

Порівняльний огляд моделей Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми в окремих державках-учасниць ОБСЄ

Звіт

1. Вступ

Цей звіт підготовлено в рамках проекту № 1102767 Програми підтримки ОБСЄ для України (ППУ) “Посилення спроможності України у протидії торгівлі людьми шляхом інституційної реформи та стратегічного розвитку потенціалу”. Проект реалізується на запит, зокрема, Міністерства соціальної політики, сім’ї та єдності України (Мінсоцполітики) і сприяє створенню сталої та незалежної посади **Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми в Україні** шляхом реалізації низки взаємопов’язаних заходів – порівняльного аналізу, консультацій з зацікавленими сторонами, політичного діалогу та законодавчої підтримки.

Хоча потреба у посаді Національного незалежного доповідача (ННД) визнана в Державній цільовій соціальній програмі протидії торгівлі людьми на період до 2025 року та в оцінювальному звіті GRETA за 2025 рік, досі не створено жодної правової чи інституційної бази для практичної реалізації цієї ролі. Відсутність такого механізму послаблює підзвітність, міжсекторальну координацію та стратегічний контроль за протидією торгівлі людьми в Україні.

За таких обставин ця консультаційна робота, проведена незалежним консультантом д-ром Юлією Мурашкевич, має на меті надати контекстний аналіз відповідних міжнародних моделей механізмів Національного доповідача. У звіті оцінюється:

- Законодавча база
- Інституційний устрій
- Мандат
- Гарантії незалежності
- Вплив

у п’яти державах-учасниках ОБСЄ з усталеною практикою: Нідерландах, Фінляндії, Бельгії, Ірландії та Великій Британії. Обґрунтування вибору цих країн було надано у початковому звіті, як і метод проведення дослідження для цього звіту.

2. Контекст

2.1 Визначення та основні функції

Національний доповідач з питань протидії торгівлі людьми (ТЛ) – це інституціоналізований механізм, призначений для забезпечення незалежного моніторингу, оцінки та звітності про зусилля держави щодо запобігання та протидії торгівлі людьми. На відміну від Національних координаторів, які зазвичай працюють у складі урядових структур і зосереджуються на координації та реалізації політики, Національні доповідачі функціонують як незалежні наглядові органи, уповноважені критично оцінювати діяльність уряду. Згідно з Astra, Національний доповідач – це:

💡 “Незалежний орган, який має доповідати про досягнення та результати протидії торгівлі людьми, вплив офіційної політики у цій сфері та вносити пропозиції щодо її покращення на національному рівні”.¹

Основний елемент полягає в принципі **структурної незалежності**: Незалежні національні доповідачі мають діяти поза прямим урядовим контролем, щоб забезпечити достовірний,

¹ Astra. (без дати). Незалежний моніторинг. <https://astra.rs/en/independent-monitoring/>

об'єктивний моніторинг і відповідальність органів влади у межах своїх міжнародних зобов'язань. Основні функції національного доповідача зазвичай включають:

- **Моніторинг та оцінку:** Систематична оцінка тенденцій у сфері торгівлі людьми, аналіз ефективності політики протидії торгівлі людьми та моніторинг виконання національних та міжнародних правових зобов'язань;²
- **Збір та аналіз даних:** Збір статистичних даних та доказів з різних джерел, зокрема від правоохоронних органів, громадянського суспільства та служб підтримки жертв;³
- **Незалежну звітність:** Публікація періодичних звітів, які оцінюють державні заходи реагування і виявляють прогалини у захисті, запобіганні та переслідуванні злочинів;
- **Рекомендації щодо політики:** Надання доказових рекомендацій для вдосконалення законодавчої бази, інституційних заходів реагування та захисту жертв;
- **Взаємодію з громадянським суспільством:** Тісна співпраця з НУО, мережами постраждалих і відповідними організаціями громадянського суспільства для забезпечення того, щоб моніторинг відображав реальність на місцях.

2.2 Правові основи міжнародних інструментів

Концепція механізму Незалежного національного доповідача розвивалася завдяки регіональним та міжнародним правовим інструментам, хоча й з різним ступенем обов'язковості.

Конвенція Ради Європи була першою міжнародною угодою, якою рекомендувалося створення посади Національних доповідачів. У **Статті 29(4)** зазначається:

Кожна Сторона **розглядає питання призначення** національних доповідачів або інші механізми для моніторингу діяльності з боротьби з торгівлею людьми з боку державних установ і виконання вимог внутрішнього законодавства.

Хоча це положення використовує рекомендаційне формулювання ("розглядає"), воно мало вплив на формування європейських підходів до незалежного моніторингу. Моніторинговий орган Ради Європи, GRETA (Група експертів з протидії торгівлі людьми), постійно закликає держави-члени до створення механізмів незалежних доповідачів і високо оцінює дії країн, які це зробили.

Директива ЄС щодо протидії торгівлі людьми також містить непряме зобов'язання щодо призначення Національних доповідачів. У **Статті 19 (3)** зазначається:

Держави-члени також можуть створювати незалежні органи, роль яких може включати моніторинг впровадження та впливу заходів протидії торгівлі людьми, подання звітів з питань, що вимагають особливої уваги компетентних національних органів, та проведення оцінок докорінних причин і тенденцій у торгівлі людьми. У разі створення такого незалежного органу держави-члени можуть доручити йому одне або декілька завдань, зазначених у пункті 2.

Палермський протокол, який є основним глобальним інструментом у боротьбі з торгівлею людьми, не згадує прямо Національних доповідачів або еквівалентні механізми. Цей Протокол, ухвалений у рамках Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, акцентує увагу переважно на криміналізації, міжнародному співробітництві та захисті жертв, але не

² Німецький інститут прав людини (2024). Механізм незалежного національного доповідача з питань торгівлі людьми. Див. за посиланням: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/institute/departments/independent-national-rapporteur-mechanism-on-trafficking-in-human-beings>

³ Ірландська комісія з прав людини та рівності (2020). Комісія бере на себе нову роль Національного доповідача Ірландії з питань торгівлі людьми. Див. за посиланням: <https://www.ihrec.ie/commission-takes-on-new-role-as-irelands-national-rapporteur-on-the-trafficking-of-human-beings/>

встановлює конкретних механізмів моніторингу чи звітування на національному рівні. Водночас Управління ООН з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН) згодом рекомендувало державам розглянути можливість створення посад Національних доповідачів як частини комплексних стратегій протидії торгівлі людьми.⁴

2.3 Важливість незалежного моніторингу

Створення посади Незалежного національного доповідача виконує кілька критично важливих функцій, що відрізняють його від механізмів координації, вбудованих в урядові структури:

- **Підзвітність і прозорість:** Незалежний орган може надавати об'єктивні оцінки діяльності уряду без конфлікту інтересів, забезпечуючи виявлення та усунення недоліків. Як зазначає Бюро Спеціального представника та координатора ОБСЄ з питань протидії торгівлі людьми, “незалежні Національні доповідачі відіграють вирішальну роль у забезпеченні відповідальності урядів за їхніми міжнародними зобов'язаннями, надаючи доказовий критичний аналіз зусиль з протидії торгівлі людьми”.⁵
- **Доказове формування політики:** Систематично збираючи та аналізуючи дані, Національні доповідачі надають достовірні докази для обґрунтування політичних рішень.
- **Подолання розриву між політикою та практикою:** Незалежні доповідачі виявляють розбіжності між законодавчою базою та її застосуванням на місцях. Завдяки взаємодії з фахівцями першої лінії, організаціями підтримки жертв та постраждалими, вони можуть виявляти системні бар'єри, які перешкоджають ефективній ідентифікації та підтримці.
- **Міжнародна довіра:** Наявність незалежного механізму моніторингу підвищує довіру до країни на міжнародних форумах та демонструє відданість підходам до боротьби з торгівлею людьми, що ґрунтуються на правах людини.

З огляду на цей концептуальний та нормативний контекст, у наступних розділах розглядається, як ці принципи впроваджуються на практиці в окремих національних моделях.

⁴ УНЗ ООН (2008). Інструмент 2.8 Національні доповідачі з питань протидії торгівлі людьми. Інструментар для боротьби з торгівлею людьми. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_2-8.pdf

⁵ Бюро Спеціального представника та координатора ОБСЄ з питань протидії торгівлі людьми (2021). Короткий огляд проблеми – Роль незалежних Національних доповідачів або еквівалентних механізмів у посиленні державних заходів протидії торгівлі людьми. Див. за посиланням: <https://www.osce.org/cthb/503920>

3. Аналіз Нідерландів

Нідерланди першими у світі запровадили посаду незалежного Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми у квітні 2000 р., і з того часу ця модель надихала інші країни.⁶ Рішення було прийнято після міністерської конференції Європейського Союзу 1997 р. з питань торгівлі жінками, де було прийнято Гаазьку декларацію, в якій державам-членам рекомендується призначити національних доповідачів для забезпечення урядів належною та достовірною інформацією та незалежними можливостями моніторингу.⁷ Нідерланди діяли відповідно до цієї рекомендації за три роки до того, як більшість європейських держав почали розглядати аналогічні механізми, та за одинадцять років до Директиви ЄС щодо протидії торгівлі людьми (2011/36/ЄС).

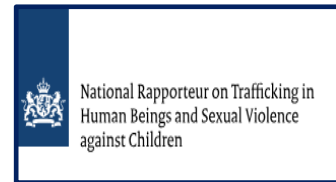


Рис. 1: Логотип голландського Управління ННД

У 2012 р. повноваження Управління було розширено, щоб включити сексуальне насильство щодо дітей, і його було перейменовано на Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми та сексуального насильства щодо дітей (*Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*, BNRМ). З 2022 р. цю посаду обіймає проф. Конні Рейкен.

У наступних підрозділах висвітлено ключові міркування щодо голландської моделі, взяті з огляду літератури та інтерв'ю з проф. Рейкен та пані Сюзанною Гофф (директоркою La Strada International, що базується в Нідерландах).

Посилання на веб-сайт

Законодавча база: Посаду Національного доповідача Нідерландів було вперше створено рішенням уряду у квітні 2000 р. Відтоді цю посаду було закріплено на ґрунтовному законодавчому рівні через *Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen* (Закон про Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми та сексуального насильства щодо дітей, BWBR0034176), який набув чинності 1 січня 2020 р. Закон встановлює роль у первинному законодавстві, передбачає призначення Королівським указом і чітко закріплює незалежність Доповідача.

Інституційний статус: Управління адміністративно пов'язано з Міністерством юстиції та безпеки, яке надає приміщення для його діяльності, а також адміністративну підтримку (напр., нарахування заробітної плати). Трудові угоди зі співробітниками бюро офіційно укладаються Міністром, але лише на запит Доповідача, а співробітники підзвітні виключно Доповідачу. Стаття 6 закону чітко передбачає, що Доповідач виконує всі завдання незалежно, тобто Міністерство не має жодних повноважень щодо пріоритетів досліджень, змісту звітів чи операційних рішень. Управління фізично розташовується окремо від основних приміщень Міністерства та керує власним бюджетом, зберігаючи щоденну операційну автономію. Ця гібридна модель, адміністративне розміщення в міністерстві в поєднанні з функціональною незалежністю відображає прагматичний підхід до незалежного моніторингу, який відрізняється

⁶ Цю першу посаду обійняла Анна Корвінус.

⁷ Національний доповідач з питань торгівлі людьми. (2010). *Торгівля людьми: десять років незалежного моніторингу*. Бюро Національного доповідача з торгівлі людьми. https://hrlibrary.umn.edu/research/Netherlands/Trafficking_10-years_monitoring.pdf

як від повністю зовнішньої моделі (як-от Омбудсмен), так і від моделей, де доповідачі працюють у складі операційних урядових департаментів.

Для України питання інституційної будови полягає в тому, чи розмістити функцію національного доповідача у чинній структурі Управління омбудсмена, а не як окремий орган. Проф. Рейкен визначила як переваги, так і недоліки такого підходу. Переваги включають доступ до наявної інфраструктури омбудсмена, а в деяких юрисдикціях – розширені повноваження з доступу до даних. Недоліки також цілком реальні: бюджети можуть бути спрямовані на інші пріоритети в рамках ширшої інституції, а видимість знижується. Доповідач, який є частиною більшого управління, має менше можливостей підтримувати чіткий публічний імідж, напр., у ЗМІ, ніж той, хто працює незалежно. Для України цей компроміс між інституційним захистом та операційною видимістю заслуговує на ретельне обміркування, і його було враховано під час розробки рекомендацій (див. нижче).

Процедури управління та призначення: Національний доповідач призначається Королівським указом за поданням Міністра юстиції та безпеки після консультацій з Міністром охорони здоров'я, соціального забезпечення та спорту. На практиці консультації також проводяться з відповідними організаціями громадянського суспільства, хоча це не є законодавчою вимогою. Термін повноважень становить чотири роки з можливістю одноразового продовження, а максимальний термін становить вісім років. Згідно зі Статтею 3(2) Закону, Доповідач може бути звільнений за власним бажанням або Королівським указом з підстав неієздатності, некомпетентності чи інших поважних підстав.

Стаття 3(3) передбачає, що кваліфікаційні вимоги можуть бути встановлені міністерською постановою. На практиці нещодавні призначення наголошували на вимогах до експертного досвіду в галузі кримінального права, прав людини або соціальної політики, пов'язаної з торгівлю людьми чи захистом дітей, а також на демонстрації дослідницької спроможності та незалежності від політичної посади.

Мандат і функції: Згідно зі Статтею 5 Закону, мандат має три основні передбачені законом функції: дослідження масштабів, сутності та характеристик торгівлі людьми і сексуального насильства щодо дітей, а також наслідків політичних заходів, які вживаються для боротьби з ними; консультування уряду (як центрального, так і місцевого) щодо запобігання та реагування; та періодичне звітування перед Міністром юстиції та безпеки, який зобов'язаний надавати ці звіти Парламенту. Як зазначали респонденти, чітка кодифікація мандата в первинному законодавстві сама по собі є важливою, оскільки вона забезпечує чіткість та стабільність цієї ролі.

Окрім цих функцій, визначених на законодавчому рівні, на практиці мандат також охоплює вимір громадської обізнаності. Доповідач організовує конференції, виступає з програмними доповідями, бере участь у програмах професійної підготовки і підтримує активну присутність у ЗМІ. На веб-сайті управління розміщено освітні ресурси, ознаки торгівлі людьми та настановчі документи для фахівців.

Доповідач не надає безпосередньої допомоги жертвам, не проводить кримінальних розслідувань та не реалізує програми протидії торгівлі людьми. Доповідач також не втручається у справи, які перебувають на розгляді. Проф. Рейкен зазначила, що розширення ролі доповідачів, щоб дозволити їм надавати експертні висновки в активних провадженнях, може приносити користь, враховуючи складність справ про торгівлю людьми, і зазначає, що аналогічні організації у Фінляндії та Бельгії вже мають таку можливість. У нідерландському контексті існування спеціалізованих суддів та прокурорів у справах торгівлі людьми забезпечує певний рівень компенсації експертного досвіду в самій системі правосуддя.

Гарантії незалежності: Незалежність національного доповідача Нідерландів ґрунтується на кількох основах, які обговорюються нижче.

Найфундаментальнішою гарантією є сама правова база. Ця посада запроваджена, а її незалежність чітко гарантована первинним законодавством. У Статті 6 Закону про Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми та сексуального насильства щодо дітей (*Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen*) прямо сказано, що доповідач виконує всі завдання незалежно. Як наголосила проф. Рейкен, ця законодавча основа сама по собі є формою захисту: вона ізолює посаду від політичних вітрів і означає, що її існування та незалежність не можуть бути змінені лише рішенням міністра.

Гарантований термін повноважень забезпечує додаткову структурну гарантію. Фіксований чотирирічний термін, який можна поновлювати один раз до максимального терміна у вісім років загалом, захищає чинного посадовця від політичного тиску протягом його каденції, тоді як обмеження терміну перебування на посаді запобігає надмірному зближенню з урядовими суб'єктами, що з часом може непомітно поставити під загрозу незалежність.

Фінансова незалежність — це складніше питання, ніж може здатися на перший погляд. Фінансування здійснюється не з бюджету одного міністерства, а з кількох міністерств: юстиції та безпеки, закордонних справ, соціальних питань та зайнятості, а також охорони здоров'я. Проф. Рейкен зазначила, що фіксований бюджет з кількох джерел сам по собі є важливою гарантією, оскільки він дозволяє уникнути фінансової залежності від будь-якого окремого міністра, чіткої політики доповідачу, можливо, доведеться ретельно перевірити. Однак варто зазначити, що Міністерство внутрішніх справ не долучається до фінансування, що є певною аномалією з огляду на його дотичність до питань, пов'язаних з торгівлею людьми.

Операційну автономію захищено у кілька способів. Згідно зі Статтею 8 Закону, Доповідач розробляє власний річний план, який подається Міністру, але не підлягає міністерському погодженню. Доповідач може надавати рекомендації будь-якому міністерству чи державному органу, зокрема міністерствам, які не беруть участі у фінансуванні управління, як-от Міністерству освіти, та не несе відповідальності за реалізацію чи подальші дії щодо цих рекомендацій. Таке розділення моніторингу та реалізації є навмисним і свідомим рішенням, яке запобігає залученню Управління в реалізацію політики, яку йому згодом, можливо, доведеться критично оцінювати.

Ключовим механізмом прозорості, що підтримує незалежність, є публікація звітів. Звіти оприлюднюються через веб-сайт Доповідача та офіційно подаються до Парламенту, що запобігає будь-якому міністерському підчищенню чи редагуванню висновків до того, як вони стануть загальним надбанням.

Насамкінець, незалежність Доповідача підкріплюється активною взаємодією з громадянським суспільством. Тісні робочі стосунки з організаціями, зокрема CoMensha, La Strada International, FairWork та Victim Support Netherlands, а також з академічними інститутами та профспілками, забезпечують управління оперативною інформацією на місцях, що дозволяє незалежно перевіряти або спростовувати офіційну статистику та політичні заяви.

Ресурси та спроможності: В Управлінні національного доповідача працює близько 18 співробітників. Дослідницький потенціал є помітно розвиненим, а кілька співробітників мають докторські ступені та публікуються в рецензованих академічних журналах. Така академічна орієнтація видається стратегічним вибором, що почався з часів перебування на посаді Анни

Корвінус і закріпився за часів наступних доповідачів, зокрема Корінн Деттмейер (з 2006 р. по 2020 р.) та нинішнього доповідача Конні Рейкен.

Механізми звітування: Згідно зі Статтею 7 Закону, звіти подаються Міністру юстиції та безпеки, який потім має надати їх до Твіде Камер (Палати представників). Доповідач також виступає перед парламентськими комітетами, щоб представити висновки та відповіді на запитання, підтримуючи парламентський контроль за діями виконавчої влади, хоча це радше питання домовленості, ніж законодавча вимога.

Загалом доповідач готує кілька звітів:

- Щорічні моніторингові звіти⁸ містять оновлену статистику щодо виявлених жертв, судових переслідувань та вироків, що базується переважно на даних CoMensha (національного координаційного центру з протидії торгівлі людьми).
- У тематичних звітах детально розглядаються конкретні питання, як-от торгівля людьми з метою трудової діяльності, поводження з дітьми-жертвами в межах кримінального провадження або взаємозв'язок систем торгівлі людьми та систем притулку.⁹
- Окрім цих регулярних звітів, доповідач готує моніторингові звіти про жертв (Slachtoffermonitor)¹⁰ та моніторингові звіти про правопорушників (Dadermonitor)¹¹ приблизно кожні чотири роки, надаючи детальний аналіз профілів жертв, моделей експлуатації та характеристик злочинців. У звіті "Victim Monitor" за 2017-2021 рр., опублікованому у 2022 р., проаналізовано 4 732 ймовірних жертв, зареєстрованих CoMensha за цей період, з розподілом за віком, статтю, громадянством, формою експлуатації та методами вербування. У звіті "Perpetrator Monitor" за 2017-2021 рр., опублікованому у 2022 р., проаналізовано рівень рецидивізму та виявлено, що 36% правопорушників, які скоїли злочини сексуальної експлуатації, вчинили повторний злочин протягом двох років, а протягом семи років цей показник зріс до 65%, що значно вище, ніж серед правопорушників загалом.

Дослідницька програма Доповідача є самовизначеною, хоча й реагує на нові проблеми та запити уряду на проведення аналізу. Управління регулярно консультується з організаціями громадянського суспільства, службами підтримки жертв, правоохоронними органами та науковцями з метою виявлення прогалин в знаннях та визначення пріоритетних дослідницьких питань.

Рамки співпраці: Нідерландська архітектура боротьби з торгівлею людьми передбачає широку координацію між урядовими установами, організаціями громадянського суспільства та міжнародними суб'єктами.

⁸ Див., напр.: Національний доповідач з питань торгівлі людьми та сексуального насильства щодо дітей. (2024). *Річна статистика з торгівлі людьми за 2023 р.* <https://www.dutchrapporteur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/10/18/annual-figures-human-trafficking-2023/Annual+Figures+Human+Trafficking+2023.pdf>

⁹ Див., напр.: Національний доповідач з питань торгівлі людьми. (2012). *Торгівля людьми з метою вилучення органів та примусового комерційного сурогатного материнства.* <https://www.dutchrapporteur.nl/documents/2012/12/04/trafficking-in-human-beings-for-the-purpose-of-the-removal-of-organs-and-forced-commercial-surrogacy>

¹⁰ Див., напр.: Національний доповідач з питань торгівлі людьми та сексуального насильства щодо дітей. (2022, 6 січня). *Половина всіх жертв торгівлі людьми стають жертвами повторно.* <https://www.dutchrapporteur.nl/latest/news/2022/01/06/half-of-all-human-trafficking-victims-become-repeat-victims>

¹¹ Див., напр.: Національний доповідач з питань торгівлі людьми та сексуального насильства щодо дітей. (2023, 23 серпня). *Правопорушники, які вдаються до сексуальної експлуатації, часто швидко та серйозно скоюють рецидивні злочини.* <https://www.dutchrapporteur.nl/latest/news/2023/08/23/sexual-exploitation-offenders-often-quickly-and-seriously-reoffend>

Робочі відносини з CoMensha¹² є прикладом найбільш структурно значущої внутрішньої співпраці. Окрім CoMensha, Доповідач підтримує робочі стосунки зі спеціалізованими організаціями громадянського суспільства, які займаються конкретними контекстами торгівлі людьми. FairWork зосереджується на трудовій експлуатації та правах трудових мігрантів; La Strada International координує європейську адвокаційну діяльність з протидії торгівлі людьми; Victim Support Netherlands надає допомогу жертвам торгівлі людьми та іншим жертвам злочинів; а численні організації працюють з конкретними вразливими групами населення (дітьми, які перебувають під опікою, працівниками секс-індустрії, мігрантами без документів, представниками ЛГБТК+). Співпраця правоохоронних органів здійснюється переважно через підрозділи Національної поліції з протидії торгівлі людьми та спеціалізованих прокурорів з питань торгівлі людьми Служби Прокуратури. Доповідач не бере участі в оперативних розслідуваннях, але отримує анонімізовані дані про судове переслідування та вирoki для потреб моніторингу. Інспекція з умов праці (Inspectie SZW) є ключовим партнером у моніторингу трудової експлуатації. Науково-академічні партнерства, зокрема з Тілбурзьким університетом, Амстердамським університетом VU, Утрехтським університетом та Нідерландським інститутом вивчення злочинності та правоохоронної діяльності (NSCR), дозволяють Доповідачу залучати зовнішній дослідницький потенціал для проведення масштабних досліджень. Участь приватного сектору була обмеженою.

На міжнародному рівні Нідерланди є лідером у співпраці з протидії торгівлі людьми. Доповідач бере активну участь у роботі Мережі національних доповідачів або еквівалентних механізмів ЄС (NREMs), яку двічі на рік скликає Європейська Комісія.

Вплив: Світова першість нідерландського управління ННД у такій ролі має глобальний вплив. Так, перший звіт, представлений у 2002 р., містив корисне картування явищ торгівлі людьми в Нідерландах та встановив методологічні стандарти збору даних, які вплинули на моніторинг боротьби з торгівлею людьми в усьому світі.

Вдома управління також має позитивний вплив, хоча як проф. Рейкен, так і Сюзанна Гофф зазначають, що вимірювання прямої атрибуції є складним завданням за своєю суттю. Доповідач часто виступає за зміни, які одночасно лобіюються іншими організаціями, і коли реформа врешті-решт матеріалізується, рідко вдається визначити єдиного суб'єкта, який би мав вирішальний вплив. З огляду на це, один явний законодавчий вплив можна простежити до ранньої роботи Управління. Стаття 273а Кримінального кодексу Нідерландів, яка набула чинності 1 січня 2005 р. (згодом перенумерована на Статтю 273f у вересні 2006 р. без суттєвих змін), розширила визначення торгівлі людьми за межі сексуальної експлуатації, включивши до нього трудову експлуатацію, примусове жебракування та вилучення органів. На цю законодавчу зміну вплинув перший звіт Доповідача, в якому наголошувалося, що кримінальне законодавство Нідерландів слід привести у відповідність до Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми і покарання за неї (2000 р.).

Виклики: Обмеженість ресурсів дедалі більше обмежує можливості Доповідача виконувати ширший мандат. Включення сексуального насильства щодо дітей у 2012 р. значно розширило обов'язки Управління без пропорційного збільшення ресурсів. Нові форми експлуатації (сексуальна онлайн-експлуатація, примусова злочинна діяльність на крипторинках наркотиків, торгівля людьми з метою примусового шлюбу, експлуатація для виконання нерегулярних робіт

¹² CoMensha діє як організація громадянського суспільства та фактичний урядовий партнер, отримуючи державне фінансування для підтримки національної системи реєстрації жертв, водночас зберігаючи операційну незалежність.

Реєстраційна система CoMensha збирає ідентифікаційні дані жертв від близько 400 організацій, які перенаправляють жертв по всій території Нідерландів, зокрема від спеціалізованих притулків для жертв торгівлі людьми (COSM), організацій загальної підтримки жертв, поліцейських підрозділів, інспекцій з умов праці, служб захисту молоді, приймальних центрів для прохачів притулку та медичних служб. Повнота цієї реєстраційної мережі надає доповідачу дані, які не може надати жоден окремий орган влади.

в межах платформної економіки) вимагають дослідницького потенціалу, який управлінню складно забезпечити, враховуючи наявні зобов'язання зі щорічного моніторингу та періодичних комплексних оцінок.

Один практичний виклик, з яким стикається Управління, полягає в тому, що не існує законодавчого зобов'язання інших організацій надавати дані доповідачу. Тому доступ до даних залежить від співпраці окремих відомств та організацій. Проф. Рейкен зазначила, що загальне юридичне зобов'язання щодо обміну даними з урахуванням вимог закону про конфіденційність значно посилює моніторинговий потенціал управління. Вона вказує на Фінляндію як на повчальний приклад для порівняння: у випадках, коли функція доповідача перебуває в межах управління омбудсмена, останній має повноваження щодо надання даних, і це значно спрощує доступ до інформації.

Для України, яка розглядає можливість створення еквівалентного управління, варто було б розглянути питання про включення обов'язку щодо обміну даними до установчого законодавства від самого початку, а не намагатися запровадити його ретроспективно. Проф. Рейкен також порадила Україні активно звертатися за підтримкою до Ради Європи у створенні та розвитку цього управління. Рада Європи має цільові програми співробітництва саме для такого виду розбудови інституційного потенціалу та має як бажання, так і бюджет для надання допомоги.

4. Аналіз Великої Британії

У Великій Британії функцію національного незалежного доповідача виконує Незалежний уповноважений Великої Британії з питань протидії рабству (IASC). З 2014 р. посаду обіймали три уповноважені: Кевін Гайленд, Дама Сара Торнтон та Елеанор Лайенс, а ще були два тривалі періоди вакансій, які підривали інституційну спадкоємність.



Рис. 2: Логотип IASC

У наступних підрозділах висвітлено ключові міркування щодо моделі IASC, взяті з огляду літератури та інтерв'ю, проведеного зі співробітниками Управління незалежного уповноваженого з питань протидії рабству.

Посилання на веб-сайт

Законодавча база: IASC створено відповідно до Частини 4 Закону про сучасне рабство 2015 р. (Розділи 40-44). У довгій назві четвертої частини чітко передбачено “незалежного уповноваженого з питань протидії рабству”, що відображає намір Парламенту створити незалежну наглядову роль. Ключові моменти щодо функції, як описано в законі:

- **Розділ 40** створює цю посаду та вимагає від Державного секретаря, після консультацій з Міністрами Шотландії та Міністерством юстиції Північної Ірландії, призначити Уповноваженого.
- **Розділ 41** визначає основний статутний мандат Уповноваженого як “заохочення належної практики” у запобіганні, виявленні, розслідуванні та переслідуванні злочинів сучасного рабства, а також у виявленні жертв.
- **Уповноважений** може складати звіти з “дозволених питань”, надавати рекомендації органам державної влади, проводити або підтримувати дослідження, надавати

інформацію та організовувати навчання, а також співпрацювати з вітчизняними та міжнародними партнерами.

Інституційний статус: IASC створено у структурах уряду Великої Британії як незалежний орган, що спонсорується Міністерством внутрішніх справ. В офіційній документації Уповноважений описується як “незалежний орган моніторингу Міністерства внутрішніх справ”,¹³ що, на думку цього консультанта, створює невід’ємну суперечність між законодавчими формулюваннями про незалежність та адміністративною реальністю. Важливо зазначити, що МВС виступає в ролі відомства-спонсора, забезпечуючи бюджетну, адміністративну підтримку та управлінський нагляд. Такий організаційний підхід означає, що Уповноважений звітує перед Міністром внутрішніх справ, а це той самий міністр, відповідальний за імміграційну політику, який часто визнається таким, що діє всупереч цілям захисту жертв.

Процедури управління та призначення: Процес відбору відповідає стандартним процедурам публічних призначень: оголошення про вакансію, розгляд заявок Консультативною оцінювальною комісією, консультації з міністерствами щодо списків кандидатів, співбесіди, оцінка комісією придатності до призначення та остаточне рішення міністерства. Термін повноважень складається з трирічного фіксованого періоду на посаді (не вважається державною службою) з можливістю повторного призначення на подальший термін за рішенням на розсуд міністра. Автоматичної презумпції поновлення не передбачено. Максимальний термін, закріплений у законодавстві, як правило, не перевищує двох термінів або десяти років. Важливо, що законодавство не визначає детальних підстав чи процедур звільнення, зазначаючи лише, що Уповноважений обіймає посаду “відповідно до умов призначення Уповноваженого”. Заробітна плата становить 130 тис. фунтів стерлінгів на рік (станом на 2023 р.) на повній зайнятості (37 год. на тиждень) з відшкодуванням витрат на проїзд та проживання. Не застосовуються жодні пенсійні виплати, передбачені для державних службовців, виплати через скорочення штату чи компенсаційні пакети, що радше відображає статус посадової особи, а не працівника.

Мандат і функції: Законодавчі повноваження, викладені в Розділах 41-44 Закону, надають Уповноваженому консультативні, заохочувальні та дослідницькі функції, а не регуляторні чи слідчі повноваження. Основні законодавчо визначені функції Уповноваженого включають:

- Складання звітів з “дозволених питань” для урядових міністрів;
- Надання рекомендацій будь-якому органу державної влади щодо виконання функцій;
- Проведення або підтримка досліджень фінансово чи іншим чином;
- Надання інформації, організація освіти або навчання;
- Консультації з органами державної влади, волонтерськими організаціями та іншими особами;
- Співпраця з вітчизняними та міжнародними партнерами.

Згідно з Розділом 43, визначені органи державної влади зобов’язані співпрацювати з Уповноваженим на вимогу, що забезпечує важливий механізм доступу до інформації та взаємодії в уряді. Розділ 44 прямо забороняє Уповноваженому виконувати функції “стосовно окремої справи”, тобто його роль є системною та стратегічною і не пов’язана з роботою над конкретними справами.

На практиці мандат еволюціонував за межі свого первісного формулювання. Хоча Закон зосереджує основну увагу на попередженні, виявленні, розслідуванні та переслідуванні злочинів сучасного рабства, наразі Управління приділяє значну увагу ідентифікації жертв та

¹³ GOV.UK (без дати). Незалежний уповноважений з питань протидії рабству. Див. за посиланням: <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-anti-slavery-commissioner>, [станом на 3 лютого 2026 р.]

наданню підтримки після ідентифікації, тісно співпрацюючи з правоохоронними органами, НУО та спільнотами постраждалих. Уповноважений ретельно перевіряє діяльність уряду з використанням загальновідомого принципу “4П”: попередження, переслідування, захист (протекція) та партнерство.

Гарантії незалежності: Хоча незалежність цієї ролі вже передбачена законодавством, така незалежність має дещо урізаний характер, оскільки Розділ 41(5) обмежує звітування аспектами, які запитуються Міністрами або попередньо схвалені у стратегічному плані, що суттєво сковує незалежне формування порядку денного. У Незалежному огляді 2019 р. зазначалося, що це означає, що Уповноважений не мав права перевіряти та критикувати політику Уряду без попереднього міністерського схвалення.¹⁴ Крім того, помітним обмеженням незалежності є те, що міністри зберігають за собою право видаляти матеріали зі звітів Уповноваженого з міркувань національної безпеки або якщо публікація може зашкодити поточному розслідуванню чи безпеці якоїсь особи. Також у вже згаданому Незалежному огляді 2019 р. було встановлено, що Уповноважений “перебуває під надто великим впливом та обмеженнями Уряду, зокрема Міністерства внутрішніх справ”. У свідченнях Кевіна Гайленда (першого IASC) про відставку зазначалося, що хоча “робочі стосунки з Міністрами часто були продуктивними”, “стосунки з посадовцями Міністерства внутрішніх справ були менш конструктивними”.¹⁵

В Огляді 2019 р. було рекомендовано провести суттєві реформи, зокрема передбачити призначення через Секретаріат Кабінету, а не через Міністерство внутрішніх справ, слухання у Спеціальному парламентському комітеті перед призначенням, створення обов’язкової консультативної ради із зовнішнім головою, багаторічні бюджети, узгоджені з періодами аналізу витрат, та вимогу до уряду публічно відповідати на всі звіти.

Ресурси та спроможності: Законодавча база надає Державному секретарю повноваження визначати максимальні річні витрати для управління (Розділ 40(4)(а)) та дозволяє Уповноваженому призначати персонал (Розділ 40(6)). На практиці, забезпечення ресурсами стає дедалі більшою проблемою. Бюджет на 2024-25 рр. становив приблизно 500-597 тис. фунтів стерлінгів, взятий з Міністерства внутрішніх справ, і включав як ресурсні, так і капітальні статті витрат. Ця цифра наразі перебуває під тиском: Уповноважений зазначила, що її бюджет планується скорочувати на п’ять відсотків щороку, поки вона перебуває на посаді.

Рівень укомплектованості персоналом свідчить про аналогічну історію поступового скорочення. Коли цю посаду обіймав перший Уповноважений Кевін Гайленд, в Управлінні працювало близько п’ятнадцяти співробітників. Коли Елеанор Лайенс обійняла посаду в грудні 2023 р., вона успадкувала лише двох співробітників за строковими контрактами. Відтоді штат Управління збільшився до п’яти співробітників плюс Уповноважений, але залишається помітно меншим, ніж був на піку свого розвитку. Співробітники управління наголосили, що через невеликий розмір колективу на перший план виходить універсальність. На їхню думку, ефективне управління потребує людей, які можуть одночасно виконувати кілька функцій. Серед навичок, які вони визначили як необхідні: комунікаційні здібності та спроможності до роботи з підвищення обізнаності, враховуючи важливість взаємодії з громадськістю у цій ролі; управління партнерськими відносинами для підтримки продуктивних стосунків з урядовими структурами, правоохоронними органами та громадянським суспільством; глибоке розуміння законодавства

¹⁴ Філд Ф., Міллер М. та баронеса Батлер-Слосс (2019). *Незалежний аналіз Закону про сучасне рабство 2015 року: Заключний звіт*. Представлено Парламенту Державним секретарем Міністерства внутрішніх справ за наказом Її Величності. СР 100. Лондон: Канцелярія Її Величності. Див. за посиланням:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ce5116e40f0b627de48663d/Independent_review_of_the_Modern_Slavery_Act_-_final_report.pdf [Станом на 3 лютого 2026 р.]

¹⁵ Гайленд К. (2018). Усні свідчення Комітету з внутрішніх справ: Сучасне рабство, НС 1460, Q46 (робочі відносини з Міністрами) та Q38-42 і Q44 (взаємовідносини з посадовцями Міністерства внутрішніх справ), вівторок, 23 жовтня 2018 р.

та політики щодо сучасного рабства; здатність перетворювати складні дані на доступні висновки; та дослідницький досвід, здатний виявляти та синтезувати доказову базу для вирішення політичних питань. Окрім цих технічних компетенцій, співробітники відзначили важливість особистості: робота з жертвами та виявлення випадків жорстокої експлуатації вимагає від людей значної емоційної стійкості та чутливості.

Пов'язаною структурною прогалиною, за усунення якої активно виступала Уповноважена Лайенс, є відсутність офіційного механізму для участі постраждалих. У її Стратегічному плані формальна інтеграція життєвого досвіду визначається як наскрізний пріоритет, і вона послідовно виступає за створення Консультативної ради для постраждалих, через яку вони могли б відігравати структуровану та оплачувану роль в обґрунтуванні політики.

Управління створило кілька консультативних структур, що вважається належною практикою, а саме:

- Експертно-консультативну групу, що складається з чотирьох членів (представників Альянсу підвищення обізнаності про торгівлю людьми, благодійної організації The Passage, колишнього керівника NPCC з питань сучасного рабства та Лабораторії прав Ноттінгемського університету).
- Дослідницьку експертно-консультативну групу науковців, яка проводить щоквартальні зустрічі (створена у січні 2025 р.).
- Консультативну експертну групу з питань даних, що складається з аналітиків з Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, NSA та університетів (створена у березні 2025 р.).

Примітка: У випадку України цей підхід можна розширити, включивши Консультативну раду для постраждалих, щоб врахувати перспективи, що базуються на життєвому досвіді.

Механізми звітування: IASC має численні зобов'язання щодо звітності:

- Розділ 42 вимагає розробки стратегічних планів на термін від одного до трьох років, які необхідно подавати Державному секретарю¹⁶ для затвердження “зі змінами або без них”.
- Щорічні звіти мають оцінювати прогрес у досягненні цілей і подаються до Парламенту, парламенту Шотландії та Асамблеї Північної Ірландії. З моменту створення опубліковані щорічні звіти охоплювали кожен фінансовий рік, а кожен з трьох уповноважених надавав оцінки тенденцій правозастосування, рівня судового переслідування, виявлення жертв та рекомендації щодо політики.

Також зверніть увагу, що Уповноваженого можуть викликати для надання свідчень Парламентським комітетам. Елеанор Лайенс свідчила перед Спеціальним комітетом з питань внутрішніх справ (лютий 2024 р., березень 2025 р.), Комітетом Палати лордів з питань Закону про сучасне рабство 2015 р. (березень 2024 р.), Спеціальним комітетом з питань бізнесу та торгівлі (січень 2025 р.) та Об'єднаним комітетом з питань прав людини.

Рамки співпраці: Співробітництво передбачено на законодавчому рівні, а Розділом 43 встановлено законодавчий обов'язок визначених органів державної влади співпрацювати з Уповноваженим “наскільки це практично можливо”. У Додатку 3 перелічено ці органи влади,

¹⁶ У контексті Закону про сучасне рабство 2015 р. відповідним Державним секретарем є Державний секретар Міністерства внутрішніх справ, зазвичай відомий як Міністр внутрішніх справ

зокрема начальників поліції, Національне агентство боротьби зі злочинністю, Прикордонні сили, Управління з питань найму та зловживань на ринку праці, Королівську прокуратуру та місцеві органи влади. IASC також взаємодіє з міжнародними організаціями, як-от GRETA, УНЗ ООН, Спеціальний представник і координатор ОБСЄ з питань боротьби з торгівлею людьми. Існують двосторонні відносини з колегами, зокрема з австралійським Уповноваженим з питань протидії рабству; крім того, Уповноважений брав участь у роботі міжнародних форумів, зокрема Парламентської асоціації Співдружності, Глобальної комісії з питань сучасного рабства та торгівлі людьми та Міжпарламентської цільової групи з питань протидії торгівлі людьми.

Вплив: В академічній літературі про IASC написано відносно мало, але залучення зацікавлених сторін загалом демонструє консенсус стосовно того, що ця роль мала значний вплив у кількох сферах. На міжнародному рівні Управління сприяло підвищенню обізнаності і мала вплив на інші юрисдикції. Наприклад, Закон Австралії про сучасне рабство 2018 р. чітко спирався на законодавчий досвід Великої Британії, зокрема на положення про прозорість ланцюга поставок, запроваджені Законом про сучасне рабство 2015 р. Кожен Уповноважений залишив чіткий слід у країні. Дама Сара Торнтон, яка обіймала посаду з 2019 р. по 2022 р., зробила ланцюги поставок та державні закупівлі центральним пріоритетом свого перебування на посаді. Вона наполегливо закликала підприємства та уряд серйозно ставитись до своїх зобов'язань згідно з Розділом 54 Закону та активно співпрацювала з приватним сектором, щоб забезпечити виявлення та усунення ризиків сучасного рабства в глобальних ланцюгах поставок. Відтоді вона описала зусилля Великої Британії в цій галузі як справді провідні у світі, водночас попередивши, що з того часу темпи розвитку зупинилися порівняно з міжнародними партнерами. Нинішня Уповноважена, Елеанор Лайенс, зосередилася, зокрема, на зміні культури залучення постраждалих. За часів її каденції, взаємодія з постраждалими більше не розглядалась як просте проставлення галочок у відповідних клітинках. Акцент робиться не просто на вислуховуванні їхніх розповідей, а на серйозному сприйнятті їхнього аналізу як джерела політичного розуміння: постраждалих визнають експертами щодо необхідних системних змін, а не лише свідками завданої шкоди.

Виклики: Один з найбільших викликів виник, коли посада була неактивною (тобто не було уповноваженого) протягом 20 місяців. Протягом цього часу два важливі законодавчі акти (Закон про громадянство та кордони 2022 р. та Закон про нелегальну міграцію 2023 р.) було прийнято без незалежного контролю з боку Уповноваженого.

Для України, яка розглядає можливість створення еквівалентного управління, команда з Великої Британії пропонує низку рекомендацій. Фінансування має бути захищеним та залучатися з кількох джерел, оскільки досвід Великої Британії показує, що фінансова залежність від одного спонсорського відомства ставить під загрозу як спроможність, так і довіру. Управління має ґрунтуватися на законодавстві, а не на урядовій постанові. Законодавство має надавати Управлінню реальні повноваження для виконання роботи: доступ до даних, закріплений на законодавчому рівні, можливість вимагати від установ надання інформації, а також механізми з реальним стримуючим ефектом, як-от право публікувати списки підприємств, що використовують примусову працю. Від самого початку до структури Управління слід включити експертну групу, яка би складалася з постраждалих осіб з власним життєвим досвідом, на умовах оплачуваної та змістовної участі.

5. Аналіз Бельгії

У Бельгії діє система національних доповідачів з подвійним механізмом, створена Королівським указом від 21 липня 2014 р. Механізм складається з двох компонентів: (1) Myria (Федеральний міграційний центр), що виконує функції Незалежного національного доповідача, та (2) Міжвідомча координаційна платформа (МКП), що виконує функції державного доповідача. У цьому звіті акцент зроблено на першому, а саме на центрі Myria. Центр Myria можна охарактеризувати як незалежний державний орган з юридичними зобов'язаннями виконувати свої обов'язки "з усією повнотою незалежності". Організація є наступником Центру рівних можливостей та протидії расизму і функціонує як автономна державна служба.



Рис. 3: Логотип центру MYRIA

У наступних підрозділах висвітлено ключові міркування щодо бельгійської моделі, взяті з огляду літератури та інтерв'ю, проведеного зі співробітником центру Myria.

Посилання на веб-сайт

Законодавча база: Правова основа центру Myria простежується через низку законодавчих актів, які поступово розширювали і трансформували мандат інституції:

- *Основоположне законодавство (1993):* Законом від 15 лютого 1993 р. було спочатку створено Центр рівних можливостей та протидії расизму (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme).
- *Інституційна трансформація (2013):* Закон від 17 серпня 2013 р. фундаментально переформатував організацію, перетворивши її на Федеральний центр аналізу міграційних потоків, захисту основних прав іноземців і боротьби з торгівлею людьми (Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la trafic des êtres humains). Цей Закон 2013 р. безпосередньо закріпив три основні мандати в юридичній назві установи, замінивши початковий мандат 1993 р. щодо рівності акцентом на міграції, основних правах та боротьбі з торгівлею людьми. Організація взяла робочу назву "Myria", щоб відобразити цю нову ідентичність.
- *Органічний статут (2014):* Королівським указом від 29 червня 2014 р. було встановлено органічний статут центру Myria на виконання Статті 5 Закону 1993 р. (зі змінами, внесеними Законом 2013 р.). Цей указ визначає структуру управління центром Myria, операційні методи та інституційні механізми для виконання її трьох законодавчо визначених мандатів.
- *Призначення Національного доповідача (2014):* Королівським указом від 21 липня 2014 р. центр Myria було офіційно визначено незалежним компонентом бельгійського національного механізму доповідачів з питань протидії торгівлі людьми на додачу до Міжвідомчої координаційної платформи. Цей указ набрав чинності 1 вересня 2014 р., імплементуючи зобов'язання Бельгії за Директивою ЄС 2011/36/ЄС.

Таким чином, можна сказати, що функція центру Myria щодо протидії торгівлі людьми як ННД базується на двох різних, але взаємодоповнюючих правових основах: (1) Закон 2013 р., який визначає торгівлю людьми та контрабанду мігрантів основним статутним мандатом самої установи, та (2) Королівський указ 2014 р., який призначає центр Myria незалежним національним доповідачем у рамках бельгійського подвійного механізму звітування.

Інституційний статус: Myria – це юридично незалежна державна установа на федеральному рівні в Бельгії. На відміну від британської моделі, вона не прив'язана до конкретного міністерства і не зобов'язана звітувати перед міністром. Натомість її було створено федеральним законом для автономної діяльності з чіткими статутними завданнями, зокрема для виконання обов'язків незалежного Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми. Myria самостійно визначає свої пріоритети та робочу програму, без міністерського нагляду за своїми рішеннями.

Фінансування здійснюється з двох джерел: державних асигнувань та Національної лотереї, що диверсифікує фінансову базу та зменшує залежність від якогось одного політичного суб'єкта.

Управління перебуває в Брюсселі, в тій самій будівлі, що й інші незалежні правозахисні установи, зокрема UNIA (Бельгійський міжфедеральний центр рівних можливостей), що забезпечує інституційне середовище для партнерських органів з додатковими мандатами.

Процедури управління та призначення: Структура управління центру Myria сягає корінням у колишній Центр рівних можливостей та протидії расизму, який діяв за моделлю співдиректорства. Коли у 2014 р. Центр було розділено на UNIA та Myria, ці дві інституції обрали різні шляхи. UNIA зберегла дводиректорську структуру свого попередника. Натомість Myria працює під керівництвом одного директора за підтримки ради директорів, яка призначається федеральним парламентом. Примітно, що склад правління віддзеркалює склад федеральної палати UNIA, відображаючи спільну інституційну спадщину двох органів. Компетенція центру Myria лежить виключно на федеральному рівні. Директор має шестирічний термін повноважень з можливістю поновлення. Наразі цю посаду обіймає Коен Девульф.

Мандат і функції: Myria має три статутні мандати, що впливають із Закону від 17 серпня 2013 р.:

1. Сприяння боротьбі з торгівлею людьми та контрабандою мігрантів.
2. Інформування органів влади про характер та масштаби міграційних потоків.
3. Захист основних прав іноземних громадян.

Щодо торгівлі людьми, Myria проводить щорічну незалежну політичну оцінку зусиль Бельгії у боротьбі з торгівлею людьми. У ній розглядається:

- Законодавчі зміни.
- Імплементация політики.
- Еволюція судової практики.
- Статистичні тенденції.
- Методи ідентифікації та виявлення.
- Захист та підтримка жертв.
- Робота системи кримінального судочинства.
- Міжнародне співробітництво.

Згодом Myria готує незалежний щорічний публічний оцінювальний звіт, в якому детально описуються досягнення та результати боротьби з торгівлею людьми. Звіти надсилаються безпосередньо уряду та парламенту. У них обирається основна тематика, і, як заявив представник Myria в інтерв'ю для цього проекту: *“Ми визначаємо фокус на основі тенденцій і того, що ми чуємо – наприклад, щодо Латинської Америки ми помітили набагато більше даних, ніж раніше, тому ми написали про це”. Цього року йтиметься про онлайн-торгівлю людьми. Ніхто на нас не впливає”.*

Унікальним є те, що Myria також координує три спеціалізовані центри прийому жертв торгівлі людьми: в Антверпені, Брюсселі та Льєжі. Також унікальним є те, що Рада директорів Myria має повноваження самостійно подавати цивільні позови у справах про торгівлю людьми та контрабанду мігрантів. Ці повноваження виходять за рамки консультативних чи моніторингових функцій, дозволяючи безпосередньо брати участь у судових процесах без необхідності схвалення з боку уряду.

Гарантії незалежності: Центр Myria створено як “service public autonome” (автономну державну службу). Цей інституційний статус відрізняє його від урядових відомств, які діють у прямому підпорядкуванні міністерствам. В оцінці Європейською комісією бельгійської системи протидії торгівлі людьми центр Myria описують як організацію, яка “має юридично виконувати свої обов’язки, маючи повну незалежність”.¹⁷ У третьому оцінювальному звіті GRETA було визнано незалежний статус Myria і зазначалось: “Федеральний міграційний центр (MYRIA) продовжує діяти як незалежний національний доповідач”. GRETA вітає детальні та вичерпні звіти MYRIA як важливий інструмент для досліджень та заходів у сфері торгівлі людьми”.¹⁸ Дійсно, дослідження, проведене для цього консультаційного проєкту, підтвердило, що щорічні звіти Myria про торгівлю людьми та контрабанду мігрантів публікуються незалежно і надсилаються безпосередньо уряду та парламенту. На відміну від деяких національних систем доповідачів (напр., у Великій Британії), де органи виконавчої влади зберігають за собою повноваження на погодження або редагування звітів, у бельгійській системі немає жодних ознак таких обмежень. Myria самостійно визначає теми та основний зміст своїх щорічних звітів, що підтверджується різноманітністю та інколи критичним характером порушених тем (напр., затримання дітей-жертв урядом, недостатні ресурси інспекцій з умов праці, прогалини в політиці щодо COVID-19).

Вищезгадана можливість ініціювати судовий процес є важливою формою операційної незалежності, що дозволяє центру Myria виступати стороною у провадженні та розвивати досвід у сфері судової практики шляхом безпосередньої участі в судових процесах.

Як автономний державний орган, що фінансується з федерального бюджету, операційна спроможність центру Myria залежить від асигнувань з державного бюджету. Однак важливо, що цей аналіз, виконаний у рамках проєкту, не виявив жодних доказів застосування бюджетних обмежень для придушення критичного голосу центру Myria або впливу на його незалежні оцінки. Незважаючи на постійну критику урядової політики в численних щорічних звітах (зокрема документування нестачі ресурсів правоохоронних органів, обмежень у наданні правової допомоги, недоліків у захисті дітей та прогалин в імплементації), центр Myria підтримував стабільну операційну спроможність готувати комплексні щорічні звіти обсягом понад 200 сторінок з поглибленими дослідженнями, статистичним аналізом та рекомендаціями щодо політики. Іншими словами, державне фінансування не перетворилося на інструмент державного контролю над змістом чи висновками.

Ресурси та спроможності: Фінансування Центру гарантується органічним королівським указом, і на практиці половина коштів надходить від Національної лотереї, а інша половина – з бюджету, контрольованого Державним секретарем з питань рівних можливостей. Інтерв’ю з центром Myria показало, що діяльність національного доповідача можна виразити у таких цифрах:

- 100 тис. євро на загальні експлуатаційні витрати.

¹⁷ Європейська комісія (без дати). Бельгія – Міграція та внутрішні справи: разом проти торгівлі людьми. **Див. за посиланням:** https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-countries/belgium_en

¹⁸ Група експертів з протидії торгівлі людьми. (2022). *Звіт щодо імплементації Бельгією Конвенції Ради Європи “Про заходи щодо протидії торгівлі людьми”*: доступ до правосуддя та ефективних засобів правового захисту для жертв торгівлі людьми (Третій раунд оцінювання). Рада Європи. <https://rm.coe.int/3rd-greta-evaluation-report-on-belgium/1680a8940b>

- 50 тис. євро на витрати з редагування, переклад та публікацію, пов'язані з поширенням звітів.
- 60 тис. євро на юридичні витрати.
- 3,5 штатні одиниці за мандатом у сфері торгівлі людьми (без урахування директора).

Механізми звітування: Myria публікує щорічні незалежні звіти з оцінки¹⁹, які надсилаються уряду та парламенту. Звіти, які можна безкоштовно завантажити, оприлюднюються та доступні англійською, голландською та французькою мовами і часто присвячені конкретному явищу. Так, у 2024 р. звіт мав назву “Секс працівники з Латинської Америки: ризикована карусель”, у 2023 р. він мав назву “Ланцюг відповідальності” і був присвячений трудовій експлуатації. Окрім зосередження на певній темі, звіти також охоплюють аналіз даних (зокрема аналіз судової практики), еволюцію боротьби з торгівлею людьми, а також рекомендації.

Механізми співпраці: Як згадувалося раніше, Myria координує роботу трьох притулків, що створює прямі операційні зв'язки з підтримкою жертв на передній лінії і дозволяє проводити аналіз політики на основі фактичних даних, враховуючи досвід спеціалістів-практиків.

Крім того, центр Myria співпрацював з органами захисту дітей, службами інспекції з умов праці та судовими органами (зокрема шляхом згаданої участі у цивільних позовах). На міжнародному рівні Myria виступає в ролі бельгійської контактної особи для Європейської міграційної мережі та ENNHRI (Європейської мережі національних інституцій з прав людини). Він також взаємодіє з GRETA під час виконання оцінки.

Вплив: Існує зв'язок між позитивними змінами в Бельгії у боротьбі з торгівлею людьми та роботою центру Myria. Так, у 2018 р. щорічний звіт був присвячений дітям-жертвам, що призвело до створення дорадчих робочих груп з питань ідентифікації дітей-жертв та безпечного центру для дітей-жертв торгівлі людьми, а саме Есперанто. Щодо визнання. Як уже згадувалося, експертна група GRETA високо оцінила роботу центру Myria, зокрема його детальні та вичерпні звіти. З думкою експертної групи GRETA погоджуються науковці, які зазначають, що Бельгія (і Нідерланди) мають належні масиви даних щодо торгівлі людьми.²⁰

Проблеми: Говорячи про виклики, консультанту повідомили, що основний бюджет центру Myria – досить скромний. У контексті мандату щодо торгівлі людьми щорічне фінансування складається зі 100 тис. євро на загальні операційні витрати, 50 тис. євро на редагування, переклад та публікації, а також 60 тис. євро на юридичні витрати, за підтримки 3,5 штатних працівників, окрім директора. Додатковий дохід генерується завдяки проектам, що фінансуються ЄС, які доповнюють основний бюджет і дозволяють Управлінню займатися діяльністю, що виходить за межі його базових можливостей. Хоча респонденти з Myria визнали обмеженість ресурсів, вони також визнали, що їхнє Управління забезпечується краще, ніж багато аналогічних органів в інших місцях. Ще одним операційним викликом є доступ до даних: отримання інформації від компетентних установ та організацій може бути складним.

Для України, яка розглядає можливість створення еквівалентного Управління, за результатами бельгійського інтерв'ю можна запропонувати низку рекомендацій. Незалежність має бути справжньою та гарантованою законом, а не просто затвердженою в політичних документах. Так само бюджет має бути закріплений законодавством, а не переглядатися щороку на розсуд міністрів, забезпечуючи фінансову передбачуваність, необхідну для справжньої незалежності.

¹⁹ Опубліковано за посиланням:

<https://www.myria.be/en/publications/eyJyZXN1bHRfcGFnZSI6ImVuXC9wdWJsaWNhdGlvbnMiLCJyYXRIZ29yeTpncm91bmRzIjoiaWJxIiwicmVxdWlyZV9hbGwiOiJyYXRIZ29yeSJ9>

²⁰ Національний доповідь з питань торгівлі людьми та сексуального насильства щодо дітей. (2010). *Торгівля людьми: десять років незалежного моніторингу*. Гаага: BNM. Див. за посиланням: https://hrlibrary.umn.edu/research/Netherlands/Trafficking_10-years_monitoring.pdf

Управління повинно мати безперешкодний доступ до місць подій та міцні робочі стосунки з поліцією, органами правосуддя та громадянським суспільством, оскільки саме ці стосунки роблять моніторинг достовірним і комплексним. Колектив має бути справді багатoproфільним, поєднуючи юристів, кримінологів та науковців, оскільки складність торгівлі людьми вимагає взаємодії різних аналітичних підходів. Насамкінець, управління має розвивати продуктивні стосунки як з урядовим координаційним органом, так і з парламентом, сприймаючи їх не як загрози незалежності, а як необхідних партнерів, якщо висновки мають вплинути на зміни політики.

6. Аналіз Фінляндії

У наступному розділі розглядається фінська модель. Вона ґрунтується на огляді



Рис. 4: *Logomun
Yhdenvertaisuusvaltu
utettu*

наявної літератури та інтерв'ю

з д-ром Венлою

Рот, урядовим координатором з питань протидії торгівлі людьми в уряді Фінляндії (*Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori*), яка також раніше працювала в управлінні ННД.

У Фінляндії діє троїста інституційна структура для боротьби з торгівлею людьми. Першим стовпом є національний доповідач (при омбудсмені з питань недискримінації, фінською мовою *Yhdenvertaisuusvaltuutettu*), відповідальний за незалежний моніторинг, нагляд та парламентську звітність. Другим стовпом є урядовий координатор з питань протидії торгівлі людьми – це окрема посада в Міністерстві юстиції, відповідальна за міжгалузеву оперативну координацію. Третій напрямок – це Національна система допомоги жертвам торгівлі людьми, якою керує Приймальний центр Йоутсено при Фінській імміграційній службі (Migri), котра надає безпосередню підтримку жертвам.

Посилання на веб-сайт

Законодавча база: Шлях Фінляндії до створення посади національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми розпочався в середині 2000-х років, після ратифікації Фінляндією Палермського протоколу. У 2005 р. Міністерство закордонних справ розробило перший національний план дій з протидії торгівлі людьми. Ключовим висновком з подальшого аналізу, було те, що однією з причин неефективності зусиль у боротьбі з торгівлею людьми, зокрема хронічно незадовільної ідентифікації жертв, була відсутність національного доповідача. Цей діагноз спонукав Фінляндію розробити необхідне законодавство, яке вимагало обдуманого інституційного вибору: де створити функцію доповідача.

Цю функцію було офіційно запроваджено 1 січня 2009 р., коли до законодавства, що регулює діяльність Омбудсмена з питань меншин, було додано повноваження, що призначали цю

установу Національним доповідачем Фінляндії з питань протидії торгівлі людьми. Після подальшої інституційної реформи цю функцію тепер покладено на Омбудсмена з питань недискримінації згідно з Законом про Омбудсмена з питань недискримінації (1326/2014), у Розділі 3 якого Омбудсмен офіційно призначається національним доповідачем. Це управління є автономним та незалежним органом, що перебуває в адміністративному підпорядкуванні Міністерства юстиції.

Інституційний статус: Як зазначалося вище, Омбудсмен з питань недискримінації працює в адміністративному підпорядкуванні Міністерства юстиції, а це означає, що бюджетні асигнування та приміщення розподіляються через адміністративну інфраструктуру Міністерства. Однак це адміністративне положення слід відрізнити від оперативного підпорядкування. Розділом 2 Закону 1326/2014 чітко передбачено, що “Омбудсмен з питань недискримінації є автономним та незалежним у своїй діяльності”, що створює законодавчо встановлений бар’єр між адміністративним положенням та основною роботою управління.

Процедури управління та призначення: Уряд Фінляндії призначає Омбудсмена з питань недискримінації на термін до п’яти років з можливістю продовження терміну на посаді. Розділ 2 Закону 1326/2014 визначає вимоги до кандидатів: призначена особа повинна мати вищу університетську освіту, продемонструвати добре розуміння основоположних прав і прав людини, сфери відповідальності посади, а також лідерські здібності, продемонстровані на практиці. Після призначення особа звільняється від інших обов’язків на весь термін перебування на посаді. Наразі цю посаду обіймає Райнер Гілтунен.²¹ Законодавство не містить чітких положень щодо звільнення протягом терміну повноважень, окрім стандартних процедур, застосованих до державної служби.

Мандат і функції: Законодавчі повноваження національного доповідача, викладені у Розділах 3 та 4 Закону 1326/2014, охоплюють дещо незвично широкий спектр функцій. У власному описі управління зазначено, що його завдання полягає в тому, щоб “вивчати боротьбу з торгівлею людьми у Фінляндії як незалежний орган” з метою забезпечення “ідентифікації жертв торгівлі людьми, надання їм допомоги, а також забезпечення дотримання їхніх прав”.²² Для цілей цього звіту консультант підсумовує цю роль таким чином:

- Моніторинг явища торгівлі людьми у Фінляндії.
- Оцінка дотримання міжнародних зобов’язань.
- Оцінка ефективності національного законодавства.
- Звітує безпосередньо перед Парламентом Фінляндії кожні чотири роки (зверніть увагу на різницю з періодичністю звітування в інших випадках). Перший звіт було представлено парламенту Фінляндії у 2010 р. Щорічні звіти Уряду.
- Тісна співпраця як на рівні конкретних справ, так і на системному рівні з фінською поліцією та прокуратурою, Системою допомоги жертвам торгівлі людьми та іншими компетентними державними органами Фінляндії. Ця співпраця поширюється на неурядові організації та юристів, які надають підтримку жертвам.
- Сприяє законодавчій реформі та іншим ініціативам з розробки політики.
- Проводить підготовку для компетентних суб’єктів у польових умовах.
- Омбудсмен також уповноважений долучатись до окремих справ про торгівлю людьми, якщо вони викликають занепокоєння.
- Омбудсмен може надавати юридичні консультації, а за виняткових обставин пропонувати допомогу жертвам торгівлі людьми під час судових проваджень.

²¹ <https://yle.fi/a/74-20170834>

²² Омбудсмен з питань недискримінації. (без дати). *Наша робота*. <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/en/our-work>

Що дуже унікально, так це те, що згідно з Розділом 4, Омбудсмен має право отримувати інформацію від усіх органів влади та державних установ, переважаючи положення про таємницю, зокрема доступ до кримінальних справ, які зазвичай є конфіденційними. Це право доступу до інформації допомагає оцінити повний цикл реагування на торгівлю людьми – від ідентифікації до судового переслідування та винесення вироків.

Гарантії незалежності: Незалежність національного доповідача Фінляндії ґрунтується на численних структурних запобіжниках. Найголовніше полягає в тому, що мандат закріплено у первинному законодавстві, а не в політичних документах чи адміністративних меморандумах. Як наголосив респондент, ця відмінність має величезне значення: закон забезпечує стабільність і авторитет, з якими м'якші інструменти не можуть порівнятись. Розділ 2 Закону 1326/2014 проголошує Омбудсмена "автономним та незалежним у своїй діяльності", і ця незалежність реально діє на практиці. Ніхто не може керувати роботою управління чи визначати його висновки. Управління може готувати і готує критичні висновки щодо діяльності уряду саме тому, що жоден міністр не має повноважень щодо його функцій.

Ця законодавча незалежність підкріплюється кількома допоміжними механізмами: призначення на фіксований термін забезпечує гарантію каденції; незалежні повноваження з підбору персоналу дозволяють Омбудсмену наймати, організовувати персонал та керувати ним без міністерського схвалення; а переважні права доступу до інформації гарантують, що жоден державний орган не може приховувати відповідні дані, посиляючись на положення про секретність.

Звітування безпосередньо перед Парламентом також є значною гарантією незалежності на практиці. Один раз за парламентський термін Доповідач звітує безпосередньо перед Парламентом, повністю оминаючи виконавчу владу. Далі йде структурований та змістовний процес: Парламент визначає, який з його комітетів аналізує звіт; ці комітети можуть запрошувати зовнішніх експертів для коментарів щодо висновків та рекомендацій; потім кожен комітет готує власну незалежну заяву для головного комітету, який формує консолідовану відповідь; вона обговорюється на пленарному засіданні та офіційно приймається; а результуючий документ надсилається уряду, який потім юридично зобов'язаний звітувати перед Парламентом про те, які кроки він вжив для виконання рекомендацій. Як зазначила доктор Рот, цінним побічним продуктом цього процесу є те, що він навчає політиків та парламентські комітети питанням торгівлі людьми, з часом формуючи інституційні знання та політичну відповідальність за це питання.

Однак існують певні обмеження незалежності, які варто згадати. Бюджет управління залишається фінансово залежним від Міністерства юстиції, що може створювати структурну напруженість з його функціональною автономією. Крім того, відсутність чітких законодавчих підстав для звільнення означає, що захист від політично мотивованої відмови у повторному призначенні залежить від умовностей, а не від закону.

Ресурси та спроможності: Загальний бюджет Управління омбудсмена з питань недискримінації стабільно зростає, але залишається обмеженим порівняно з розширенням мандату. Згідно з даними Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI), річний бюджет офісу збільшився з 1 772 000 євро у 2019 р. до 2 825 000 євро у 2024 р.²³ Штатний персонал становить близько двох осіб.

²³ Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. (2025, 28 жовтня). *Звіт Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI) щодо Фінляндії (шостий моніторинговий цикл)*. Рада Європи. <https://rm.coe.int/sixth-report-on-finland/48802911ec>

Механізми звітування: Як уже зазначалося вище, структуру звітності кодифіковано у Розділі 8 Закону 1326/2014, створює двоїсту систему: щорічні звіти Уряду (Державній раді) та звіти Парламенту Фінляндії раз на чотири роки. Парламентські звіти є основним засобом інституційної підзвітності та впливу на політику. З моменту початку дії мандату було підготовлено чотири основні парламентські звіти. Стосовно деталей кожного звіту:

- Перший звіт (К 17/2010 вр), представлений парламенту у 2010 р., було присвячено картуванню явищ торгівлі людьми у Фінляндії та оцінці прав жертв.
- Другий звіт (К 19/2014 вр) зосередився на сексуальній експлуатації та дотриманні прав жертв торгівлі людьми у ході кримінального провадження.
- Третій звіт (К 6/2018 вр) був першим у рамках розширеного мандату Омбудсмена з питань недискримінації та охоплював питання рівності, прав іноземців та торгівлі людьми.
- У четвертому звіті містилися рекомендації щодо внесення змін до законодавства для посилення прав жертв, які пов'язані з дозволом на проживання, забезпеченням житлом, послугами підтримки та кримінальним провадженням.



Окрім парламентських звітів, Омбудсмен підготував тематичні публікації, які сприяли змінам у політиці ([Посилання](#)). Меморандум 2016 р. щодо поводження з жертвами з Нігерії відповідно до Закону про іноземців спонукав Фінську імміграційну службу покращити оперативну практику. У дослідженні 2018 р. “Невідоме майбутнє”, опублікованому спільно з HEUNI, оцінювалась ефективність законодавства про допомогу жертвам; воно лягло в основу Національного плану дій на 2021-2023 роки. Щорічні звіти Уряду, хоча й менш публічно помітні, ніж парламентські звіти, регулярно надають оновлену інформацію про тенденції торгівлі людьми та імплементацію політики. Усі звіти є загальнодоступними, ключові публікації розміщено на веб-сайті Омбудсмена, а звіти також завантажуються в національні репозиторії Ради Європи та Європейської

комісії.

Рис. 5: Зображення публікації на веб-сайті управління

Механізми співпраці: Доповідач бере участь у роботі Мережі національних доповідачів або еквівалентних механізмів ЄС, сприяє процесам моніторингу Ради Європи та бере участь у співпраці скандинавських країн з протидії торгівлі людьми. З 2021 р. управління додатково виконує функції доповідача з питань насильства щодо жінок, що ще більше розширює його мандат у сфері прав людини.

Задokumentований вплив: Фінський національний доповідач пропонує переконливий приклад доказової адвокації, яка безпосередньо призводить до правових та інституційних змін. Управління розпочало свою роботу в той час, коли у Фінляндії офіційно майже не виявляли жертв торгівлі людьми. Центральне питання полягало в тому, чи відображає це справжні масштаби явища, або чи жертви все ж є, але залишаються невидимими для системи. Управління збило дані та провело дослідження, які чітко вказували на останній висновок. Ця доказові дослідження призвели до конкретної законодавчої реформи. Управління рекомендувало внести зміни до кримінального кодексу, і ці зміни були внесені. Після цього було внесено дві поправки до кримінального кодексу, зокрема запроваджено поняття “отримання контролю над іншою

особою” як визначального елементу торгівлі людьми. Як зазначила д-р Рот, таке формулювання є важливим, оскільки воно переорієнтовує злочин на експлуатацію, а не на переміщення, що точніше відображає справжню природу злочину.

Управління також використало свої звіти за 2010 р. та 2014 р. для послідовної критики судової практики, стверджуючи, що суди та особи, які приймають рішення, не враховують структурні вразливості, які роблять людей вразливими до експлуатації: відсутність систем підтримки, мовні бар'єри, залежність від дозволів на проживання та примусові відносини з роботодавцями. Надаючи конкретні приклади справ разом зі своїм аналізом, управління зробило видимим те, що приховували абстрактні правові дискусії, та створило доказову основу для ширшого розуміння віктимності, яка з того часу формувала як політику, так і судову практику.

Міжнародні оцінювачі, як-от GRETA²⁴, Державний департамент США та ОБСЄ, постійно високо оцінюють фінську модель за її незалежність та прозорість.

Виклики: Один з викликів, про який згадується в літературі, стосується Аландських островів – автономного, демілітаризованого, переважно шведськомовного регіону Фінляндії. Національний омбудсмен не має юрисдикції щодо питань соціального забезпечення та охорони здоров'я в регіоні, і, хоча формально він зберігає повноваження щодо кримінального кодексу Фінляндії, на практиці ні омбудсмен, ні національний доповідач послідовно не здійснюють там своїх компетенцій чи повноважень. Крім того, опитаний зацікавлений партнер зазначив проблему, пов'язану зі спроможностями, зазначивши, що двох співробітників замало, а управлінню потрібна повноцінна команда.

Для України, яка розглядає можливість створення еквівалентного Управління, респондент з Фінляндії зауважив важливість доступу до даних. Без цього Управління просто не зможе функціонувати. Найважливіше те, що цей доступ поширюється на досудові матеріали, а це означає, що Управління має зв'язок зі справами з самого початку, а не після завершення провадження. Це різко відрізняє фінську модель від дослідницьких установ, які можуть аналізувати лише завершені справи. Це також означає, що Управління працює на низовому рівні, маючи повноваження безпосередньо взаємодіяти з прокурорами, напр., запитуючи, чому справу не розслідували як торгівлю людьми, і пропонуючи поради щодо подальших дій. Управління може вирішувати на власний розсуд те, якими справами займатися, враховуючи їх обсяг, але право втручатися, коли воно вважає це за необхідне, надають фінській моделі наглядові повноваження, яких бракує суто дорадчим органам. На думку д-ра Рот, саме це робить модель сильною: завжди знайдеться орган, який має право заявити, що щось йде не так.

²⁴ <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-finland-third-evaluation-round-focus-access/1680b0577c>

7. Аналіз Ірландії

У наступному розділі розглядається ірландська модель. Вона базується на огляді доступної



літератури та інтерв'ю, проведеному
Ірландської комісії з прав людини та рівності.

зі співробітником

Ірландська модель незалежного національного звітування про торгівлю людьми відрізняється тим, що вбудовує функцію доповідача в існуючу, добре забезпечену ресурсами національну інституцію з прав людини, а не створює окремий орган. Ірландську комісію з прав людини та рівності (IHREC або *Coimisiún na hÉireann um Chearta an Duine agus Comhionannas* ірландською мовою) було офіційно призначено незалежним національним доповідачем Ірландії з питань протидії торгівлі людьми у жовтні 2020 р. Комісія є національною установою країни з прав людини та національним органом з питань рівності, а отримання нею мандата доповідача ґрунтується на понад десятилітньому долученні до питань торгівлі людьми через її ширші функції у сфері прав людини.

[Посилання на веб-сайт](#)

Законодавча база: Ірландська модель базується на дворівневій правовій архітектурі. Інституційну основу забезпечує *Закон Ірландії про Комісію з прав людини та рівності 2014 р.* (№ 25 від 2014 р.), яким було створено IHREC як незалежний орган, підзвітний безпосередньо перед Ерахтасом (ірл. Oireachtas, парламенту Ірландії). Закон 2014 р. надав новій Комісії широкі повноваження щодо захисту та підтримки прав людини та рівності в ірландському суспільстві. Важливо відзначити, що архітектура Комісії була розроблена таким чином, щоб повністю відповідати Паризьким принципам, що регулюють національні інституції з прав людини, зокрема структурну незалежність від уряду. Функцію доповідача було додано до цієї інституційної основи за допомогою спеціального законодавчого інструмента: *S.I. № 432/2020 – Регламент Європейського Союзу (Попередження торгівлі людьми та боротьба з нею) (Національний доповідач) 2020 р.* Цей інструмент надає внутрішньодержавної сили Статті 19 Директиви ЄС щодо протидії торгівлі людьми (2011/36/ЄС), яка покладає юридичне зобов'язання на всі держави-члени ЄС створити національних доповідачів або еквівалентні механізми.

Інституційний статус: IHREC – це незалежний державний орган, що фінансується з державного бюджету. Він не входить до складу жодного урядового відомства і не підпорядковується міністерським вказівкам під час виконання своїх законодавчо передбачених функцій. Комісія звітує безпосередньо перед Ерахтасом (ірл. Oireachtas, Парламент), а не міністру, що є важливою структурною відмінністю від моделей, де еквівалентний орган спонсорується або звітує перед урядовим відомством. Підзвітність Комісії перед Ерахтасом реалізується головним чином через

її щорічні звіти, які подаються обом палатам, а також через взаємодію з комітетами Ерахтаса. Членів Комісії можна викликати на засідання комітетів, що забезпечує прямий канал парламентського контролю, незалежний від виконавчої влади. Водночас слід зауважити, що це стосується всієї Комісії, тому питання торгівлі людьми не завжди обговорюються або повідомляються детально.

Комісія перебуває в Дубліні. Вона фінансується за рахунок державного бюджету, а інституційна незалежність цього фінансування гарантована Законом 2014 р., і не підлягає щорічному перегляду на розсуд міністерства, як це відбувається з операційно залежними органами.

Процедури управління та призначення: Важливо зазначити, що на відміну, напр., від голландської моделі, де повноваження зосереджені в руках однієї фізичної особи (Доповідача), колегіальне управління IHREC означає, що функція доповідача виконується Комісією інституційно в цілому, а Головний уповноважений є її публічним представником, тоді як Директор відповідає за адміністративне управління. Процес призначення Головного уповноваженого здійснюється *Службою державних призначень (PAS)* – незалежним органом, після відкритого конкурсу. Кваліфікаційні критерії встановлено Законом 2014 р., а нещодавні призначення враховували наявність експертних правових знань у сфері прав людини, рівності, соціальної політики та практики громадянського суспільства.

Мандат і функції: Мандат IHREC щодо протидії торгівлі людьми як Національного доповідача впливає з двох джерел: загального мандата щодо прав людини та рівності, викладеного в Законі 2014 р., та конкретних завдань доповідача, викладених у законодавчому інструменті S.I. 432/2020. На практиці Комісія визначає п'ять основних видів діяльності доповідача:

- Оцінити тенденцій у сфері торгівлі людьми.
- Вимірювання результатів діяльності з протидії торгівлі людьми.
- Збір статистики (зокрема у співпраці з відповідними організаціями громадянського суспільства).
- Звіт.
- Залучення постраждалих.

Щодо елементу залучення постраждалих, респондент зазначив, що колектив працює через спеціалізовані та перевірені НУО, які, своєю чергою, відбирають постраждалих, які бажають зробити свій внесок у дослідження або надати консультації на основі наявного досвіду. Комісія не розслідує окремі випадки торгівлі людьми, як це роблять органи поліції, а також не надає безпосередніх послуг підтримки жертвам.

Респондент також наголосив, що їхній колектив активно співпрацює з моніторинговими органами, як-от GRETA, або міжнародними організаціями, як-от УНЗ ООН.

Гарантії незалежності: Основною гарантією є сам Закон 2014 р., яким IHREC визначено як установу, що є “незалежною у виконанні своїх функцій” (S. 9(2)). Таким чином, між Комісією та виконавчим керівництвом існує законодавчо встановлений бар’єр. Жоден міністр не може давати вказівки Комісії щодо суті її висновків, рекомендацій чи пріоритетів звітності.

Механізм призначення забезпечує додатковий структурний захист. Призначення президента після резолюцій ірландського Ерахтаса в обох палатах означає, що склад Комісії є питанням публічного, міжпартійного парламентського рівня. Це створює відповідальність за процес

відбору у спосіб, який не забезпечується суто виконавчим призначенням. Відкритий конкурс через Службу державних призначень ще більше ізолює процес від політичного патронажу.

Фінансова незалежність розглядається в Законі 2014 р. Бюджет Комісії розподіляється за рахунок державних асигнувань, а не з бюджету конкретного міністерства, як це відбувається у Великій Британії, де Незалежний уповноважений з протидії рабству фінансується через Міністерство внутрішніх справ.

Ресурси та спроможності: Колектив, що спеціалізується на боротьбі з торгівлею людьми, невеликий за складом – близько чотирьох осіб, а керівник підрозділу є керівником відділу моніторингу та дотримання вимог для всієї Комісії. Водночас респондент зазначив, що вони добре забезпечені ресурсами.

Механізми звітування: Комісія щорічно готує звіти про оцінку імплементації Ірландією Директиви ЄС щодо протидії торгівлі людьми (див. Рис. 6 нижче), а також тематичні звіти і національні документи для подання до міжнародних моніторингових органів.

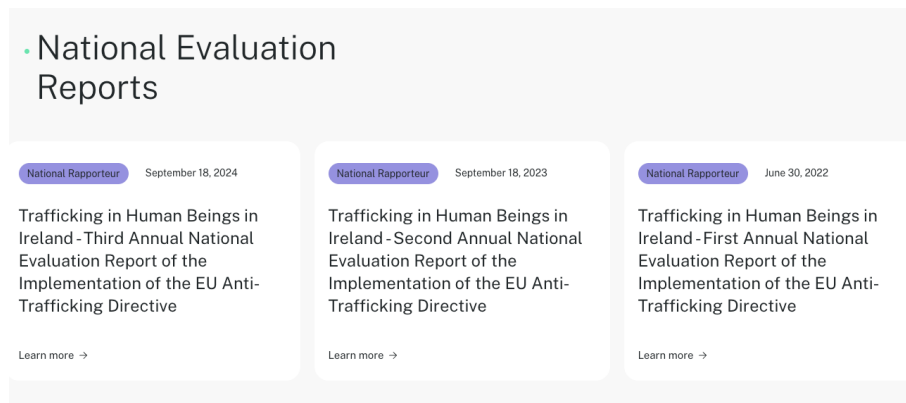


Рис. 6: Звіти, підготовлені Комісією IHREC

Комісія IHREC також підготувала і подала незалежний звіт до моніторингового органу Ради Європи GRETA за період 2022-2024 рр., який містив детальний статистичний та політичний аналіз, узгоджений з анкетною четвертого раунду оцінювання GRETA.

Насамкінець, Комісія IHREC також підготувала зауваження щодо законодавства: напр., у січні 2026 р. вона опублікувала звіт під назвою *Зауваження до Частини 4 та Частини 5 Законопроєкту про загальну схему кримінального права (сексуальні злочини, домашнє насильство та міжнародні інструменти) 2025 р.*²⁵

Механізми співпраці: На внутрішньому рівні Комісія співпрацює з Відділом політики кримінального правосуддя Міністерства юстиції, який в Ірландії виконує функції національного координатора з протидії торгівлі людьми. Комісія також бере участь у Національному форумі зацікавлених сторін з протидії торгівлі людьми, який об'єднує державні департаменти, агентства та організації громадянського суспільства. У складі ірландських поліцейських сил (Garda

²⁵ Ірландська комісія з прав людини та рівності. (2026, 5 лютого). *Зауваження до Частини 4 та Частини 5 Законопроєкту про загальну схему кримінального права (сексуальні злочини, домашнє насильство та міжнародні інструменти) 2025 р.* <https://www.ihrec.ie/publications/observations-on-part-4-and-part-5-of-the-general-scheme-of-the-criminal-law-sexual-offences-domestic-violence-and-international-instruments-bill-2025>

Síochána) є Підрозділ з розслідування та координації торгівлі людьми (HTICU), з яким Комісія взаємодіє у питаннях стандартів ідентифікації жертв та правоохоронної практики. Група з протидії торгівлі людьми Виконавчої служби охорони здоров'я (HSE) є ще одним статутним партнером.

Співпраця з громадянським суспільством є центральним елементом. Комісія тісно співпрацює з такими організаціями, як Ruhamá (яка надає послуги жінкам, що постраждали від проституції та торгівлі людьми), Центр сексуального насильства в м. Корк, Ірландський центр прав мігрантів (MRCI) та MECPATHS (єдина ірландська НУО, що спеціалізується саме на торгівлі дітьми). Як зазначалося вище, залучення постраждалих є пріоритетним у підході Комісії.

На міжнародному рівні IHREC бере участь у Мережі національних доповідачів або еквівалентних механізмів ЄС (NREMs) і долучається до складання дворічної звітності Європейської Комісії про прогрес у протидії торгівлі людьми, як того вимагає Стаття 20 Директиви. Комісія взаємодіє з GRETA, що виступає як учасником оцінювання, так і подає незалежну звітність від країн. Вона також є членом ENNHRI (Європейської мережі національних інституцій з прав людини) та долучається до роботи моніторингових структур ОБСЄ щодо протидії торгівлі людьми.

Задokumentований вплив: Вплив IHREC як Національного доповідача слід оцінювати з урахуванням відносно короткого періоду з моменту призначення (жовтень 2020 р.). Найбільш прямим законодавчим внеском Комісії є її постійна адвокація законодавчого Національного механізму перенаправлення (НМП), що є пріоритетом, який вона розділяє з GRETA та організаціями громадянського суспільства. *Закон про кримінальне право (сексуальні злочини та торгівля людьми) 2024 р.* нарешті закріпив НМП на законодавчій основі. Хоча Комісія зазначила, що операційні настанови для нового НМП ще не були опубліковані, сама законодавча зміна є конкретним політичним результатом, якому сприяла звітність Комісії. Крім того, як зазначалося в інтерв'ю, Комісія IHREC брала участь у розробці ірландського Національного плану дій.

Виклики: Потенційною точкою напруженості в ірландській моделі є широта всього мандату IHREC. Оскільки цей орган одночасно виконує функції національної інституції з прав людини, національного органу з питань рівності, незалежного механізму моніторингу за Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю, нового координатора Національного превентивного механізму та Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми, існує структурний ризик того, що функція протидії торгівлі людьми може конкурувати за інституційну увагу та ресурси з іншими, не менш нагальними зобов'язаннями. На відміну від окремого Управління доповідача (як у голландській моделі), IHREC не має установи, яка б зосереджувалася виключно на боротьбі з торгівлею людьми. Ця суперечність між шириною та глибиною є невід'ємною рисою вбудованої моделі і вимагає активного керування, щоб не дозволити мандату доповідача перетворитися на другорядний пріоритет.

Ірландія наразі не має єдиної національної системи збору даних для статистики торгівлі людьми, що може обмежувати глибину кількісного аналізу Комісією. Однак респондент зазначив, що ця структурна відсутність наразі частково компенсується міцними робочими відносинами, які IHREC налагодив з організаціями, що володіють відповідними даними. На практиці Комісія мала змогу отримати доступ до необхідних їй даних завдяки цим зв'язкам. Тим не менше, це радше вразливість, ніж рішення: доступ до даних такого роду залежить від доброї волі окремих організацій та безперервності міжособистісних відносин, а не від будь-якого юридично застосовного права, і на нього не можна покладатися з такою самою впевненістю, особливо якщо ці відносини погіршаться або ключові особи зміняться.

Відсутність офіційної Консультативної ради для постраждалих, залишається прогалиною. Комісія описує залучення постраждалих як невід’ємну частину своєї роботи, але без структурованого та оплачуваного інституційного механізму для участі постраждалих, ця залученість залишається на розсуд установи, а не є частиною управління.

Для України, яка розглядає можливість створення еквівалентного Управління, респондент з Ірландії зауважив важливість залучення постраждалих. Крім того, необхідність закріплення ролі ННД на законодавчому рівні з гарантованим доступом до даних (також передбачено законодавством). Щодо складу колективу, Ірландія порадила мати персонал з юридичним досвідом, можливостями аналізу даних та дослідників.

8. Порівняльна матриця та синтез

Прохання дивитись окремий додаток.

9. Рекомендації для України

Під час переговорного процесу щодо вступу України до ЄС Україна зобов’язалася привести своє законодавство у відповідність до директив ЄС, зокрема Директиви (ЄС) 2024/1712 Європейського Парламенту та Ради від 13 червня 2024 р. про внесення змін до Директиви 2011/36/ЄС щодо попередження торгівлі людьми, боротьби з нею та захисту її жертв. Україна також ратифікувала Конвенцію Ради Європи про заходи з протидії торгівлі людьми. Ці документи або пропонують розглянути можливість, або зобов’язують держави створити інститут національного доповідача як незалежного органу. Саме у цьому контексті наведені нижче рекомендації окреслюють, як має виглядати належне Управління ННД. Спочатку у звіті описується система управління та правова база України.

Примітка щодо часових рамок: В умовах триваючої війни питання запровадження незалежного механізму моніторингу набуває особливої актуальності. Масштаб ризиків торгівлі людьми, пов’язаних з конфліктом, робить незалежний моніторинг більш нагальним під час війни, а не навпаки. Створення Управління ННД зараз, навіть з початково обмеженими можливостями, закладає інституційну основу для післявоєнного розширення. Запропонована нижче модель, яка передбачає включення в структуру Омбудсмена, розроблена таким чином, щоб її можна було реалізувати в рамках чинних законодавчих та ресурсних обмежень, залишаючись при цьому повністю масштабованою.

9.1 Український контекст

Україна функціонує як напівпрезидентська республіка, згідно з Конституцією 1996 р. (з неодноразовими змінами). Виконавчу владу розділено між Президентом (главою держави, який обирається на п’ятирічний термін, але можливість проведення виборів призупинено на час дії воєнного стану) та Кабінетом Міністрів на чолі з Прем’єр-міністром. Президент висуває кандидатуру Прем’єр-міністра. Кабінет Міністрів колективно здійснює виконавчу владу щодо внутрішньої політики, зокрема щодо соціальної політики, правоохоронної діяльності та допомоги жертвам. Верховна Рада – це однопалатний парламент України, що складається з 450 депутатів, обраних на п’ятирічний термін. Верховна Рада має значні конституційні повноваження: ініціювання та прийняття законодавства, затвердження бюджету, ратифікація міжнародних договорів, внесення пропозицій щодо кандидатури Прем’єр-міністра (коаліція парламентських фракцій у Верховній Раді подає пропозиції Президенту України щодо

кандидатури на посаду Прем'єр-міністра). Президент подає до Верховної Ради кандидатуру на призначення Прем'єр-міністра) та здійснює парламентський контроль через комітети. Парламент має 23 спеціалізовані комітети, зокрема з питань соціальної політики. Ці комітети заслуховують звіти урядовців, ретельно перевіряють імплементацію політики та можуть викликати міністрів для надання пояснень.

Важливо, що для цього проєкту парламентські комітети продемонстрували готовність до участі в незалежному моніторингу: Комітет з прав людини регулярно отримує доповіді від парламентського Уповноваженого з прав людини (Омбудсмена) та використовує їх як елемент урядового звітування. **Національний доповідач, який звітує перед Парламентом (а не перед якимось з міністерств), міг би скористатися цими встановленими механізмами звітування.**

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмен) є найбільш відповідним інституційним прецедентом для незалежного національного доповідача. Цю посаду встановлено *Законом про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, а її незалежність гарантовано Статтею 4: Уповноважений “здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб”, а його повноваження “не можуть бути припинені чи обмежені” навіть у разі введення воєнного стану або розпуску парламенту. Однак, роль Омбудсмена у протидії торгівлі людьми обмежується загальним моніторингом прав людини, а не спеціалізованим аналізом торгівлі людьми. Слід зазначити, що щорічні звіти Омбудсмена містять розділ про боротьбу з торгівлею людьми, який частково охоплює реагування органів влади на торгівлю людьми, тобто Омбудсмен частково здійснює моніторинг цього питання. Управління також отримує індивідуальні скарги від жертв торгівлі людьми, але не здійснює систематичний моніторинг ефективності політики протидії торгівлі людьми, не аналізує тенденції торгівлі людьми та не оцінює функціонування Національного механізму перенаправлення, що є основними функціями національних доповідачів в інших європейських державах.

Національним координатором зусиль з **протидії торгівлі людьми** є Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України. Однак Міністерство не має спеціальної посади національного координатора; цю функцію виконує департамент, відповідальний за боротьбу з торгівлею людьми, разом із заступником міністра, на якого покладено ці обов'язки.

Координаційні повноваження Міністерства на практиці обмежуються розробкою політики та моніторингом виконання державної програми боротьби з торгівлею людьми. Міжвідомчу раду з протидії торгівлі людьми було створено для координації діяльності в цій сфері, але вона не збиралася вже кілька років. Аналогічно міжвідомча робоча група з питань протидії торгівлі людьми, члени якої діють на робочому рівні, не збиралася з 2023 р.

Ключові обов'язки щодо протидії торгівлі людьми залишаються фрагментованими між кількома міністерствами: Міністерством внутрішніх справ (Департамент міграційної поліції Національної поліції), Національною соціальною сервісною службою України (яка надає офіційний статус жертви), Міністерством юстиції (судове переслідування), Міністерством охорони здоров'я (медичні послуги для жертв), Міністерством закордонних справ (консульський захист українців за кордоном) та Міністерством економічного розвитку (нагляд за працевлаштуванням).

Державна цільова соціальна програма протидії торгівлі людьми (2023-2025 роки) функціонує як Національний план дій України та була розроблена за підтримки міжнародних організацій. Однак її практичний ефект обмежений тим фактом, що міжвідомча робоча група не збиралася з 2023 р., як зазначалося вище.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2026 р. № 184-р Уряд схвалив нову Концепцію Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2030 року. Серед цілей майбутньої державної програми – проведення незалежного моніторингу прогресу України у протидії торгівлі людьми та виконання нею міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Місія MOM в Україні здійснює управління національною безкоштовною гарячою лінією з питань протидії торгівлі людьми (527), надає допомогу жертвам, є співголовою Робочої групи з протидії торгівлі людьми (створеної у травні 2022 р. в рамках Глобального кластера захисту) і проводить навчальні програми. Ла Страда-Україна також є співголовою Робочої групи з протидії торгівлі людьми та надає послуги жертвам.

Жодна окрема організація систематично не збирає, не перевіряє та не аналізує комплексні дані про торгівлю людьми. Національна соціальна сервісна служба України звітує про жертв, яким надано офіційний статус; Офіс Генерального прокурора повідомляє про ідентифікованих жертв у кримінальних справах; Державна судова адміністрація звітує про жертв у судових провадженнях; НУО ведуть окремі бази даних; MOM відстежує жертв, яким було надано допомогу. Ці масиви даних перетинаються, але не узгоджуються між собою, що ускладнює розробку політики на основі доказів.

Місцевий консультант також зазначив, що Офіс Генерального прокурора не належить до виконавчої гілки, тому ця посада не буде підзвітна доповідачеві, якщо її буде створено як елемент виконавчої влади.

Виходячи з вищезазначеного, Україні необхідно ухвалити кілька ключових рішень для розвитку концепції Незалежного національного доповідача:

- Правовий статус (закріплення на законодавчому рівні чи на рівні політики)
- Інституційний статус (парламентський посадовець чи незалежний посадовець, чи змішаний варіант).
- Механізми фінансування (державний бюджет чи міжнародне фінансування, чи змішаний варіант).
- Обсяг мандата (лише торгівля людьми чи торгівля людьми та пов'язані з нею питання).
- Зв'язок з наявним Омбудсменом.

Ці питання розглядаються нижче в рекомендаціях щодо розробки ролі ННД.

9.2 Рекомендації для України: Створення посади Національного доповідача з питань протидії торгівлі людьми

Наведені нижче рекомендації ґрунтуються на порівняльному аналізі п'яти усталених моделей доповідачів – Нідерландів, Великої Британії, Бельгії, Фінляндії та Ірландії – і адаптовано до конкретного конституційного контексту України, її інституційних можливостей, обмежень воєнного часу та траєкторії вступу до ЄС. Вони розглядають кожне з основних питань організації, визначених у попередньому аналізі: правовий статус, інституційний статус, управління, мандат, доступ до даних, звітування, залучення постраждалих, ресурси та міжнародне співробітництво. Слід також зазначити, що ці рекомендації сформульовано відповідно до *Паризьких принципів щодо статусу національних інституцій*. Хоча Паризькі принципи були розроблені для національних інституцій з прав людини, їхні основні вимоги²⁶ безпосередньо поширюються на

²⁶ Мандат, встановлений на законодавчому рівні, незалежність від уряду, плюралізм членства, достатні ресурси та слідчі повноваження

спеціалізовані механізми доповідачів. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмен) є НІПЛ статусу А, що діє у повній відповідності до Паризьких принципів. **Розміщення ННД у структурі Управління Омбудсмена забезпечує новий механізм з дотриманням успадкованих Паризьких принципів та з усталеною системою конституційного захисту, недоступною для будь-якого окремого органу, створеного з нуля.**

Рекомендація 1: Правова основа: Створення первинним законодавством

Функція ННД має бути закріплена в первинному законодавстві: спеціальному законі або змістовних змінах до чинного Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Міністерського указу, урядової постанови чи політичного документа недостатньо. Кожен налагоджений компаратор, розглянутий у цьому дослідженні, ґрунтує функцію доповідача на законодавстві. Установче законодавство має містити щонайменше такі положення:

- Офіційне визначення функції ННД та його статус в структурі Управління Омбудсмена;
- Чітке формулювання про те, що ННД виконує всі функції *незалежно*, і що жоден урядовий чи міністерський орган не може керувати, обмежувати чи втручатися в роботу ННД;
- Мандат, повноваження та зобов'язання щодо звітування ННД (див. Рекомендації 4, 5 та 6);
- Процес призначення, кваліфікаційні критерії, термін та підстави для звільнення керівника підрозділу ННД;
- Механізми фінансування, зокрема принцип, що основний бюджет ННД встановлюється на законодавчому рівні і не підлягає щорічному перегляду на розсуд міністрів;
- Права доступу до даних, закріплені на законодавчому рівні;
- Законодавче зобов'язання уряду офіційно реагувати на звіти та рекомендації ННД.

Рекомендація 2: Інституційний статус: Спеціально визначений підрозділ в структурі Управління Омбудсмена

Функцію ННД слід створити як спеціально визначений підрозділ в структурі Управління Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.²⁷ Це рекомендована модель для України на цьому етапі з наступних причин.

По-перше, незалежність Омбудсмена конституційно гарантується Статтею 4 установчого закону і не може бути припинена або обмежена навіть під час воєнного стану чи розпуску парламенту. По-друге, Омбудсмен вже звітує безпосередньо перед Верховною Радою, що створює канал парламентської підзвітності, якого вимагає ННД. По-третє, Управління має чинну адміністративну інфраструктуру (приміщення, закупівлі, нарахування заробітної плати, юридичні послуги), яку новоствореному самостійному органу довелося би будувати з нуля, що є нереалістичною пропозицією, враховуючи обмеженість ресурсів воєнного часу. Фінська модель демонструє, що вбудований доповідач може бути повністю операційно

²⁷ <https://ombudsman.gov.ua/about>

незалежним, незважаючи на спільне використання адміністративної інфраструктури, за умови, що закон чітко визначає функціональну автономію.

Наведені нижче структурні умови мають бути гарантовані в установчому законодавстві, щоб вбудована модель не ставила під загрозу незалежність:

- Підрозділ ННД повинен мати **окрему статтю фінансування**, яка буде закріплена в загальному фінансуванні Омбудсмена і не може бути перерозподілена адміністрацією Омбудсмена на інші пріоритети;
- Персонал підрозділу ННД **наймається керівником підрозділу ННД**, який працює в рамках системи працевлаштування, прийнятої в Управлінні Омбудсмена. Трудові договори офіційно укладаються через адміністративні структури Омбудсмена, але всі рішення щодо найму, щоденне управління та керівництво персоналом покладаються виключно на керівника підрозділу ННД. Омбудсмен не має жодних повноважень щодо складу чи керівництва співробітниками ННД;
- Керівник підрозділу ННД повинен мати повноваження визначати власний **план досліджень та звітування** без схвалення Омбудсмена;
- Звіти, підготовлені ННД, **публікуються з дозволу ННД** та подаються безпосередньо до Парламенту; вони не публікуються через офіс Омбудсмена і не підлягають рецензуванню чи змінам з боку Омбудсмена.

Важливо: ННД здійснює моніторинг державних заходів з протидії торгівлі людьми, зокрема діяльності Міністерства соціальної політики як національного координатора. ННД не має бути підзвітним, консультуватися або будь-яким чином контролюватися Міністерством соціальної політики чи будь-яким іншим органом виконавчої влади, моніторинг роботи якого він здійснює. Управління Омбудсмена надає лише інфраструктурну підтримку; ННД має фактичні відносини підзвітності виключно з Верховною Радою.

Рекомендація 3: Управління та призначення: Керівник підрозділу ННД

Керівник підрозділу ННД є публічним обличчям цієї функції як на національному, так і на міжнародному рівні.

Процес призначення: Керівника слід обирати через відкритий конкурсний процес, що проводиться Управлінням Омбудсмена. Після конкурсу Омбудсмен призначає керівника, і це призначення затверджується постановою Верховної Ради. Цей двоетапний процес поєднує інституційний досвід Омбудсмена у визначенні відповідних кандидатів з демократичною легітимністю парламентського схвалення, запобігаючи односторонньому втручання виконавчої влади і водночас зберігаючи відбір у межах інституцій з прав людини.

Кваліфікаційні критерії (мають бути встановлені законом): Керівник повинен мати вищу освіту та демонструвати суттєвий досвід у сфері торгівлі людьми, бажано завдяки досвіду роботи в академічній сфері чи громадянському суспільстві/НУО.

Період перебування на посаді: П'ять років, з можливістю одноразового продовження, максимальний загальний термін каденції – десять років. П'ятирічний термін забезпечує захист від короткострокового політичного тиску. Можливість лише одноразового

продовження терміну на посаді перешкоджає поступовому зближенню з урядовими суб'єктами, що з часом може непомітно поставити під загрозу незалежність.

Підстави для звільнення (чітко визначені законом): Керівника може бути звільнено з тих самих підстав та за тією самою процедурою, що застосовуються до звільнення державного службовця еквівалентного рангу згідно з законодавством України.

Винагорода: Встановлено законом на рівні, що відповідає рангу та суспільній важливості посади, і не підлягає коригуванню на розсуд міністра.

Рекомендація 4: Мандат і функції

Мандат ННД має бути змодельований головним чином за підходом ірландської IHREC з додатковими елементами, запозиченими з фінської та голландської моделей. Основна увага має зосереджуватись на торгівлі людьми та експлуатації дітей. Установчий закон має покласти на ННД такі функції:

- Моніторинг та оцінка виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань щодо протидії торгівлі людьми, зокрема згідно з Директивою ЄС 2011/36/ЄС (зі змінами), Конвенцією Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми та Палермським протоколом;
- Оцінка тенденцій у торгівлі людьми та експлуатації дітей, зокрема шляхом збору та аналізу даних у співпраці з організаціями громадянського суспільства;
- Публікація незалежних звітів і надання фактологічно обґрунтованих рекомендацій щодо політики Верховній Раді, Кабінету Міністрів та будь-якому відповідному міністерству чи державному органу;
- Надання **експертних висновків в активних кримінальних або адміністративних провадженнях**, які стосуються торгівлі людьми, на запит суду або органу прокуратури. Модель фінського Омбудсмена демонструє цінність цієї функції: вона надає органу моніторингу наглядові повноваження в окремих справах, не вимагаючи від нього ведення справ, а також гарантує, що складні провадження щодо торгівлі людьми можуть скористатися спеціалізованими інституційними експертними знаннями;
- Взаємодія з громадянським суспільством, НУО, міжнародними організаціями та Консультативною групою з питань життєвого досвіду для забезпечення того, щоб моніторинг ґрунтувався на реаліях першої лінії;
- **Офіційні та обов'язкові консультації** у законодавчому процесі щодо будь-якого законопроєкту, який стосується торгівлі людьми, експлуатації дітей або безпосередньо пов'язаних з ними сфер, зокрема міграції, надання притулку та регулювання умов праці. Це зобов'язання має бути законодавчо закріплене в процедурних правилах, а не обмежуватись конвенцією.

Обмеження сфери діяльності: ННД не займатиметься окремими справами жертв, не надаватиме послуги безпосередньої підтримки жертвам і не проводитиме кримінальні розслідування. Ця межа є навмисною та відображає системну моніторингову роль ННД.

Рекомендація 5: Доступ до даних: Законодавчі повноваження

Відсутність єдиної національної системи даних про торгівлю людьми є однією з найсуттєвіших структурних слабких сторін України у боротьбі з торгівлею людьми. ННД не може функціонувати як ефективний моніторинговий орган без достовірних комплексних даних. Установче законодавство має створювати права доступу до даних, що підлягають обов'язковому виконанню, а не покладатися на добровільну співпрацю – підхід, який постійно обмежує ірландську, голландську та британську моделі.

Законодавство має передбачати, що:

- Усі відповідні органи **зобов'язані надавати ННД дані, статистику, звіти про справи (в анонімній формі) та наявну інформацію**, потрібну ННД для виконання його мандата.
- Це зобов'язання застосовується **незважаючи на будь-які положення про секретність чи конфіденційність** в іншому законодавстві, з урахуванням лише вузько визначених винятків, пов'язаних з національною безпекою.
- **Офіс Генерального прокурора**, який не належить до виконавчої гілки влади згідно з конституційним устроєм України, має бути конкретно та чітко названий в положенні про доступ до даних, щоб не можна було стверджувати, що такий підхід виходить за межі зобов'язання;
- Дані, що передаються ННД для потреб моніторингу, можуть використовуватися лише для цих цілей і підпадають під дію всіх чинних законодавчих актів про захист даних;
- Якщо організація відмовляється надати запитувані дані або не надає їх, ННД може поінформувати про цю відмову Верховну Раду у своєму щорічному звіті.

Рекомендація 6: Звітування: частота, формат та парламентська підзвітність

Щорічний звіт оцінки: ННД має публікувати щорічний звіт з оцінкою виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань щодо протидії торгівлі людьми. Звіт має подаватись безпосередньо до Верховної Ради та одночасно публікуватись на веб-сайті ННД. Жоден міністр чи державний орган не може рецензувати, змінювати або затримувати публікацію до того, як вона надійде до Парламенту; повноваження щодо редагування відсутні.

Тематичний звіт (кожні 18 місяців): Окрім щорічного звіту, ННД має готувати тематичний звіт кожні 18 місяців на тему, обрану ННД на власний розсуд. Вибір теми залишається за керівником підрозділу ННД і не підлягає затвердженню будь-яким зовнішнім органом. Це відображає бельгійську модель центру MUGIA, в якій щорічний незалежний звіт присвячується конкретному явищу, і спирається на практику нідерландського Доповідача щодо періодичних публікацій з детальним аналізом.

Зобов'язання уряду реагувати: Установчий закон має вимагати від Кабінету Міністрів надання офіційної письмової відповіді на щорічний звіт ННД протягом 90 днів з моменту його подання до Парламенту. У відповіді необхідно розглянути кожну рекомендацію і обґрунтовано зазначити, чи вона приймається, відхиляється чи перебуває на розгляді.

Участь Парламенту: Керівник ННД має щорічно виступати перед відповідним комітетом Верховної Ради для представлення висновків.

Рекомендація 7: Залучення постраждалих: Група з питань життєвого досвіду, передбачена законодавством

Залучення постраждалих має бути закладено в установчий закон як структурне зобов'язання, а не залишатися на розсуд чинного керівника. Кожен з компараторів у цьому дослідженні або створив, або активно працює над створенням формальних механізмів для врахування інформації від постраждалих осіб. Законодавство має передбачати, що:

- **Консультативна група з питань життєвого досвіду**, створена як офіційний дорадчий орган підрозділу ННД, що складається щонайменше з чотирьох осіб, які мають особистий життєвий досвід, пов'язаний з торгівлею людьми або експлуатацією дітей;
- Члени групи мають отримувати **винагороду** за свою участь у дослідницькій, консультаційній і дорадчій роботі;
- Склад групи має переглядатися на постійній основі, щоб забезпечити доступність для осіб на різних етапах відновлення, з наданням відповідної підтримки, яка враховує травматичний досвід;
- Члени групи повинні мати можливість анонімно брати участь у будь-яких публічних заходах ННД.

Рекомендація 8: Ресурси та бюджет

Довіра та ефективність ННД залежать від належного, передбачуваного та незалежного фінансування.

Базовий бюджет, передбачений на законодавчому рівні: Установче законодавство має встановити базовий бюджет ННД як окрему статтю в межах національного бюджету на законодавчому рівні на багаторічний період відповідно до парламентського бюджетного циклу, і цей бюджет не повинен підлягати щорічному перегляду міністерствами. Верховна Рада, а не Кабінет Міністрів, має бути органом, який затверджує будь-які зміни до розподілу бюджету ННД.

Додаткове фінансування: Закон має чітко уповноважити ННД на отримання грантів та фінансування проєктів від міжнародних організацій, зокрема Європейської Комісії, МОМ, ОБСЄ, Ради Європи та еквівалентних донорів, але це додаткове фінансування не повинно зменшувати базовий бюджет, передбачений законодавством. З огляду на поточний фінансовий тиск в Україні, це положення є не другорядним благом, а операційною необхідністю.

Початковий мінімальний штатний розрахунок для підрозділу ННД:

- **Керівник підрозділу ННД** – старший експерт з питань протидії торгівлі людьми; ключова публічна особа на національному та міжнародному рівнях
- **Юрист-дослідник** – відповідає за моніторинг законодавства, аналіз міжнародних зобов'язань та експертну роботу у провадженнях
- **Аналітик даних** – відповідає за збір даних, статистичний аналіз та координацію з відомствами, що володіють даними

- **Відповідальний за партнерство та комунікацію** – відповідає за зв'язки з громадянським суспільством, координацію роботи Групи з питань життєвого досвіду, міжнародну взаємодію та комунікацію з громадськістю.

Наведена нижче діаграма ілюструє запропоновані взаємовідносини управління та підзвітності підрозділу ННД.



Скорочення: ОГП = Офіс Генерального прокурора; НСС = Національна соціальна служба України; МСП = Міністерство соціальної політики; МОЗ = Міністерство охорони здоров'я; ДСА = Державна судова адміністрація; МО = Міжнародні організації.