

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо встановлення критеріїв віку, наявності високих моральних якостей
та досвіду правозахисної діяльності для кандидата на посаду
Уповноваженого з прав людини у Великій Британії, Франції, Німеччині,
Польщі, Латвії, Литві, Естонії*

Анотація. Викладено результати аналізу законодавства Великої Британії, Франції, Німеччини, Латвії, Литви та Естонії на предмет закріплення наявності трьох критеріїв до кандидатів на посаду Уповноваженого з прав людини: віку, високих моральних якостей, досвіду правозахисної діяльності. Результати дослідження викладено, зокрема, й у порівняльній таблиці.

Вступ. На наш погляд, інститут Уповноваженого з прав людини (далі – Омбудсмен) доцільно розглядати як один із елементів загальної правової системи, що забезпечує демократичний державно-правовий режим. З урахуванням такого підходу перелік держав, чії законодавчі практики регулювання вимог до кандидатів на посаду омбудсмена було запропоновано вивчити, становить особливий інтерес. Згідно із загальновідомим Індексом демократії (Democracy Index) Велика Британія, Франція, Німеччина стабільно мають високі показники, що ідентифікують ці держави як «повні демократії / full democracies». Водночас Польща, Латвія, Литва, Естонія оцінюються міжнародними експертами як «демократії з вадами / flawed democracies». Звернемо увагу, що названі держави було б слушно розподілити на дві групи саме таким чином не лише відповідно до Індексу демократії. Країни Балтії протягом другої половини ХХ століття перебували у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік, а Польща належала до «соціалістичного блоку» та зазнавала, як і Центральна та Східна Європа, значного геополітичного впливу цієї держави. Отже, Польща, Латвія, Литва та Естонія перебувають на етапі переходу від монополії інститутів держави в усіх сферах суспільних відносин до плюралізму шляхом формування демократичної, соціальної, правової держави.

Основна частина. Насамперед, доцільно акцентувати на існуванні міжнародно-правових стандартів щодо вимог до кандидатів на посаду омбудсмена, які закріплені в низці міжнародних актів¹. У цьому ж контексті Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією), дорадчим органом Ради Європи, найважливішими з них визначено такі: високі моральні якості, сумлінність, належна професійна компетентність і досвід, у тому числі в галузі прав людини й основоположних свобод².

З огляду на те, що абсолютна більшість держав, досвід яких вивчався, є членами Європейського Союзу (далі – ЄС), а Велика Британія лише у січні 2020 року вийшла із його складу, вважаємо доцільним звернути увагу на ті

¹ Наприклад, див.: Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution. URL: <https://rm.coe.int/090000168098392f>

² PRINCIPLES ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION («THE VENICE PRINCIPLES»). URL: https://www.venice.coe.int/files/Publications/Venice_Principles_eng.pdf

критерії, що встановлюються для осіб, які висуватимуть свою кандидатуру на посаду Омбудсмена ЄС. Регламент 2021/1163, яким регулюється діяльність Омбудсмена Європейського Союзу, містить такі відповідні вимоги³: наявність громадянства держави-члена ЄС та повних громадянських і політичних прав; надання усіх гарантій власної незалежності; відповідність національним вимогам щодо осіб, які претендують на посаду судді найвищого рівня, або наявність документально підтвердженої компетенції та кваліфікації задля виконання обов'язків омбудсмена; неперебування членом уряду держави-члена ЄС або депутатом Європейського парламенту, членом Ради ЄС чи Європейської Комісії протягом двох років напередодні дати публікації оголошення про висунення кандидатур на посаду Омбудсмена ЄС. Доречно, на наш погляд, відмітити відсутність у Регламенті 94/262/ЄС, який скасовано Регламентом 2021 року, останнього з перелічених критеріїв⁴, що свідчить про поступове підвищення планки кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду Омбудсмена ЄС. Така тенденція, як видається, має перспективу втілення й у законодавстві держав-членів ЄС.

Серед держав, досвід яких вивчався, лише в Польщі⁵, Латвії⁶, Литві⁷ та Естонії⁸ для осіб, які матимуть право претендувати на посаду омбудсмена, на рівні закону встановлено такий критерій, як наявність високих моральних якостей та досвіду правозахисної діяльності, а критерій віку – лише в Латвії. Результати опрацювання законів, що врегульовують діяльність означеної інституції в цих чотирьох державах, викладено в порівняльній таблиці (Додаток 1)⁹.

Водночас, навіть за відсутності закріплення в законодавстві відповідних вимог, маємо відзначити наявність у таких державах, як Велика Британія, Франція, Німеччина доволі сталої практики обрання на посаду омбудсмена осіб, які мають характеристики, подібні до тих, що закріплені в якості критеріїв для кандидатів на посаду омбудсмена в законодавстві Польщі, Латвії, Литви, Естонії.

Слід відмітити наявність у Німеччині розгалуженої системи омбудсменів на федеральному й регіональному рівнях¹⁰, до яких можуть звертатися за допомогою в реалізації своїх прав або представники певних груп осіб,

³ Див.: частина друга статті 11. REGULATION (EU, Euratom) 2021/1163 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT of 24 June 2021 laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/statute/en>

⁴ Див.: частина друга статті 6. 94/262/ECSC, EC, Euratom: Рішення Європейського парламенту від 9 березня 1994 року про правила та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків омбудсмена. OB L 113, 4.5.1994, с. 15–18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31994D0262>

⁵ USTAWA z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627). URL: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-rzeczniku-praw-obywatelskich>

⁶ Tiesībsarga likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/133535-tiesibsarga-likums>

⁷ LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIŲ ĮSTATYMAS. 1998 m. gruodžio 3 d. № VIII-950. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.69069?jfwid>

⁸ Öiguskantsleri seadus. RT I 1999, 29, 406. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12788991?leiaKehtiv>

⁹ Порівняльна таблиця певних критеріїв щодо кандидатів на посаду Уповноваженого з прав людини, які визначено законодавством Великої Британії, Франції, Німеччини, Польщі, Латвії, Литви, Естонії.

¹⁰ Herzlich willkommen beim Bürgerbeauftragten des Freistaats Thüringen. URL: <https://buergerbeauftragter-thueringen.de/startseite>. Ombudsstelle. URL: <https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/gleichbehandlung-antidiskriminierung/barrierefreies-internet/ombudsstelle/>

наприклад, військовослужбовців¹¹ чи біженців¹², або будь-які особи з певних питань, наприклад щодо сільського та лісового господарства, регіонів і водного господарства¹³, діяльності органів поліції¹⁴.

У Великій Британії на посаду парламентського омбудсмена та омбудсмена з охорони здоров'я у 2017 році призначено Роберта Беренса (Robert Behrens)¹⁵, якому виповнилося на той час 65 років, у Франції на посаду омбудсмена у 2014 році – Жака Тубона (Jacques Toubon)¹⁶, якому було 73 роки, у 2020 році – Клер Гедон (Claire Hedon)¹⁷ віком 58 років, у Німеччині на посаду омбудсмена з первинного прийому біженців у Міністерстві юстиції та імміграції у 2017 році – Клауса Даннера (Klaus Danner)¹⁸, який мав 61 рік, омбудсмена Тюрінгії у 2007 році – Сільвію Лібауг (Silvia Liebaug)¹⁹ віком 49 років, у 2013 році – Курта Герцберга (Kurt Herzberg)²⁰, якому на той час виповнилося 48 років.

Правозахисною, у широкому розумінні²¹, діяльністю займалися омбудсмени всіх держав, досвід яких розглядався. *Велика Британія*: Роберт Беренс – обіймав посади уповноваженого з розгляду скарг Ради стандартів адвокатури, незалежного судді та головного виконавчого директора Управління незалежного судді з питань вищої освіти (11 років). *Франція*: Жак Тубон мав багаторічний досвід роботи в міністерствах, зокрема перебування на посаді міністра юстиції протягом 4 років; Клер Гедон протягом 22 років пройшла шлях від волонтерки Міжнародного руху АТД «Fourth World» до посади президента його ради директорів (27 років). *Німеччина*: Клаус Даннер 43 роки працював у державних органах поліції; Сільвія Лібауг мала досвід уповноваженого із захисту даних Тюрінгії (12 років), Курт Герцберг працював державним менеджером Сімейної асоціації католиків у Тюрінгії, керував проектним та координаційним офісом Робочої групи сімейних організацій Тюрінгії (15 років).

¹¹ Die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/wehrbeauftragter/wehrbeauftragter-697722>

¹² Ombudsmann beim Landesamt für Einwanderung. URL: <https://www.berlin.de/einwanderung/service/ombudsmann/>

¹³ Ombudsstelle und Bürgerservice. URL: <https://info.bml.gv.at/service/servicestelle/buergerservice.html>

¹⁴ Willkommen auf den Internetseiten des Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Berlin. URL: <https://www.berlin.de/buerger-polizeibeauftragter/>

¹⁵ Robert Fredrick Behrens. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Rob_Behrens

¹⁶ LE DÉFENSEUR ET SES ADJOINTS DEPUIS 2011. URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/le-defenseur-et-ses-adjoints-depuis-2011>

¹⁷ CLAIRE HÉDON, DÉFENSEURE DES DROITS. URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/claire-hedon-defenseure-des-droits>

¹⁸ Klaus Danner weiterhin Ombudsperson für Flüchtlingserstaufnahme. URL: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/klaus-danner-weiterhin-ombudsperson-fuer-fluechtlingserstaufnahme>

¹⁹ Silvia Liebaug. URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Silvia_Liebaug

²⁰ Див.: Zur Person: Dr. Kurt Herzberg. URL: <https://buergerbeauftragter-thueringen.de/der-buergerbeauftragte/zur-person>

²¹ Правозахисна діяльність – це складне, багатоаспектне, соціально-правове явище, складовими частинами якої є діяльність як у межах державних органів, так і в межах громадських утворень чи індивідуальних громадян, або ж інститути на межі цих областей. (Корнієнко П.С. Особливості правоохисної діяльності як різновиду юридичної діяльності). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21CO M=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=bmju_2013_12_32; Корнієнко П. С. Конституційна правоохисна діяльність в Україні: теоретико-методологічний аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2020. URL: <https://constitutionalist.com.ua/korniienko-p-s-konstytutsijna-pravozakhysna-diialnist-v-ukraini-teoretyko-metodolohichnyj-aspekt-dys-d-ra-iuryd-nauk-kyiv-2020/>

Якщо виявлення дотримання чи недотримання критеріїв віку й досвіду правозахисної діяльності у практиці призначення осіб на посаду омбудсмена потребує вивчення формальних показників, які є доступними в публічному інформаційному просторі, то здійснення відповідного аналізу додержання критерію наявності високих моральних якостей вимагає іншого підходу. Насамперед, потрібно проаналізувати чіткі складові такої особистісної характеристики, як «високі моральні якості». Окрім цього, відповідне поняття, на нашу думку, доцільно вивчати із застосуванням широкого комплексу методів, оскільки воно не є предметом суто правового дослідження. Слід застосовувати методи, притаманні широкому колу суспільних наук, опрацьовувати наявні в публічному інформаційному просторі публікації про особу, прояви її активності в соціальних мережах тощо.

Висновки. Існують міжнародно-правові стандарти щодо вимог до кандидатів на посаду омбудсмена, які закріплені в низці міжнародних актів. Водночас, результати аналізу законодавства семи держав, яким регулюється діяльність інституту омбудсмена, свідчить про відсутність відповідних уніфікованих критеріїв на національних рівнях. Доцільно звернути увагу на законодавче закріплення критеріїв високих моральних якостей та досвіду правозахисної діяльності в Польщі, Латвії, Литві, Естонії, а критерію віку – в Латвії, тобто в тих державах, які мають нижчий рівень Індексу демократії, належать до держав перехідного типу й перебувають у геополітичній зоні Post-communist Europe. Маємо також звернути увагу, що в таких державах, як Велика Британія, Франція, Німеччина, навіть за відсутності законодавчого закріплення означених вимог, має місце доволі стала практика обрання на посаду омбудсмена осіб віком старше 40 років, які мають багаторічний досвід правозахисної діяльності.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*