

Правовий висновок¹

Центру громадянських свобод

щодо проєкту закону № 13181

про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

**Автор: Володимир Яворський,
програмний директор Центру громадянських свобод**

Проект закону № 13181 пропонує нову редакцію закону про уповноваженого з прав людини (омбудсмана) та внесення змін до деяких інших законів у зв'язку з цим.

Центр громадянських свобод вважає, що парламент має зняти з розгляду цей законопроект через наявність важливих обставин, пов'язаних із загальною адаптацією українського законодавства до вимог ЄС, а також через слабкість самого законопроекту, що не вирішує важливі системні проблеми функціонування Національної інституції з прав людини, якою є омбудсман.

Ми вважаємо, що проєкт закону про омбудсмана не може розглядатися, щонайменше до розв'язання наступних питань:

1) Реформи законодавства про захист персональних даних та створення спеціального незалежного наглядового органу з захисту персональних даних відповідно до стандартів ЄС. Це очевидно вплине на роль та повноваження омбудсмана, оскільки на сьогодні таким органом за законом є саме омбудсман, хоча з моменту наділення його такими повноваженнями він не показав спроможності здійснювати регулювання цього права людини.

2) Реформи законодавства проти дискримінації відповідно до стандартів ЄС та Ради Європи. Ці повноваження на сьогодні законодавством також покладені на омбудсмана вже тривалий час, однак суттєвого прогресу не було досягнуто і багато міжнародних звітів зазначають проблему неефективності чинної системи захисту від дискримінації. Очевидно є потреба у створенні спеціальної Національної інституції з протидії дискримінації та забезпечення рівності, спроможної розглядати індивідуальні скарги, проводити чи ініціювати розслідування випадків дискримінації та впливати на державну політику рівності в усіх органах влади. Відповідно це вплине на перерозподіл повноважень і для омбудсмана.

3) Конституційний суд України розглядає конституційну скаргу О.Матвійчук щодо права на звернення, що включає перегляд на конституційність певних положень закону про Уповноваженого з прав людини. Відповідно, доцільно дочекатися винесення рішення судом, оскільки це також впливає на об'єм повноважень цієї інституції стосовно суб'єктів приватного права. Проект закону №13181 містить аналогічну чинній ст. 28 «Обов'язок співпраці з Уповноваженим», що на нашу думку суперечить Конституції України та міжнародному праву.

¹ Текст станом на 16 грудня 2025 року.

Зазначені реформи антидискримінаційного законодавства та захисту персональних даних є важливими масштабними завданнями адаптації українського законодавства до вимог ЄС, а в запропонованому вигляді цей проект жодним чином не вирішує ці важливі виклики.

Крім цих питань важливо також підкреслити деякі базові проблеми функціонування омбудсмена в Україні, які теж ніяким чином не вирішуються цим законопроектом №13181.

Не встановлено додаткових гарантій незалежності

31 травня 2022 року парламент достроково звільнив з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Л.Денісову. Всупереч чинним нормам Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", які мають вичерпний перелік підстав для дострокового звільнення, а також прописану процедуру цього звільнення, парламент на своєму засіданні прийняв Постанову про недовіру Уповноваженому, що стало підставою для його подальшого звільнення з посади. Постанова парламенту² не містила жодної інформації про причини та підстави звільнення й це питання публічно в парламенті не обговорювалося. Проект цієї Постанови був поданий чинним омбудсманом. Пізніше це рішення парламенту підтримали суди. Це означає, що рішення парламенту було формально законним. Але це також означає, що чинний закон не містить гарантій незалежності уповноваженого з прав людини. На жаль, проект закону №13181 ніяким чином цю проблему не вирішує.

Незалежність омбудсмена є ключовим принципом його діяльності, що визначений багатьма нормами міжнародного права й не може ігноруватися новою редакцією закону про омбудсмена. На сьогодні омбудсман з 2022 року втратив гарантії незалежності й може бути звільнений в будь-який момент парламентом без жодної причини.

Яким органом є омбудсман?

Україна не має чіткої моделі омбудсмена та інших органів з прав людини. Конституція визначає цей орган, як орган парламентського контролю за дотриманням прав людини. Однак по суті вже багато років він розвивається як Центральний орган виконавчої влади. Це відображається у повноваженнях і функціях, напрямках діяльності та інших аспектах діяльності. Проблема полягає в тому, що втілити одночасно ці дві моделі неможливо через різні функції та конфлікт інтересів. Неможливо одночасно брати участь у розробці державної політики з прав людини, її реалізовувати у багатьох питаннях й одночасно бути органом парламентського контролю. Проект закону 13181 ще більше заплутує ситуацію через впровадження представників уповноважених, розгалуженої системи контролю та інших елементів, що більше нагадують систему загального нагляду прокуратури, ніж парламентський контроль за органами виконавчої влади, яким має бути омбудсман.

Дещо безсистемна попередня політика та невизначеність розвитку національних інституцій з прав людини створило численні дублювання функцій з іншими державними органами. До прикладу, Уповноважений під час війни запровадив практику відкриття міжнародних представництв³ Офісу Уповноваженого в інших країнах, які мають опікуватись захистом прав українців, які отримали тимчасовий захист у цих країнах. Представництва відкрито в Великій Британії, Польщі, Бельгії, Люксембурзі, Іспанії тощо. Ця діяльність не

² Див. проект Постанови, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39725>

³ https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/u-londoni-oficijno-vidkrito-timchasove-predstavnictvo-upovnovazhenogo-verhovnoyi-radi-ukrayini-z-prav-lyudini-na-teritoriyi-velikoyi-britaniyi

ґрунтується на законі та є дублюванням функцій Міністерства закордонних справ. Уповноважений не має спеціального статусу і відповідного мандату, які дають право працювати в інших країнах. Більш дієвим будуть кроки в напрямку налагодження співпраці з НІПЛ цих країн. Існують й інші приклади дублювання функцій, особливо їхня кількість зросла під час повномасштабної війни. Наприклад, військовий омбудсман і уповноважений мають також однакові функції.

Видається потрібна більш цілісна стратегія побудови різноманітних органів з прав людини в Україні на основі міжнародного права, вимог ЄС та позитивного досвіду інших країн. Цей проєкт закону на жаль уникає розв'язання цих проблем.

Прозорість діяльності

Багато міжнародних звітів містять вимогу посилити фінансування омбудсмана. Однак, насправді проєкт закону 13181 не містить ніяких нових гарантій для вирішення цієї вимоги. Не має додаткових норм чи вимог, процесуальних гарантій для омбудсмана та можливості брати активну участь у бюджетному процесі. Хоча очевидно, що їх складно визначити.

Крім того, відомо, що омбудсман отримує фінансування не тільки коштом державного бюджету, але коштом міжнародної допомоги.

Очевидно, відповідно до практики належного урядування та вимог до Національних інституцій з прав людини омбудсман мав би бути прозорою інституцією.

На наше переконання, новий закон про омбудсмана повинен визначати зобов'язання публікувати на сайті омбудсмана щорічний бюджет інституції, що фінансується коштом державного бюджету, а також розмір надходжень та витрат, що надходять як міжнародна допомога. Відповідно, публічною повинна бути інформація, на скільки не отримує коштів омбудсман і які саме програми потребують додаткового фінансування.

Крім того, омбудсман повинен діяти відповідно до публічної стратегії, що мала б бути опублікована на його сайті й містити інформацію про прогрес її реалізації. Така стратегія мала б розроблятися спільно з правозахисними організаціями.

Процедура обрання омбудсмана

Ми вважаємо, що пропонується процедура обрання омбудсмана не гарантує його незалежності та не включає громадськість до процесу його обрання. Серед багатьох рекомендацій про створення Національних інституцій з прав людини існує рекомендація про залучення громадськості до подання кандидатів та участі в їхньому відборі. На жаль, у запропонованій процедурі громадськості не існує взагалі.

У чинній редакції закону про омбудсмана для кандидата вимагалось мати досвід правозахисної діяльності, хоча по суті ця вимога ніколи не виконувалася. Проєкт закону містить нове положення «досвід у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина впродовж щонайменше десяти років». Однак що означає ця вимога і якими документами її можна підтвердити не зрозуміло. Ця вимога по суті мала би бути центральною, оскільки саме вона запобігає призначенню на цю посаду «випадкових» для прав людини людей чи представників органів правопорядку. Однак вимога залишається не чіткою та декларативною.

Крім того, голосування за кандидатів є відкритим, що не дозволяє народним депутатам голосувати за власним переконаннями всупереч волі політичної фракції. Як показує український політичний процес, за такої процедури неможливо обрати справді незалежних від політичних фракцій кандидатів. З огляду на це, вважаємо, що обрання омбудсмана повинно відбуватися шляхом таємного голосування.

Таким чином, ця посада за умов прийняття проекту 13181 ризикує залишатися квотою певних політиків, а не незалежною інституцією з прав людини, покликаною стримувати виконавчу владу в порушенні прав людини.



**Funded by
the European Union**

Цей матеріал профінансований Європейським Союзом. Його зміст є виключною відповідальністю Центру громадянських свобод і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.