



Женевський центр демократичного контролю
над збройними силами (DCAF)
Програмний документ - № 34

**Порівняльна перспектива інститутів
омбудсмена
з питань збройних сил**

Ганс Борн, Ейдан Вілс, Бенжамін Букланд



**Женевський центр демократичного
контролю над збройними силами
(DCAF)**

Програмний документ – № 34

**ПОРІВНЯЛЬНА ПЕРСПЕКТИВА
ІНСТИТУТІВ ОМБУДСМЕНА З ПИТАНЬ
ЗБРОЙНИХ СИЛ**

Ганс Борн, Ейдан Вілс, Бенжамін Букланд

ЖЕНЕВА - 2011

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС)

www.dcaf.ch

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами є однією із провідних установ у світі в галузі реформування сектора безпеки (SSR) і управління сектором безпеки (SSG).

ДКЗС надає країнам консультативну підтримку, проводить програми практичної допомоги, розробляє й просуває відповідні демократичні норми на міжнародному й національному рівнях, пропагує передовий досвід і виробляє рекомендації для забезпечення ефективного демократичного керування сектором безпеки.

Партнерами ДКЗС є уряди, парламенти, інститути громадянського суспільства, міжнародні організації і низка установ сектора безпеки – поліція, суди, спецслужби, прикордонна служба і збройні сили.

**ПОРІВНЯЛЬНА ПЕРСПЕКТИВА
ІНСТИТУТІВ ОМБУДСМЕНА
З ПИТАНЬ ЗБРОЙНИХ СИЛ**

Ганс Борн, Ейдан Вілс, Бенжамін Букланд

Copyright © 2011 Женевський центр демократичного контролю над збройними силами

ISBN 978-92-9222-157-7

DCAF Policy Papers offer a practical, policy-orientated view of Security Sector Governance issues.
DCAF Policy Papers can be downloaded free of charge from the DCAF website at www.dcaf.ch/publications.

ЗМІСТ

1. Вступ	1
2. Типологія інститутів омбудсмена з питань збройних сил.....	2
3. Результати.....	3
4. Мандат: функції й компетенція.....	5
5. Незалежність	10
6. Оперативна незалежність	14
7. Виконання рекомендацій інститутів омбудсмена.....	16
8. Виклики й зміцнення інститутів омбудсмена	18
9. Висновок.....	20
Додаток: Інститути військового омбудсмена: порівняльний огляд, анкета	23

ПОРІВНЯЛЬНА ПЕРСПЕКТИВА ІНСТИТУТІВ ОМБУДСМЕНА З ПИТАНЬ ЗБРОЙНИХ СИЛ

Ганс Борн, Ейдан Вілс, Бенжамін Букланд*

1. Вступ

Історія інститутів омбудсмена нараховує близько двох століть. Однак лише із часів Другої світової війни ці структури почали широко використовуватися як важливий компонент демократичного управління. Особливої актуальності тенденція планомірного поширення інститутів омбудсмена набула протягом останніх п'ятдесяти років. Розвиток моделі інституту омбудсмена викликав підвищений інтерес до його роботи, про що свідчить створення кількох міжнародних асоціацій і науково-дослідних інститутів, призначених для вивчення, розвитку й зміцнення інститутів омбудсмена.¹ Незважаючи на це, мало уваги було приділено ролі інститутів омбудсмена в нагляді над діяльністю збройних сил.

Утім, посилюється усвідомлення того, що інститути омбудсмена можуть відігравати важливу роль, сприяючи й гарантуючи управління збройними силами відповідно до принципу верховенства права й поваги прав людини як стосовно особового складу збройних сил, так і цивільного персоналу.

Запропонований програмний документ є частиною тривалого дослідницького проекту, мета якого – аналіз функцій і умов ефективності інститутів омбудсмена з питань збройних сил та виявлення прикладів найкращої практики на основі порівняльних досліджень. Цей документ ґрунтується на роботі, виконаній у рамках підготовки до першої міжнародної конференції омбудсменів із питань збройних сил, яка відбулася в Берліні у травні 2009 року.² Деякі попередні результати були представлені в матеріалах

* Автори хотіли б висловити свою подяку всім відомствам, які заповнили анкету, а також всім тим, хто висловив свою думку в підготовці цього документа. Будь-які коментарі й пропозиції вітаються й можуть бути надіслані за адресою: h.born@dcaf.ch, a.wills@dcaf.ch й b.buckland@dcaf.ch до Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF).

¹ Linda Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System* (Leiden: Martin Nijhoff Publishers, 2004).

² "Oversight, protection and welfare: The ombudsman institutions as advocates for military personnel" (Матеріали міжнародної конференції з нагоди 50-річчя німецького парламентського уповноваженого по Збройних силах – Бундестаг, Берлін, 10-12 травня 2009 року).

конференції та в супровідному документі, що відображає низку робіт, виконаних авторами безпосередньо у взаємодії з інститутами омбудсмена. Мета цих матеріалів – заповнення значних прогалин у дослідженні й розробленні нових напрямків майбутньої діяльності. Оскільки літератури з розглянутої проблеми надзвичайно мало, запропонований документ є одним із перших, у якому надані результати анкети, запропонованої інститутам омбудсмена, які займаються проблемами збройних сил у 15 державах Європи й Північної Америки.³ Основні цілі запропонованого порівняльного дослідження такі:

- розгляд різних моделей інститутів омбудсмена, які беруть участь у контролі над збройними силами;
- аналіз факторів, що стали причиною створення цих інститутів;
- вивчення мандатів і функцій інститутів омбудсмена;
- розгляд питання незалежності в діяльності цих відомств;
- надання коментарів, що стосуються процесу виконання рекомендацій інститутів;
- узагальнення зауважень, висунутих інститутами омбудсмена.

У запропонованому документі викладено основні проблеми, що виникають у їх роботі, а також розглянуто наявні можливості посилення ролі інститутів омбудсмена з питань збройних сил. Це дослідження є одним із перших у цій галузі, воно значною мірою схематичне, а тому має описовий характер.

2. Типологія інститутів омбудсмена з питань збройних сил

Інститути омбудсмена, компетенція яких припускає розгляд різних проблем збройних сил, представлені досить широко. Статус і функції цих відомств суттєво відрізняються в різних державах, вони зумовлені націона-

³ В анкеті (яку можна знайти в додатку до цієї статті) сформульовані питання щодо структури і статусу; мандата й функцій; дослідницьких процесів; процедур розгляду скарг; звітних функцій, моніторингу; питань незалежності інституту омбудсмена. На початку 2009 року відповіли на анкету такі установи: Австрія – парламентська комісія із проблем розгляду скарг збройних сил Австрії; Бельгія – генеральний інспектор-посередник збройних сил; Канада – уповноважений Міністерства національної оборони Канади; Естонія – управління канцлера юстиції, Фінляндія – парламентський омбудсмен Фінляндії; Німеччина – парламентський комісар із збройних сил; Нідерланди – генеральний інспектор збройних сил, Норвегія – парламентський омбудсмен із питань збройних сил; Ірландія – уповноважений із сил оборони; Польща – спеціальний уповноважений із захисту цивільних прав; Румунія – Відомство національної безпеки; Сербія – захисник цивільних прав; Словенія – уповноважений у правах людини; Швеція – омбудсмен; Об'єднане Королівство – служба комісара у скаргах.

Автори також хотіли б подякувати Бранко Зрно з Об'єданого комітету оборони й безпеки Боснії й Герцеговини; на жаль, дані Боснії й Герцеговини не були включені в це дослідження, тому що інститут омбудсмена ще не був створений у цьому регіоні.

льними військовими традиціями, правовими системами й типом військово-цивільних відносин. Безсумнівно, як зазначив Р. Никифорос Діамандурос (європейський омбудсмен), багата розмаїтість такого типу інститутів припускає, що їх розвитку й поширенню сприяла гнучкість моделі.

Така мобільність дала змогу інститутам омбудсмена адаптуватися до різних культурних, конституційних і правових умов.⁴ Широку розмаїтість інститутів омбудсмена представлено в даних анкетування 2009 року, а також у широкій палітрі іменувань цих органів, які варіюються від «спеціального уповноваженого» до «генерального інспектора», «омбудсмена», «менеджера по скаргах», «народного адвоката» й «канцлера юстиції». Незважаючи на представлену розмаїтість, інститути омбудсмена, розглянуті в цьому дослідженні, можуть бути згруповані залежно від того, чи інтегровані вони у військову сферу (як правило, посадою генерального інспектора), чи є зовнішніми інститутами. До того ж, незважаючи на те, що цей документ присвячений ролі інститутів омбудсмена в контролі над збройними силами, майже половина установ, розглянутих у нашому дослідженні, не зосереджують свою діяльність винятково на розгляді проблем збройних сил. Насправді, інститутам омбудсмена Естонії, Фінляндії, Польщі, Румунії, Сербії, Словенії, Швеції ми можемо дати термін «провідні інститути омбудсмена»; під їх юрисдикцією перебуває широкий спектр дій органів державного управління. Інші вісім інститутів омбудсмена є частиною невеликої, але постійно зростаючої групи відомств, яким доручено займатися винятково проблемами збройних сил. Ці специфічні відомства, зосереджені на питаннях збройних сил, представлені в Австрії, Бельгії, Канаді, Німеччині, Ірландії, Нідерландах, Норвегії та Об'єднаному Королівстві.

3. Результати

Інститут омбудсмена у Швеції був заснований більше століття тому тому, набагато раніше інших подібних установ, розглянутих у нашому дослідженні, а тому вважається родоначальником концепції омбудсмена.⁵ Поділ владних повноважень став причиною конфлікту між королем і парламентом у 1771-1809 роках. Цей конфлікт закінчився зреченням короля і прийняттям нової Конституції, що дала парламенту – за посередництвом омбудсмена – можливість контролю над виконанням королем своїх обов'язків.⁶ Шведський приклад задає тон такій ключовій ролі інститутів омбудсмена – «розгляд адміністративних проблем, які не можуть бути ефективно вирішені судами, законодавчою й виконавчою владою».⁷

⁴ P. Nikiforos Diamandouros, "The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy" (документ, представлений в університеті Сієни, 17 жовтня, 2006), 2.

⁵ Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

⁶ Питання 4, Швеція.

⁷ *B.C. Development Corp. v. Friedmann*, [1985] 1 W.W.R. 193 (S.C.C.) at 206.

Переформатування військово-цивільних відносин після Другої світової війни

Деякі інститути омбудсмена, представлені в цьому дослідженні, були створені в результаті перегляду військово-цивільних відносин після Другої світової війни. Процес формування інститутів омбудсмена почався у збройних силах Норвегії (1952) та Нідерландів (1945) і набув логічного продовження в Німеччині (1959) після того, як було ухвалене рішення про відтворення німецьких збройних сил. Якщо в Німеччині й Норвегії створення незалежного інституту омбудсмена було зумовлене активізацією демократичного контролю над збройними силами, то в Нідерландах політики обґрунтували цей процес необхідністю формування механізму «якісного контролю» над збройними силами.⁸

Перехід до демократії

Аналогічний процес відбувався й у посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи, де нова демократична влада зрозуміла необхідність створення незалежних інститутів для захисту цивільних прав. Так було в Румунії (1997), Польщі (1987), Словенії (1995) і Сербії (2007). Варто зазначити, що ці посткомуністичні держави, будучи частиною демократичної консолідації, вирішили створити інститути омбудсмена із загальних питань, наділеного повноваженнями розглядати проблеми, що стосуються всіх державних відомств та урядових галузей влади.

Розгляд проблем

В іншій групі країн створення інститутів омбудсмена з питань збройних сил було зумовлене проблемами, пов'язаними з діяльністю збройних сил. У Об'єднаному Королівстві служба комісара з розгляду скарг була створена в результаті рекомендацій, запропонованих за підсумками незалежного розслідування факту смерті молодих новобранців на армійській базі.⁹ Посада омбудсмена національної оборони та збройних сил Канади була заснована за аналогічних обставин у 1998 році після розгляду й офіційного розслідування ООН причетності військовослужбовців канадського повітрянодесантного полку до побиття, катування й убивства сомалійських підлітків під час місії з підтримки миру в Сомалі (1992 – 1993). Ці події привели до формування комісії з розслідувань, що рекомендувала створити інститут омбудсмена з питань збройних сил.¹⁰ В обох випадках проблеми й дії, що впливають із них, прискорили створення інститутів омбудсмена, яким було доручено займатися винятково збройними силами.

⁸ Питання 4. Німеччина, Нідерланди й Норвегія.

⁹ Питання 2. Об'єднане Королівство.

¹⁰ Питання 4. Канада.

Удосконалювання наявних механізмів оброблення скарг

Четвертою причиною створення інститутів омбудсмена з питань збройних сил було прагнення до зміцнення й удосконалення наявних механізмів оброблення скарг. У Бельгії й Ірландії інститути омбудсмена, що займаються питаннями збройних сил, були створені у відповідь на висловлювану стурбованість із приводу адекватності спеціальної системи розгляду скарг. В Ірландії такі авторитетні сторони, як організації, що представляють інтереси особового складу збройних сил, лобювали створення незалежного механізму роботи зі скаргами, пояснюючи це відсутністю у внутрішніх процедурах органів збройних сил конфіденційності при розгляді скарг, що надійшли від особового складу.¹¹ Їх постійні заклики привели до створення інституту омбудсмена сил оборони в 2005 році.

З огляду на всі наведені численні факти можна визначити низку важливих мотивів, які зумовили створення інститутів омбудсмена з юрисдикцією щодо збройних сил. Першим із них є прагнення до зміцнення цивільного й демократичного контролю над збройними силами. Другий мотив – поліпшення захисту прав солдат, створення більш ефективних механізмів оброблення скарг і реагування. Третій – створення незалежного якісного механізму, що забезпечує процедуру, практику й політику в галузі збройних сил.

4. Мандат: функції й компетенція

Як уже було зазначено, у пропонованому дослідженні ми розглядаємо як інститути омбудсмена, які займаються загальними питаннями, так і ті, що уповноважені займатися винятково проблемами збройних сил. Незважаючи на істотну різницю між цими відомствами, запропоновані нами матеріали присвячені інститутам омбудсмена, що мають мандати на вирішення питань у сфері збройних сил. Їхнє функціонування розглядатиметься з погляду виконуваних функцій, сфери повноважень, а також спектру установ і суб'єктів, від яких ці відомства мають право одержувати скарги.

Які функції інститутів омбудсмена щодо збройних сил?

Функції, які виконують п'ятнадцять інститутів омбудсмена стосовно збройних сил, істотно розрізняються. Проте можна виокремити дві функції, властиві всім інститутам омбудсмена, юрисдикція яких поширюється на збройні сили, – розгляд скарг і вироблення політичних рекомендацій, а також безліч додаткових функцій, серед яких використовуються лише деякі.

Оброблення скарг

Оброблення скарг – одна з основних функцій інституту омбудсмена.¹² Усі, крім двох інститутів омбудсмена, розглядуваних у цьому дослідженні, ви-

¹¹ Питання 4. Ірландія.

¹² Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 2; Diamandouros, "The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy," 2.

конують функції з оброблення й вивчення скарг, що виникають у процесі виконання службових завдань збройними силами. Більшість організацій визначають таку функцію як основну.¹³

Тип скарг, які уповноважені розглядати інститути омбудсмена, різняться між собою. Утім, усі п'ятнадцять інститутів, уповноважених розглядати скарги, офіційно заявили, що представники збройних сил можуть подавати скарги їм. Крім того, більшість із цих інститутів можуть також розглядати скарги, подані від імені родин особового складу.¹⁴

Дві третини інститутів, у яких проводилося опитування, також можуть мати справу зі скаргами, адресованими їм представниками громадськості. Однак, за винятком Німеччини й Австрії, всім інститутам омбудсмена, що займаються загальними питаннями, доручено розглядати скарги, представлені всіма громадянами.¹⁵

Нагляд над процесом оброблення скарг, що надійшли від особового складу збройних сил

Зважаючи на сказане вище, більшість установ, розглянутих у цьому дослідженні, одержують і розслідують скарги напряду. Для порівняння: унікальність служби уповноваженого з розгляду скарг в Об'єднаному Королівстві полягає в тому, що цьому ж відомству доручено контролювати й власну внутрішню систему оброблення скарг, отриманих від представників збройних сил.

Уповноваженому доручено вести спостереження над ефективністю й законністю системи розгляду скарг, отриманих від представників збройних сил, але він не має повноважень безпосередньо розслідувати скарги або приймати остаточні рішення за ними. На уповноваженого також покладені зобов'язання із забезпечення оперативного розгляду скарг на належному рівні, а також інформуванню всіх учасників про перебіг розгляду скарг. Уповноважений також може направити скаргу, що надійшла, на розгляд у відповідні інстанції й має право здійснювати нагляд над обробленням конкретних скарг, щоб вони були розглянуті належним чином. Оцінки уповноваженого щорічно представляються в міністерських і парламентських органах, функції яких припускають розгляд скарг.¹⁶

¹³ Відповіді на питання 8. Генеральний інспектор Нідерландів із проблем Збройних Сил і Комісар служби з розгляду скарг Об'єднаного Королівства є двома винятками.

¹⁴ Відповіді на питання 10.

¹⁵ Відповіді на питання 10. Швеція, Норвегія, Польща, Австрія, Німеччина, Словенія, Естонія, Румунія, Сербія й Фінляндія.

¹⁶ UK Armed Forces Act 2006, Section 338(2), and 339(1).

Вироблення політичних рекомендацій

Друга основна функція інститутів омбудсмена, що займаються проблемами збройних сил, – надання політичних рекомендацій органам військового управління, виконавчій владі та парламенту. Більшість респондентів прийшли до висновку, що це ключові повноваження, обумовлені їх мандатом.¹⁷ Менша кількість респондентів також виконує близьку зазначеній вище й рівною мірою важливу функцію: внесення рекомендацій у проекти законів.¹⁸ Рекомендації можуть надаватися у відповідь на запити виконавчої влади або органів військового управління, але більшість цих інститутів також має можливість формувати рекомендації зі своєї власної ініціативи. Практика надання політичних рекомендацій виконує тільки попереджувальну функцію, оскільки рекомендації розробляються з метою сприяння реформам щодо випадків, які поклали початок виникненню неправомірних дій і, таким чином, рекомендації мають на меті попередити повторення таких правопорушень.

Ірландський омбудсмен сил оборони зазначає:

Омбудсмен часто виявляє адміністративні процедури й практики, що застаріли й погано керовані або мають потребу в реформуванні. Також виявляються загальні питання, які потребують уваги.

[...]

Однією із переваг такого виду адміністративного контролю є те, що рішення в одному випадку не тільки реагує на факт скарги, але й гарантує, що на причини, які лежать в основі скарги, звернена увага.¹⁹

Контроль над дотриманням прав людини й міжнародного гуманітарного права

Третя функція, яку виконують інститути омбудсмена, – контроль над дотриманням прав людини й міжнародного гуманітарного права (МГП) у збройних силах.²⁰ За винятком Парламентського вповноваженого Комісара з питань збройних сил Німеччини й омбудсмена з питань збройних сил парламенту Норвегії, інститути омбудсмена із загальних питань заявили, що вони виконують цю функцію. Можливо, подібний факт свідчить про те, що здійснення контролю над дотриманням прав людини й МГП погіршується в період ослаблення спостереження над роботою державної адміністрації. Але, як правило, ці завдання не стоять перед інститутами військових омбу-

¹⁷ Відповіді на питання 8. Швеція, Ірландія, Бельгія, Нідерланди, Об'єднане Королівство, Канада, Сербія, Фінляндія, Польща, Німеччина, Австрія, Норвегія й Естонія.

¹⁸ Питання 8. Інститути омбудсмена Швеції, Сербії, Польщі, Фінляндії, Об'єданого Королівства, Словенії, Німеччини, Норвегії, Австрії, Естонії й Румунії дають рекомендації до законопроектів.

¹⁹ *Омбудсмен із питань збройних сил: Річний звіт за 2008 рік* (Дублін: ODF, 2008).

²⁰ Відповіді на питання 8. Вісім держав указали, що вони контролюють дотримання національних прав людини й міжнародного гуманітарного права: Швеція, Німеччина, Польща, Словенія, Сербія, Фінляндія, Норвегія й Естонія.

дсменів, а вирішуються, здебільшого, на рівні відповідальності військових правових систем.

Ця функція інститутів омбудсмена, зокрема, характерна для воєнних операцій і розгортань військового контингенту за кордоном. Питання про роль інститутів омбудсмена для вирішення питань розгортань військового контингенту за кордоном заслуговує на окрему увагу. У цьому контексті було б важливо визначити уроки, засвоєні з досліджень ролі інститутів омбудсмена в захисті й підтримці прав особового складу підрозділів збройних сил, розташованих за кордоном.

Посередництво

Посередництво в суперечках між громадянами й органами державної влади – ще одна важлива функція інституту омбудсмена.²¹ Тому дивно, що із всіх інститутів омбудсмена, згаданих у нашому дослідженні, тільки Нідерланди, Канада й Бельгія заявили про свої повноваження виступати посередниками у вирішенні суперечок, що стосуються збройних сил. Генеральні інспектори як голландських, так і бельгійських збройних сил беруть активну участь у вирішенні внутрішніх конфліктів у збройних силах.

Забезпечення підзвітності збройних сил

Ще одна функція інститутів омбудсмена прямо пов'язана із двома центральними елементами процесу звітності – *закликати й примушувати* до звіту.²² Цей аспект їх роботи становить особливий інтерес, оскільки може бути сприйнятий як відхід від більш традиційних функцій омбудсмена. Таким чином, ця діяльність заслуговує на особливу увагу, зокрема, владні повноваження інститутів омбудсмена в забезпеченні підзвітності збройних сил у питаннях політики, проведення операцій (усередині країни й за кордоном), витрат і дотримання законності.

Які питання щодо збройних сил уповноважені розглядати інститути омбудсмена?

Практично для всіх розглянутих інститутів омбудсмена найбільш важливими є дві категорії скарг: (а) скарги, що стосуються імовірного жорстокого поводження або поганих умов праці, а також (б) скарги, що стосуються договірного регулювання питань праці, відпусток і пенсій.²³ Третя категорія

²¹ Див., наприклад: Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 15-16; Marten Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: The Global Perspective," in *The International Ombudsman Yearbook*, ed. The International Ombudsman Institute (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001).

²² Див., наприклад: Richard Mulgan, *Holding Power to Account* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003).

²³ Відповіді на питання 26. Бельгія, Швеція, Нідерланди, Об'єднане Королівство, Канада, Норвегія, Польща, Австрія, Естонія, Румунія, Німеччина, Словенія, Сербія й Фінляндія.

скарг, які отримують багато із цих відомств, стосується проблем, пов'язаних із втратою здоров'я в результаті служби у збройних силах.²⁴ Половина інститутів омбудсмена, представлених у нашому дослідженні, також уповноважена розглядати скарги, які стосуються свавілля представників збройних сил щодо цивільних осіб у їх власній державі. Проте, за винятком Австрії й Норвегії, всі інститути омбудсмена в загальних питаннях уповноважені розглядати скарги, які надходять від всіх членів суспільства і їх інтереси, що зачіпаються.²⁵

Більшість скарг, які направляють на розгляд у дослідженні нами інститути омбудсмена, зумовлені внутрішньодержавними функціями збройних сил.²⁶ Проте у Словенії, Австрії, Норвегії десять відсотків скарг пов'язані з розгортанням контингенту збройних сил за кордоном, а в Німеччині цей показник досягає 30 відсотків.²⁷ Наведені цифри, звичайно, залежать від сфери й меж зовнішніх зобов'язань збройних сил. Кілька інститутів омбудсмена зазначили, що вони ніколи не користувалися наданим їм правом відвідувати військові підрозділи, розташовані за кордоном, у зв'язку з тим, що їх держави не мають достатньої кількості таких підрозділів, а тому подібна місія не є обґрунтованою.²⁸

Які підрозділи збройних сил можуть контролюватися інститутами омбудсмена?

Існує широкий спектр підрозділів збройних сил, контроль над якими доручений інститутам омбудсмена. Цей факт пояснюється розбіжностями в структурі збройних сил, у традиціях сектору безпеки й, звичайно, географії, особливості якої зумовлюють неповну представленість видів збройних сил у деяких державах. Проте, всім досліджуваним інститутам омбудсмена доручений контроль над сухопутними військами, ВПС, ВМС і військовою поліцією; багато з розглянутих інститутів не мають юрисдикції щодо берегової охорони й цивільних осіб, які працюють у збройних силах.²⁹ Для кращого розуміння цього питання необхідні додаткові дослідження, але попередній розгляд даних показує, що не мають юрисдикції стосовно названих суб'єктів усі спеціалізовані інститути військових омбудсменів. Таким чином, не-

²⁴ Відповіді на питання 26. Швеція, Об'єднане Королівство, Канада, Норвегія, Австрія, Естонія, Румунія, Німеччина, Словенія, Сербія й Фінляндія.

²⁵ Відповіді на питання 26 і питання 23.

²⁶ Як зазначають омбудсмени Сербії, Бельгії, Естонії, Фінляндії й Швеції, 99 відсотків або навіть більше отриманих скарг стосуються внутрішньодержавної діяльності збройних сил.

²⁷ Відповіді на питання 25(b).

²⁸ Відповіді на питання 19(b). Це інститути омбудсмена Естонії, Ірландії, Сербії й Словенії.

²⁹ Інститути військового омбудсмена Канади, Нідерландів, Німеччини, Ірландії, Об'єднаного Королівства, Австрії й Бельгії не мають юрисдикції стосовно берегової охорони, інститути Німеччини, Об'єднаного Королівства, Австрії й Ірландії не мають мандата для вирішення питань, пов'язаних із роботою цивільних осіб у збройних силах.

зважаючи на зазначені винятки, простежується чітка тенденція покладати на інститути омбудсмена із загальних питань контроль над більш широким спектром проблем збройних сил. Цього слід було очікувати з огляду на те, що ці інститути мають юрисдикцію стосовно всіх державних установ. Цікаво, що за винятком Сербії, жодному з опитаних інститутів омбудсмена не доручений контроль над приватними підрядниками, які співпрацюють зі збройними силами. Зважаючи на те, що приватні військові охоронні компанії відіграють усе більш важливу роль в оборонній політиці багатьох держав, ця група недержавних структур безпеки, швидше за все, в найближчому майбутньому буде представляти суттєвий виклик інститутам омбудсмена.

5. Незалежність

Низка критеріїв була запропонована для оцінки ефективності інститутів омбудсмена. Вона включає критерії доступності (в тому числі такі фактори, як фізична доступність і можливість візуального контролю); критерії експертної оцінки (включаючи спеціалізацію й доступ до інформації), а також критерії незалежності (включаючи можливість ініціювати розслідування, вільне від втручань функціонування й доступ до ресурсів).

Із усіх зазначених критеріїв незалежність має вирішальне значення для діяльності інститутів омбудсмена й визнана ключовим фактором їх ефективності.³⁰ У доповіді Ради Європи за 2003 рік було вказано:

Він/вона краще виконує свої функції, коли виступає в якості незалежного, безстороннього посередника [...]. Омбудсмен загалом повинен дати громадськості впевненість у тім, що він/вона є безстороннім «сторожовим псом», що примушує уряд й урядову адміністрацію до звіту.³¹

Проте, необхідно роз'яснити, що саме тут мається на увазі й у яких елементах має потребу відомство, щоб бути справді незалежним. Наше розуміння й оцінювання незалежності базується на тих пунктах, які ми встановлюємо для своєї оцінки. Міркуючи про концепції незалежності й про те, що означає бути незалежними, необхідно дати належні відповіді на такі два питання:

1. Інституціональна (відомча) незалежність: від яких відомств або осіб незалежний інститут омбудсмена? Незалежність інституту омбудсмена від інших інститутів й, зокрема, інститутів, уповноважених виконувати контроль.

³⁰ Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Geneva/Warsaw: DCAF/ODIHR-OSCE, 2008), 237; Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 8-10; Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

³¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of the Ombudsman* (Strasbourg: CoE, 2003).

2. Оперативна незалежність: які функції або операції має право незалежно виконувати інститут омбудсмена? Ці дві форми незалежності будуть обговорюватися, поряд із питанням про доступ до інформації.

Наведені вище критерії викладено коротко, хоча їхня важливість очевидна. Проте, вони не були об'єктом нашого дослідження й, таким чином, далі ми лише коротко згадуємо про них.

Інституціональна незалежність

Інституціональна самостійність припускає незалежність інституту від уряду і його невходження як складової частини в органи, які здійснюють контроль.³² Усі респонденти прийшли до спільної думки в тому, що інституціональна незалежність є важливим чинником, який сприяє ефективності інститутів омбудсмена. Деякі інститути омбудсмена зазначили, що незалежність повинна бути гарантована законом й, де це можливо, Конституцією. Такого роду законодавчі положення звичайно пропонують невтручання будь-якого роду в діяльність інституту омбудсмена з боку виконавчої влади, а в таких державах, як Швеція й Фінляндія, – і з боку парламенту.³³ Деякі респонденти також вказують на важливість міжпартійної підтримки як для створення інституту, так і для підбору посадових осіб. Наприклад, комісар парламенту з питань збройних сил Німеччини відзначив важливість свого обрання абсолютною більшістю Бундестагу, а ірландський омбудсмен акцентував значення того факту, що в Парламенті не було жодного голосу проти Законопроекту про омбудсмена сектору оборони.³⁴

Бюджетне й ресурсне забезпечення – одна зі сфер, у яких незалежність омбудсмена стосовно інших державних інститутів має особливе значення. Фінансова незалежність означає, що служби омбудсмена отримують власні фонди й управляють ними незалежно від кожного з відомств, що входять у їхню юрисдикцію. Якщо інституту омбудсмена доводиться покладатися на відомство, фінансову діяльність якого він контролює, це може поставити під загрозу незалежність інституту. Існує неминучий ризик того, що відомство, відповідальне за бюджет, може обмежити ресурси з відомою метою – обмежити можливості інституту омбудсмена в нагляді над ним. Як було зазначено Лілі Набхольц-Хайдеггер, фінансування інституту омбудсмена ніколи не повинно бути предметом доброї волі виконавчої влади.³⁵ Крім того,

³² Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 15; Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 9; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "The institution of the ombudsman," D 14.(i).

³³ Питання 44. Швеція, Польща, Румунія, Німеччина й Фінляндія.

³⁴ "Oversight, protection and welfare: The ombudsman institutions as advocates for military personnel."

³⁵ Nabholz-Heidegger, D. (iii).

ірландський омбудсмен сил оборони надав відмінне резюме про необхідність бюджетної самостійності:

Неварто, щоб омбудсмен був змушений шукати ресурси в департаменті або відомстві, що перебуває під його юрисдикцією, [й] некоректно відомству омбудсмена в питаннях бюджетного забезпечення бути пов'язаним з урядовим департаментом, що може бути залежним від бюджетних скорочень, цим безпосередньо впливаючи на роботу омбудсмена.³⁶

Інші респонденти підтримали цю думку, підтвердивши тим, що бюджетна незалежність – ключовий фактор, який забезпечує ефективність інститутів омбудсмена.³⁷ Більшість інститутів омбудсмена, розглянутих у цьому дослідженні, мають свій власний бюджет, виділений їм парламентом. Проте, багаточисельні інститути військових омбудсменів, зокрема Бельгії, Ірландії, Нідерландів і Об'єднаного Королівства, фінансуються Міністерствами оборони. Деякі із цих інститутів указали, що подібна ресурсна залежність від виконавчої влади згубно впливає на їхню незалежність й ефективність виконання функцій.³⁸

Додатковим аспектом інституціональної незалежності є питання забезпечення безпеки перебування омбудсмена на займаній посаді. Умови, що гарантують незалежність омбудсмена, звичайно включають термін повноважень, установлений законом, чіткі процедури можливого зняття омбудсмена з посади й визначення ситуацій, при яких це може відбутися.³⁹ В усіх, крім двох держав, розглянутих у цьому дослідженні, омбудсмен має фіксований термін перебування в посаді. Що стосується його зняття з посади, результати опитування показали, що за винятком Естонії, омбудсмен може бути відсторонений від посади тим же відомством, що його призначило. У більшості держав, включених у це дослідження, організацією, яка володіє такими повноваженнями, є парламент, однак в Об'єднаному Королівстві, Нідерландах, Бельгії й Ірландії омбудсмен із питань збройних сил може бути відсторонений від посади Міністром оборони.⁴⁰ У випадку Об'єднаного Королівства ці повноваження обмежені на адміністративному й законодавчому рівні. Омбудсмени збройних сил можуть бути відсторонені від посади тільки за порушення принципу («Принципи Нолана») або нехтування службовими обов'язками; вони не можуть бути зняті за належне виконання запропонованих їм службових повноважень.

³⁶ Питання 51. Ірландія.

³⁷ Питання 44. Німеччина й Румунія; Питання 54. Швеція.

³⁸ Питання 43. Об'єднане Королівство; Питання 51. Ірландія; Питання 54. Ірландія. Комісар Об'єднаного Королівства дав зрозуміти, що модель їх фінансування ніколи не представляла загрози незалежності відомства.

³⁹ Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 10. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of Ombudsman*, para 7, iii.

⁴⁰ Питання 45.

Незалежність інститутів омбудсмена є не тільки питанням незалежності від інших державних органів, але й покладених на ці органи супутніх зобов'язань невторчання в діяльність інститутів. У багатьох країнах омбудсмен також зобов'язаний вживати заходів для забезпечення власної незалежності. Деякі відомства, включені в це дослідження, підкреслюють важливість правових зобов'язань, що вимагають від омбудсмена утриматися від деякого роду діяльності, що може привести до конфлікту інтересів, цим підірвавши незалежність інститутів омбудсмена. Ці положення включають такі заборони: на заняття ще якою-небудь іншою сферою професійної діяльності (Сербія), членство в політичних партіях (Сербія й Естонія), перебування на державній або регіональній посаді (Естонія), зловживання службовим становищем (Об'єднане Королівство).⁴¹

Одночасно постає питання, чи можуть військові офіцери, які перебувають у відставці, займати пости в інститутах омбудсмена. Це питання не є безпосереднім предметом нашого дослідження, проте, слід зазначити: залишаючись інституційно незалежним, відомство може втратити функціональну незалежність, якщо посадова особа зберігає значний зв'язок зі збройними силами, над діяльністю яких повинен здійснюватися контроль. З іншого боку, звичайно, можна стверджувати, що колишні офіцери, імовірно, мають високий рівень довіри й контактів, необхідних для ефективного виконання своєї роботи.

Аналогічні питання виникають щодо переваг і недоліків інститутів омбудсмена, включених у структуру збройних сил стосовно самостійних інститутів. Через те, що вони часто дислокуються разом зі збройними силами, організаціями внутрішнього правопорядку, така служба, як ревізійна комісія, може мати переваги в питаннях миттєвого доступу у військові частини, одержання й розгляду скарг. Подібний підхід дасть змогу інститутам омбудсмена діяти швидше із кращим знанням контексту скарги. Але з іншого боку, не виключено, що через причетність до структури збройних сил офіс головного інспектора або іншої внутрішньої служби можуть бути менш незалежні, ніж зовнішні відомства. У своєму щорічному звіті канадський омбудсмен приводить серйозні аргументи:

[офіс] повинен залишатися повністю незалежним від ланцюжка інстанцій військової організації й структури цивільного керівництва національної оборони. Незалежність є критично необхідною, оскільки дає змогу уникнути «впливу» (реального або передбачуваного) на наші дії, висновки й рекомендації. Тільки по-справжньому незалежний омбудсмен, який не має формальних зв'язків із головною організацією і потенційних конфліктів інтересів, буде мати довіру й повагою з боку співтовариства оборони, а також тих, чії дії або рішення піддавалися розслідуванню.⁴²

⁴¹ У Рекомендаціях ПАРЄ, що стосуються інститутів омбудсмена, пропонується накласти заборону на заняття омбудсменів оплачуваною діяльністю, пункт IV.

⁴² Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, *Defending Fairness. 2007-2008 Annual Report* (Ottawa, 2008).

Утім, зазначені питання потребують спочатку подальшого дослідження перш, ніж можна буде зробити який-небудь остаточний висновок.

6. Оперативна незалежність

Другий тип незалежності, який слід виокремити, – оперативна, іноді іменована функціональною незалежністю. Оперативна незалежність зумовлює можливість інститутів омбудсмена визначати актуальні питання й пріоритети незалежно від інших відомств й акторів. Справді, на думку деяких відомств, які відповіли на анкету, ключовий показник оперативної незалежності – воля омбудсмена вибирати, які спірні питання вивчати.⁴³

У більшості випадків, механізмом, що гарантує оперативну незалежність, є здатність запуску так званих «особисто ініційованих розслідувань», це означає, що омбудсмен звертає увагу на спірне питання без яких-небудь попередніх прохань або скарг.⁴⁴ Це важливий показник незалежності: якщо служба омбудсмена може почати власні розслідування, отже, її слідчі дії не залежать від рішень інших акторів. Переважна більшість відомств, що розглядаються в цьому дослідженні, мають можливість ініціювати власні розслідування, за винятком Бельгії, Ірландії й Об'єднаного Королівства.

Юридично гарантоване право проводити розслідування й давати висновки без тиску з боку інших відомств – важливий фактор незалежності. Більше половини інститутів омбудсмена, розглянутих у цих матеріалах, заявили, що їх розслідування не можуть бути припинені або призупинені яким-небудь відомством.⁴⁵ Проте, в інших випадках, розслідування інституту омбудсмена, теоретично може бути припинене або призупинене. Наприклад, у Німеччині комітет Бундестагу з оборонної політики може призупинити або припинити розслідування, що ведеться, ініційоване Парламентським уповноваженим Комісаром із питань збройних сил.⁴⁶ У Нідерландах і Канаді Міністр оборони має право призупинити або припинити розслідування омбудсмена у справах збройних сил, а в Бельгії ця прерогатива належить суду.⁴⁷ Незважаючи на те, що фактично зазначені відомства можуть припинити роботу інститутів військових омбудсменів у згаданих державах, на практиці це ніколи не відбувалося.⁴⁸ Справді, представники всіх п'ятнадцять інститутів омбудсмена, які брали участь у цьому дослідженні, стверджували, що проведені ними розслідування мали незалежний характер.

⁴³ Питання 44. Швеція й Норвегія; Питання 54. Ірландія. Цю позицію підтримують рекомендації ПАРЄ, пункт 7, II.

⁴⁴ Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 3.

⁴⁵ Це відомства Швеції, Польщі, Норвегії, Австрії, Румунії, Словенії, Сербії, Фінляндії й Ірландії.

⁴⁶ Питання 47.

⁴⁷ Там само.

⁴⁸ Результати анкетирования інститутів омбудсмена Нідерландов, Канади, Германи и Бельгии.

Доступ до інформації й звітності

Доступ до відповідної інформації має важливе значення для роботи будь-якого відомства, уповноваженого забезпечити підзвітність державних органів. Дуже важливо, щоб інститути омбудсмена мали доступ до всієї інформації, пов'язаної з конкретною скаргою або загальним розслідуванням. Зазначене положення тісно пов'язане з питанням незалежності, тому що обмеження доступу до інформації інститутів омбудсмена означає, що вони не мають свободи дій у проведенні повного розслідування. Чимало розглянутих інститутів зазначили, що органи збройних сил і політичної влади юридично зобов'язані надати інституту омбудсмена всю необхідну інформацію й не мають ніяких підстав для відмови.⁴⁹ Це положення припускає, що законодавство про державну таємницю не повинно застосовуватися стосовно інформаційних запитів, які надходять від омбудсмена. У деяких випадках інформація не може бути надана інституту омбудсмена відповідно до певних критеріїв. До таких критеріїв, наприклад, відносять захист оперативної інформації (стосовно збройних сил) у Бельгії, Канаді й Ірландії, захист національної безпеки й/або державної таємниці в Бельгії, Канаді, Норвегії, Німеччині й Ірландії.⁵⁰ Проте, незважаючи на ці потенційні обмеження, відповіді на анкету вказують, що тільки канадському омбудсмену й Парламентському уповноваженому Комісарові з питань збройних сил Німеччини були дані відмови на їх інформаційні запити.⁵¹

Останнім аспектом незалежності в тім форматі, у якому вона обговорюється в цьому виданні, є незалежність у звітності. Випуск річних звітів, а також тематичні доповіді з конкретних випадків демонструють ключову функцію інститутів омбудсмена, що займає центральне місце в процесах державної звітності. Усі п'ятнадцять відомств, розглянутих у цьому документі, мають юридичні зобов'язання публікувати відкриті щорічні звіти. Показником ефективності інститутів омбудсмена є можливість випускати публічні звіти, які не піддаються цензурі, «облагороджуванню» або затримці з боку виконавчої влади або органів, які піддаються контролю.⁵²

Із усього викладеного вище можна зробити висновки про наявність вагомих причин нерозголошення деякої інформації й можливості її редагування для публічних звітів. Недоторканність судових процесів й інтересів національної безпеки повинні бути чітко збалансовані із правом громадськості на доступ до інформації. Хоча, як зауважує ірландський омбудсмен сил оборони, «право видавати щорічні й інші звіти, які не піддаються цензурі, ні-

⁴⁹ Відповіді на питання 15. До цих країн відносяться Швеція, Нідерланди, Польща, Австрія, Естонія, Словенія, Сербія й Фінляндія.

⁵⁰ Там само.

⁵¹ Відповіді на питання 15(с). Канада й Німеччина.

⁵² Відповіді на питання 44. Канада й Об'єднане Королівство; Відповідь на питання 52. Німеччина.

коли не слід розцінювати як наріжний камінь незалежності».⁵³ Усі інститути омбудсмена, включені в це дослідження, уповноважені видавати звіти, які не можуть бути піддані цензурі або відредаговані, і, таким чином, повністю відображають зміст їх доповідей.⁵⁴

7. Виконання рекомендацій інститутів омбудсмена

Належне виконання рекомендацій інститутів омбудсмена – невід’ємна умова ефективної діяльності цих органів. Весь процес реагування на скарги та звертання і їх розслідування можуть бути підірвані, якщо збройні сили й/або виконавчі органи влади не реалізують, або, принаймні, просто не звернуть увагу на рекомендації, запропоновані омбудсменом. Справді можна законно досліджувати важливість інститутів омбудсмена, чії рекомендації рідко беруться до уваги органами збройних сил або виконавчою владою. Як ми зазначали вище, суть підзвітності повинна полягати як у можливості призвати до звіту, так і провести розгляд справи. Належне виконання рекомендацій буде забезпечене, якщо другий із цих критеріїв повністю дотриманий.

Грунтовна перевірка первинних даних, представлених інститутами омбудсменів, показує, що існують значні процентні розбіжності у виконанні зацікавленими сторонами рекомендацій інститутів омбудсмена. Показник виконання варіюється від майже 100 відсотків у Сербії, Швеції, Норвегії, Словенії, Фінляндії й Естонії до 71 відсотка в Канаді, 70 відсотків у Нідерландах і Німеччині й 60 відсотків у Польщі.⁵⁵ Наявні дані не дають переконливих пояснень цим відсотковим розбіжностям. Проте, причини можуть полягати як в ефективності стратегій переконання або примусу до виконання рекомендацій, так і у здатності інститутів омбудсмена контролювати це виконання.

Стратегії, що забезпечують виконання рекомендацій

Жоден з інститутів омбудсмена, включених у це дослідження, не має право давати рекомендації в традиційному, юридичному значенні цього слова. Таким чином, вони змушені покладатися на «силу переконання», щоб збільшити шанси на виконання своїх рекомендацій.⁵⁶ Якщо це не вдається, у розпорядженні інститутів омбудсмена є низка інших варіантів, що дають змогу забезпечити виконання своїх вимог. Перший стратегічний варіант, «ескалація», припускає прийняття питань до розгляду вищим органом, що сприяє досягненню бажаних результатів. У більшості випадків цей підхід

⁵³ Відповідь на питання 54. Ірландія.

⁵⁴ Відповіді на питання 32 й 33. У Об'єднаному Королівстві Міністр може внести тільки ті виправлення, які необхідні для захисту національної або особистої безпеки. На практиці подібні коректування ще не вносилися.

⁵⁵ Відповіді на питання 36. Даних щодо Румунії й Бельгії надано не було.

⁵⁶ Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 5.

припускає звітність перед вищою посадовою особою (наприклад, міністром) або органом про недотримання або невиконання рекомендацій. Інститути омбудсмена з питань збройних сил Румунії, Нідерландів, Канади, Ірландії, Об'єднаного Королівства й Польщі зазначили, що вони мають змогу почати такі дії.⁵⁷ Ця стратегія припускає також звіт перед парламентом про невиконання рекомендацій. Можливість використати цю стратегію мають інститути омбудсмена Словенії, Об'єднаного Королівства, Румунії. Мета ескалації – переконати інше відомство в необхідності впливу на збройні сили або виконавчі органи влади для того, щоб вони виконали рекомендації омбудсмена.

Другим (тісно пов'язаним із першим) стратегічним варіантом багатьох інститутів омбудсмена є «розголос». Ця стратегія дає можливість стимулювати виконання рекомендацій і має на увазі публічні заяви про їх недотримання. Описаний інструмент становить один із найбільш потужних із інститутів, що перебувають у розпорядженні омбудсменів Ірландії, Німеччини, Естонії, Об'єднаного Королівства й Словенії, які підтвердили, що мають можливості надати розголосу всім випадкам недотримання або⁵⁸ невиконання своїх рекомендацій. Сербський омбудсмен зазначив, що він може навіть привселюдно рекомендувати зняття з посади відповідних офіційних осіб.⁵⁹

Третя, і остання стратегія, доступна тільки обраній групі інститутів омбудсмена, вона припускає звернення до судової влади з метою забезпечення виконання своїх рекомендацій. Інститути омбудсменів Австрії, Румунії й Словенії в деяких випадках можуть звертатися до суду з метою забезпечення виконання своїх рекомендацій.⁶⁰

Контроль над виконанням рекомендацій

Більшість інститутів омбудсмена контролюють виконання своїх рекомендацій, наданих збройним силам і виконавчій владі. При цьому використовуються низка методів контролю. Майже всі респонденти вказали, що проводять польові поїздки або виїзди на місця дислокації;⁶¹ організовують обговорення із представниками збройних сил – як людьми, котрі подають

⁵⁷ У Об'єднаному Королівстві інститут омбудсмена наділений правом безперешкодного доступу до міністрів.

⁵⁸ Питання 16 і 35.

⁵⁹ Відповіді на питання 35(b).

⁶⁰ Відповідь на питання 40. У випадку Словенії, інститут омбудсмена має можливість звернутися тільки в Конституційний суд.

⁶¹ Відповідь на питання 35(b). «Польові поїздки» були здійснені по Австрії, Канаді, Естонії, Фінляндії, Німеччині, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Сербії, Словенії, Швеції й Об'єднаному Королівству.

скарги, так і представниками командування;⁶² ініціюють зустрічі з Міністром оборони, мета яких – поставити питання про здійснення рекомендацій інституту омбудсмена.⁶³ Ефективність методів контролю, імовірно, впливає на відсоток рекомендацій, успішно виконаних збройними силами й цивільною владою.

8. Виклики й зміцнення інститутів омбудсмена

Виклики

Інститути омбудсмена з питань збройних сил стикаються з істотними труднощами у здійсненні своїх мандатів. За даними переважної більшості відомств, розглянутих у цьому дослідженні, найбільшою проблемою в їх роботі є відсутність достатніх ресурсів – як фінансових, так і кадрових, необхідних для оброблення отриманих скарг, проведення ретельних розслідувань, а також ефективного контролю над здійсненням вироблених рекомендацій.⁶⁴ Також були визначені й інші проблеми, а саме: недостатнє або неповне співробітництво з боку збройних сил й уряду,⁶⁵ недостатні можливості для ефективного розслідування скарг⁶⁶ і відсутність повноважень із забезпечення виконання надаваних інститутами рекомендацій.⁶⁷ Деякі інститути омбудсмена також указали проблему нерозуміння і серед цивільних службовців Міністерства оборони, і серед представників збройних сил у питанні сутності й повноважень інституту омбудсмена.⁶⁸

Водночас, як згадані вище проблеми стосуються омбудсменів тих держав, які чітко керуються засадами демократії й верховенства закону, їх колеги в поставторитарних державах, що розвиваються, стикаються з низкою додаткових труднощів. Говорячи про проблеми, з якими стикаються інститути омбудсмена в Африці, Еміль Френсіс Шорт, глава комісії із прав людини (Гана), суддя Міжнародного трибуналу Ради безпеки ООН, стверджує, що:

У багатьох країнах Африки з демократією, що розвивається..., омбудсмен стикається зі своєрідними проблемами. Контроль і баланс, які повинні існувати між різними

⁶² Там само. Наступні зустрічі із членами збройних сил проводяться в Австрії, Канаді, Естонії, Фінляндії, Німеччині, Ірландії, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Сербії, Словенії, Швеції й Об'єднаному Королівстві.

⁶³ Там само. Наступні зустрічі із представником виконавчої влади/Міністром оборони були організовані в Канаді, Естонії, Фінляндії, Німеччині, Ірландії, Нідерландах, Норвегії, Сербії, Словенії, Об'єднаному Королівстві.

⁶⁴ Питання 52. Найбільш актуальна проблема нестачі ресурсів для Естонії, Фінляндії, Ірландії, Польщі, Румунії, Сербії й Об'єднаного Королівства. Крім того, Ірландія, Об'єднане Королівство, Сербія й Німеччина стурбовані відсутністю ресурсів, необхідних для здійснення контролю над виконанням рекомендацій.

⁶⁵ Питання 52. Німеччина й Словенія.

⁶⁶ Питання 52. Німеччина.

⁶⁷ Питання 52. Німеччина й Сербія.

⁶⁸ Питання 52. Канада.

органами державної влади, слабкі, реалізація належного управління як і раніше є величезною проблемою, а порушення прав людини набувають загрозливих розмірів. У багатьох африканських країнах норм закону дотримуються нерегулярно й свавілля державної влади є досить поширеним явищем. Процвітає закореніла корупція, яка нестримно розвивається.⁶⁹

У поставторитарних державах і державах, що розвиваються, найбільш серйозними проблемами, які перешкоджають ефективності інститутів омбудсмена, є такі: недостатня правова база, безліч суперечливих положень, що стосуються інститутів омбудсмена, юридичні обмеження, що накладають на проведення інститутами польових поїздок і відвідувань підрозділів збройних сил, а також відсутність доступу до секретної інформації.⁷⁰ Проте, варто підкреслити, що інші респонденти вказали на проблеми шахрайства й корупції, які підривають суспільну довіру до державних інститутів й у такий спосіб можуть порушити цілісність інститутів омбудсмена.⁷¹ Навіть у тих випадках, коли інститути омбудсмена відносно далекі від широких проблем, належне виконання директив і рекомендацій припускає співробітництво з іншими відомствами, що може бути досить складним, якщо інститут скомпрометований корупційною діяльністю або просто неефективний.

Зміцнення інститутів омбудсмена

Заходи щодо зміцнення інститутів омбудсмена з питань збройних сил повинні бути оцінені в контексті умов ефективного функціонування відомства. Респонденти вказують на такі чотири умови.⁷²

- *Незалежність*: необхідна правова незалежність від збройних сил. Інститути омбудсмена мають бути автономні, щоб вирішувати, яким чином проблема повинна бути розглянута, а які випадки – розслідувані. Розслідування повинні бути незалежні від втручання з боку зовнішніх відомств і захищені від їх спроб призупинити або припинити розгляд. Нарешті, звіти інститутів омбудсмена повинні бути відкритими й не піддаватися цензурі з боку виконавчої влади.
- *Нормативно-правова база*: створення інститутів омбудсмена повинно бути закріплене законодавчо, їх права – однозначно сформульовані й описані; необхідне чітке розуміння конституційного та правового статусу інститутів омбудсмена стосовно інших зацікавлених сторін.
- *Політика щодо проблемних випадків*: тоді, як дослідження й надання рекомендацій стосовно скарг є ключовим пунктом у повноваженнях інститутів омбудсмена, неодноразово була акцентована увага на тім,

⁶⁹ Emile Francis Short, cited in Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

⁷⁰ Katrin Kinzelbach and Eden Cole, *Monitoring and Investigating the Security Sector* (Bratislava: UNDP, 2007), 13.

⁷¹ Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 19.

⁷² Відповіді на питання 54.

що цим відомствам варто було б мати права на внесення поправок у законодавчу й політичну системи з метою здійснення довгострокових змін у практику, яка має відношення до внутрішніх проблем збройних сил.

- *Неупередженість*: важливо, щоб заявники й оборонне відомство розглядали інститут омбудсмена в ролі безсторонньої й нейтральної сторони, у результаті чого були готові прийняти результати досліджень і рекомендації.

Інститутам омбудсмена, розглянутим у цьому дослідженні, було запропоновано дати кілька конкретних рекомендацій, які допомогли б зміцнити їх положення, а також зробити діяльність ефективнішою. Запропоновані заходи можуть бути згруповані за такими категоріями:

- *Ресурси*: збільшення наявних фінансових і людських ресурсів.
- *Організаційні реформи*: поліпшення роботи із прецедентами й введення моніторингових систем, що одержують належну інформаційно-технічну підтримку; введення програми навчання й підвищення кваліфікації співробітників, складання багаторічного плану відвідування військових частин і розгляду актуальних стратегічних питань.
- *Підвищення поінформованості*: упровадження програм підвищення рівня поінформованості серед громадськості, державних службовців й особового складу збройних сил щодо ролі і повноважень інститутів омбудсмена, а також співробітництва з ними.
- *Міжнародне співробітництво*: зміцнення співробітництва й активізація обміну знаннями й досвідом із колегами за рубежом.

9. Висновок

Пропоноване дослідження – перший етап проведеного на сьогодні дослідницького проекту, результатом якого буде аналіз функцій, продуктивності та внеску інститутів омбудсмена, наділених юрисдикцією стосовно збройних сил. На підставі цього порівняльного дослідження будуть виявлені кращі приклади практик із метою розвитку політично важливого інструментарію. Ми використали результати всебічної анкети, адресованої інститутам омбудсмена в Європі й Північній Америці, з метою визначити специфіку їх повноважень, функцій і процедур розслідування. Крім того, на підставі зауважень, висловлених інститутами омбудсмена, ми намітили завдання, що стоять перед цими відомствами, а також деякі потенційні стратегії зміцнення їх ролі.

Інститут омбудсмена сприяє публічній підзвітності збройних сил і є цінним елементом ефективного й відповідального управління сектором безпеки. Дослідження показало, що держави визначили низку підходів до інститутів омбудсмена, які можуть бути згруповані за принципом відомчої належності – інститут військового омбудсмена включений у структуру Міністерства

оборони або має незалежний характер, чи охоплює діяльність омбудсмена всю діяльність уряду або тільки збройних сил. Подібна різноманітність була проілюстрована з погляду функцій, які ці відомства виконують. Такі функції найчастіше пов'язані з обробленням скарг і наданням рекомендацій з удосконалення діяльності збройних сил або можливостей правового регулювання ситуації, що призвела до правопорушень. Крім того, деякі інститути омбудсмена з питань збройних сил також виконують посередницьку функцію у вирішенні суперечок між представниками особового складу збройних сил та їх командуванням.

Незважаючи на широку розмаїтість інститутів омбудсмена, існує єдність думок стосовно того, що незалежність є ключовим критерієм ефективності цих відомств. Розмежування було проведене між інституціональною незалежністю (незалежність від органів державної влади й збройних сил) і оперативною незалежністю (незалежність у прийнятті рішень, проведенні розслідувань й організації діяльності). Ці два типи незалежності мають велике значення у визначенні ролі інституту омбудсмена.

Запропонований документ визначає перший крок у формуванні більш глибокого розуміння ролі й призначення інститутів омбудсмена з питань збройних сил і становить перше порівняльне дослідження на цю тему. Наступний етап дослідження більшою мірою буде присвячений практичній діяльності цих інститутів: поглиблений аналіз конкретних прикладів, інтерв'ю із представниками інститутів омбудсмена. Усі названі дії будуть спрямовані на розвиток більше глибокого розуміння особливостей функціонування інститутів омбудсмена й виявлення кращих практик.

Додаток

Інститути військових омбудсменів: Порівняльна перспектива

Анкета

6 лютого 2009

Інструкції

Ця анкета є частиною проекту, присвяченого ролі інститутів військових омбудсменів. Результати отриманих порівняльних досліджень були представлені на «Першій міжнародній конференції інститутів військових омбудсменів» (Берлін, 10-12 травня 2009 року). Ми особливо зацікавлені в даних щодо таких аспектів діяльності інституту омбудсмена у вашій країні: його мандат; функції; дослідницькі можливості; процедури розгляду скарг і роботи з ними; можливості контролю над виконанням рекомендацій та результативність такого процесу; і нарешті, проблеми й труднощі, що виникають у процесі здійснення цих завдань.

Будь ласка, зверніть увагу, що в анкеті поняття *омбудсмен* має широкий характер і використовується для іменування як омбудсменів та генеральних інспекторів, так і цивільних омбудсменів із загальних питань, що мають мандат на розгляд проблем у сфері збройних сил.

КРАЇНА: _____

НАЗВА ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА: _____

РОЗДІЛ А: СТАТУС І СТРУКТУРА

1. Які з наведених нижче моделей найточніше описують ваш інститут омбудсмена?

- Незалежний інститут омбудсмена, якому доручено займатися винятково збройними силами
- Інститут омбудсмена, що інтегрований у збройні сили й має юрисдикцію стосовно всіх видів збройних сил
- Інститут омбудсмена, що інтегрований у збройні сили, але має юрисдикцію стосовно тільки одного виду збройних сил, наприклад, армії
- Інститут омбудсмена із загальних питань, якому доручено розглядати скарги, що надходять від представників збройних сил

2. Коли ваш інститут омбудсмена був створений?

3. Що становить правову базу діяльності вашого інституту омбудсмена?

- Конституція
- Устав
- Адміністративне рішення
- Інше (будь ласка, укажіть) _____

4. Що стало причиною створення інституту омбудсмена?

5. Яке відомство призначає омбудсмена?

- Парламент
- Міністр оборони

- Глава уряду/держави
- Незалежний орган
- Інші установи (будь ласка, укажіть): _____

6. Який кількісний склад вашого відомства?

- 0-5
- 6-20
- 21-50
- Більше 50

7. (А) Який приблизний річний бюджет (в €) вашого відомства?

€ _____

(Б) Хто виділяє бюджетні кошти, що забезпечують функціонування інституту омбудсмена?

РОЗДІЛ Б: МАНДАТ І ФУНКЦІЇ

8. Якими із завдань ваша служба омбудсмена уповноважена займатися?

(Якщо є потреба, будь ласка, визначте ранг цих функцій у порядку їх важливості: 1 = найбільш важлива, 9 = найменш важлива)

- () Отримання й розслідування скарг
- () Контроль над дотриманням збройними силами національного військового законодавства
- () Контроль над дотриманням збройними силами закріплених національним і міжнародним законодавством прав людини
- () Контроль над відповідністю діяльності збройних сил міжнародному гуманітарному праву
- () Коментування чинних законів або законопроектів
- () Вироблення рекомендацій для збройних сил із питань практики/процедур реформування

- () Вироблення рекомендацій для уряду або парламенту з питань прийняття нового законодавства
- () Проведення освітніх заходів для представників збройних сил у сфері національних і міжнародних правових стандартів
- () Інші (вказати): _____

9. Над якими з перерахованих видів ЗС (служб, підрозділів, категорій осіб) ваш інститут омбудсмена має право здійснювати нагляд?

- Армія (сухопутні війська)
- Військово-повітряні сили
- Військово-морський флот
- Військова поліція
- Напіввійськові підрозділи (наприклад, жандармерія)
- Берегова охорона
- Цивільні особи, які працюють у збройних силах
- Військова судова система
- Приватні компанії, що працюють на збройні сили

РОЗДІЛ В: ПРОЦЕСИ РОЗСЛІДУВАННЯ

10. Що з перерахованого нижче може послужити підставою для проведення розслідувань вашим інститутом омбудсмена?

- Скарга одного з військовослужбовців
- Скарга члена родини військовослужбовця або відставного військового
- Скарга представника громадськості
- Виконавча влада (наприклад, міністр оборони або глава уряду)
- Парламент
- Військова поліція

Цивільна поліція

Судова влада

Орган незалежного нагляду (наприклад, уповноважений із прав людини)

11. Чи може ваш інститут омбудсмена ініціювати розслідування без попередньої скарги або запиту від кожного з відомств, згаданих у питанні 10?

Так.

Ні.

12. Які з методів використовуються для проведення розслідування?

(Якщо буде потреба, будь ласка, вкажіть частоту використання цих методів у порядку зростання: 1 = найбільш використовуваний, 6 = менш використовуваний)

() Інтерв'ю з особами, які фігурують у скарзі

() Заплановані візити в підрозділи збройних сил

() Позапланові відвідування підрозділів збройних сил

() Заслуховування представників виконавчої влади й/або збройних сил

() Огляд документів або письмової кореспонденції

() Відвідування підрозділів збройних сил, розташованих за кордоном

() Інше (будь ласка, укажіть)

13. Якими зі слідчих повноважень наділений інститут омбудсмена?

Право викликати людей повісткою

Право затребувати необхідні документи

Право доступу до територій, що перебувають у юрисдикції збройних сил

14. Чи може інститут омбудсмена мати доступ до секретної інформації в рамках проведених розслідувань?

Так.

Ні.

15. (А) Чи може військовослужбовець або представник виконавчої влади відповісти відмовою на запит про надання інформації?

Так. Ні.

(Б) Якщо так, то на якій підставі в запиті про надання інформації може бути відмовлено?

Захист конфіденційної оперативної інформації.

Захист національної безпеки/державної таємниці.

Функціональний або особистий імунітет.

Відхилення запиту інституту омбудсмена без будь-яких обґрунтувань.

Інше.

(В) Чи були випадки відмови надати дані на інформаційний запит?

Так. Ні.

16. Які дії (якщо такі є) може почати інститут омбудсмен у випадку, якщо посадові особи відмовляються сприяти розслідуванню?

17. Чи має ваше відомство можливість доступу до інформації, необхідної для виконання покладених на нього функцій, на практиці?

Так. Ні.

18. Будь ласка, перелічіть основні перешкоди (якщо такі є) для одержання інформації, необхідної для розслідування скарг:

19. (А) Чи мають право представники вашого інституту відвідувати військовослужбовців або підрозділи, які перебувають за кордоном?

Так. Ні.

(Б) Якщо так, то чи вже були такі випадки?

Так. Ні.

20. (А) Чи володіє ваш інститут омбудсмена повноваженнями передавати справи в поліцію або прокуратуру?

(Якщо так, будь ласка, зазначте, справи передаються в цивільні й/або військові відомства поліції/прокуратури)

Так. Ні.

Цивільна поліція або прокуратура.

Військова поліція й судова система.

Обидва варіанти.

(Б) Чи має ваш інститут омбудсмена юридичні повноваження передавати справи в поліцію або прокуратуру?

Так. Ні.

(С) Якщо так, то за яких обставин?

РОЗДІЛ В: ОБРОБЛЕННЯ СКАРГ

21. Яку приблизну кількість скарг ви одержуєте на рік?

0-50

50-99

100-199

200 або більше

22. Який приблизно відсоток цих скарг заслуговує подальшого розслідування?

____%

23. Яка з названих нижче категорій осіб може звертатися зі скаргами у ваше відомство?

(Де можливо, будь ласка, у дужках приблизний відсоток від загального числа скарг, що надходять від кожної з названих нижче категорій)

() Діючі військовослужбовці

- () Колишні військовослужбовці
- () Члени родин діючих або колишніх військовослужбовців
- () Цивільне населення – громадяни або особи, які постійно проживають на території вашої держави
- () Цивільне населення – громадяни або особи іншої держави, які постійно проживають на території вашої держави
- () Інші (указати): _____

24. Чи має ваше відомство право розгляду скарг, що виникають у результаті/під час закордонних операцій збройних сил?

- Так. Ні.

25. Який приблизний відсоток від загального числа скарг, що надходять в інститут омбудсмена, стосується зазначених позицій (будь ласка, укажіть процентні показники в спеціально відведеному місці):

а) Внутрішні функції (наприклад, навчання, внутрішнє розміщення або відпустка персоналу)

_____ %

б) Розташування за кордоном

_____ %

26. Яку з категорій скарг може розглянути ваше відомство?

(Оцініть ці категорії з погляду кількості отриманих скарг: 1 = найбільша кількість скарг, 5 = найменша кількість скарг)

- () Скарги, пов'язані з обвинуваченнями в жорстокому поводженні або поганих умовах праці у збройних силах
- () Скарги, що стосуються договірних питань, відпустки або пенсії
- () Скарги на проблеми зі здоров'ям, що виникли в результаті служби у збройних силах
- () Скарги на неналежне поводження представників збройних сил із цивільним населенням у вашій державі
- () Скарги на неналежне поводження представників збройних сил із цивільним населенням або військовослужбовцями інших збройних сил за кордоном

27. Чи існує вимога направляти скарги особового складу збройних сил по команді в межах військової ієрархії?

- Так. Ні.

28. Чи існує термін давності щодо дій/питань, спрямованих у ваш інститут омбудсмена? Тобто, чи визначений період часу, після якого питання більше не можуть бути розглянуті?

(Якщо так, будь ласка, виберіть один із двох можливих варіантів)

- Так. Ні

Кількість місяців/років _____

Скарги, що виникли в результаті будь-яких дій, які були до встановлення інституту омбудсмена

РОЗДІЛ Г: ФУНКЦІЇ ЗВІТНОСТІ

29. (А) Чи публікує ваше відомство періодичні доповіді (наприклад, річні звіти)?

- Так. Ні.

(Б) Якщо так, то надання періодичних доповідей:

- є добровільним
 потрібно за законом

30. Чи обнародуються ці періодичні доповіді?

- Так. Ні.

31. Кому ваше відомство підзвітне в таких випадках?

(А) Розслідування специфічних випадків:

(Будь ласка, відзначте один або кілька відповідних пунктів)

- Заявникові
 Главі уряду
 Міністрові оборони
 Парламенту

- Вищому керівництву збройних сил
- Керівництву військового підрозділу, з якого надійшла скарга
- Інше (будь ласка, укажіть) _____

(Б) Загальні/регулярні звітні функції:

- Глава уряду
- Міністр оборони
- Парламент
- Вище керівництво збройних сил
- Інше (будь ласка, укажіть): _____

32. Чи підлягають звіти інститутів омбудсмена цензурі або редагуванню?

- Так.
- Ні.

33. Якщо так, то хто приймає остаточне рішення про те, що може бути опубліковане в цих звітах?

- Глава уряду
- Міністр оборони
- Парламент
- Вище керівництво збройних сил

РОЗДІЛ Д: МОНІТОРИНГ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

34. Чи уповноважений ваш інститут омбудсмена видавати:

- Обов'язкові для виконання приписи
- Рекомендації
- Рекомендації щодо питань компенсації/відшкодування
- Інше (будь ласка, укажіть)

35. (А) Чи має право ваш інститут омбудсмена контролювати здійснення:

а) своїх вказівок

Так. Ні.

б) своїх рекомендацій

Так. Ні.

(Б) Якщо так, то які методи використовуються?

Польові поїздки або відвідування місць дислокації

Наступні зустрічі з військовослужбовцями

Наступні зустрічі із представниками виконавчої влади

Інше (прохання вказати):

36. Який приблизно відсоток рекомендацій вашого відомства виконується відповідними підрозділами збройних сил?

_____ %

37. (А) Чи можуть результати діяльності вашого інституту омбудсмена бути оскаржені?

Так. Ні.

(Б) Якщо так, то яке відомство має право виносити рішення за цими апеляціями?

38. Чи має інститут омбудсмена які-небудь повноваження для забезпечення виконання своїх висновків/рекомендацій?

Так. Ні.

Якщо так, будь ласка, укажіть докладніше:

39. Чи може ваш інститут омбудсмена накладати штрафи?

- Так. Ні.

40. Чи може ваш інститут омбудсмена звернутися в суд, щоб забезпечити виконання своїх висновків?

- Так. Ні.

РОЗДІЛ Е: СУСПІЛЬНА ПОІНФОРМОВАНІСТЬ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА

41. Чи має інститут омбудсмена повноваження, що забезпечують звітність збройних сил і виконавчої влади перед громадськістю щодо їх діяльності й питань, пов'язаних із розглядом скарг?

- Так. Ні.

42. Якщо так, то які з перелічених стратегій використовуються?

- Підвищення поінформованості як частина тренінгових програм для військовослужбовців
- Підвищення поінформованості через інші суспільні органи по розгляду скарг (наприклад, інші установи омбудсмена, або поліцію)
- Підвищення поінформованості через Інтернет або засоби масової інформації
- Інше (будь ласка, вкажіть): _____

РОЗДІЛ Ж: НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА

43. Як ви оцінюєте незалежність вашого інституту омбудсмена?

44. Які заходи передбачені для забезпечення незалежності омбудсмена?

45. Яка організація може відсторонити омбудсмена від посади?

- Парламент

- Міністр оборони
- Глава уряду/держави
- Незалежний орган
- Судовий орган
- Ніхто
- Інші установи (будь ласка, укажіть): _____

46. (А) Чи є встановленим термін перебування омбудсмена на посаді?

- Так. Ні.

(Б) Якщо так, то вкажіть термін?

_____ років

(С) Чи можливе повторне затвердження на посаді омбудсмена?

- Так. Ні.

47. (А) Чи може розслідування, проведене інститутом омбудсмена, припинити один або кілька з перерахованих нижче відомств?

- Уряд
- Судова влада
- Збройні сили
- Інше (будь ласка, укажіть): _____

(Б) Якщо так, то скільки разів спостерігалися подібні випадки?

48. Чи володіють омбудсмен й очолюваний ним персонал кримінально-процесуальним імунітетом у період їх перебування на посаді?

- Так. Ні.

49. Чи гарантована конфіденційність документації й листування інституту омбудсмена?

- Так. Ні.

50. Чи може будь-яке із відомств ініціювати (або потребувати судовим порядком) розголошення документації інституту омбудсмена?

Уряд

Судова влада

Збройні сили

Інше (будь ласка, укажіть): _____

51. Які заходи могли б сприяти зміцненню незалежності вашого інституту омбудсмена?

РОЗДІЛ 3: ДІЯЛЬНІСТЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА: ВИКЛИКИ Й ЗМІЦНЕННЯ ПОЗИЦІЙ

52. Чи є які-небудь із наведених нижче пунктів перешкодою в роботі інститутів омбудсмена?

(Якщо буде потреба, будь ласка, визначте ранг цих перешкод у порядку зростання: 1 = найбільш значні, 6 = менш значні))

() Недостатня кількість ресурсів (фінансових і людських)

() Недостатній рівень співробітництва з боку збройних сил й/або уряду

() Недостатні повноваження для розслідування скарг

() Недостатні ресурси для проведення моніторингу/наступної реалізації рекомендацій, запропонованих інститутом омбудсмена

() Недостатність повноважень для забезпечення виконання приписів інституту омбудсмена

() Інші (указати): _____

53. Будь ласка, дайте короткий опис двох або трьох можливих змін вашого інституту омбудсмена або його мандата, які б зміцнили його позиції

54. На ваш погляд, які три найбільш важливі фактори здатні забезпечити ефективність роботи інституту омбудсмена?
