

Володимир Яворський  
Член експертної ради Центру Громадянських Свобод

03.06.2022

### **Аналіз проєкту закону № 5019 щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**

31 травня парламент звільнив з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Л.Денісову. Напередодні парламент прийняв зміни до закону про воєнний час, що надавали повноваження парламенту звільнити її з посади через «втрату довіри». При цьому жодного розслідування щодо її діяльності не проводилося й офіційно не було озвучено які саме її вчинки стали причиною цього. Постанова парламенту<sup>1</sup> не містила жодної інформації про причини та підстави звільнення і це питання публічно в парламенті не обговорювалося.

Звільнення у такий спосіб порушує низку міжнародних стандартів щодо національних інституцій з прав людини (зокрема, ООН та Ради Європи) і є вагомим ударом по незалежності цієї інституції. А без незалежності вона втрачає можливість критикувати владу та власне захищати права людини. Законність її звільнення буде оцінюватися судами, хоча з формальної точки зору можна припустити відсутність порушення законодавства. Проблема швидше в тому, що законодавство погане й не відповідає міжнародним стандартам та мандату омбудсманів в демократичній країні. Проте навряд чи Конституційний суд України зараз спроможний розглянути подібну справу.

На сьогодні в парламенті існує лише один проєкт закону про внесення змін до законодавства щодо уповноваженого – проєкт № 5019<sup>2</sup>. Тому ми вирішили зробити його аналіз, оскільки він містить багато дискусійних положень, що можуть бути прийняті додатково парламентом перед можливим обранням нового уповноваженого. Тому зупинимося на його основних положеннях.

#### **Звуження компетенції**

Проєкт №5019 передбачає суттєве обмеження компетенції омбудсманів, визначаючи, що «дія цього Закону не поширюється на діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а також суддів Конституційного Суду України та судів інших судів» (ч. 4 ст. 2 проєкту закону про уповноваженого).

Таке формулювання є доволі не чітким та невизначеним, оскільки не зрозуміло, що саме мається на увазі під визначенням «діяльності». Чи може омбудсман оскаржити нормативний акт цих органів влади? Чи може він ставити під сумнів індивідуальний акт цих органів?

Також доволі дивно виглядає імунітет від втручання Кабінету Міністрів України. Основною функцією та ідеєю створення омбудсманів в демократичних країнах є нагляд за дотриманням прав людини виконавчою владою. Виключення Кабміну є надзвичайно дивним і не притаманним демократичним країнам. Подібну практику пробував впровадити Азербайджан, який не можна назвати ніяким чином взірцем демократії.

---

<sup>1</sup> Див. проєкт Постанови, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39725>

<sup>2</sup> Проєкт закону № 5019 від 04.02.2021 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71010](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71010)

Наприклад, у випадку прийняття рішення про дискримінаційне звільнення з посади, чи може в таку ситуацію втрутитися омбудсман? Як правило, омбудсмани мають право втручатися у прийняття індивідуальних рішень щодо конкретних осіб, а також нормативних рішень, що прямо впливають на обсяг і реалізацію прав людини.

Відповідно до рекомендацій Венеціанської Комісії Ради Європи<sup>3</sup> та Європейського кодексу позитивної практики регулювання європейських омбудсманів<sup>4</sup>, з компетенції омбудсманів можуть бути виключені лише широкі політичні питання, у той же час усі індивідуальні рішення, а також нормативні, що впливають на права людини, повинні бути в межах компетенції омбудсмана. Це в однаковій мірі стосується президента, парламенту та уряду.

Тому таке широке обмеження компетенції явно суперечить європейській практиці, рекомендаціям ООН та Ради Європи, та в принципі конституційній природі цієї інституції.

Крім того таке обмеження повноважень має не тільки теоретичні й конституційні аргументи заперечення, пов'язані з класичними функціями омбудсманів, вони також несуть загрозу невиконання міжнародних угод, ратифікованих Україною.

Зокрема, це порушує такі міжнародні угоди, що вимагають надання омбудсману сприяння та можливість захищати права людини на всіх рівнях:

- 1) Міжнародний пакт про громадські та політичні права;
- 2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права.<sup>5</sup>

Крім того, обмеження компетенції порушує міжнародні угоди, ратифіковані Україною, де омбудсмана визначено як незалежний моніторинговий чи контрольний механізм, що вимагає надання повноважень щодо всіх відповідних органів влади на центральному рівні. Відповідно до українського законодавства саме на уповноваженого покладаються ці функції. Зокрема:

- щодо моніторингу та запобіганню катуванню, поганому поводженню чи покаранню (відповідні стандарти ООН<sup>6</sup> та Ради Європи<sup>7</sup>)
- Щодо захисту права на приватність й захисту персональних даних (відповідні стандарти Ради Європи<sup>8</sup> та ЄС<sup>9</sup>)
- Щодо захисту від дискримінації (відповідні стандарти Ради Європи та ЄС<sup>10</sup>)

---

<sup>3</sup> Тут і далі посилання на: Compilation of Venice Commission opinions concerning the ombudsman institution, CDL-PI(2016)001, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e)

<sup>4</sup> The European Code of Good Administrative Behaviour, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

<sup>5</sup> Дивіться Загальні коментарі до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права № 10 (1998)

<sup>6</sup> Див. наприклад: Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_f48#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_f48#Text).

<sup>7</sup> Див. наприклад, але не вичерпно: Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_068#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_068#Text)

<sup>8</sup> Див. основний документ: Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text)

<sup>9</sup> Див., наприклад, директиви ЄС щодо захисту персональних даних і створення незалежного регулюючого органу для цього: <https://gdpr.eu/>

<sup>10</sup> Див., наприклад, регулювання ЄС щодо незалежного органу проти дискримінації <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/standards-for-equality-bodies/>

- Щодо доступу до публічної інформації<sup>11</sup>
- Створення національного механізму моніторингу порушень прав людей з інвалідністю.<sup>12</sup>

Тобто, якщо ми звужуємо компетенцію уповноваженого, тоді відповідно до міжнародних зобов'язань повинні створити відповідні незалежні контрольні чи моніторингові механізми по кожному з цих прав людини, оскільки омбудсман не буде відповідати вимогам цих міжнародних угод.

Також за такою логікою в уповноваженого потрібно забрати можливість делегувати своїх представників до інших органів влади, що стосуються парламенту, президента, уряду та судової влади. Наприклад, омбудсман не зможе делегувати представника до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, оскільки омбудсман позбавляється права займатися справами щодо суддів.

Як бачимо, пропонуване звуження компетенції суперечить природі створення інституту омбудсмана в демократичних країнах, конституційним принципам, міжнародним угодам та рекомендаціям ООН та Ради Європи щодо національних інституцій з прав людини.

### **Зміна вимог до уповноваженого**

Проект №5019 пропонує зменшити віковий ценз для цієї посади до 35 років та внести інші не надто суттєві зміни.

Міжнародних стандартів щодо цих питань не існує. Однак, як правило, процедура повинна гарантувати, що кандидат на посаду буде кваліфікованим, тобто, повинен мати глибокі знання в сфері прав людини, мати відповідні моральні та етичні якості. При чому вимоги до наявності юридичної освіти відсутні, навіть більше, Венеціанська комісія Ради Європи вважає зайвим бар'єром для цієї посади.

На жаль, цю посаду завжди розглядали в політичному контексті, політики її ділили між фракціями й не надто переймалися кваліфікаційними вимогами. Втрачали від цього завжди прості громадяни, права яких залишалися не захищеними. У цьому проекті закону немає ніяких кваліфікаційних вимог чи вимог щодо знань. Проект закону повторює вимогу правозахисної діяльності протягом останніх 5 років, однак не визначає що саме є цієї діяльністю. Законодавство теж не дає нам розуміння що є правозахисною діяльністю. Однак така вимога зовсім не означає, що на цю посаду можна призначити, наприклад, будь-якого юриста. Та й взагалі з практики призначення це можна розуміти настільки широко, що в принципі ця вимога втрачає сенс. Очевидно, що людина на цій посаді повинна мати як теоретичні так і практичні знання з прав людини, щоби повноцінно виконувати свої функції. Чому на багато посад вимагається кваліфікація, а на посаду, котра часто може вирішувати долі людей, взагалі по суті нема ніяких кваліфікаційних вимог. Це зрештою й призводить до того, що в нашій історії цю посаду частіше займали в принципі випадкові люди, котрі до зайняття цієї посади ніколи не займалися правами людини взагалі й не мали навіть середнього рівня знань щодо міжнародних та конституційних стандартів прав людини.

Очевидно, що проект закону повинен більш чітко визначати кваліфікаційні вимоги до цієї посади, оскільки вона не є політичною, а її здійснення потребує об'єктивно глибокого знання стандартів дотримання великої кількості прав.

---

<sup>11</sup> Ст. 17 закону України «Про доступ до публічної інформації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n135>.

<sup>12</sup> Конвенція про права осіб з інвалідністю, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text)

Безвідповідально призначати на посаду людину, котра перші декілька років лише пробує зрозуміти завдання та функції цього органу влади.

### **Порядок обрання**

Проект позитивно надає право громадським об'єднанням висувати кандидатури на посаду омбудсмана. Звісно для їх схвалення однак буде потрібна політична воля парламенту, але цей крок є позитивним. В принципі, навіть вимога щодо набрання петиції про обрання у 25 000 голосів виглядає цікавою ініціативою, що забезпечує кандидатам певну публічну легітимність. Але видається, що тоді всі інші кандидати, подані від народних депутатів та Голови парламенту, теж повинні пройти цю процедуру публічного попереднього схвалення. Все таки, повинна бути рівність кандидатів, й вимоги до висування повинні бути більш менш однаковими незалежно від суб'єкта висування.

Також позитивним є пропозиція повернути таємне голосування бюлетенями при обранні, що зменшує персональний політичний тиск на депутатів при голосуванні.

### **Порядок звільнення з посади**

Проект закону № 5019 не містить суттєвих змін щодо підстав та процедури звільнення омбудсмана з посади, окрім його права виступити перед парламентом перед голосування про звільнення, що є в цілому позитивним.

Проте видається, що ця частина законодавства потребує уточнення для забезпечення незалежності омбудсмана. Саме неможливість свавільного звільнення з політичних мотивів є гарантією незалежного статусу омбудсмана. Його діяльність пов'язана із захистом прав людини у стосунках з органами влади, тому омбудсман вимушений діяти часто проти порушників прав людини, якими є представники держави. Очевидно, що його посада повинна бути захищена від помсти та політичної розправи, оскільки без цього, омбудсман буде не спроможним публічно заявляти про порушення прав людини, а отже не зможе виконувати свої головні функції та завдання в демократичному суспільстві.

Також вище ми вже згадували низку міжнародних угод, котрі вимагають наявності незалежних контрольних механізмів в державі проти порушення певних прав людини. Законодавство покладає функції цих органів на омбудсмана, а тому, щоби виконувати вимоги цих угод, Україна повинна забезпечити незалежність омбудсмана. Тому доцільно у проекті закону передбачити наступні механізми для його захисту:

- 1) Внести зміни до ст. 10 закону про правовий режим воєнного стану та визначити, що у період дії воєнного стану особа не може бути звільнена (а не тільки її повноваження не можуть припинені) з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- 2) Передбачити чітку процедуру створення комісії та розгляду питання про можливе порушення присяги уповноваженим відповідно до закону;
- 3) Передбачити особливий порядок розслідування кримінальних проваджень щодо омбудсмана, особливий більш ускладнений порядок затримання чи арешту, а також ускладнену процедуру здійснення негласних слідчих дій і можливого проведення обшуку та виїмки документів<sup>13</sup>.

### **Питання інших повноважень омбудсмана**

---

<sup>13</sup> Рекомендація Венеціанської комісії Ради Європи, CDL-PI(2016)001

Позитивними в цілому в проєкті закону № 5019 є норми щодо врегулювання процедури розгляду та реагування уповноваженим на звернення громадян про порушення їхніх прав. Хоча ці механізми потребують навіть більшої деталізації та узгодження із законодавством про адміністративні процедури.

#### **Загальні висновки і рекомендації**

- 1) Проєкт закону може розглядатися як основа для покращення ситуації з омбудсманом в Україні;
- 2) Пропоноване звуження компетенції уповноваженого призводить до порушення багатьох міжнародних договорів щодо прав людини, а тому має бути відхилене;
- 3) Проєкт закону повинен висувати однакові вимоги до кандидатів від влади та від громадських об'єднань (в контексті зібрання підписів);
- 4) Вимога щодо правозахисної діяльності повинна бути конкретизована;
- 5) Важливо передбачити вимоги щодо належного рівня знань в сфері прав людини;
- 6) Проєкт повинен чітко заборонити припинення повноважень та звільнення омбудсмана за іншими, ніж передбачено профільним законом, підставами, навіть у період дії воєнного часу;
- 7) Доцільно визначити чітко процедури підготовки до розгляду та розгляду питання про порушення присяги уповноваженим;
- 8) Доцільно передбачити особливий порядок розслідування кримінальних проваджень щодо омбудсмана, особливий більш ускладнений порядок затримання чи арешту, а також ускладнену процедуру здійснення негласних слідчих дій і можливого проведення обшуку та виїмки документів.

---

*Центр Громадянських Свобод - правозахисна організація, яка працює для реального утвердження прав та свобод людини в Україні та країнах колишнього пострадянського простору.*

*FB-сторінка: <https://www.facebook.com/ccl.org.ua>*

*Сайт: <http://ccl.org.ua/>*