

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАХИСНИКА ПРАВ У ФРАНЦІЇ



А. В. Портнов,
доктор юридичних наук,
професор кафедри
конституційного права
Київського національного
університету імені Тараса
Шевченка

Конституція будь-якої держави залишається фікцією доти, доки відсутній дієвий механізм захисту прав і свобод людини і громадянина. Важливу роль в цьому механізмі відіграють інституційні гарантії прав і свобод, до яких, зокрема, належить інститут омбудсмана. Тому не випадково, що за останні кілька років інститут омбудсмана неодноразово ставав предметом дисертаційних досліджень вітчизняних представників юридичної науки (зокрема праці К. О. Закоморної, О. В. Марцеляка, В. Б. Барчука, Н. С. Наулік, Л. В. Голяк).

Водночас окремі аспекти інституту омбудсмана потребують здійснення спеціального дослідження. В контексті такого дослідження на особливу увагу заслуговує вивчення так званої французької моделі омбудсмана, що зумовлено таким. По-перше, французька модель розглядається як одна з традиційних моделей, яку в спеціальній літературі виділяють поряд зі шведською та англійською моделями. При цьому одні науковці відносять її до моделі виконавчого омбудсмана, а інші — до гібридної моделі, яка поєднує у собі риси і парламентських (представницьких), і виконавчих омбудсманів. По-друге, в процесі конституційної реформи Франції в 2008 р. правове регулювання діяльності омбудсмана зазнало принципових змін, які у вітчизняній юридичній літературі ще не висвітлювалися. Зважаючи на викладене, **метою** статті є аналіз еволюції французької моделі омбудсмана, визначення особливостей цієї моделі та встановлення її переваг і недоліків.

Історично процес становлення інституту омбудсмана у Франції гальмувався наявністю сильної президентської влади та розвиненим адміністративним правосуддям [1, 20]. Втім, складна політична ситуація в країні наприкінці 60-х – на початку 70-х років та той факт, що провадження в адміністративних судах хоча і забезпечувало більш ефективний механізм захисту прав людини порівняно із загальними судами, проте й надалі залишалося досить дорогим та повільним, зумовили прийняття в 1973 р. Закону Франції «Про заснування посади Посередника».

Вказані фактори істотно вплинули на правову та політичну природу цього інституту, заснування якого фактично стало компромісом між об'єктивною необхідністю створення додаткових інституційних гарантій захисту прав людини та збереженням традиційно сильної ролі виконавчої влади у державному механізмі П'ятої Республіки. Саме ця обставина в кінцевому підсумку визначила виникнення французької моделі омбудсмана, яка характеризується такими особливостями.

1. Посередник (Медіатор) призначався на шість років декретом уряду Франції. Його повноваження могли бути припинені достроково лише за особливих обставин, які встановлювалися декретом, розглянутим в Державній раді. Підстава відкликання мала бути підтверджена одногосно спеціальною комісією, яка складалася з віце-президента Державної ради, Голови Касаційного суду, голови Рахункової палати. При цьому Посередник не міг бути призначений на новий термін [2, 393]. Таким чином, перша особливість інституту омбудсмана проявлялася в тому, що за французької моделі омбудсман – це орган, який формувався виконавчою гілкою влади і був відповідальний перед нею. Саме спосіб призначення на посаду Посередника та характер його відповідальності давав підстави окремим науковцям говорити про те, що французький омбудсман більшою мірою тяжіє до виконавчої, ніж до законодавчої гілки влади [3, 51].

В статті проаналізовано французьку модель омбудсмана, визначено її характерні ознаки, встановлено переваги та недоліки цієї моделі.

Ключові слова: омбудсман, модель омбудсмана, інституційні гарантії прав і свобод людини і громадянина

2008 року в результаті конституційних змін інститут Посередника Республіки був замінений інститутом Захисника прав. Зазнав змін і порядок призначення французького омбудсмена. Захисник прав відтепер відповідно до ст.ст. 13 та 71-1 Конституції Франції призначається Президентом Республіки після консультації з компетентними комісіями палат французького парламенту та за наявності їхнього висновку. При цьому вплив парламенту на вибір Президентом кандидатури Захисника прав є досить обмеженим, оскільки для відхилення кандидатури, запропонованої Президентом, необхідно, аби проти цієї кандидатури висловилися не менш як 3/5 членів обох комісій. З огляду на особливості форми правління П'ятої Республіки, така можливість видається швидше теоретичною, аніж реальною.

2. Інша особливість французької моделі інституту омбудсмена полягала у наявності так званого «парламентського фільтра». Скарги Посереднику першочергово повинні були адресуватися депутату чи сенатору. Останні, в свою чергу, повинні були передавати їх Посереднику за умови, що така скарга належала до його компетенції. В юридичній літературі таке посередництво парламентарів пояснювалося трьома причинами. По-перше, здійснюючи відбір бажаних подати скарги Посереднику, депутати отримували додаткову можливість критикувати з парламентської трибуни діяльність уряду. По-друге, уряд не був захищений в прямому контакті населення з Посередником, оскільки це значною мірою посилювало позиції самого Посередника. По-третє, «парламентський фільтр» дає змогу обмежити надходження скарг з питань, які не належать до відання Медіатора, що в умовах великої чисельності населення має важливе значення [4, 212].

Очевидно, до цього переліку причин слід додати, що в країнах, де застосовується мажоритарна виборча система (до числа яких також входить і Франція), процедура «парламентського фільтрування» розглядається як така, що сприяє більш тісному зв'язку виборця з обраним від виборчого округу депутатом. З іншого боку, можливість прямого звернення особи до омбудсмена є однією з важливих ознак його діяльності, яка покликана забезпечувати доступність цього інституту для населення. Відтак опосередкований доступ до омбудсмена не відповідає правовій природі цього інституту, а його наявність пояснюється особливостями правової системи та співвідношенням між різними політичними силами при запровадженні цього інституту в конкретний історичний період. Тому не випадково, що останнім часом спостерігається тенденція до ліквідації (або принаймні до спроб ліквідації) «парламентського фільтра» в країнах, де ця процедура є обов'язковою¹.

¹ Зокрема, в парламенті Сполученого Королівства протягом останніх десяти років неодноразово розглядалися законопроекти, в яких пропонувалося скасувати процедуру «парламентського фільтра» при направленні скарг до британського парламентського комісара з питань адміністрації [див., напр., 5].

До того ж слід визнати, що аргумент на користь зменшення кількості надходження скарг через застосування парламентського фільтра є доволі химерним. Статистичні дані в країнах, де застосовується ця процедура, засвідчують, що парламентарі не здійснюють належного відбору скарг через недостатню кваліфікацію та завантаженість. З цієї причини абсолютна більшість скарг автоматично передається депутатами до омбудсмена.

Очевидно, що наведені аргументи на користь прямого доступу до омбудсмена були враховані у процесі конституційної реформи у Франції. Зокрема, сьогодні Захисник прав відповідно до органічного закону «Про Захисника прав» безпосередньо приймає скарги від будь-якої фізичної чи юридичної особи, дитини, законних представників дитини, а в окремих випадках – громадських організацій. Поза тим, слід відзначити, що генетичний зв'язок Посередника і Захисника прав простежується в тому, що скарга може бути подана до депутата, сенатора чи французького представника в Європейському парламенті, які можуть передати її Захиснику прав, якщо вони вважатимуть, що вона вимагає втручання Захисника прав. Останній інформує їх про наслідки цієї передачі. Крім того, члени парламенту можуть за власною ініціативою звернутися до Захисника з питання, яке, на їхню думку, вимагає його втручання.

3. Ще однією особливістю інституту омбудсмена до конституційної реформи було те, що Посередник не мав права діяти з власної ініціативи. Більше того, він не міг продовжувати розслідування, якщо скаргу відкликали. Таким чином, потенційне поле його діяльності скорочувалося [6, 139]. Після внесення змін до Конституції Франції така ситуація докорінно змінилася. Відповідно до ст. 71-1 Конституції Франції Захисник прав може виявляти ініціативу в силу власних повноважень. Крім того, якщо раніше Медіатор не мав права втручатися в тих випадках, коли був відсутній прями́й інтерес скаржника, то сьогодні окремі винятки з цього правила допускаються. Зокрема, Захисник прав приймає скарги від свідків дій, які він розцінює як нехтування правилами деонтології в галузі безпеки.

4. Захисник прав, як і його попередник – Медіатор, володіє широкою юрисдикцією. Він приймає скарги, пов'язані з діяльністю будь-якої публічної служби, адміністративної служби держави, адміністративно-територіального утворення, державної установи, а також будь-яких органів, на які покладаються функції публічних служб. Обмеження юрисдикції французького омбудсмена пов'язані з тим, що він не має права втручатися у провадження щодо порушеної в суді справи чи вимагати перегляду неправомірного рішення. Таким чином, він не наділений правом контролювати судову систему та оскаржувати рішення суду по суті.

5. В контексті юрисдикції Захисника прав слід згадати і про те, що він не може приймати рішення, а має право лише давати рекомендації. Ця особливість французької моделі омбудсмана зумовлена тим, що від самого періоду заснування посади Посередника він розглядався як сполучна ланка між громадянином і адміністрацією. Власне з цим пов'язана і початкова назва цього інституту у Франції – Медіатор, тобто Посередник. Тому його основною ціллю було забезпечити примирення між адміністрацією та особою.

Сьогодні Захисник прав може рекомендувати врегулювати по справедливості ситуацію особи, яка звернулася до нього, може також виступати як посередник, примирюючи спір осіб, які до нього звернулися, може запропонувати сторонам укласти мирову угоду у певній формі або запропонувати особі у випадку констатації фактів, які становлять склад дискримінації, коли за цими фактами вже не можна здійснювати кримінальне переслідування, сплатити примирювальний штраф. Мирова угода означає відмову від кримінального переслідування. У випадку відмови від примирення чи невиконання мирової угоди, затвердженої прокурором, Захисник може порушити кримінальне переслідування [7, 47].

Слід відзначити, що рекомендаційний характер актів омбудсмана, незважаючи на недоліки, пов'язані з формальною необов'язковістю таких актів, має і позитивні риси. Адже обов'язковість рішень омбудсмана автоматично призвела б до необхідності встановлення чіткої правової про-

цедури його діяльності та створення механізму оскарження рішень омбудсмана². А це, в свою чергу, вимагало б перегляду місця судової влади в системі органів державної влади.

6. Захисник прав може виступати з рекомендаціями щодо зміни законодавчих і підзаконних актів, які вважає корисними, консультувати Прем'єр-міністра з будь-якого законопроекту, який належить до його компетенції, а також консультувати Прем'єр-міністра, Голову Національних зборів, Голову Сенату з будь-якого питання, що належить до його компетенції [7, 48].

Підсумовуючи характеристику сучасної французької моделі омбудсмана, хотілося б наголосити на такому. Після того як в результаті конституційної реформи 2008 р. інститут омбудсмана дістав своє конституційне закріплення, французька модель омбудсмана максимально наблизилася до шведської. Від класичної шведської моделі Захисника прав її сьогодні відрізняє фактично позапарламентський порядок призначення омбудсмана, формально необов'язковий характер актів Захисника прав та відсутність можливості у Захисника прав впливати на судову систему. Таким чином, аналіз змін у правовому статусі омбудсмана у Франції підтверджує загальну тенденцію в конституційному праві зарубіжних країн до посилення значення інституційних гарантій у механізмі забезпечення прав людини.

² До скасування посади Медіатора понад 75% рекомендацій Медіатора задовольнялися [8, 42].

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження : монографія / Н. С. Наулік. – Тернопіль : Воля, 2009. – 178 с.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учеб. для вузов / [Рук. авт. колл. и отв. ред. проф. Б. А. Страшун]. – 2-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2006. – 1104 с.
3. Туманов В. А. Права человека и исполнительная власть / В. А. Туманов // Советское государство и право. – 1990. – № 2. – С. 44-51.
4. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук / О. В. Марцеляк. – Х., 2004. – 472 с.
5. Тимофеев М. Т. Конституционно-правовой институт омбудсмана в странах англосаксонской правовой семьи: на примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии : дисс. ... канд. юрид. наук / М. Т. Тимофеев. – М., 2005. – 249 с.
6. Заворотнюк Н. Ю. Інститут Омбудсмана в системі гарантій захисту прав громадян (теоретико-правове дослідження) : дисс. ... канд. юрид. наук / Н. Ю. Заворотнюк. – М., 2006. – 200 с.
7. Пилипенко А. Н. Защитник прав во Франции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 3. – С. 43-49.
8. Соколов А. Н. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития / А. Н. Соколов, К. Б. Трумпель. – Калининград : Балтийский институт экономики и финансов, 2000. – 94 с.

Портнов А. В. Конституційно-правовий статус захисника прав во Франції

В статті проаналізована французька модель омбудсмана, визначені її характерні ознаки, встановлені переваги та недоліки цієї моделі.

Ключевые слова: омбудсман, моделі омбудсмана, інституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина

Portnov Andriy. Constitutional legal status of the rights defender in France

The article analyzes the French model of ombudsman, as well as their specific features. Furthermore, the author presents strengths and weaknesses of this model discussed.

Key words: ombudsman, models of ombudsman, institutional guarantees for rights and freedoms of a human and citizen