаріату певним чином замінює Уповноваженого, у разі якщо посада є вакантною. Розв'язання питання щодо заміщення Уповноваженого у разі звільнення з посади або тимчасової непрацездатності Уповноваженого складне і важливе. Воно має бути чітко регламентованим. Схоже (але не точно), що розробники проєкту Закону не мали наміру пропонувати ідею заміщення Уповноваженого, якщо посада є вакантною. Такий вибір є (був

би) виправданим з тієї причини, що, крім Уповноваженого, жодна інша посадова особа в установі не призначається парламентом, який є демократично обраним органом, від якого і походить легітимність. Навіть титул «Уповноважений Верховної Ради України» свідчить про те, що перебування на цій посаді особи, яку не призначає парламент, навіть як «в.о. Уповноваженого», не матиме відповідної легітимності, яка є принциповою для цієї посади. Додатково, якщо парламент знає, що ніхто не може замінити «відсутнього» Омбудсмена, пріоритет його призначення буде значно вищим. Таким чином, в конкретних українських реаліях причини не мати особи, яка би заміщувала Омбудсмена, переважають над необхідністю того, щоб хтось весь час виконував його/її функції (в країнах, де парламент (все ще) призначає заступників Омбудсмена, використання одного з них як тимчасової заміни виглядає більш виправданим).

Наведені вище міркування не застосовуються та не стосуються випадків, коли Уповноважений просто відсутній, наприклад, у зв'язку з офіційним від'їздом за кордон, або неможливістю фізично бути присутнім на посаді через хворобу, яка не робить його/її недієздатним/недієздатною, або не триває довго. Зважаючи на сучасні засоби комунікації, ці та подібні перешкоди можна подолати, і Уповноважений може виконувати свої обов'язки. Натомість ставилося питання щодо ситуації, коли повноваження Уповноваженого перервано (наприклад, Верховна Рада звільнила його з посади), або якщо через хворобу чи подібну причину Уповноважений взагалі тимчасово не може працювати, або гірше.

Зважаючи на всі ці аспекти, рекомендується повністю переглянути та змінити статтю 10 таким чином, щоб забезпечити наступне:

1. *Створюється Секретаріат Уповноваженого, який забезпечує та сприяє діяльності Уповноваженого.*
2. *Секретаріат очолює та керує ним керівник Секретаріату (ця посада також може називатися «Генеральний секретар»), за винятком того, що Уповноважений приймає та звільняє з роботи всіх співробітників Секретаріату, включаючи керівника Секретаріату, і дає вказівки щодо усіх аспектів роботи, безпосередньо пов'язаних із повноваженнями Уповноваженого. Уповноважений також може прийняти рішення про створення регіональних відділень Секретаріату.*
3. *Керівник Секретаріату здійснює представництво Секретаріату у цивільно-правових відносинах, має право підпису фінансових документів, наказів та інших документів з кадрових, організаційних, матеріально-технічних та адміністративних питань в межах наданих повноважень, крім тих, які передбачені цим Законом для Уповноваженого. (Варто звернути увагу на те, що керівник Секретаріату також нестиме юридичну відповідальність за зазначені вище дії, оскільки функціональний імунітет поширюється лише на дії та рішення, прийняті в рамках повноважень Уповноваженого (попередження та захист прав і свобод громадянина і людини)).*
4. *Структура Секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі — Положення), яке приймається Уповноваженим.*
5. *На працівників Секретаріату поширюється дія Закону України «Про державну службу» (альтернатива, якій надається дедалі більша перевага, це створення комплексного статусу «єдиний у своєму роді» для працівників Секретаріату, що здійснюється шляхом регулювання в Законі про Уповноваженого всіх деталей трудових відносин, як звання і ранги, зарплати, всі інші аспекти трудових відносин, включаючи всі права та обов'язки, дисциплінарні заходи тощо. Треба визнати, що це величезна робота, яка, ймовірно, не є серед пріоритетних на даний момент).*
6. *Положення та бюджет Секретаріату затверджуються Уповноваженим у межах витрат бюджету, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого.*

Стандарти:

«НПЛ повинні бути уповноважені на законодавчому рівні визначати кадрову структуру і навички, необхідні для виконання повноважень НПЛ, встановлювати інші відповідні критерії (наприклад, для збільшення різноманітності співробітників) і відбирати свій персонал відповідно до національного законодавства». (Загальне зауваження 2.4 Паризьких принципів).

«Через принцип 22, Венеційські принципи посилаються на один із суттєвих елементів незалежності Омбудсмена, а саме на можливість добору його заступників і співробітників Отже, Уповноважений повинен не лише призначати та звільняти керівника Центру, але й весь персонал» (CDL-AD(2021)049 — Висновок щодо проекту Закону «Про Уповноваженого з прав людини», ухвалений Венеційською комісією на її 129-му пленарному засіданні).

«... Потрібно вжити заходів, щоб посада керівника будь-якого інституту Омбудсмена не залишалася вакантною протягом значного періоду часу» (Рекомендація CM/Res(2019)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту Омбудсмена, Додаток, параграф 3).

Стаття 11

Посада представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має характер заступника Уповноваженого. Вони можуть призначатися за критеріями як тематичної, так і територіальної компетенції.

Не дуже вдалим з усіх можливих є формулювання, за яким Уповноважений призначає представників для «здійснення повноважень парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина» (частина 1 цієї статті), оскільки можна зрозуміти, ніби Уповноважений призначає інших Уповноважених, а не своїх представників (заступників).

Таким чином, представники Уповноваженого не можуть самостійно мати мандат і повноваження Уповноваженого, оскільки Конституцією визначено, що Уповноваженим є особа, яка призначається на цю посаду Верховною Радою. Представники не

призначаються парламентом і не приводяться до присяги, і це також необхідно враховувати, розуміючи походження та межі їхніх повноважень, силу їхньої легітимності. Зважаючи на це, представників можна сприймати лише як посадових осіб, які представляють Уповноваженого, який делегує їм свої повноваження і доручає їм здійснювати їх від свого імені, їхня функція має бути визначена у законі відповідним чином. На практиці це означитиме, що вони фактично використовуватимуть ці повноваження, але Закон має бути обережним, щоб не відкривати простір для тлумачень, які не відповідають формулюванню і духу Конституції та особливостям інституту Омбудсмена.

Для вдосконалення поточного проєкту змін, більш точного визначення ролі представників, враховуючи також відповідні аргументи, наведені вище щодо посади керівника Секретаріату, радимо викласти параграф 1 статті 11 у такій редакції:

«Омбудсмен уповноважений призначати своїх представників і покладати на них свої функції в частині та у спосіб, визначені ним. Представники мають статус (державних) посадових осіб рівня ...». Представники працюють виключно під керівництвом Уповноваженого і виконують виключно вказівки Уповноваженого.

Було б недоречним залишити за парламентом право затверджувати максимальну кількість представників, щоб забезпечити механізм розумних стримувань і противаг щодо повноважень Уповноваженого. Це можна зробити або закріпивши кількість представників у Законі, або закріпивши в Законі, що Уповноважений визначає кількість представників внутрішнім регламентом, який має бути затверджений парламентом.

Проект змін і чинний Закон передбачають, що повноваження представників припиняються до дня складення присяги новим Уповноваженим, однак нічого не говорять про припинення з інших підстав.

Рекомендується подбати про це через запровадження наступного положення:

«Повноваження представника Уповноваженого припиняються з підстав, аналогічних підставам припинення повноважень Уповноваженого.

Уповноважений може звільнити представника у разі втрати довіри через недотримання представником Закону та Етичного кодексу або через відсутність результатів протягом тривалого періоду, або через недотримання законних доручень Уповноваженого».

Запропоноване відносно легке звільнення представників Уповноваженим є наслідком відносно легкого та залишеного на власний розсуд призначення представників самим Уповноваженим, характеру їхньої посади, яка вимагає повної довіри Уповноваженого, та їхнього статусу посадових осіб, а не державних службовців.

Застереження про несумісність для представників має бути таким же, як і для самого Уповноваженого. Важко зрозуміти, які об'єктивні критерії можуть обґрунтувати виокремлення медичної професії та оголосити її сумісною, на відміну від інших професій. *Це виключення щодо несумісності слід видалити з проєкту запропонованих змін.*

Надання представникам Уповноваженого статусу посадових осіб не узгоджується з нормою про «час, коли вони не зобов'язані виконувати обов'язки представника». Можна зрозуміти мету та причини такого рішення, однак основним принципом залишається те, що особа або є державним службовцем, або ні, і якщо вже особа має статус державного службовця, то він застосовується до неї 24 години на добу. Надання дозволу представнику виконувати кілька ролей може призвести до плутанини. Бажано уникати цього сценарію в інтересах збереження цілісності посади представника і, відповідно, Уповноваженого.

Стандарти:

«Інститут Омбудсмена повинен мати достатній штат і належну структурну гнучкість. До складу Інституту можуть входити один або декілька заступників, які призначаються Омбудсменом. Омбудсмен має право набирати свій персонал» (Венеційський принцип № 22).

«Можливість створювати організаційні підрозділи в інших місцях, крім штаб-квартири, передбачена в статті 6, зміцнить територіальну організацію офісу Захисника. Таку можливість можна заохочувати. Однак, Захисник повинен мати право на власний розсуд створювати такі додаткові підрозділи та в такій формі (включно з кількістю), щоб належним чином виконувати свої повноваження. Нема потреби залучати до таких рішень законодавчу владу» (CDL-AD(2009)043 — Висновок щодо проєкту змін до Закону про захисника прав і свобод людини Чорногорії, прийнятого Венеційською комісією на її 80-му пленарному засіданні).

«Можуть бути вагомими підстави для того, щоб мати чотирьох заступників Омбудсмена і щоб лише один з них замінював Омбудсмена. Хоча розподіл роботи між Омбудсменом та його заступниками в проєкті не визначений, його, звичайно, можна було б передбачити у внутрішніх правилах Омбудсмена (статті 34 і 36). У будь-якому випадку проєкт має відображати плюралістичний характер сербського суспільства як щодо статі, так і етнічного складу. Стосовно статті 5.5, будь ласка, зверніться до коментарів до статті 4 щодо вимог, які висуваються кандидатами на посаду Омбудсмена» (CDL-AD(2004)041 — Спільний висновок Венеційської комісії, Уповноваженого з прав людини та Генерального директорату з прав людини Ради Європи щодо проєкту Закону про Омбудсмена Сербії, ухвалений Венеційською комісією на її 61-му Пленарному засіданні).

Стаття 11-1

Потрібна додаткова інформація для того, щоб правильно зрозуміти поняття «представники Уповноваженого на громадських засадах». Важливо уточнити їхню роль, співвідношення між «звичайними» представниками та представниками на «громадських засадах», а також їхні повноваження та функції. Якщо єдиною відмінністю між статусом і повноваженнями «звичайних» представників і представників на громадських засадах є неоплачувана робота, це викликає занепокоєння щодо надмірних дискреційних повноважень, наданих Уповноваженому. Термін «представник на засадах *pro bono*» можна порівняти з «почесним консулом» у дипломатії, але контекст значно відрізняється. Незважаючи на мету та практичні причини такого рішення, воно не може бути схваленим, якщо носії такого звання мають намір практично здійснювати значні державні повноваження, якими наділений Уповноважений. Натомість доцільно підвищити мобільність команди Уповноваженого, а ніж піддатися ризику дискредитації стандарту, що висуваються до цієї посади.

Стаття 11-2

Ця стаття відповідає міжнародному стандарту, який вимагає ефективної співпраці НППЛ з громадянським суспільством.

Стандарти:

«Регулярна та конструктивна взаємодія з усіма відповідними зацікавленими особами має важливе значення для ефективного виконання НППЛ своїх повноважень. НППЛ повинні належним чином розвивати, документально оформлювати і підтримувати робочі відносини з іншими національними установами, створеними з метою заохочення і захисту прав людини, у тому числі зі створеними відповідно до закону територіальними правозахисними установами, тематичними установами, а також громадянським суспільством і неурядовими організаціями» (Загальне зауваження 1.5 Паризьких принципів).

Стаття 12

Проект цієї статті не повністю гарантує фінансову незалежність Уповноваженого, а тому не відповідає міжнародним стандартам. Відсутність повних гарантій фінансової незалежності може серйозно зашкодити незалежності Уповноваженого, а отже, обмежити його/її здатність забезпечувати дотримання прав і свобод громадянина і людини.

Гарантії того, що бюджет Уповноваженого не може бути меншим, ніж у попередньому році, недостатньо, оскільки інфляція чи інші обставини, як-от значне збільшення бюджетів установ, які потребують найінтенсивнішого нагляду Уповноваженого, призведе до того, що бюджет попереднього року буде недостатнім, навіть якщо він не зменшений в абсолютному вираженні.

Для забезпечення фінансової незалежності Уповноваженого вкрай важливо надати Уповноваженому повноваження самостійно розробляти пропозиції щодо бюджету установи. Ця пропозиція має надійти до парламенту без змін, і для цього повинні існувати гарантії, особливо якщо проект бюджету має пройти через урядовий орган, відповідальний за представлення загального проекту національного бюджету до законодавчої влади. По суті, Закон має гарантувати, що бюджетна пропозиція Уповноваженого буде включена до проекту державного бюджету без змін, зокрема з боку виконавчої влади.

Практично, цього можна досягти шляхом включення проекту інституційного бюджету, розробленого Уповноваженим, до загального проекту державного бюджету без попереднього погодження чи поправок зі сторони Міністерства фінансів, Уряду чи будь-якої іншої установи. Хоча Міністерство фінансів або подібний орган може допомагати Секретаріату Уповноваженого у виконанні методологічних вимог, вони не повинні бути в змозі нав'язувати будь-які рішення.

Процедура повинна надавати парламенту повноваження запрошувати Уповноваженого для захисту його/її проекту бюджету, якщо виникають будь-які питання, особливо у випадку подання офіційних поправок.

Не менш важливим для незалежного складання бюджету є повноваження Уповноваженого вільно виконувати виділений бюджет відповідно до власних потреб і у власній динаміці, без будь-якого втручання з боку уряду чи навіть парламенту. Зупинення виконання бюджету та/або створення адміністративних перешкод у використанні наявних коштів є один із найпростіших способів вплинути на роботу Омбудсмена. Саме тому гарантії самостійного використання виділених бюджетних коштів також мають бути закладені в проекті змін до цього Закону.

Нарешті, Закон має забезпечити можливість лише контролю (аудиту) за законністю витрат, але не оцінювання пріоритетів та інших дискреційних аспектів витрат Уповноваженого ні парламентом, ні державною аудиторською установою чи будь-яким іншим подібним органом.

Поєднання всіх вищезазначених аспектів створює належні гарантії фінансової незалежності на практиці.

Проект доповнення, яким передбачається можливість фінансування діяльності Уповноваженого з позабюджетних джерел, має подвійний потенціал. З одного боку, це схвально, тому що так відкривається додаткове джерело фінансування, яке може збільшити кількість і якість діяльності. Проте, це також може мати негативний вплив, якщо розуміти таке фінансування як таке, що створює очікування від Уповноваженого забезпечувати позабюджетне фінансування для повноцінної та ефективної роботи установи. Це може призвести до планування, орієнтованого на донорів, і зміни діяльності, що може призвести до задоволення очікувань і пріоритетів донорів, а не

фактичних потреб громадян у сфері прав людини та оцінки цих потреб незалежним Уповноваженим. Іншими словами, таке фінансування надає додатковий шанс для подальшого розвитку інституції, однак потребує великої уваги, специфічних навичок і добросовісності. Для кращої відповідності міжнародним стандартам пропонується доповнити проєкт Закону наступним положенням:

«Бюджет Уповноваженого повинен передбачати державні кошти, достатні для забезпечення повного, незалежного та ефективного виконання всіх аспектів мандату Уповноваженого».

Положення щодо міжнародного фінансування варто доповнити одним словом:

«Додаткове фінансування діяльності Уповноваженого може здійснюватися за кошти, передбачені міжнародними договорами України, проєктами (програмами) міжнародної технічної допомоги та кошти інших незаборонених чинним законодавством України джерел фінансування».

Стандарти:

«Інститут Омбудсмена має бути забезпечений достатніми та незалежними бюджетними ресурсами. Закон має передбачати, що бюджетні кошти для інституту Омбудсмена повинні бути адекватними потребам для забезпечення повного, незалежного й ефективного виконання його обов'язків і функцій. З Омбудсменом проводяться консультації, і його просять представити проєкт бюджету на наступний фінансовий рік. Прийнятий бюджет установи не може бути скорочений протягом фінансового року, якщо це скорочення не стосується інших державних установ. Незалежний фінансовий аудит бюджету Омбудсмена враховує лише законність фінансових процедур, а не вибір пріоритетів у виконанні повноважень» (Венеційський принцип № 21).

«2. Національна установа повинна мати інфраструктуру, що забезпечує безперебійне здійснення її діяльності, зокрема, адекватне фінансування. Метою цього фінансування має бути надання можливості мати власний персонал і приміщення, щоб бути незалежним від уряду та не підлягати фінансовому контролю, який може вплинути на його незалежність (Паризькі принципи, Розділ: Склад і гарантії незалежності та плюралізму).

«Для ефективного функціонування НППЛ має бути забезпечений відповідний рівень фінансування, щоб гарантувати його незалежність і можливість вільно визначати свої пріоритети та діяльність. Він також повинен мати повноваження розподіляти фінансування відповідно до своїх пріоритетів. Зокрема, адекватне фінансування має в розумній мірі забезпечити поступове і прогресивне вдосконалення діяльності НППЛ та виконання повноважень» (Загальне зауваження 1.10 Паризьких принципів).

«Необхідна незалежність інституту Омбудсмена вимірюється незалежністю його керівника, його персоналу та його бюджету, як з точки зору суми, так і управління» (CDL-AD(2021)035 — Висновок щодо законодавства, пов'язаного з апаратом Омбудсмена Вірменії, ухвалений Венеційською комісією на її 128-му пленарному засіданні).

«Бюджетна незалежність, передбачена статтею 33, є дуже позитивним елементом. Крім того, у першому абзаці має бути чітке посилання на належне забезпечення фінансування для ефективного й дієвого функціонування офісу. Додатково (однак це може бути питанням перекладу), Уряд зобов'язаний включити пропозицію Омбудсмена до загального проєкту бюджету, поданого до парламенту, без будь-яких змін» (CDL-AD(2004)041 — Спільний висновок Венеційської комісії, Уповноваженого з прав людини та Генерального директорату з прав людини Ради Європи щодо проєкту закону про Омбудсмена Сербії, ухвалений Венеційською комісією на її 61-му Пленарному засіданні).

«Законодавство про Омбудсмена повинно передбачати, що бюджетні асигнування мають бути відповідати потребам забезпечення повного, незалежного й ефективного виконання обов'язків і функцій установи, беручи до уваги такі питання, як кількість скарг, поданих в установу у попередньому році. Закон або статут може також передбачити відносну бюджетну незалежність Омбудсмена, забезпечуючи можливість самій установі подавати пропозиції щодо свого бюджету» (CDL-AD(2007)020 — Висновок щодо можливої реформи інституту Омбудсмена в Казахстані, ухвалений Венеційською комісією на її 71-му пленарному засіданні).

«Також статтею 37.5 Закону передбачено, що офіс Народного адвоката може фінансуватися з інших джерел, крім державного бюджету, лише за умови, що це незаборонено законом. Оскільки немає міжнародних або європейських стандартів, які б забороняли фінансування інституцій Омбудсмена з джерел, які не належать до державного бюджету, таке фінансування може розглядатися як таке, що може негативно позначитись на незалежності та видимих ознаках незалежності Народного адвоката. Настійно рекомендується, щоб Закон чітко вказав, що бюджетні асигнування повинні бути адекватними потребам у забезпеченні повного, незалежного й ефективного виконання завдань установи, ґрунтуючись на таких показниках, як кількість скарг, поданих Народному адвокату у попередній звітний період. Закон також має передбачити автономне управління Офісом бюджетними асигнуваннями, які є в його розпорядженні» (CDL-AD(2015)017 — Висновок щодо Закону про Народного адвоката (Омбудсмена) Республіки Молдова, прийнятий Венеційською комісією на її 103-му Пленарному засіданні).

«Закон також має прямо передбачати, що інститут Омбудсмена здійснює автономне управління своїм бюджетом» (CDL-AD(2015)034 — Висновок щодо проєкту Закону про Омбудсмена Боснії і Герцеговини, ухвалений Венеційською комісією на її 104-му Пленарному засіданні).

«Захисник також повинен мати можливість особисто захищати прийняття свого бюджету в парламенті (стаття 8.4) = бюджетна незалежність» (CDL-AD(2016)033 — Вірменія — Висновок щодо проєкту конституційного Закону про захисника прав людини, ухвалений Венеційською комісією на її 109-му пленарному засіданні).

Стаття 13

До пункту 3, 14 та 15 доцільно додати, що відповідні органи державної влади зобов'язані не лише розглядати ініціативи/пропозиції Уповноваженого, але й робити це оперативно та у визначений термін, який вимірюється часом або сесіями органу (*наприклад, «на першій або не пізніше, ніж на другій наступній сесії»*) відповідного органу.

Необхідно чітко визначити, чи має Уповноважений повноваження формально пропонувати закон чи нормативно-правовий акт компетентному законодавчому/регуляторному органу, чи лише повноваження ініціювати нормативні зміни, чи і те, і інше. (Повноваження пропонувати офіційну пропозицію призводить до обов'язкового голосування (рішення) органу, якому адресована пропозиція, прийняти або відхилити пропозицію, тоді як повноваження ініціювати спонукає до рішення органу розпочати або не розпочати процес законодавчих змін у напрямку, зазначеному Уповноваженим в ініціативі.) Доцільно надати Уповноваженому обидва повноваження, якими він/вона буде користуватися на власний розсуд.

Дуже потужні прерогативи Уповноваженого щодо доступу до всіх документів або безперешкодного входу до приміщень, до того ж без попереднього повідомлення, у тому числі до документів та приміщень приватних осіб (зверніть увагу, що термін «організації» включає об'єднання громадян, навіть ті, які не зареєстровані, чи ті, які обрали статус юридичних осіб; зауважте, що ці повноваження повинні поширюватися також на фізичних осіб, яким надано публічні повноваження, наприклад, на державних нотаріусів), викладені без необхідних гарантій проти невірного тлумачення чи навіть зловживань. У нормі має бути чітко вказано, що ці повноваження існують лише в рамках офіційного розслідування справи Уповноваженим або для виконання ним превентивних чи моніторингових функцій. Для того, щоб це досягнути потрібно внести наступні зміни:

Пункт 4 статті 13 після слів «утворених ними органів» слід продовжити словами «... коли це необхідно для виконання його/її ролі із захисту, контролю або превенції».

Після фрази «в яких особи утримуються» доцільно додати «або Уповноважений має підстави вважати, що особи можуть там утримуватися ...».

До переліку потенційних місць ув'язнення (пункт 8) після «Наведений перелік не є вичерпним» слід додати «і включає будь-які відомі або можливі місця ув'язнення».

Параграф 2 пункту 10 надавав би гарантії більш доступного захисту у разі потреби, якби норма звучала наступним чином: «нездаті самостійно захистити свої права і свободи ...», а умову «через недосягнення повноліття» чи будь-яку іншу причину було б видалено. Таким чином, Уповноважений може поширити захист на будь-кого, хто перебуває в менш привілейованих умовах, незалежно від причини.

Положення пункту 10 щодо можливості Омбудсмена «вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду)», дає Уповноваженому можливість діяти як *amicus curiae* або як третя сторона, що є цінним і важливим повноваженням.

Це положення можна вдосконалити, додавши: «... в межах країни і за кордоном, а також у процедурах щодо цих проваджень», щоб підтвердити, що Уповноважений має повноваження виступати як третя сторона перед міжнародними органами з прав людини, такими як Європейський суд з прав людини, а також співпрацювати на міжнародному рівні з метою повної реалізації відповідних рішень міжнародних органів щодо України та її громадян.

Що стосується підпункту 10-2, то міжнародні стандарти вимагають, аби компетенція Омбудсмена щодо судової системи була обмежена забезпеченням процесуальної ефективності та належного управління. Схоже, що запропонований текст переступає цю межу, якщо норма, як впливає з перекладу англійською мовою, справді надає Уповноваженому повноваження оцінювати, чи порушив суддя під час виконання своїх обов'язків права людини та/або громадянина, і у разі виявлення порушення ініціювати проти нього кримінальне провадження. Попри те, що це була одна з ключових функцій Верховного омбудсмена — королівського попередника Омбудсмена шведського парламенту, який тоді був моделлю для інститутів Омбудсмена в усьому світі, переважно сучасне тлумачення незалежності судової влади вважає це повноваження Омбудсмена надмірним, а стандарти вимагають його скасування. (Усвідомлюючи це, особлива думка автора цього правового висновку все ще полягає в тому, що, в ситуації, коли судова система вимагає ретельного нагляду, надання повноважень Омбудсмену ініціювати дисциплінарне провадження проти суддів за явні порушення норм і стандартів у сфері прав людини під час здійснення ними судової діяльності, є фактично необхідним, доцільним та пропорційним, якщо остаточне рішення щодо винуватості судді приймається виключно судовим органом, як-от вища судова рада чи аналогічний судовий орган вищого рівня. Звичайно, бажано дотримуватися загальноприйнятих стандартів, а не цієї думки).

Запропоновані пункти 14, 16, 16, 17 і 18 позитивно оцінюються з кількох причин, у тому числі тому, що вони прямо дають Уповноваженому можливість не лише розслідувати конкретні справи, а й здійснювати моніторинг роботи органів влади, а також підтверджують роль інституту Омбудсмена в документуванні воєнних злочинів і грубих порушень прав людини.

Враховуючи те, що рекомендації Уповноваженого не є обов'язковими до виконання, але мають моральну та політичну вагу, а також визнаючи необхідність забезпечення найвищого рівня ефективності Уповноваженого у забезпеченні захисту прав і свобод людини за таких обставин, доцільно вивчати й використовувати усі можливості для того, щоб посилювати значимість рекомендацій Уповноваженого. Проте, слід передбачити необхідні запобіжники для збереження балансу з відносно неформальною процедурою, яку

використовує Уповноважений для виявлення порушень і неправомірних дій органів влади в межах своїх повноважень. З огляду на це доцільно розглянути наступне доповнення до повноважень Уповноваженого:

«Уповноважений, в межах повноважень, має право вносити рекомендації щодо призупинення виконання адміністративного або дисциплінарного рішення у виняткових випадках і на визначений строк або до завершення розслідування, якщо таке виконання може призвести до непоправної шкоди правам і свободам фізичної чи юридичної особи».

До закону, який регулює адміністративну процедуру, також можуть бути внесені зміни задля того, щоб «висновки Уповноваженого у справі були підставою для позачергового перегляду судового рішення чи рішення адміністративного або дисциплінарного характеру».

Стандарти:

«Слідчі повноваження Омбудсмена є вичерпними і включають, наприклад, право вимагати всю необхідну інформацію від будь-якого державного чи муніципального органу та посадових осіб (п. 2.2), бути невідкладно прийнятим керівниками та іншими посадовими особами державних і муніципальних органів (п. 2.7) та «може з власної ініціативи розслідувати справи, що мають особливе суспільне значення або в яких порушено інтереси осіб, які не можуть самостійно захистити свої права» (CDL(2001)083 — Консолідований висновок щодо Закону про Омбудсмена в Республіці Азербайджан).

«- сприяти ефективній системі правосуддя для всіх шляхом проведення заходів з підвищення обізнаності та полегшення доступу до прав і засобів правового захисту, а також, у разі потреби, шляхом надання правової допомоги, виступаючи стороною в судах або, у відповідних випадках, розглядаючи індивідуальні скарги;

- заохочувати підписання, ратифікацію та приєднання до міжнародних договорів з прав людини та сприяти ефективному виконанню таких договорів, а також відповідних судових рішень, рішень і рекомендацій, а також контролювати їх дотримання державами» (Витяг зі статті 3 Додатку до Рекомендації CM/Rec(2021)1 Комітету міністрів державам-членам про розвиток і зміцнення ефективних, плюралістичних і незалежних національних правозахисних інституцій).

«Компетенція Омбудсмена щодо судової влади обмежується забезпеченням процесуальної ефективності та адміністративного функціонування цієї системи» (Венеційський принцип № 13, параграф 3).

«Варто звернути увагу на відображення у Законі виключної можливості для Уповноваженого надавати рекомендації щодо призупинення виконання адміністративного або дисциплінарного рішення у виняткових випадках і на визначений період ...» (Висновок Новіцкі).

Стаття 14

Покладання на Уповноваженого обов'язків щодо захисту, контролю та сприяння у реалізації права на доступ до публічно важливої інформації є важливою компетенцією, яка вимагає значних ресурсів і спеціальних знань.

Закон має детальніше регламентувати виконання цієї функції та надати Уповноваженому додаткові повноваження для відповідності європейським стандартам у цій специфічній сфері. Однак, розробка цих деталей значно перевищила б початкові рамки цього аналізу.

Такий самий підхід мав би бути застосований, якби Уповноваженого розглядали як орган, що забезпечує захист персональних даних.

Статті 15 і 16

Наполегливо рекомендуємо провести загальне доопрацювання розділу V, який регламентує «реагування» Уповноваженого на «повідомлення» громадян та інформацію з інших джерел про можливі порушення прав громадянина і людини. Мета полягає в досягненні ясності, простоти та послідовності. У нинішній редакції Розділу складно навіть надавати коментарі та пропонувати вдосконалення окремих статей.

Загалом процедуру слід регулювати таким чином, щоб гарантувати наступне:

- Уповноважений має право на власний розсуд розпочати розслідування за зверненнями громадян та інших суб'єктів, які мають право на захист Уповноваженим своїх прав і свобод. Це право поширюється на інформацію з будь-яких інших джерел, які вказують на те, що могло або може з великою ймовірністю статися порушення прав громадянина і людини.

Уповноважений має право на власний розсуд вирішувати чи відкривати або утриматися від відкриття розслідування. Приймаючи рішення, Уповноважений керується оцінкою критеріїв, які мав би визначити Закон у цьому розділі. Ці критерії мали би гарантувати, що скарга чи інформація підлягає розслідуванню, лише якщо вона відповідає певним вимогам: вона має достатню значущість, не є тривіальною, не є застарілою, не була належним чином розглянута (згідно з висновками Уповноваженого) або не розглядається у всіх відповідних аспектах Уповноваженим чи іншим органом, наприклад, судом.

Слід зазначити, що повноваження Уповноваженого відрізняються від тих, якими наділений суд. У багатьох юрисдикціях той факт, що справа вже розглянута або зараз розглядається судом, не становить абсолютної заборони для Омбудсмена розпочати її розгляд. Проте

Омбудсмен повинен розглядати такі справи у такий спосіб, щоб його висновки не суперечили відповідному судовому рішенню, якщо воно вже винесене.

Враховуючи те, що Омбудсмен зосереджується на питаннях неналежного та належного врядування та, зокрема, здійснює превентивну функцію, можуть мати місце випадки, коли суд не знаходить підстав для втручання через судові рішення, але Омбудсмен вирішує використати одне чи декілька з численних повноважень і методів втручання, доступних йому/їй, щоб вплинути на цю конкретну ситуацію та подібні ситуації в майбутньому. Цій гнучкості сприяє визнання того, що розслідування Омбудсмена не вважається ефективним засобом правового захисту в класичному розумінні. При належному використанні цей захід доповнює, а не суперечить роботі судів, надаючи додаткову роль у загальній системі правосуддя.

Необхідно провести повторну оцінку питання щодо того, чи повинні члени парламенту мати повноваження ініціювати розслідування Омбудсменом. Парламент уже створив власні механізми для розгляду скарг громадян, і членам парламенту було б краще використовувати ці наявні парламентські засоби, а не виконувати функцію посередників для Уповноваженого. Крім того, включення цього положення до тексту проекту Закону має бути переглянуто, щоб не допустити формування уявлення про те, що Уповноважений не є незалежним від парламенту, створюючи потенційно помилкове уявлення, яке може виникнути через назву посади (Уповноважений Верховної Ради з прав людини) та способу призначення Омбудсмена

Безумовно, будь-який народний депутат чи Верховна Рада, як колективний суб'єкт, залишають за собою право подавати інформацію Уповноваженому, якщо вважають, що вона призведе до захисту та забезпечення прав і свобод громадянина і людини. Уповноважений має поставитися до такої інформації з належною увагою; однак, не повинно існувати жодних зобов'язань щодо вжиття подальших заходів, якщо така інформація не відповідає стандартним об'єктивним критеріям для ініціювання розслідування або використання інших повноважень у межах мандату Уповноваженого.

Таким чином, пропонуємо викласти абзац другий Статті 15 у такій редакції:

«Уповноважений також може прийняти рішення про відкриття провадження за власною ініціативою на основі інформації про можливе порушення прав людини, отриманої із медіа, повідомлення викривача, анонімної скарги чи з іншого джерела інформації».

Крім того, якщо наявність тісного зв'язку із парламентом має особливе значення для ефективної роботи Уповноваженого, той самий абзац можна викласти так:

«Уповноважений також може прийняти рішення про відкриття провадження за власною ініціативою на основі інформації про можливе порушення прав людини, отриманої від парламенту, із медіа, повідомлення викривача, анонімної скарги чи з іншого джерела інформації».

Також рекомендовано замінити терміни «подання» (submission) або «звернення» (appeal) (тут виникають питання щодо точності перекладу) терміном «рекомендація» (recommendation), щоб внести більше ясності.

Стандарти:

«Будь-яка фізична або юридична особа, в тому числі громадська організація, має право на вільний, безперешкодний і безоплатний доступ до Омбудсмена, а також на подання скарги» (Венеційський принцип № 15).

«Омбудсмен не повинен отримувати та виконувати будь-які вказівки від будь-яких органів влади» (Венеційський принцип № 14).

«Омбудсмен має дискреційні повноваження, за власною ініціативою або в результаті скарги, розслідувати справи з належним урахуванням доступних адміністративних засобів правового захисту» (Венеційський принцип № 16).

«... Омбудсмен звітує [парламенту] з конкретних питань, якщо він вважає за доцільне ...» (Венеційський принцип № 20).

«Народний адвокат повинен мати право на власний розсуд продовжувати розслідування справи, навіть якщо заявник демонструє відсутність інтересу, якщо він або вона вважає, що таке розслідування відповідає загальним інтересам. У цьому випадку, разом з тим, справа не повинна розглядатися як індивідуальна, а первісний заявник більше не повинен бути зобов'язаний з'являтися» (CDL-AD(2007)024 — Висновок щодо проекту закону про Народного адвоката Косово, ухвалений Венеційською комісією на її 71-му пленарному засіданні).

Стаття 17

Ця стаття в цілому відповідає порівняльній практиці. (Варто звернути увагу, що відсутність узгодженості в перекладі, наприклад, використання терміну «звернення» (appeal) в цій статті та терміну «повідомлення» (report) у статті 15 на позначення, як видається, одного і того самого поняття, ускладнює відстеження нюансів проекту Закону). Рекомендується використовувати термін «скарга» (complaint).

Вимога про те, що скарга, надіслана в електронному вигляді, має містити підпис, може бути неточною та непотрібною. Чи означає це, що підпис має бути проставлений вручну, а документ відсканований перед відправленням, чи підпис має бути електронно завіреним? Власне, пропонується вилучити запит на підпис у скаргах, що надсилаються в електронному вигляді, і додати абзац такого змісту:

«Якщо скарга надсилається в електронному вигляді, Секретаріат Уповноваженого з обґрунтованих причин може вимагати від відправника підтвердити свою особу найбільш зручним способом, і у разі непідтвердження, визнати скаргу неприйнятною».

Проте, якщо необхідність підпису електронної скарги виникає через те, що Уповноважений стикається з величезним потоком сумнівних або необґрунтованих скарг, що підкріплюється простотою електронного спілкування і призводить до навантаження на Секретаріат, який змушений реагувати на поспішно подані та типові скарги, тоді попередній коментар не варто враховувати.

Стаття 17-1

Ця стаття відповідає порівняльній практиці.

Примітка до положення про те, що Уповноважений відмовляє у розгляді звернення, якщо неможливо встановити особу, права якої порушено: справді, інститути Омбудсмена загалом не проводять перевірки за анонімними скаргами (зверненнями), але це не зовсім вірно.

Доцільно додати положення такого змісту: Винятково, якщо Уповноважений вважає, що анонімна скарга надає підстави для його/її дій, він/вона може розпочати перевірку за власною ініціативою (ex-officio) відповідно до підпункту 5 статті 15.

Це необхідно у випадках, коли скарга вказує на грубі порушення прав людини чи принципів належного врядування, або можна обґрунтовано припустити, що заявник має законні побоювання бути ідентифікованим тощо.

Стаття 18

Ця стаття в основному відповідає міжнародним стандартам. Однак, вона не зобов'язує Верховну Раду України розглядати (не «приймати») річну доповідь Уповноваженого.

Враховуючи, що особливості процедури можуть регулюватися Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», тим не менш цей закон має передбачити загальне зобов'язання національного парламенту розглядати річну доповідь Уповноваженого.

Найкращі практики також передбачають зобов'язання уряду періодично звітувати про стан виконання постанови парламенту, яка базується на щорічній доповіді Уповноваженого. Таким чином, доцільно додати таке положення: «За результатами розгляду щорічної та спеціальної(-их) доповіді(-ей) Уповноваженого Верховна Рада України приймає відповідну Постанову».

Зобов'язання парламенту розглядати щорічні доповіді та виконувати рекомендації, надані Омбудсменом, насправді слід розуміти як невіддільну частину наглядової функції парламенту за виконавчою владою. Забезпечення предметного обговорення щорічної доповіді Омбудсмена в парламенті та зобов'язання уряду звітувати про виконання рекомендацій Омбудсмена, стає ще важливішим у випадках серйозних порушень прав людини, встановлених Омбудсменом.

Нарешті, настійно рекомендується включити положення про те, що *Уповноважений має право подавати доповіді також до міжнародних і регіональних органів із прав людини, діючи як національна правозахисна інституція.*

Стандарти:

Омбудсмен звітує перед парламентом про свою діяльність не рідше одного разу на рік. У цій доповіді Омбудсмен може інформувати парламент про недотримання вимог державними органами. Омбудсмен також звітує з конкретних питань, якщо він вважає це за доцільне. Доповіді Омбудсмена оприлюднюються. Влада повинна приділяти їм належну увагу (Венеційський принцип № 20).

«Підкомітет з акредитації вважає, що важливо, аби законодавчі акти стосовно НППЛ встановлювали процес, згідно з яким доповіді інституту поширювались, обговорювались і розглядались законодавчим органом. Бажано, щоб НППЛ мав чіткі повноваження подавати доповіді безпосередньо до законодавчого органу, а не через виконавчу владу, і, таким чином, сприяти вживанню заходів щодо них» (Загальне зауваження 1.11 Паризьких принципів).

«Паризькі принципи визнають, що моніторинг і взаємодія з міжнародною правозахисною системою, зокрема, Радою з прав людини та її механізмами (спеціальними процедурами та універсальним періодичним оглядом) і договірними органами ООН з прав людини, може бути ефективним інструментом для НППЛ у просуванні та захисті прав людини всередині країни» (Загальне зауваження 1.4 Паризьких принципів).

Стаття 19

До «спеціальної» співпраці, пов'язаної із захистом прав громадян України за кордоном, доцільно додати «загальну» міжнародну співпрацю у сфері прав і свобод людини, особливо в рамках міжнародної системи прав людини, а також співпрацю з аналогічними національними правозахисними установами та організаціями за кордоном.

Широке та інтенсивне міжнародне співробітництво має важливе значення для інституту Омбудсмена та національних інституцій з прав людини, і тому воно високо цінується.

Стандарти:

«Паризькі принципи визнають, що моніторинг і взаємодія з міжнародною правозахисною системою, зокрема, Радою з прав людини та її механізмами (спеціальними процедурами та універсальним періодичним оглядом) і договірними органами ООН з прав людини, може бути ефективним інструментом для НППЛ у просуванні та захисті прав людини всередині країни. З огляду на їхню взаємодію з міжнародною системою прав людини, варто заохочувати НППЛ до активної співпраці з Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), ГАНПЗУ (GANHRI), їхньою регіональною мережею та іншими НППЛ, а також міжнародними та національними НУО та організаціями громадянського суспільства» (Загальне зауваження 1.4 Паризьких принципів).

Стаття 19-1

Ці положення повністю відповідають міжнародним стандартам, які регулюють роботу Національного превентивного механізму (НПМ). Чітко визначені повноваження на використання фото-, відео-, ІТ-обладнання та іншого подібного й необхідного обладнання, а також на доступ до офіційних записів, підвищують правову визначеність та усувають сумніви з боку посадових осіб і персоналу, які є об'єктом моніторингу щодо їхньої законності. Тут слід зазначити, що Секретаріат Уповноваженого повинен мати можливість забезпечити цілісність і конфіденційність цих матеріалів, якщо вони зберігаються в офісах Уповноваженого.

Стандарти:

«Держави-члени повинні вживати ефективних заходів для того, щоб інститути Омбудсмена могли вимагати від усіх адміністративних органів та інших відповідних організацій співпрацювати під час здійснення їхньої діяльності, мати безперешкодний доступ до всіх відповідних приміщень, включаючи місця несвободи, і до всіх відповідних осіб, щоб здійснити належну перевірку отриманих скарг або інших питань в межах їхніх повноважень. Інститути Омбудсмена також повинні мати доступ до всієї інформації, необхідної для такої перевірки, з урахуванням можливих обмежень, що впливають із захисту інших прав і законних інтересів, і гарантувати конфіденційність даних, якими вони володіють» (Рекомендація CM/Rec(2019)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту Омбудсмена, Додаток, параграф 5).

Стаття 19-2

Ця стаття відповідає певним міжнародним стандартам у цій галузі, але може потребувати більш ретельного перегляду вузькоспеціалізованим фахівцем.

Рекомендується внести зміни до параграфа 2 цієї статті шляхом надання Уповноваженому повноваження «встановлювати» тимчасові заходи захисту для осіб, які зазнали або перебувають під загрозою утисків чи репресій, замість права «вимагати» це, як зазначено в проекті Закону. Однак, це питання може бути проблемою неідеального перекладу тексту проекту Закону, наданого для аналізу.

Стаття 20

Надання імунітету Уповноваженому потребує основного аспекту, а саме - продовження його дії після закінчення строку повноважень Уповноваженого щодо всіх дій, вчинених під час виконання службових повноважень, у тому числі всього сказаного чи написаного.

Стандарти також вимагають, щоб подібний імунітет надавався також представникам Уповноваженого і співробітникам, за винятком якщо Уповноважений відмовляється від імунітету.

Також Закон має включати охорону офіційних документів і приміщень інституції Омбудсмена до сфери вищезазначеного захисту. Це поширюється на всі документи інституції, включаючи листування та внутрішні документи, а також багаж і засоби зв'язку, що належать Омбудсмену.

Стандарти:

«Члени та співробітники НППЛ повинні бути захищені як від кримінальної, так і від цивільної відповідальності за сумлінно вчинені дії під час виконання службових обов'язків» (Загальне зауваження 2.3 Паризьких принципів).

«Омбудсмен, його заступники та співробітники, які мають право приймати рішення, користуються імунітетом від судового процесу щодо дій і заяв, зроблених усно чи письмово, під час здійснення своїх офіційних повноважень (функціональний імунітет). Такий функціональний імунітет застосовується також після того, як Омбудсмен, його заступники або співробітники, які мають право приймати рішення, залишають Інститут» (Венеційський принцип № 23).

«Омбудсмен, його заступники та співробітники секретаріату повинні користуватись імунітетом від судового процесу щодо заяв, зроблених усно або письмово, та всіх дій, вчинених у своїй офіційній ролі та в межах своїх повноважень (функціональний імунітет)» (CDL-AD(2004)041 — Спільний висновок Венеційської комісії, Уповноваженого з прав людини та Генерального директорату з прав людини Ради Європи щодо проекту Закону про Омбудсмена Сербії, ухвалений Венеційською комісією на її 61-му Пленарному засіданні; також CDL-AD(2008)028 — Висновок щодо проекту змін до статті 23(5) Закону про Захисника прав людини Вірменії).

«Для посилення незалежності Захисника також дуже важливими є гарантії недоторканності майна, документів і приміщень установи тощо. Прикладом може бути Постанова МООНК 2006/06 про Інститут Омбудсмена в Косово, яка в розділі 12.2 передбачає, що «Архіви, файли, документи, листування, майно, кошти та активи [...], де б вони не знаходились і в чиєму володінні вони не перебували, вважаються недоторканими та не підлягають обшуку, арешту, вилученню, конфіскації, експропріації або будь-якій іншій формі втручання внаслідок виконавчих, адміністративних, судових чи законодавчих дій» (CDL-AD(2006)038 — Висновок щодо поправок до закону про захисника прав людини Вірменії, ухвалений Венеційською комісією на її 69-му пленарному засіданні).

«Згідно зі статтею 17 проекту Закону, Омбудсмен і співробітники Інституту «не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності, заарештовані чи триматися під вартою, а також притягнуті до цивільно-правової відповідальності» за висловлені ними думки або рішення, прийняті під час виконання службових обов'язків. Це положення відповідає міжнародним стандартам і передовій практиці в цій галузі. Зокрема, позитивним є те, що цей функціональний імунітет, наданий Омбудсмену, поширюється на співробітників і продовжує діяти після закінчення повноважень Омбудсмена або після того, як співробітники припиняють роботу в Інституті Омбудсмена. Також проект Закону справедливо відносить офіційні документи та приміщення інституції до сфери вищезазначеного захисту. Пропонується чітко вказати, що цей захист поширюється на всі документи установи, включаючи листування та внутрішні документи, а також багаж і засоби зв'язку, що належать Омбудсмену. Загалом, наданий імунітет також має включати захист від будь-яких адміністративних дій. Водночас, закон також має передбачати можливість (і конкретні умови) зняття імунітету з Омбудсмена, а також з його/її співробітників у конкретних випадках» (CDL-AD(2015)034 — Висновок щодо Проекту закону про Омбудсмена Боснії і Герцеговини, ухвалений Венеційською комісією на її 104-му Пленарному засіданні).

Стаття 21

Це положення відповідає найкращій практиці.

Для більшої точності, у параграфі 3 статті 21 розглядається можливість додати «також» між «... або його/її представниками ...» та «із письмовим зверненням». Після речення «Звернення такої особи протягом двадцяти чотирьох годин направляються Уповноваженому», рекомендується додати «безкоштовно» або «коштом органу, в якому утримується особа, позбавлена волі».

Стандарти:

«Отже, затримана особа повинна мати можливість вільно, без будь-якого нагляду, спілкуватися із Захисником або його представниками. У законі має бути чітко зазначено, що це стосується не тільки спілкування, але й усіх інших засобів комунікації, наприклад, телефонного або електронного зв'язку, де це можливо. Твердження про те, що «особи, позбавлені волі, мають право подати скаргу в запечатаному конверті», не є достатнім у такий ситуації» (CDL-AD(2009)043 — Висновок щодо проекту змін до Закону про захисника прав і свобод людини Чорногорії, прийнятого Венеційською комісією на її 80-му пленарному засіданні).

Стаття 22

Здається, це положення відповідає міжнародним стандартам і передовій практиці щодо обов'язку органів державної влади співпрацювати з Омбудсменом. Однак, було б доцільно вилучити із наступного положення статі «тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством» слова «з метою протидії», оскільки, в такому разі, буде важко довести мету. Важливою є дія, а дія, в даному випадку, полягає у перешкоджанні правосуддю та верховенству права.

Стандарти:

«Омбудсмен має повноваження направляти індивідуальні рекомендації будь-яким органам чи установам, в рамках компетенції Інституту. Омбудсмен має законне право вимагати від посадових осіб та органів влади надання відповіді протягом розумного строку, встановленого Омбудсменом» (Венеційський принцип № 17).

«Держави повинні утримуватися від вжиття будь-яких заходів, спрямованих на скасування інституту Омбудсмена або тих, що призводять до цього, або створюють будь-які перешкоди для його ефективного функціонування, і повинні ефективно захищати його від будь-яких таких загроз» (Венеційський принцип № 24).

«Стаття 18 чинного Закону говорить про відповідальність за «втручання в діяльність Захисника». Проте конкретних санкцій за перешкоджання роботі Захисника Закон не передбачає. Зокрема, у ньому не вказано, що станеться, якщо Захисник або компетентний співробітник його/її офісу не отримає відповіді протягом строку, встановленого статтею 13, або не отримає доступу до в'язниці, або якщо конфіденційність інформації, якою він/вона обмінюється, порушується владою. Можливо, найважливіші повноваження Захисника повинні бути підкріплені конкретними санкціями, прямо зазначеними в Законі. Ці санкції також мають застосовуватися, коли перешкоджають роботі Захисника в рамках повноважень НППМ. Дійсно, ці санкції мають бути адекватними: не надмірними і водночас достатньо серйозними, щоб утримати посадових осіб від ігнорування запитів Захисника. Також може виявитися корисним переглянути інше законодавство (зокрема законодавство, яке встановлює режим функціонування місць несвободи й визначає обов'язки державних службовців, які керують в цих закладах), щоб включити відповідні положення до цих інших законів» (CDL-AD(2015)035 — Спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини і верховенства права (DGI) Ради Європи щодо проекту змін до Закону про Захисника прав людини Республіки Вірменія, прийнятий Венеційською комісією на її 104-му пленарному засіданні).

Стаття 27 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-ХІІ

Це положення відповідає міжнародним стандартам і передовій практиці.

Стандарти:

«Омбудсмен має закріплене законом право на необмежений доступ до всіх відповідних документів, баз даних і матеріалів, включно з тими, які могли би вважатися захищеними адвокатською таємницею або конфіденційними за законом» (Венеційський принцип № 16).

Стаття 12 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР

Без коментарів.

Стаття 2-1 Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-ІІІ

Останній абзац щодо призначення представника для здійснення парламентського контролю слід переглянути та зробити відповідним до коментарів до статті 11 Закону «Про Уповноваженого», яка визначає роль представників.

Про надані норми Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 № 1906-ІV

Це положення відповідає передовій практиці та міжнародним стандартам.

Стандарти:

«Сприяння ратифікації міжнародних документів з прав людини або приєднанню до них, а також ефективне виконання міжнародних документів з прав людини, учасником яких є держава, становить ключову функцію НППЛ. Паризькі принципи також передбачають, що НППЛ повинні сприяти та заохочувати гармонізацію національного законодавства, правил і практики з цими документами» (Загальне зауваження 1.3 Паризьких принципів).

Стаття 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V

Слово «звернення» (appeal) має бути переглянуто та змінено на «рекомендація» (recommendation), як пояснено вище.

Запропоновані зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VІ

Положення статті 208 копіюють положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Таким чином, застосовуються відповідні коментарі.

Нові положення проекту статті 111 заслуговують на позитивну оцінку, оскільки передбачають важливу роль Уповноваженого в законотворчому процесі. Було б доцільно встановити термін, протягом якого Уповноважений має надати висновок. Крім того, враховуючи кількість законів, які містять положення, пов'язані з правами людини, надзвичайно важливо, щоб Уповноваженому було виділено достатній бюджет, аби найняти оптимальну кількість експертів до Секретаріату для виконання цього важливого завдання.

Стаття 5 Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI

Якщо внесені зміни правильно інтерпретовані (з огляду на відсутність контексту), вони заслуговують на позитивну оцінку, оскільки гарантують, що при зверненні Уповноваженого до суду сплата судового збору не вимагається.

Стаття 32 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII

Поправка виглядає продуманою, але слово «погоджений» (approved) (якщо переклад правильний) викликає деяке здивування (не обов'язково негативне). Чи справді це означає, що Уповноважений може накладати вето на акти Уряду? Або Уповноважений має давати висновок щодо проєктів? У будь-якому випадку, норма є схвальною та передбачає важливу роль Уповноваженого у запобіганні погіршення стану захисту прав людини та їх порушенням. Доцільно було б встановити строк, у який Уряд завчасно надсилає проєкти актів Уповноваженому, а Уповноважений надсилає свій висновок. Крім того, враховуючи кількість актів, які містять положення, пов'язані з правами людини, надзвичайно важливо, щоб Уповноваженому було виділено достатній бюджет, аби залучити оптимальну кількість експертів до Секретаріату для виконання цього важливого завдання.

Стаття 22 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI

Проект змін заслуговує на позитивну оцінку щодо питання включення Уповноваженого до переліку «Основних розпорядників коштів», таким чином (можливо, з огляду на відсутність повного розуміння терміну) посилити фінансову незалежність інституту Омбудсмена.

Стаття 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV

Запропонована зміна, що має за мету забезпечення процесуальної функції Уповноваженого у провадженні в адміністративному суді, оцінені позитивно.

Стаття 364 та нововведена стаття 366-4 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 № 2341-III

Нові положення посилюють обов'язок органів влади та посадових осіб співпрацювати з Уповноваженим, тому заслуговують на позитивну оцінку.

Стандарти:

«Омбудсмен має дискреційні повноваження, за власною ініціативою або в результаті скарги, розслідувати справи з належним урахуванням доступних адміністративних засобів правового захисту. Омбудсмен має право просити про співпрацю будь-яких осіб або організації, які можуть допомогти в його чи її розслідуванні. Омбудсмен має закріплене законом право на необмежений доступ до всіх відповідних документів, баз даних і матеріалів, включно з тими, які можуть вважатися конфіденційними за законом. Це включає право на безперешкодний доступ до приміщень, установ та осіб, у тому числі позбавлених волі. Омбудсмен має право опитувати чи вимагати письмових пояснень від посадових осіб та органів влади, а також приділяти особливу увагу та захищати викривачів у державному секторі» (Венеційський принцип № 16).

Стаття 27 проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у кримінальному провадженні» від 13.04.2012 № 4651-VI

Забезпечення Уповноваженого повноваженням бути присутнім на засіданнях суду, навіть у закритому режимі, заслуговує на позитивну оцінку, оскільки це дає можливість Уповноваженому мати більше інформації з питань, що пов'язані з його роботою. Це також зміцнює позицію та авторитет Уповноваженого в судовій системі.

Стаття 10 проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

Те саме, що у коментарі вище.

Стаття 7 проєкту Закону України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

Те саме, що в коментарі вище.