

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Відповідно до частини третьої статті 55 Конституції України кожен має право звернутись за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі - Уповноважений). У 1997 році Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі - Закон).

Інститут Уповноваженого є надбанням і цінністю демократичних держав, ціллю створення та діяльності якого є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, їх захист насамперед від дій державних органів. Оскільки право на звернення до Уповноваженого є конституційним правом кожного, держава має конституційний обов'язок забезпечити діяльність інституту Уповноваженого таким чином, щоб право на захист особи було практичним та ефективним, а не теоретичним.

Досвід функціонування цього інституту в Україні засвідчив, що передбачений механізм захисту прав людини Уповноваженим потребує вдосконалення.

Практично в кожній доповіді Уповноваженого, починаючи з 2016 року, зазначається, що повноваження, передбачені в Законі, не в повній мірі дозволяють ефективно здійснювати захист прав людини і основоположних свобод.

Протягом 2017-2019 років в рамках проекту Twinning, що фінансувався ЄС у рамках Європейського інструменту сусідства (ЄІС), групою міжнародних експертів було розроблено низку рекомендацій щодо змін, які необхідно внести до Закону, з метою посилення ефективності роботи Уповноваженого та його Секретаріату. Такі рекомендації стосуються: порядку висунення та призначення Уповноваженого; встановлення чітких меж юрисдикції Уповноваженого; порядку реагування Уповноваженого на виявленні порушення; порядку розгляду індивідуальних скарг; встановлення запобіжників щодо зловживання правом на звернення до Уповноваженого; посилення використання засобів медіації в діяльності Уповноваженого.

Крім того, необхідно врахувати, що з 2014 року Україна зіткнулась з новими викликами, пов'язаними з тимчасовою втратою контролю на певних частинах території. Такий стан зумовив необхідність консолідації зусиль всіх державних органів з метою подолання негативних наслідків збройного конфлікту. Очевидно, що з точки зору захисту прав людини і основоположних свобод в такій ситуації визначальною є ефективна діяльність Уповноваженого.

Водночас, в конфліктних і постконфліктних ситуаціях дії, які вимагаються від Уповноваженого, відрізняються від звичайної діяльності щодо заохочення та захисту прав людини у мирні часи.

У 21-22 жовтня 2015 року в м. Київ відбулась міжнародна конференція «Роль національних інституцій з прав людини у конфліктних і постконфліктних ситуаціях». У результаті обговорення ролі Уповноважених з прав людини у вказаних ситуаціях було прийнято Київську декларацію «Роль національних інституцій з прав людини у конфліктних і постконфліктних ситуаціях», яка передбачає низку обов'язків національних інституцій з прав людини у конфліктних і/або постконфліктних ситуаціях.

Такий розвиток міжнародного права є актуальним для України та потребує імплементації в національне законодавство.

Також недосконалість Закону щодо порядку висунення кандидатів на посаду Уповноваженого з прав людини мала негативний вплив на порядок обрання Уповноваженого у 2018 році. У 2018 році процедура обрання Уповноваженого викликала значну критику з боку громадянського суспільства з огляду на не врахування позиції провідних правозахисних громадських об'єднань щодо висунутих кандидатів на посаду Уповноваженого.

Наявність високих моральних якостей Уповноваженого та необхідність забезпечення на законодавчому та практичному рівні незалежності цієї посадової особи від інших державних органів є міжнародними стандартами (наприклад, додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року № 48/134 – Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини [Паризькі принципи] та Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1615 (2003) «Інститут Омбудсмана»).

Незалежність Уповноваженого та відповідність цієї посадової особи високим професійним та моральним якостям є гарантією забезпечення конституційного права, передбаченого частиною третьою статті 55 Конституції України.

З часу прийняття Закону у 1997 році голосування за кандидата на посаду Уповноваженого відбувалось шляхом таємного голосування відповідно до Регламенту Верховної Ради України та Закону.

Передбачена вказаними Законами процедура таємного голосування за призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого унеможливлювала політичний тиск на народних депутатів за прийняте ними рішення на користь одного з кандидатів, унеможливлювало обрання Уповноваженого в результаті домовленості політичних сил, що підривало б незалежність обраної особи від політиків та посадових осіб органів державної влади. Відтак, забезпечення таємної процедури голосування в парламенті за призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого є умовою забезпечення його незалежності та, відповідно, суттєвою гарантією для забезпечення конституційного права особи на ефективний захист.

Однак, у 2017 році Законом України «Про Конституційний Суд України» відповідне положення статті 208 Регламенту Верховної Ради України було змінено. Так, було передбачено, що рішення про призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого приймається Верховною Радою відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

При цьому, об'єктивних причин зміни способу голосування за призначення на посаду Уповноваженого на той час не було. Враховуючи, що станом на час прийняття цих змін була розпочата процедура обрання Уповноваженого, зміна процедури голосування мала на меті чинення політичного тиску (впливу), оскільки відкрите голосування надає можливість відслідкувати результати голосування та здійснювати тиск (впливати) на народних депутатів України, які віддали свій голос за того чи іншого кандидата на посаду. Такі зміни створили підґрунтя для реалізації політичних домовленостей щодо посади Уповноваженого.

Прийнятті до статті 208 Регламенту Верховної Ради України зміни щодо порядку голосування за кандидатів на посаду Уповноваженого суперечили положенням статті 6 Закону, відповідно до яких голосування проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради України бюлетенями для таємного голосування.

Таким чином, виникла пряма суперечність двох норм однакової сили. Ці норми встановлюють не просто суперечливе, а взаємовиключне регулювання процедури прийняття рішення про призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого, що підриває принцип юридичної визначеності, який є одним з елементів верховенства права.

Аналогічну позицію зайняло і Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, яке у зауваженнях до проекту Закону «Про Конституційний Суд України» до другого читання зазначило, що запровадження процедури відкритого голосування при призначенні на посаду та звільнення з посади Уповноваженого фактично спрямовані на ліквідацію однієї з ключових гарантій незалежності та політичної неупередженості Уповноваженого.

Прийняття проекту Закону України «Про Конституційний Суд України» з порушеннями вимог Регламенту Верховної Ради призвело до того, що відповідні положення про порядок обрання Уповноваженого не було розглянуто й профільним комітетом, до повноважень якого належать питання дотримання прав людини та діяльності Уповноваженого, що є окремим грубим порушенням вимог Регламенту.

З огляду на вказане вбачається, що порядок обрання Уповноваженого, передбачений положеннями статті 208 Регламенту Верховної Ради України, має бути змінений.

З огляду на вказане, потреба у внесенні запропонованих проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» змін зумовлена необхідністю:

1) створити порядок висунення та призначення кандидатів на посаду Уповноваженого з дотриманням принципу прозорості, залучення провідних правозахисних організацій та забезпечення обрання Уповноваженого без політичного тиску чи домовленостей;

2) чіткого визначення переліку державних органів, діяльність яких не може становити предмет індивідуальної скарги до Уповноваженого;

3) надання права Уповноваженому створювати регіональні представництва;

4) посилення ролі представників Уповноваженого та врегулювання кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду представників Уповноваженого;

5) встановлення запобіжників, які б гарантували належне фінансування

діяльності Уповноваженого;

- 6) визначення повноважень Уповноваженого в період наявності збройного конфлікту та після його закінчення;
- 7) забезпечення відкритості діяльності Уповноваженого.

2. Мета

Метою проекту Закону є вдосконалення порядку призначення та звільнення Уповноваженого та підвищення ефективності механізмів його роботи. Крім того, варто окремо відмітити, що проектом Закону пропонується визначити окремі повноваження Уповноваженого у період триваючого збройного конфлікту та після його закінчення з метою сприяння подоланню негативних наслідків конфлікту в сфері захисту прав людини і основоположних свобод.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується:

1. Чітко передбачити перелік державних органів, діяльність яких не може бути предметом індивідуальної скарги до Уповноваженого. Законопроект передбачає, що дія Закону не поширюється на діяльність Президента України, депутатів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а також суддів Конституційного Суду України та судів інших судів. Таке виключення є необхідним з огляду на статус вказаних державних органів. Однак, виключення діяльності таких органів з-під сфери дії Закону не означає, що Уповноважений не зможе впливати на діяльність цих органів шляхом надання експертизи проектів актів, здійснення публічних заяв та виступів, надання оцінки їх діяльності з точки зору ризиків для дотримання прав людини і основоположних свобод.

2. Пропонується зміни вимоги до кандидата на посаду Уповноваженого, знизивши вік кандидата до 35 років. Крім того, пропонується передбачити, що кандидат на посаду повинен мати високу професійну репутацію та відповідати критерію доброчесності. Серед іншого, також пропонується передбачити, що особа, яка протягом останніх п'яти років працювала (проходила службу) в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, інших правоохоронних органах (органах правопорядку), не може бути кандидатом на посаду Уповноваженого. Вбачається, що в зв'язку з специфікою діяльності Уповноваженого, яка заснована на людиноцентричному принципі, особи, які мають п'ятирічний досвід роботи в правоохоронних органах не можуть в повній мірі виконувати ті функції, які покладені на Уповноваженого.

3. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) неодноразово наголошувала у висновках на необхідності широкого консенсусу щодо кандидатури при обранні Уповноваженого задля забезпечення суспільної довіри у незалежність цього інституту («Compilation of Venice Commission Opinions Concerning The Ombudsman Institution», CDL-PI(2016)001).

З метою посилення ролі громадянського суспільства у висуненні кандидатів на посаду та перевірки їх відповідності вимогам доброчесності законопроектом пропонується змінити порядок висунення кандидатів на посаду Уповноваженого. Законопроект передбачає, що висунення кандидатів можливе не тільки Головою парламенту та народними депутатами, але й громадськими об'єднаннями, які здійснюють правозахисну діяльність. Таке висунення має відбуватись шляхом звернення до Верховної Ради України з електронною петицією в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян» з урахуванням особливостей, передбачених Законом. Крім того, з метою залучення громадянського суспільства до перевірки відповідності кандидата на посаду Уповноваженого вимогам Закону пропонується створення Громадської ради доброчесності при комітеті, до предмета відання якого належать питання додержання прав і свобод людини і громадянина.

Основними функціями Громадської ради доброчесності є здійснення аналізу інформації про всіх кандидатів на посаду Уповноваженого та надання відповідному комітету Верховної Ради України, висновку про відповідність кожного кандидата на посаду Уповноваженого критеріям професійної репутації та доброчесності.

Відтак, законопроектом пропонується максимально залучити громадянське суспільство до висунення та призначення кандидатів на посаду Уповноваженого, що забезпечить відкритість процедури та мінімізацію політичного впливу на цей процес.

4.3 метою усунення суперечностей між Законом та Регламентом Верховної Ради України, а також з метою усунення можливості політичних домовленостей щодо обрання Уповноваженого, законопроектом пропонується передбачити у положенні статті 208 Регламенту Верховної Ради України, що голосування за обрання Уповноваженого проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради України бюлетенями для таємного голосування.

5. Суттєвими змінами до Закону також є положення, яке передбачає роль та повноваження Уповноваженого, пов'язані з внутрішнім або міжнародним збройним конфліктом на території України.

Грунтуючись на вказаній вище Київській декларації, прийнятій на міжнародній конференції 21-22 жовтня 2015 року в м. Києві, законопроект передбачає, що з метою забезпечення дотримання прав людини та основоположних свобод в період конфлікту та сприяння усунення порушень прав людини і основоположних свобод та їх наслідків після закінчення конфлікту Уповноважений:

- 1) здійснює реагування на порушення прав людини і основоположних свобод незалежно від того, якою стороною конфлікту вони були вчинені;
- 2) об'єктивно та безсторонньо здійснює оцінку стану дотримання прав людини і основоположних свобод з урахуванням норм гуманітарного права під час конфлікту та після його закінчення;
- 3) співпрацює з громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями іншими суб'єктами для встановлення комунікації з сторонами конфлікту або особами, які їх представляють, з метою забезпечення захисту та дотримання прав людини і основоположних свобод;

- 4) здійснює заходи для сприяння діалогу між конфліктуючими сторонами з метою забезпечення захисту та дотримання прав людини і основоположних свобод;
- 5) вживає заходи для захисту прав внутрішньо переміщених осіб;
- 6) вживає заходи для усунення наслідків конфлікту в сфері захисту прав людини і основоположних свобод;
- 7) сприяє здійсненню перехідного правосуддя відповідно до міжнародних стандартів;
- 8) сприяє забезпеченню права на правду, пов'язаного з конфліктом;
- 9) розробляє та сприяє імплементації заходів в сфері прав людини, необхідних для запобігання у майбутньому збройного конфлікту.

Кожного року Уповноважений має також представляти в парламенті щорічну спеціальну доповідь щодо виконання ним цих повноважень.

6. З метою забезпечення належного фінансування діяльності Уповноваженого передбачається, що кошторис витрат Уповноваженого може бути скорочений у порівнянні з попереднім фінансовим роком не більше ніж на відсоток, на який скорочується кошторис Верховної Ради України або Президента України та Кабінету Міністрів України.

7. Передбачається чіткий порядок здійснення провадження Уповноваженого за скаргами осіб та у випадках ініціативного реагування Уповноваженого на випадки порушення прав людини і основоположних свобод: вимоги до скарг до Уповноваженого; підстави для відмови у відкритті провадження; визначається, що є зловживанням правом на звернення до Уповноваженого; строки здійснення провадження. Крім того, з метою посилення ефективності діяльності Уповноваженого передбачається, що за результатами провадження, відкритого за індивідуальною скаргою, Уповноважений або представник Уповноваженого можуть внести припис про усунення порушення прав і свобод, який має обов'язковий характер. За невиконання припису Уповноваженого, останній може порушити питання про дисциплінарну відповідальність винної посадової особи.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Реалізація положень даного законопроекту після його прийняття не потребує внесення змін до інших законів України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування.

Реалізація законопроекту не потребує фінансових витрат із Державного бюджету України.

6. Запобігання корупції

У проекті Закону відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

7. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття проекту Закону

Прийняття цього законопроекту дозволить врегулювати належний порядок обрання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, посилити ефективність захисту прав людини і основоположних свобод вказаною посадовою особою, посилити парламентський контроль за дотриманням прав людини і основоположних свобод.

Народний депутат України

Т. П. Тарасенко (120)



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тарасенко Тарас Петрович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000BEFC2E00460B8300
Дійсний до: 03.04.2022 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 120д9/1-2020/25777 від
07.04.2020



53169