

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства щодо окремих питань порядку
допуску до будівлі парламенту: закордонний досвід*

***Анотація.** В аналітичній записці розглянуто закордонний досвід щодо правового режиму доступу до парламентських приміщень, у контексті визначення особливостей доступу деяких категорій осіб, зокрема членів родини парламентаря (дитини), осіб, що супроводжують парламентаря з інвалідністю, осіб, які працюють на парламентаря, але не є працівниками парламенту. Проаналізовано нормативно-правові акти держав G7 (США, Японії, Німеччини, Великої Британії, Франції, Італії, Канади) і деяких інших європейських держав. При проведенні дослідження також використано Базу даних ECPRD і дані опитування Promoting inclusive participation in parliamentary and political life¹. Дослідження проведено з метою урахування кращих закордонних практик у законодавстві України.*

***Ключові слова:** парламентар, допуск до парламенту, правовий режим доступу до парламенту, державна охорона приміщень парламенту, члени родини парламентаря, діти, особа, що супроводжує парламентаря з інвалідністю.*

Вступна частина.

Відповідно до Порядку забезпечення державної охорони адміністративних будинків, споруд і службових приміщень Верховної Ради України та допуску до них, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31.01.2020 р. № 37 (далі – Порядок), допуск та перебування на об'єктах охорони посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства здійснюється з дотриманням пропускового та внутрішньооб'єктного режиму. Вхід до об'єктів охорони здійснюється лише через обладнані для контролю на безпеку пости охорони (пункт 21).

Цей Порядок визначає вимоги щодо допуску до адміністративних будинків, споруд і службових приміщень Верховної Ради України народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України, у тому числі керівника, заступників керівника секретаріату Голови Верховної Ради України, прес-секретаря та радників Голови Верховної Ради України, керівників секретаріатів Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, радників Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, радників Керівника Апарату Верховної Ради України, помічників-консультантів народних депутатів України, інших громадян України, іноземців, осіб без громадянства, а також загальні правила внутрішньооб'єктного режиму Верховної Ради України.

Разом із тим Порядок не передбачає можливість допуску до парламентських приміщень членів родини народних депутатів України і працівників Апарату Верховної Ради України, зокрема їхніх дітей, на відміну від правового урегулювання у деяких іноземних державах. У переліку суб'єктів, що допускаються до зали засідань Верховної Ради України, зазначено особу, яка супроводжує народного депутата

¹ Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

України з інвалідністю, за тимчасовою перепусткою встановленого зразка з позначкою «Зал засідань», тобто така особа може супроводжувати народного депутата України лише до зали засідань, що унеможлиблює її доступ до інших приміщень, у яких народний депутат України може перебувати.

У зв'язку з наведеним, правила доступу до парламентських приміщень осіб, які працюють з народними депутатами України або є членами їхньої сім'ї, потребують уточнення та конкретизації. З огляду на удосконалення унормування пропускового режиму до будівель парламенту, доцільним видається огляд закордонного досвіду з цих питань, зокрема на прикладі високорозвинених країн світу (G 7) та деяких інших європейських держав.

Основна частина.

У розвинутих країнах світу парламенти в основному є «family or child friendly», тобто дружніми до сім'ї, дитини і мають так звані «ясла», дитячі кімнати, що передбачає унормування порядку доступу дітей до них. Лобіювання відкриття дитячих кімнат, ясел у стінах парламенту триває з 1990-х рр.². Такі кімнати працюють, як правило, для дітей парламентарів, працівників канцелярії (адміністрації, апарату) або навіть для усіх відвідувачів (Шотландія).

Пропускний режим до *Європарламенту* регулюється Правилами охорони та забезпечення безпеки в Європейському Парламенті, які набули чинності 17.03.2018 р.³ (далі – Правила). Бюро Європарламенту забезпечує фізичну безпеку та гарантує охорону його приміщень, здійснює контроль за відвідувачами. Стаття 16 Правил присвячена організації контролю доступу до будівель та споруд Європарламенту. Зокрема, встановлено, що з метою запобігання будь-яким інцидентам проводиться обов'язкова перевірка безпеки усіх фізичних осіб, у тому числі товарів, речей, майна перед потраплянням та під час перебування в будівлях та приміщеннях Європарламенту. З цією метою служба охорони може: використовувати, забезпечуючи дотримання вимог законодавства у сфері захисту персональних даних, будь-яке джерело інформації, доступне парламенту, беручи до уваги надійність таких джерел; отримати доступ до відповідних персональних даних, якими володіє парламент; здійснювати огляд за допомогою візуальних і технічних засобів на вході до Європарламенту фізичних осіб, транспортних засобів, обладнання, устаткування, товарів, майна тощо. Такі перевірки можуть включати контроль безпеки особистих речей, багажу та поштових відправлень. Також служба охорони фіксує за допомогою цифрових пристроїв вхід фізичних осіб, в'їзду транспортних засобів, потрапляння товарів й обладнання до приміщень Європарламенту та вихід із них, встановлює спеціальні зони обмеженого доступу в приміщення Європарламенту, не допускає до будівель та приміщень сторонніх осіб, необліковані транспортні засоби. Потрапляння до Європарламенту здійснюється на підставі перепусток, при цьому система фізичної безпеки ідентифікує фізичних осіб за категоріями: член парламенту, представник медіа або відвідувач.

² А як у них? Світові парламентські практики. Громадянська мережа ОПОРА. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XCBX.pdf

³ Rules Governing security and safety in the European Parliament 15.01.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0302%2801%29>

Для доступу до приміщень та будівель Європейського Парламенту потрібен дійсний документ, що посвідчує особу (національне посвідчення особи або паспорт). Якщо відвідувач зареєструвався заздалегідь і надав дані документа, що посвідчує його особу, він повинен мати цей документ із собою у день візиту до Європарламенту. Під час відвідування Європарламенту фотокопії посвідчень особи та водійських прав не приймаються, а неповнолітні віком до 14 років повинні перебувати в супроводі дорослих.

В Європарламенті відкрили ясла для дітей його членів, посадових осіб та інших працівників установи в Брюсселі. Сервіс приймає малюків віком від трьох місяців до чотирьох років. В Європарламенті також є «родинна кімната» для дітей, які супроводжують своїх батьків під час місії в Європарламенті. У Довіднику для члена Європарламенту (пункти 7.12, 7.13)⁴ вказано на можливості парламентарів скористатися яслами для дітей, «родинною кімнатою» на 25 місць. Для входу до Європарламенту діти записуються через відділ ясел. Їм видаються ваучери на перебування у парламенті по половині дня (з 8:00 до 14:00 або з 14:00 до 20:00) в офіційних касах Брюсселя (ASP 03N361, Ext. 42158) та Люксембургу (WIC MO 108/109). Діти перебувають під постійним контролем працівників «родинної кімнати». Контролює ці питання Генеральний директорат з питань персоналу.

Сполучені Штати Америки. Правила для Палати представників, затверджені в січні 2023 року⁵, регулюють поведінку в парламенті загалом. Організація громадського відвідування Капітолію США, який є адміністративною робочою будівлею Конгресу, здійснюється через Центр відвідування⁶. Політика безпеки Капітолію розроблена з метою забезпечення охорони відвідувачів й адміністративно-технічного персоналу, збереження колекцій, об'єктів, історичних будівель для майбутніх поколінь. Перед входом до Капітолію усі відвідувачі повинні пройти *дворівневу* перевірку безпеки, яка включає використання магнітометра, а усі предмети, сумки, кошики, які дозволені для проносу всередину будівлі, перевіряються за допомогою рентгенівського пристрою. Глухі або особи, які поганочують, не повинні знімати свої слухові апарати чи пов'язані з ними пристрої, однак поліцейські можуть провести їхній візуальний огляд. Відвідувачам із протезами, зліпками чи брекетами не потрібно їх знімати, однак охоронці обов'язково проведуть їхній фізичний огляд⁷.

Підлітки віком від 14 років мають пред'явити оригінал документа, що посвідчує особу (студентський квиток, паспорт або подібний документ з ім'ям і фотографією), при цьому копії документів, що посвідчують особу, не приймаються. У будівлю Капітолію заборонено проносити їжу та напої (включаючи воду в пляшках). На вході кожному видається перепустка. Перепустки не підлягають передачі, але їх можна

⁴ HANDBOOK FOR MEMBERS. URL: https://www.europarl.europa.eu/guidemep_info_2007/doc_communes/Handbook_MEP2007

⁵ Rules of the House of representatives. 2023. 10 January. URL: <https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/118-House-Rules-Clerk.pdf>

⁶ U.S. Capitol – Visitor Center: Home. URL: <https://www.visitthecapitol.gov>

⁷ Security Screening for Visitors with Disabilities, Medical Conditions, Medical Devices, or Medications. URL: <https://www.visitthecapitol.gov/visit/know-before-you-go/hours-info/security-screening-visitors-disabilities>

використовувати повторно. Плата за вхід до Центру відвідувачів або екскурсію по Капітолію не стягується⁸.

Питаннями доступу до будівель Конгресу опікується Управління з питань доступності (OCAS)⁹. Наприклад, заяву на використання інвалідного візка або тварини-поводиря, на паркування біля Капітолію з метою його відвідування можна подати як безпосередньо до цього управління, так і через офіс сенатора свого округу.

Щодо відвідування конгресменами робочих місць з дітьми правила відсутні. Разом із тим у Звіті щодо політики батьківства 2023 р.¹⁰ вказується на проблеми, пов'язані з тим, оскільки у Центрах по догляду за дітьми (які є платними), розташованих поблизу Капітолію, не вистачає місць для усіх бажаючих працівників й існують великі черги на запис до них. Також вказується на необхідність встановлення столиків для пеленання малюків. Тому можна зробити висновок, що конгресменам не забезпечені належні умови для перебування на роботі з дітьми.

Японія. Регламентами палат парламенту регулюються процедури доступу до його будівель. Так, Регламент Палати радників (верхньої палати)¹¹ містить загальні положення щодо перебування відвідувачів у приміщенні палати. Відвідування дозволяється щоденно за попередніми заявами й заповненням анкети. Для відвідувачів виділено спеціальну галерею, поділену на секції (стаття 220). На відвідування парламенту видаються квитки (у порядку черговості заяв), навіть членам уряду, або іменні бейджі (для поважних відвідувачів) (стаття 223). Відвідувачі проходять рамку металодетектора. Генеральний секретар може дати розпорядження охороні або поліції, за необхідності, провести особистий огляд відвідувачів. Заборона відвідування парламенту стосується небезпечних, на думку охорони, осіб, осіб у стані алкогольного сп'яніння або з підозрілими предметами (стаття 225). На офіційному сайті парламенту є маркери (рекомендації) щодо відвідування будівель парламенту людьми з особливими потребами (наприклад, людям з вадами слуху, зору дозволено супровід референта-перекладача, помічника, собаки-поводиря). Також є можливість членам парламенту приводити з собою дітей, яким надаються послуги дитячої кімнати. Окрім того, будь-який громадянин, що подав заяву на відвідування парламенту, може прийти з дитиною, на яку теж замовляється квиток, і залишити її у дитячій кімнаті парламенту (місці тимчасового догляду за дитиною) під наглядом служби догляду за дітьми. В одній із багатьох парламентських будівель відкрито дитячий садочок із пріоритетним прийняттям дітей парламентарів та працівників секретаріату, проте його можуть відвідувати й інші діти, що проживають поруч, за наявності місць.

Велика Британія. Парламент Великої Британії користується особливими привілеями та автономією (parliamentary privilege), до яких належить і автономне право парламенту приймати внутрішні правила (інструкції) щодо охорони та пропускового режиму. Вказані інструкції приймаються палатами парламенту (Палатою громад та Палатою лордів) спільно із Парламентською службою безпеки (Parliamentary Security Directorate), яка безпосередньо вирішує адміністративні

⁸ Frequently Asked Questions Visiting the Capitol. URL: <https://www.visitthecapitol.gov/frequently-asked-questions>

⁹ Accessibility Services. URL: <https://www.aoc.gov/explore-capitol-campus/visitor-resources/accessibility-services>

¹⁰ Politics of Parenthood. Report 2023. URL: <https://www.votemamafoundation.org/reports/popreport2023>

¹¹ The Rules of the House of Councillors. URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm#ChapterVIII>

питання щодо порядку відвідання приміщень парламенту та видачі з цією метою відповідних перепусток. До таких внутрішніх інструкцій (регламентів) насамперед належать: Регламент парламентської безпеки, що встановлює заходи безпеки для відвідувачів, депутатів та персоналу; Парламентський пропускний регламент, що регулює порядок оформлення перепусток для різних категорій осіб, у тому числі відвідувачів; Регламенти Палати громад і Палати лордів, які містять основні правила організації парламентських процедур, включаючи правила перебування у них відвідувачів (інформація із відповіді за запит ECPRD Request 1169¹²).

Перепустки для відвідування та перебування у парламенті Великої Британії видаються різним категоріям осіб, залежно від їхнього правового статусу, мети та характеру візиту. Основні категорії відвідувачів включають: членів парламенту (Палати громад і Палати лордів); адміністративний персонал членів парламенту; представників уряду (міністри, їхні працівники та помічники, які працюють із парламентськими комітетами), адміністративних урядових працівників; співробітників парламенту (секретарі, аналітики, адміністративний та технічний персонал); представників медіа (акредитовані журналісти, які мають дозвіл на висвітлення парламентських засідань, фотографи та технічний персонал медіа); відвідувачів, серед яких громадяни (піддані) Великої Британії та іноземні громадяни; офіційних гостей (дипломати та члени міжнародних делегацій, спеціальні гості); шкільні групи (учні та їхні вчителі); постачальників та підрядників; працівників технічного обслуговування; осіб спеціальних категорій (науковці, дослідники, історики); учасників слухань у палатах чи комітетах парламенту.

Для відвідування парламенту Великої Британії передбачено різні види перепусток (дозвільних документів), які видаються залежно від статусу особи, мети відвідування та частоти доступу. Їх основні види включають: 1) *постійні перепустки*, які видаються особам, що мають регулярний доступ до парламентських будівель. Зокрема: всім членам Палати громад і Палати лордів; персоналу членів парламенту (секретарям, помічникам парламентарів та лордів); працівникам парламенту, включаючи співробітників парламентських офісів, аналітиків, адміністративний і технічний персонал; акредитованим журналістам, які працюють у парламенті на постійній основі та отримують перепустки зі спеціальним маркуванням; урядовим представникам – перепустки видаються міністрам, їхнім помічникам та працівникам міністерств, які співпрацюють із парламентськими структурами; 2) *тимчасові перепустки* для разового або короткострокового доступу. Такі перепустки традиційно видаються на один день або на конкретний період: гостям членів парламенту, тобто коли парламентарі оформляють перепустку для своїх гостей (наприклад, виборців чи представників громадських організацій); відвідувачам парламентських засідань та учасникам слухань (експертам, свідкам та іншим особам, запрошеним на комітетські слухання); учасникам екскурсійних груп; відвідувачам Галереї для спостерігачів, тобто громадянам, які бажають спостерігати за засіданнями Палати громад чи Палати лордів.

¹² ECPRD Request 1169. Rules to visit the Parliament Latvia. 18.02.2019. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/272401>

Окрім того, Службою адміністрації парламенту (Parliamentary Administrative Service) можуть надаватися спеціальні перепустки, включаючи ті, яких потребують особи з інвалідністю та їх супроводжувачі. Так, якщо член парламенту Великої Британії має інвалідність, його супроводжувачам надаються *персоналізовані перепустки* для осіб, які супроводжують парламентарів з інвалідністю або *перепустки супровідної особи* (Accompanying Adult Pass).

Для дітей віком від 14 до 18 років, які відвідують парламент Великої Британії в супроводі одного з батьків – члена парламенту, передбачені спеціальні перепустки – *тимчасова гостьова перепустка* (Visitor Pass), що дозволяє доступ до певних зон парламенту. Член парламенту має подати заявку до відповідної служби парламенту (Visitor Services or Pass Office) із зазначенням особистих даних дитини, причини візиту та передбачуваних зон доступу.

Для дітей старшого віку, які часто відвідують парламентські приміщення з батьками-парламентарями, може бути оформлена спеціальна *довгострокова або тривала перепустка* (Permanent Pass). Оформлення такої перепустки можливо лише за спеціальним запитом і за погодженням з адміністрацією парламенту. Члени парламенту мають також право запитувати спеціальні *родинні перепустки* (Family Pass) для своїх батьків, які надають доступ до громадських і службових зон, дозволених для відвідувачів.

Аналогічні гостьові та родинні спеціальні перепустки передбачені і для дітей віком до 14 років, які відвідують парламент Великої Британії у супроводі одного з батьків – члена парламенту. Діти до 14 років без супроводу дорослого до будівлі парламенту не допускаються. Діти можуть отримати дозвіл на перебування в публічній галереї для спостереження за дебатами чи іншим видами діяльності членів парламенту.

Дитячий садок у будівлі Палати громад розрахований на 40 місць. Відвідування садочку платне. У будні дні садок працює з 8:00 до 18:00. Доступні вечірні зміни, що співпадають із годинами засідань Палати громад. Вивідувачами садочку можуть бути діти й онуки членів парламенту та його працівників. Окрім садочку є дитяча кімната, в якій дитина може перебувати під наглядом батьків. Під час голосування парламентар не може бути з немовлям (проте це питання перебуває на порядку денному Процедурного комітету¹³). Аналогічні умови і в Палаті лордів.

У парламенті **Шотландії** є дитяча кімната, відкрита для всіх бажаючих. Громадські ясла в цій структурі вважаються важливою частиною становлення відкритого та доступного парламенту. Одним із завдань створення ясел є догляд за дітьми, батьки яких відвідують Шотландський парламент. Дитяча кімната відкрита для малюків віком від шести тижнів до п'яти років. У Шотландському парламенті розроблена й затверджена політика ясел. Зокрема, передбачається, що послуги ясел потрібно замовляти заздалегідь, а дітей вчасно забирати. Для відвідувачів парламенту перебування дітей в яслах безкоштовне. Для інших – 4 фунти за годину чи півгодини. На дітей та тих, хто їх супроводжує, оформляються пропускні картки.

¹³ Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

Канада. Засідання Сенату можуть відвідати всі громадяни Канади, а місця надаються за принципом «first-come-first-served», тобто в порядку черговості звернення¹⁴. Спостерігати за засіданням Палати громад також можуть всі громадяни, а от бути присутніми на сесії запитань можуть громадяни або групи осіб, які попередньо зарезервували місця через члена парламенту. Згідно з правилами відвідування відвідувачі до будь-якої із палат канадського парламенту спочатку проходять додаткову перевірку безпеки Службою парламентської охорони¹⁵. У парламенті є приміщення, до яких вхід заборонений, про що свідчать відповідні вказівники.

Питання підтримки членів парламенту з неповнолітніми дітьми у 2017 р. розвинулося у внесення поправок до Регламенту¹⁶, за якими член парламенту має право бути присутнім в сесійній залі з малолітньою дитиною, за умови, якщо дитина не заважає голосуванню¹⁷. У Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs¹⁸ звернено увагу на необхідність дотримання балансу між роботою парламентаря та його сімейним життям, а також на необхідність врегулювання способів ідентифікації дітей членів парламенту й доцільність подання заяв парламентарями та працівниками обох палат до дитячого садочку Children on the Hill. Також у парламенті функціонує обладнана кімната для дітей.

Дітям парламентарів на прохання останніх видається депутатська картка безпеки, із дотриманням усіх стандартних перевірок безпеки.

Німеччина. Будівля Рейхстагу оснащена безбар'єрним доступом для осіб з обмеженими можливостями. Особи з інвалідністю можуть пересуватися як самостійно (для цього передбачено достатньо простору, зокрема і в залі засідань), так і за допомогою супроводжувача. Аналогічні підходи й у резиденціях Бундесрату¹⁹.

У будівлі Рейхстагу в безпосередній близькості від зали пленарних засідань є ігрова кімната, роздягальня та кімната для грудного вигодовування, якими члени німецького Бундестагу, а також працівники парламентарів та працівники адміністрації можуть користуватися в будь-який час. Кімната призначена для догляду за дітьми. Догляд за дітьми організовується батьками самостійно та на власну відповідальність. Адміністрація Бундестагу не залучає зовнішніх постачальників послуг, зокрема нянь.

Із 1970 р. у розпорядженні Адміністрації **Бундестагу** є центр денного догляду як соціальний заклад (дитячий садочок). Право на реєстрацію мають працівники адміністрації, депутатських груп та помічники членів парламенту. За наявності вільних місць дитячий садочок також може приймати дітей парламентарів. Дитячий садочок розрахований на дітей віком від 6 місяців до 6 років. Заклад спроектований таким чином, щоб бути доступним для людей з обмеженими можливостями.

¹⁴ Офіційна сторінка парламенту Канади. URL: <https://www.parl.ca/>

¹⁵ PARLIAMENTARY PROTECTIVE SERVICE. URL: <https://pps.parl.ca/>

¹⁶ Rules of the Senate. URL: <https://sencanada.ca/en/about/procedural-references/rules/chapter-fourteen-documents-journals-and-broadcasting/#14-6>

¹⁷ Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, p. 8. URL: <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/PROC/Reports/RP9286448/procrp48/procrp48-e.pdf>

¹⁸ Там само.

¹⁹ Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

За дозволом Президента Бундестагу член парламенту під час голосування може бути присутнім із немовлям, якщо інакшим способом неможливо забезпечити догляд за ним²⁰.

У Бундесраті є «кімната для батьків і дітей», приміщенням якої можуть користуватися члени парламенту та його співробітники (зазвичай користуються лише працівники секретаріату Бундесрату). Для маленьких дітей є ігрова кімната в рамках дитячо-батьківського кабінету. Кімнати для годування немовлят відсутні. Питання участі депутата Бундесрату в голосуванні з маленькими дітьми не врегульовано, але на практиці мають місце такі поодинокі випадки²¹.

На відвідувачів поширюються Правила внутрішнього розпорядку (Hausordnung für das Sekretariat des Bundesrats²²). Згідно з внутрішніми правилами Бундесрату відвідувачі повинні бути акредитовані. Щоб потрапити до Бундесрату, вони отримують спеціальний значок. Без акредитації передбачається в'їзд співробітникам адміністрації Бундестагу, особам з посвідченнями особи вищого земельного або федерального уряду, дипломатам і журналістам з щорічною прес-картою Бундестагу. Офіційних правил, як поводитися з людьми на кшталт родичів парламентарів, немає.

Франція. Правила допуску до приміщень Національних зборів Французької Республіки встановлені Розділом III Глави 25 Загальної інструкції Бюро Національних Зборів²³.

Для доступу до всіх будівель парламенту необхідне посвідчення особи з фотографією (паспорт, водійські права тощо). Для осіб віком від 16 років потрібне посвідчення особи з фотографією та датою народження. Доступ до будівлі парламенту та будівлі бібліотеки здійснюється через головні двері павільйону прийому. Ці двері також доступні для людей з обмеженими можливостями пересування.

Особи, які хочуть зустрітися з парламентарем чи державним службовцем, або піти до департаменту чи парламентської групи, повинні заповнити форму, вказавши своє ім'я та прізвище й адресу, а також ім'я та статус особи, з якою вони хочуть зустрітися, або відділ чи групу, до якої вони хочуть піти; ці дані підтверджуються пред'явленням документа, що посвідчує особу. Перед проходженням у приміщення Національних зборів особисті речі відвідувачів перевіряються.

Перевірка осіб здійснюється двома відділами: Генеральним Секретаріатом (приймальня, охорона і відділ безпеки) та відділом зв'язку й мультимедійної інформації (для преси). Застосовується два види перевірки безпеки: прохід через ворота безпеки, після чого може відбутися огляд за допомогою ручного металошукача; перевірка ручної поклажі та особистих речей рентгенівським апаратом. Ці перевірки проводяться щодо всіх відвідувачів.

У парламенті Франції функціонування кімнат по догляду за дітьми не передбачено. Сенат резервує кільканадцять місць у двох дитячих садочках,

²⁰ Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

²¹ Там само.

²² Hausordnung für das Sekretariat des Bundesrats. 02.10.2002. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/brsekrhauso/BJNR396400002.html>

²³ INSTRUCTION GÉNÉRALE DU BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (Application des articles 14 et 17 du Règlement). URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/divers/texte_reference/04_instruction_generale_bureau#D_Article_26

розташованих поряд із Люксембурзьким палацом (один з яких муніципальний, інший приватний), користуватися якими можуть діти сенаторів, посадових осіб Сенату та помічників сенаторів. Пріоритет надається самотнім батькам або батькам з низьким доходом.

Італія. Рішенням Бюро Сенату для жінок-сенаторів у будівлі італійського Сенату біля зали пленарних засідань було створено приміщення для догляду та годування дітей²⁴.

У Палаті депутатів Італії доступ до зали пленарних засідань надається особистому помічнику парламентаря з інвалідністю за наявності спеціального дозволу (бейджа), особистий помічник також допомагає парламентарю під час голосування. Трибуна зроблена таким чином, щоб нею могла користуватися особа із вадами руху²⁵.

Усі відвідувачі парламенту отримують перепустки, до них застосовуються заходи безпеки (перевірки особи, речей тощо).

Норвегія. Процедура доступу до будівлі та приміщень Стортингу здійснюється відповідно до Правил доступу до Стортингу²⁶, прийнятих Президентом Стортингу 15.12.2016 р., із змінами від 28.11.2024 р. (далі – Правила).

Кожен в будівлі Стортингу повинен мати картку доступу (пункт 2.4), дійсний сертифікат служби (пункт 3) або картку відвідувача (пункт 5). Картку потрібно завжди носити на видному місці. Картка/сертифікат та будь-який пін-код є суто особистими й не повинні передаватися іншим особам (пункт 1.1). Картки доступу є категорій А – D, залежно від посади, що впливає на можливості перебування у тих чи інших приміщеннях парламенту у відповідний час. Картки замовляються у відділі безпеки.

Правилами виділяється категорія «Відвідувачі» (пункт 5), до яких віднесені гості Стортингу, представники громадськості, журналісти, особи екскурсійної групи, найняті працівники, постачальники. Володільці картки А (парламентарі та працівники адміністрації) можуть запросити до п'яти гостей без попередньої реєстрації (вхід лише за посвідченням особи). Для усіх інших відвідувачів потрібна попередня реєстрація, умови якої визначені пунктом 5.2 Правил.

Особливості щодо дітей парламентарів, працівників Стортингу чи супроводу осіб з інвалідністю нормативно не виділені.

До зали засідань парламентарів можуть потрапити лише депутати та працівники парламенту. Якщо виникає ситуація, коли парламентар (працівник парламенту) хоче або має потребу взяти з собою дитину, Президент Стортингу приймає рішення щодо такого запиту. Разом із тим у парламенті створені належні умови для парламентарів із вадами слуху/зору²⁷.

²⁴ ECPRD Request 3112. Nursery facilities in Parliaments. Slovakia. 19.04.2016. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/246410>

²⁵ ECPRD Request 3098. Plenary Hall- access for physically disabled MPs. Denmark. 07.04.2016. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/245384>

²⁶ Adgangsreglement for Stortinget. Vedtatt av Stortingets presidentskap 15. desember 2016. Revidert 20. april 2023, med virkning fra 1. oktober 2023. URL: <https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/kontakt/Adgangsreglement-for-Stortinget/>

²⁷ Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

У будівлі Стортингу відсутня дитяча кімната із персоналом для догляду за дітьми, але є ігрова кімната, в якій можуть перебувати діти під наглядом батьків або осіб, які супроводжують дітей.

Польща. Порядок доступу осіб до території та будівлі Сейму регламентується Розпорядженням Маршалка Сейму № 1 від 09.01.2008 р. (далі – Розпорядження)²⁸, положення якого визначають: правила входу до сесійної зали та коридорів зали, відвідування сесій сейму разом із кімнатою для куріння, вестибюлем, галереї у залі засідань Сейму; правила пропуску та в'їзду до територій, якими керує Канцелярія Сейму; порядок видачі та перевірки документів на доступ до будівель, допуск і вхід в приміщення та правила поведінки на території парламенту.

Вхід до приміщень здійснюється на підставі перепустки або службового посвідчення для визначених у § 5 осіб. Без пред'явлення документів на територію та до будівлі парламенту заходять Президент Республіки Польща, Прем'єр-міністр, Віце-президенти Ради Міністрів, Голова Сейму, заступники голови Сейму, спікер Сенату, заступники голови Сенату й колишні президенти Республіки Польща.

Із метою забезпечення порядку та безпеки особи, які входять і перебувають у будівлях і на територіях парламенту, зобов'язані виконувати розпорядження офіцерів Маршальської варти. Відповідно до § 6 п. 4 Розпорядження у виняткових випадках, виправданих міркуваннями безпеки чи організаційними міркуваннями, Комендант Маршальської варти може обмежити або заборонити право входу на території та до будівель.

Особливості правового регулювання доступу до приміщень Сейму неповнолітніх дітей парламентарів та працівників Канцелярії Сейму; осіб, які супроводжують парламентарів чи працівників Канцелярії з інвалідністю, відсутні. Однак створені умови для відвідування Сейму й роботи в ньому людьми з обмеженими можливостями. За це в Канцелярії Сейму відповідає координатор із питань доступності. Регламент Сейму не передбачає присутності в залі парламентарів з дітьми.

Естонія. Правила доступу до Рійгікогу²⁹ (далі – Правила), будівля якого входить до складу архітектурного ансамблю замку Тоомпеа, передбачають, що засідання Рійгікогу відкриті для відвідувачів, а спостерігати за роботою парламенту можна з балкону для гостей. Завчасно реєструватися не потрібно, достатньо пред'явити документи перед входом.

У пункті 7 Правил серед відвідувачів парламенту виокремлені неповнолітні діти членів Рійгікогу та працівників канцелярії (пункт 17.6). Дитині до 7 років пред'являти посвідчення особи не потрібно. Дітям до 15 років можна пред'являти студентський квиток. Парламентарю не заборонено відвідування сесійної зали з немовлям.

²⁸ Zarządzenie N 1 marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu. URL: https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf

²⁹ RIIGIKOGU KINNISTUTE SISSEPÄÄSU- JA TURVAKORD. 2016. URL: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2023/08/Sissep%C3%A4%C3%A4su-ja-turvakord.pdf>

Для відвідування парламентаря електронною поштою (julgestus@riigikogu.ee) замовляється гостьова картка з іменем гостя й особи, яка зустрічатиме у вестибюлі. Перевірка даних гостя та його зовнішнього вигляду покладається на чергового офіцера служби охорони парламенту. Парламентар (або працівник канцелярії), який запросив гостя, несе за нього відповідальність і супроводжує приміщеннями парламенту, пояснюючи звичаї та правила поведінки в замку (пункт 24).

Правилами виокремлюється присутність у парламенті осіб, які тимчасово працюють на парламент (розділ VIII), і дітей парламентарів та працівників канцелярії (розділ XI). Щодо останніх, зокрема, встановлено, що в приміщенні парламенту (дитячої кімнати) можуть перебувати неповнолітні діти членів Рійгікогу та працівників канцелярії допоки їхні батьки працюють (пункт 47). У будівлю парламенту дитина входить у супроводі батьків або без супроводу, якщо ім'я дитини внесено у список, попередньо затверджений начальником охорони будівлі. На дитину видається гостьова картка (пункт 48.1). Дитина може бути із супровідником (няня, охоронець), якому теж видається гостьова картка. Кожен раз супутні предмети перевіряються через наскрізний освітлювальний прилад, а також можуть бути перевірені особисті речі дитини та її супровідника. Пересування дитини в будівлі парламенту можливе лише із супроводом. При виході з приміщення парламенту гостьові картки здаються на пункті охорони.

Особливості щодо відвідування парламенту особами, які супроводжують парламентаря з інвалідністю, не виділені згаданими Правилами. Для прийому відвідувача з обмеженими фізичними можливостями та супроводу його до будівлі викликається працівник канцелярії Рійгікогу. В парламенті створені умови для пересування особами з обмеженими можливостями, проте відсутні умови для самостійного пересування особи з вадами зору³⁰.

Загалом діє принцип вільного доступу до Рійгікогу із визначеними обмеженнями права входу до парламенту (розділ II), наприклад, у стані алкогольного сп'яніння чи з тваринами.

У *Фінляндії* діє спеціальний Закон про заходи безпеки в парламенті (Act on Security Measures in Parliament (364/2008))³¹. Серед відвідувачів парламенту виділяють особистих гостей парламентарів та співробітників парламенту. Таких гостей не може бути більше 5 осіб. Вони підлягають реєстрації, проходять перевірку на безпеку, отримують картку гостя, перебувають під постійним супроводом особи, яка їх запросила й несе за них персональну відповідальність.

У фінському парламенті є дві спеціальні кімнати для догляду за немовлятами для їх годування та зміни підгузків. Присутність дітей у залі пленарних засідань і в парламентських комітетах не дозволяється³².

Висновки.

Підводячи підсумки дослідження питань пропускнуго режиму до парламенту окремих категорій осіб (родичів, осіб, що супроводжують парламентаря), слід

³⁰ Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

³¹ Act on Security Measures in Parliament (364/2008). URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080364>

³² Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

відзначити, що в цілому існують схожі правила для відвідувачів парламентів. Будівлі парламентів, зазвичай, мають історичну цінність. Головним у роботі парламенту є принцип відкритості, із попереднім замовленням/бронюванням, реєстрацією, перевіркою безпеки, отриманням гостьової картки (перепустки), постійним супроводом особи, на запрошення якої відбувається візит, а також наявністю обмежень щодо відвідування парламенту, пов'язаних насамперед із зовнішнім виглядом особи (дотриманням дрес-коду, перебуванням у стані алкогольного сп'яніння тощо). Також мають місце деякі обмеження щодо відвідування окремих приміщень будівлі парламенту. Наприклад, відвідувачів у Фінляндії не допускають до зали пленарних засідань (за винятком публічної галереї), коридору навколо зали пленарних засідань, спікерського коридору, урядового коридору та підземних поверхів; у Литві обмежено входи до: зали пленарних засідань, коридору Апарату Комітету з національної безпеки та оборони, зали засідань комітетів, призначеної для закритих засідань, ІТ-серверних кімнат, кабінету спікера, деяких технічних приміщень (допуск до таких приміщень відбувається за допомогою магнітних карток доступу)³³. Схожі обмеження властиві й іншим парламентам.

Загалом для держав, що гарантують високий рівень відкритості парламенту, характерним є правове регулювання пропускнуго режиму до будівлі парламенту та його приміщень через закріплення *принципу заборони*, тобто дозволено усе, що прямо не заборонено правилами (порядком). У зв'язку з цим переважній більшості таких правил не властива надмірна зарегульованість. (Наприклад, після набрання чинності Законом про собак-поводирів³⁴, яким визначено правові засади володіння та користування собакою-поводирем без набуття права власності для осіб з вадами зору, які потребують та можуть використовувати собаку-поводиря як засіб для пересування, у парламенті Швеції дозволено вхід у супроводі собаки-поводиря, без внесення змін до правил відвідування парламенту.) Усі парламенти забезпечують належні умови для відвідування людям з обмеженими можливостями, які можуть, серед іншого, скористатися власними засобами та супроводом або замовити такі послуги безпосередньо в парламенті.

На вебсайтах усіх парламентів є інформація щодо умов відвідування будівлі парламенту. Однак лише у Великій Британії й Естонії нормативно конкретизовано порядок відвідування парламентів дітьми парламентарів і працівників парламентів, а у Британії та Італії – питання супроводу парламентарів з інвалідністю. В усіх інших державах особливих правил для цих категорій осіб не встановлено. Водночас існує перевірка на безпеку, яка може різнитися від категорії відвідувача (дитина парламентаря чи працівника парламенту, яка на постійній основі відвідує дитячу кімнату в парламенті чи садочок при парламенті, або постійний помічник парламентаря з інвалідністю, як правило, не підлягають безпековій перевірці).

Члени родини парламентарів та особи, які їх супроводжують (для осіб з інвалідністю), у правовому режимі пропуску до будівель парламенту кваліфікуються як відвідувачі й можуть мати спеціальні («родинні») перепустки (Велика Британія) або

³³ ECPRD Request 1169. Rules to visit the Parliament Latvia. 18.02.2019. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/272401>

³⁴ Lag (2023:692) om dispositionsrätt till ledarhund 23.11.2023. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2023692-om-dispositionsratt-till-ledarhund_sfs-2023-692/

депутатські картки безпеки (Канада). Допуск відвідувачів до будівель парламентів здійснюється за: ваучерами (Європарламент), квитками (Японія), перепустками (спеціальними) (Велика Британія, США), пропускними картками (Канада, Норвегія, Шотландія), спеціальними значками (Німеччина), гостьовими картками (Естонія, Фінляндія). Найбільш диференційованою є система перепусток у Великій Британії та Норвегії.

Не виявлені належні умови перебування парламентарів з дітьми у парламентах США, Франції та Польщі. У цих державах питання «family-friendly parliament» залишається дискусійним. Дитячі (родинні, сімейні) кімнати є при Європарламенті, а також парламентах Японії, Великої Британії, Канади, Німеччини, Італії, Норвегії та парламентах більшості держав, як свідчить узагальнення за даними згаданого опитування³⁵ (табл. 1). У Шотландії та Японії такими кімнатами можуть скористатися будь-які відвідувачі парламентів. Дитячі садочки (ясла) для дітей парламентарів та працівників канцелярій, секретаріатів, розташовані на території парламентів або поблизу них, теж є у значній кількості держав, із проаналізованих – в Японії, США, Великій Британії, Німеччині, Шотландії, при Європарламенті. Більшість парламентів, як правило, за запитом і дозволом спікера дозволяє своїм членам відвідувати сесії, голосувати з немовлятами, але нормативне урегулювання таких процедур відсутнє. Заборонена присутність дітей у сесійній залі в США, Фінляндії, Швеції, Франції, Польщі. У будівлях парламентів деяких держав є ігрові кімнати або кімнати для годування немовлят, в яких можуть перебувати діти лише під наглядом батьків чи осіб, які їх супроводжують. Цим вони відрізняються від дитячих кімнат, в яких догляд за дітьми, як правило, забезпечується персоналом парламенту (Норвегія, Фінляндія).

Табл. 1

Інклюзивність для парламентарів

№ з/п	Держава	Наявність у парламенті кімнати для дітей та/або садочків	Допуск дітей парламентарів до сесійної зали парламенту	Наявність умов для парламентарів з особливими потребами / вадами (дозвіл на супровід)	Допуск родичів парламентарів у будівлю парламенту за спеціальними перепустками (картками)
1.	Албанія	+	+	+	–
2.	Австрія	+	+	+	–
3.	Бельгія	–	+	+	–
4.	Велика Британія	+	–	+	+
5.	Греція	+	–	+	–
6.	Данія	+	–	+	–

³⁵ Promoting inclusive participation in parliamentary and political life. AS/Ega/Inf (2022) 09. 25 April 2022. URL: <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-EGA-INF-2022-09-BIL.pdf>

7.	Естонія	+	+	+	+
8.	Ісландія	+	+	+	—
9.	Іспанія	+	+	—	—
10.	Італія	+	—	—	—
11.	Канада	+	+	+	+
12.	Кіпр	—	—	+	—
13.	Литва	+	+	—	—
14.	Німеччина	+	+	+	—
15.	Норвегія	—	+	+	+
16.	Польща	—	+	+	—
17.	Португалія	+	—	—	—
18.	Словенія	—	+	+	—
19.	США	—	—	+	—
20.	Угорщина	—	+	+	—
21.	Фінляндія	+	—	+	—
22.	Франція	+	—	+	—
23.	Хорватія	—	+	—	—
24.	Швейцарія	+	+	+	—
25.	Швеція	+	—	+	—
26.	Шотландія	+	+	+	—
27.	Японія	+	+	+	+

**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.*

При підготовці матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.