

© П. М. ЯРВЕЛАЙД, К. А. ЛИЙВ

*Таллинский университет
peeterj@tlu.ll, kalle.liiv@gmail.com*

УДК 342.51

**К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА КАНЦЛЕРА ЮСТИЦИИ
КАК ГАРАНТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ
(НА ПРИМЕРЕ ЭСТОНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

**TO THE ISSUE OF DEVELOPMENT OF THE CHANCELLOR
OF JUSTICE INSTITUTION AS A GUARANTOR
OF THE CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS
(ON THE EXAMPLE THE REPUBLIC OF ESTONIA)**

В работе излагаются основные этапы исторического развития института канцлера юстиции как гаранта конституционных прав граждан в Эстонской Республике. Анализируются проблемы расширения функций деятельности института канцлера юстиции. Конституционный институт канцлера юстиции был восстановлен и в то же время с принятием Конституции Эстонской Республики путем народного голосования в 1992 г. получил новое значение в Эстонии. Посвященная этому институту ст. 7 гл. 12 была о канцлере юстиции. С 1999 г. содержание функции института канцлера юстиции стало расширяться. Если до 1940 г. канцлер юстиции выполнял в основном обязанности советника юстиции Президента, то с 1992 г. к этому прибавились еще функция конституционного надзора и функция по вопросам инициирования привлечения к уголовной ответственности высших государственных служащих и членов парламента; теперь содержание института стало расширяться также путем добавления обязанностей омбудсмена. Начиная с XXI в. канцлер юстиции выполняет в Эстонской Республике также функцию омбудсмена, с 2011 г. здесь наблюдается дополнительная дифференциация его обязанностей. Добавились обязанности детского омбудсмена, не исключено, что в ближайшее время можно ожидать также прибавления обязанностей уполномоченного по половому равноправию. Существенным является то, что со вступлением в силу с 2016 г. нового закона о защите детей более высокий стандарт качества защиты детей прибавит детскому омбудсмену также новые обязанности.

In the article the main stages of the historical development of the institution of the Chancellor of Justice as the guarantor of constitutional rights and freedoms of Estonian citizens are presented. The authors of the article provide the analysis of the issues, concerning the expansion of functional activities and responsibilities of the Chancellor of Justice in Estonia. The authors of the article point out that Constitutional institution of Chancellor of Justice was restored and at the same time got its new meaning in 1992 when adopted at referendum of the Constitution of the Republic of Estonia. It is noted

that the 7-th Article of Chapter 12 was dedicated to this institution of Chancellor of Justice. Since 1999 the functions of the institution of Chancellor of Justice have become wider. Before 1940 the Chancellor of Justice was mostly the President's legal advisor. In 1992 the Constitutional supervising role was added, also so far Attorney Generals rule to start criminal proceedings of higher civil servants and Members of Parliament. From the 21 century the Ombudsman function was added and since 2011 additional differentiation of Ombudsmans function has taken place. Firstly, the Children's Ombudsman's functions were added to the functions of the Chancellor of Justice and it is expected that in the near future the functions of the Gender Equality Commissioner will be added as well. It is important that from 2016 the new Child Protection Law will be enforced which marks the beginning of higher standard era for children's rights and provides additional tasks for the Chancellor of Justice.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Публичное право, канцлер юстиции, омбудсмен, функции канцлера юстиции.

KEY WORDS. Public law, Chancellor of Justice, ombudsman, main functions of the Chancellor of Justice.

Канцлер юстиции и омбудсмен относятся к числу современных институтов государственного контроля, чиновников с похожими функциями можно найти в истории уже с давних времен. По утверждениям профессора Георга Бруннера [1, s. 293], первые упоминания канцлера юстиции и омбудсмана в истории Китая относятся еще ко временам династии Чоу (1122-255 гг. до Рождества Христова).

При создании институтов государственного контроля на территории Скандинавских стран и Прибалтики примером послужила Швеция, где в 1713 г. Карл XII основал институт омбудсмана, который в 1719 г. был переименован в канцлера юстиции.

В Эстонии возникла дискуссия на тему основания института омбудсмана, или канцлера юстиции, как осуществляющего государственный контроль института только в связи с разработкой Конституции Эстонской Республики в 1937 г. В гл. 4 Конституции Эстонской Республики (Президент Республики), вступившей в силу с 1 января 1938 г., впервые регулировался новый конституционный институт — закрепление полномочий канцлера юстиции. Институт канцлера юстиции существовал при Президенте, который мог назначать канцлера юстиции на должность и освободить от должности по своему усмотрению. Задачей канцлера юстиции был надзор за законностью деятельности государственных и других публично-правовых учреждений. О своей деятельности, а также об обнаруженных недостатках он должен был докладывать Президенту. 25 июля 1940 г. были освобождены от должности канцлер юстиции А. Пальвадре и его заместитель В. Даниэль, а также советник Й. Ребане по причине ликвидации должностей.

Институт канцлера юстиции был снова зафиксирован в Конституции Эстонской Республики 1992 г. (гл. 12, параграфы 139-145) [2]. Канцлера юстиции назначает на должность парламент по предложению Президента Республики сроком на 7 лет, его можно освободить от должности только на основании обвинительного приговора суда (параграф 140). Канцлера юстиции можно привлечь к уголовной ответственности только по предложению Президента при наличии согласия большинства состава парламента (параграф 145). Канцлер

юстиции вправе принимать участие с правом слова как на заседаниях парламента, так и Правительства Республики; кроме того, он приравнен по статусу к министру.

Канцлер юстиции должен быть гражданином Эстонии, обладать высокими моральными качествами, иметь высшее академическое образование в области юриспруденции, а также быть опытным и признанным юристом. С марта 2015 г. канцлером юстиции впервые назначена женщина — профессор Юлле Мадисе (1974 г. р.), которая работала до этого юридическим советником Президента Республики и профессором государственного права.

Канцлер юстиции вступает в должность перед парламентом — Рийгикогу — на следующей за назначением рабочей неделе на пленарном заседании, принося следующую присягу: «Клянусь хранить верность народу Эстонии, Эстонской Республике и ее конституционному строю и беспристрастно исполнять, в согласии со своей совестью и в соответствии с Конституцией Эстонской Республики и законом все те обязанности, что возлагает на меня эта должность».

Конституционной задачей канцлера юстиции согласно Закону о канцлере юстиции 1993 г. изначально являлся надзор за соответствием актов законодательной и исполнительной власти, а также актов местного самоуправления Конституции и законам. Канцлер юстиции был обязан также анализировать изменение законов, принятие новых законов и работу различных государственных органов и представлять парламенту (Государственному собранию) соответствующий доклад. Закон о канцлере юстиции 1993 г. предусматривал, что для отстаивания своей позиции канцлер юстиции в случае необходимости имел возможность обратиться в Государственный суд. 11 августа 1993 г. вступило в силу первое решение коллегии по надзору за конституционностью Государственного суда, относительно чего вступивший в должность 24 мая 1993 г. канцлер юстиции, доктор юридических наук Эрик-Юхан Труувяли подал ходатайство. Известно, что он в течение 7-летнего периода занимаемой должности представил парламенту 23 доклада о приведении законов в соответствие с Конституцией, а всего он выступал в парламенте 60 раз!

Из представленных канцлеру юстиции за период 1993-1997 гг. жалоб 70% составили жалобы на деятельность чиновников-администраторов, в то время как предусмотренной в качестве основной функции канцлера юстиции по проверке правомерности законодательных актов и их соответствия законам касалось всего лишь 10% писем. Таким образом, канцлер юстиции обязан был выполнять также и задачи омбудсмана, хотя закон его к этому в то время не обязывал [3].

Впервые юридический анализ института канцлера юстиции был проведен доктором юридических наук Генрихом Шнайдером, который представил его на XVI дне юристов Эстонии [4]. Практика работы канцлера юстиции показала, что и в Эстонии было бы оправдано добавление функций омбудсмана к прежним задачам канцлера юстиции, что также позволяет ч. 2 ст. 132 Конституции Эстонской Республики.

1 июня 1999 г. в Эстонской Республике начал действовать новый Закон о канцлере юстиции [5], который официально возложил на канцлера юстиции полномочия омбудсмана. Параграф 4 нового закона регулирует ежегодный обзор канцлера юстиции, представляемый парламенту. По сравнению с более ранним законом теперь добавилась обязанность давать обзор о надзоре за соблюдением

основных прав. Новый закон взял пример с международной традиции, по которой омбудсмен регулярно докладывает парламенту о своей деятельности.

Согласно действующему закону канцлер юстиции является независимым должностным лицом, которое следит за тем, чтобы действующие в Эстонии законы соответствовали Конституции и чтобы основные права и свободы жителей были защищены. Действуя в качестве омбудсмена, канцлер юстиции контролирует, чтобы административные органы и выполняющие общественные задачи чиновники не нарушали вытекающие из Конституции права людей, а также другие законы, правовые нормы и добрые традиции администрирования.

Вместе с тем канцлер юстиции:

— анализирует поступившие к нему предложения, связанные с внесением изменений в законы, принятием новых законов, предложения о работе государственных учреждений, а также в случае необходимости представляет Рийгикогу доклады;

— вносит в Рийгикогу предложения о привлечении члена Рийгикогу, Президента Республики, члена Правительства Республики, государственного контролера, председателя Государственного суда и члена Государственного суда к уголовной ответственности в соответствии с законом;

— вносит президенту Европейского парламента предложения о лишении иммунитета, предусмотренного Протоколом о привилегиях и иммунитетах Европейских сообществ в отношении избранного от Эстонии члена Европейского парламента;

— подает пленуму Государственного суда ходатайство о признании Президента Республики длительно неспособным исполнять свои обязанности;

— разрешает спор, возникший между частноправовыми лицами в связи с дискриминацией, на основе Конституции и других законов;

— осуществляет надзор за соответствием правовых актов международным договорам;

— является государственным предупредительным учреждением, установленным в ст. 3 факультативного протокола Конвенции против пыток и иного бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания;

— осуществляет надзор за соблюдением основных прав и свобод человека во время тайного осуществления органами исполнительной власти сбора, обработки, использования и надзора за личными данными и связанной с ними информацией.

Один раз в год канцлер юстиции представляет парламенту объемный обзор деятельности (примерно 150 страниц). В этом отчете отражается не только деятельность в предыдущем календарном году. Годовые отчеты канцлера юстиции парламенту содержат также рекомендации и советы, как парламенту избежать в своей работе принятия противоречащих Конституции законов.

Начиная с 19 марта 2011 г. канцлер юстиции выполняет задачи независимого института по защите и содействию прав ребенка. Он является детским омбудсменом, задачей которого, кроме надзора за соблюдением Конвенции о правах ребенка и решения жалоб, касающихся прав ребенка, является также обращение внимания на недостатки системы защиты детей в Эстонии.

Канцлер юстиции контролирует правомерность деятельности осуществляющих публичную власть лиц и учреждений при общении с детьми и родителями.

Канцлер юстиции может инициировать производство по делам как на основании заявления, так и по собственной инициативе.

Каждый ребенок также может и сам обратиться к детскому омбудсмену для защиты своих прав. С заявлением о защите прав ребенка может обратиться к детскому омбудсмену родитель или законный представитель ребенка. Задачей детского омбудсмена является обеспечение того, чтобы все учреждения, институты и люди, которые принимают касающиеся детей решения, уважали права детей и при принятии касающихся детей решений исходили из их наилучших интересов. В 2013 г. канцлер юстиции как детский омбудсмен вел производство по 128 заявлениям.

С 1 января 2016 г. в Эстонии вступает в силу новый закон о защите детей, более требовательные нормы которого в отношении защиты интересов детей налагают на детского омбудсмена дополнительные обязанности. Ст. 24 нового закона о защите детей устанавливает запрет на недостойное обращение с детьми следующим образом: оставление ребенка без надзора, недостойное умственное, эмоциональное, физическое и сексуальное обращение, в том числе пренебрежительное отношение к ребенку, запугивание и физическое наказание, а также наказание любым другим способом, которое подвергает опасности его умственное, эмоциональное или физическое здоровье. Физическую силу можно применять в значении настоящего закона только для ограничения движения или движений в степени, являющейся пропорциональной и наименьшей, которая необходима для устранения угрожающей ему или исходящей от него опасности. Физическую силу запрещено использовать в целях наказания.

Впервые вводится понятие о попавшем в беду ребенке (ст. 24): таковым является ребенок, который находится в положении, представляющем опасность для его жизни и здоровья, а также ребенок, поведение которого представляет опасность для жизни и здоровья его самого или других лиц. Находящемуся в опасности ребенку необходимо незамедлительно помочь и для этого ликвидировать условия, поставившие под угрозу жизнь или здоровье ребенка. В случае необходимости можно направить ребенка в безопасные условия до прекращения опасности, не спрашивая для этого согласия у лица, осуществляющего право опеки над ребенком. Решением органа местного самоуправления (социального работника) находящегося в опасности ребенка могут изъять из семьи на 72 часа.

Факультативный протокол Конвенции против пыток и прочей жестокости, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения и наказания ООН (ОПСАТ) был принят 18 декабря 2002 г. Эстонская Республика подписала его 21 сентября 2004 г., и в отношении Эстонии он вступил в силу 17 января 2007 г. В Эстонии задачи профилактического учреждения, предусмотренного данным международным актом, начиная с 18 февраля 2007 г. выполняет канцлер юстиции.

Ранее Европейский суд по правам человека в трех случаях устанавливал, что Эстонская Республика нарушила ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая регламентирует запрет на бесчеловечное и унижающее достоинство обращение. В 2013 г. к ним прибавились еще два судебных решения. Согласно ОПСАТ местами удержания являются все места, где удерживают или могут удерживать лиц, лишенных свободы на основании распоряжения осуществляющего публичную власть учреждения, при поддержке

такого учреждения или с его явного или молчаливого согласия (ч. 1 ст. 4). При этом понятие «лишение свободы» означает удержание лица в любой форме по распоряжению судебного, административного или другого учреждения, заключение под стражу или помещение в государственное или частное учреждение по надзору, которое лицу не позволяется покидать по своей воле (ч. 2 ст. 4). Таким образом, местом удержания являются не только тюрьма или арестантский дом, но также и закрытое отделение в психиатрической больнице, в доме престарелых и проч.

Последние три года число обращавшихся к канцлеру юстиции лиц было стабильным: в 2011 г. подано 2122 заявления, в 2012 г. — 2040 заявлений, в 2013 г. — 1901 заявление.

Для контроля соответствия законодательных актов Конституции канцлер юстиции инициировал в 2013 г. 136 производств, что составляет 33% от общего количества производств по делам, рассматривавшихся по существу. В этих производствах канцлер юстиции установил наличие противоречия Конституции и законам в 7,4% случаях.

Для контроля над законностью деятельности государства, местного самоуправления, другого юридического лица публичного права или выполняющего общественные задачи частного лица, органа или учреждения канцлер юстиции инициировал в 2013 г. 168 производств, что составляет 40,8% от общего количества производств по делам, рассматривавшихся по существу. Данная статистика еще раз подтверждает обоснованность и действенность института канцлера юстиции.

Однако самокритично следует отметить, что институт канцлера юстиции за 1993-2014 гг. не реализовал еще всех своих конституционных возможностей. В целом же можно утверждать, что институт канцлера юстиции в Эстонии особенно интенсивно развивался в течение последних 15 лет. При этом основная цель деятельности канцлера юстиции все острее направлялась именно на выполнение функций омбудсмена, в том числе и детского омбудсмена.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Brunner G. Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands. Köln: Markus Verlag, 1972.
2. Конституция Эстонской Республики (РТ 1992, 26, 349 ...РТ 2007, 33, 210).
3. Järvelaid P. Das Institut des Justizkanzlers in Estland: Geschichte und Gegenwart Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens, Jg. 47, Heft 5. 2001. S. 365-374.
4. Шнайдер Г. Канцлер юстиции: его место в системе государственных органов. Эстонское академическое правоведческое общество в 1991-1992 гг. Книга года. Тарту, 1995. С. 19-25.
5. Закон о канцлере юстиции (РТ I 1999, 29, 406 ... 2007, 16, 77) (РТ — Государственные ведомости Эстонской Республики).

REFERENCES

1. Brunner, G. Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands. Köln: Markus Verlag, 1972.
2. Konstitucija Jestonskoj Respubliki (RT 1992, 26, 349 ... RT 2007, 33, 210) [The Constitution of the Republic of Estonia (PT 1992, 26, 349 ... PT 2007, 33, 210)].

3. Järvelaid, P. Das Institut des Justizkanzlers in Estland: Geschichte und Gegenwart Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens, Jg. 47, Heft 5. 2001. S. 365-374.

4. Schneider, G. Kantzler justitzi: ego mesto v sisteme gosudarstvennykh organov. Estonskoe akademicheskoe pravovedcheskoe obschestvo v 1991-1992 gg. Kniga goda [The Chancellor of Justice: its place in the system of state bodies. Estonian Academic Jurisprudence Society in 1991-1992, the Book of the Year]. Tartu, 1995. Pp. 19-25.

5. Zakon o kanclere justicii (RT I 1999, 29, 406 ... 2007, 16, 77) (RT — Gosudarstvennye vedomosti Jestsnojskoj Respubliki) [Law on the Chancellor of Justice (PT I 1999, 29, 406 ... 2007, 16, 77) (PT — an official bulletin of the Republic of Estonia)].

Авторы публикации

Ярвелейд Пеэтер Мартович — профессор сравнительного права и истории права юридического факультета Таллинского университета

Калле Алексеевич Лийв — преподаватель юридического факультета Таллинского университета

Authors of the publication

Peeter M. Järvelaid — Professor of Comparative Law and History of Law of Tallinn University Law School

Kalle A. Liiv — Lecturer of Tallinn University Law School