

ІНСТИТУТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОМБУДСМАНА У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

ГАРГАТ-УКРАЇНЧУК О. М. - кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та криминології Івано-Франківського навчально-наукового юридичного інституту Національного Університету «Одеська юридична академія»
УДК 341.174

ORCID: 0000-0002-1974-1226

ЮРЧИШИН Н.Г. - кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права Івано-Франківського навчально-наукового юридичного інституту Національного Університету «Одеська юридична академія»

ORCID: 0000-0001-7110-5369

DOI 10.32782/LAW.UA.2022.3.26

У статті досліджено актуальні питання щодо інституту Європейського омбудсмана у механізмі захисту прав людини в Європейському Союзі. Сучасна інституційна та правова система Європейського Союзу передбачає наявність механізму позасудового захисту прав громадян, а саме, інституту Європейського омбудсмана. Розглянуто передумови заснування правового інституту євроомбудсмана, а також визначено загальні тенденції розвитку даного правового інституту. Визначено, що на рівні Європейського Союзу Омбудсман є незалежним та неупередженим органом, який розслідує скарги на неправомірну діяльність інститутів, органів та агенцій ЄС. У статті визначено повноваження Омбудсмана, які витікають із Правил процедури Європейського Омбудсмана. Досліджено питання, які стосуються функцій Омбудсмана.

Проаналізовано особливості процедури звернення зі скаргою до Європейського омбудсмана. Окрім цього, визначено гарантії незалежності Омбудсмана та роль даного органу в механізмі захисту прав громадян Європейського Союзу.

У статті описана процедура звернення до Омбудсмана зі скаргою: визначено суб'єктний склад, проаналізовано змістові вимоги до скарги (предметом скарги може бути тільки наявність адміністративних порушень з боку інститутів, органів, агенцій Європейського Союзу).

Досліджено, що останнім часом спостерігається зростання ролі Омбудсмана в механізмі захисту прав громадян Європейського Союзу, розширення сфер повноважень. Не залишається поза увагою Омбудсмана події, пов'язані із пандемією COVID-19, а саме активно вивчається робота Європейського центру з профілактики та контролю захворювань (ECDC) та здійснюється співпраця з останнім.

Ключові слова: права людини в Європейському Союзі, захист прав громадян Європейського Союзу, омбудсман Європейського Союзу, незалежність Омбудсмана, гарантії незалежності Омбудсмана, процедура подання скарги до Євроомбудсмана.

Постановка проблеми

У системі гарантій прав і свобод людини та громадянина у сучасних демократичних державах світу важливе місце займає інститут уповноваженого у правах людини (омбудсмана). Омбудсман є спеціальною посадовою особою, до компетенції якої належить розгляд звернень громадян, іноземців та осіб без громадянства щодо порушення прав людини з боку державних органів та посадових осіб. Це незалежна посадова особа, що виступає свого роду посередником, здебільшого, в адміністративних справах, здійснює контроль за додержанням прав людини та уповноважена з цією метою проводити розслідуван-

ня, рекомендувати коригуючі дії та подавати доповіді або звіти.

В умовах сьогодення, авторитет розглядуваного інституту зростає і це пояснюється певними чинниками. В умовах інтеграційних процесів та глобалізації, а також розширення повноважень сучасних держав у сфері захисту прав людини, утворюються нові посадові особи і органи, які наділяються особливими функціями у даній сфері. Як наслідок, виникає потреба у інституційних змінах сучасних міжнародних механізмів захисту та забезпечення прав людини. У цьому аспекті, міжнародна спільнота через свої політико-правові інститути приділяє все більшу увагу правам людини, гарантіям їх забезпечення.

Євроінтеграційні процеси, що мають місце у світі і у Європі, зокрема, збагачення і універсалізація каталогу прав і свобод людини і громадянина, їх гарантій на національному і міжнародному рівні сприяли популяризації ідеї створення інституту Омбудсмана Європейського Союзу, головним завданням якого було б забезпечення прав і свобод громадян держав-членів Європейської спільноти. З огляду на це виникає потреба у ретельному дослідженні особливостей діяльності Омбудсмана Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Дослідженням правового інституту Омбудсмана Європейського Союзу та особливостей його діяльності на різних рівнях науково пізнання займалося багато науковців. Теоретичну основу нашого наукового доробку склали праці Л. О. Антонюк, С. В. Банаха, К. Г. Боберської, К. О. Закоморної, С. В. Книша, О. О. Майданник, О. В. Марцеляка тощо.

Формулювання завдання

Мета дослідження – розкрити питання ролі та значення інституту Європейського омбудсмана у механізмі захисту прав людини в Європейському Союзі та виокремити його особливості.

Наукова новизна полягає в теоретичному осмисленні правового статусу Європейського омбудсмана та його загальній харак-

теристиці з точки зору юридичного підходу та практики застосування.

Методологія дослідження

Провідними підходами дослідження стали формально-логічний (догматичний), історико-описовий та юридичний методи наукового пізнання. При дослідженні особливостей функціонування інституту Європейського омбудсмана використовується як формально-логічний так і юридичний метод наукового дослідження. Окрім цього, при з'ясуванні функцій та процедури звернення до даного органу, використовується юридичний метод наукового пізнання. За допомогою нього виявляються закономірності та виводяться поняття. Водночас, формально-логічний (догматичний) метод, полягає в логічній послідовності викладу міркувань, у дотриманні законів (тотожності, несуперечності, виключення третього, достатньої підстави) та правил формальної логіки.

Виклад основних положень

Внаслідок розширення Європейського Союзу та збільшення кількості його держав-членів виникла потреба у новій, оперативній та більш ефективній формі управління.

За останні декілька років склалася ситуація, коли новий інституційний склад вступив у протиріччя зі старою формою управління Євросоюзом, постала інституційна криза. Потрібно було провести інституційну реформу. Тому, із набуттям чинності Лісабонського договору 01.12.2009 року розпочався новий період у розвитку Європейського Союзу. Даним договором внесено ряд суттєвих змін у засади функціонування ЄС в цілому. Так, ЄС набув міжнародної правосуб'єктності, змінився механізм ухвалення рішень та відбулись нововведення в інституційній сфері. Запроваджено нові керівні посади – Президент Європейської Ради та Високий представник з питань закордонних справ і безпекової політики, а також утворено новий орган – Європейська служба зовнішньої діяльності. Положення Лісабонського договору передбачають ряд суттєвих змін, спрямованих на посилення інституцій ЄС, зокрема, й Європейського омбудсмана.

Посада європейського омбудсмана запроваджена Договором про Європейський Союз. На сьогодні інститут омбудсмана набув самостійного юридичного статусу. На рівні ЄС Омбудсман є незалежним та неупередженим органом Європейського Союзу, який розслідує скарги на неправомірну діяльність інститутів, органів та агенцій ЄС. Тільки Суд Європейського Союзу, діючи в його судовій якості, не входить до повноважень Омбудсмана. Омбудсман може виявити неправильне управління, якщо установа не дотримується основних прав, правових норм або принципів [1].

На підтвердження цього, у статті 43 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачено, що кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право звертатися до Європейського Омбудсмана у випадках неналежного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу, за винятком Суду Європейського Союзу під час виконання ним своїх судових функцій [2]. Дана стаття Договору визначила сферу діяльності Омбудсмана. З цього приводу, С. В. Книш зазначає, що ці положення Договору передбачають досить гнучку модель статусу Європейського Омбудсмана, покликаною забезпечити компромісність та консолідацію, на чому і ґрунтується функціонування Європейського Союзу [3, с. 188].

Омбудсман призначається Європейським Парламентом після кожних виборів у Європейський Парламент на строк його повноважень. Він має право на повторне призначення. Кандидатом може бути особа, яка є громадянином Союзу, наділена всім комплексом громадянських та політичних прав, є незалежною і відповідає умовам, які передбачені для вищих судових посад у своїй країні, чи має визнану компетенцію та досвід для виконання обов'язків Омбудсмана [4, с. 49-50].

Повноваження Європейського Омбудсмана зазначені у Правилах процедури Європейського Омбудсмана (Регламенту) [5, с. 16]. До повноважень Омбудсмана ЄС належить: 1. приймати та розглядати скарги від громадян та резидентів ЄС, а також юридичних осіб, розташованих на території ЄС, на адміністра-

тивні порушення в усіх інституціях та установах Союзу за виключенням Європейського Суду Справедливості та Загального Суду; 2. проводити розслідування на підставі скарги або за власною ініціативою; 3. у випадку виявлення порушення, сповіщати установу і надсилати їй свої рекомендації [5, с. 16].

Аналіз вищезазначених повноважень Омбудсмана надає можливість виокремити наступні його функції:

1. Захист основних прав громадян.
2. Забезпечення прозорості та відкритості інституційного механізму ЄС.
3. Поліпшення якості послуг, що надаються установами ЄС.
4. Забезпечення дотримання правових норм.
5. Захист прав працівників в установах [6, с. 40].

Як зазначалось вище, Європейський омбудсман, що обирається Європейським парламентом, уповноважений одержувати від кожного громадянина Союзу або від кожної фізичної або юридичної особи, що проживає або має свою юридичну адресу в державі-члені, скарги щодо випадків порушення порядку управління в діяльності інститутів, органів або установ Союзу, крім Суду Європейського Союзу при здійсненні ним своїх юрисдикційних функцій. Заявник може подати скаргу протягом двох років з дня усвідомлення фактів, на яких вона ґрунтується і лише після першого звернення до відповідної установи ЄС, щоб спробувати вирішити це питання самостійно.

Слід зазначити, що із кожним роком кількість звернень до Європейського омбудсмана зростає. Однією із причин цього є можливість подати скаргу в електронному вигляді. Такий спрощений порядок подачі заяви надає пересічним громадянам можливість уникнути зайвої бюрократії, а тому є на сьогодні однією з найпоширеніших форм звернення до Омбудсмана ЄС.

Омбудсман за своєю власною ініціативою або на підставі скарг, представлених йому безпосередньо або через члена Європейського парламенту, проводить розслідування, які вважає обґрунтованими, якщо тільки ствердженні факти не є або не були об'єктом судової процедури. Якщо Омбудсман конста-

тував випадок порушення порядку управління, він звертається до відповідних інститутів, органів або установ, які мають у розпорядженні тримісячний строк на подання йому свого висновку [6, с. 41].

В подальшому, Омбудсман направляє свою доповідь Європейському парламенту й відповідному інституту, органу або установі. Особа, що звернулася зі скаргою, інформується про результат цих розслідувань. Щорічні доповіді Омбудсмана у Європарламенті являють собою особливі важелі впливу на діяльність органу, проти якого подано скаргу. Однак, як бачимо, рішення Європейського Омбудсмана не мають юридично обов'язкової сили. Вони носять лише рекомендаційний характер. Вони приймаються у формі висновків і втілюються в актах інститутів ЄС, яким надійшов висновок від Омбудсмена і які встановлюють відповідні правила в якості обов'язкових приписів.

Разом з тим, роль та значення Європейського омбудсмана має у прийнятті подальших стратегій його діяльності. Так, у листопаді 2020 року було опубліковано Стратегію діяльності Омбудсмана до 2024 року. Даний документ підкреслює зростання ролі Омбудсмана в механізмі захисту прав та свобод громадян ЄС (фізичних та юридичних осіб) та розширення напрямів діяльності досліджуваного інституту. Дана стратегія спрямована на досягнення чотирьох цілей:

1) стійкий позитивний вплив на адміністрацію ЄС, включаючи посилення співпраці та діалогу з інституціями ЄС;

2) постійна актуальність роботи Омбудсмана у реальному житті – виявлення системних тенденцій у державному управлінні на рівні ЄС та на національному рівні та оцінка їх наслідків для європейської демократії;

3) підвищення обізнаності громадян про роботу Омбудсмана – залучення зацікавлених осіб, а саме організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації тощо;

4) подальше підвищення ефективності роботи Омбудсмана – структурування офісу, робочих процесів та інформаційно-пропагандистської діяльності у гнучкій та адаптивній формі [7, 263].

Не залишається осторонь Омбудсман щодо подій, пов'язаних із пандемією

COVID-19. Євроомбудсман здійснив аналіз наявного досвіду та політики щодо боротьби з COVID-19 на національному та наднаціональному рівнях у країнах-членах ЄС. Окрім цього, він вивчає роботу Європейського центру з профілактики та контролю захворювань. Це розслідування зосереджено на ролі Центру у зборі та передачі інформації про COVID-19. Євроомбудсман здійснює тісну співпрацю з головними інституціями Євросоюзу. Так наприклад, Європейська Комісія висуває пропозиції щодо надання більших повноважень Центру, Омбудсмен сподівається, що проведене розслідування може допомогти визначити деякі проблеми, які могли заважати Центру впоратись із пандемією. Також було розглянуто питання взаємодії Центру з відповідними органами держав-членів ЄС, а також міжнародними організаціями та органами влади за межами ЄС, а також прозорості цієї співпраці [7, 263].

Висновки

Підводячи підсумки нашого дослідження, можна дійти висновку про те, що інститут Євроомбудсмана відіграє ключову роль у захисті прав громадян Європейського Союзу. Роль й соціальне призначення Євроомбудсмана проявляється через функції, які дозволяють визначити його сутність, видову характеристику, характер та основні нормативно-регламентовані напрями його діяльності та надають можливість найбільш чітко розкрити сутність політико-правової природи цього інституту. При цьому він виконує широкі контрольні функції, що сприяють удосконаленню механізму державного регулювання й покращенню адміністративної практики. Однак, в умовах сьогодення, на теренах Європейського Союзу існує проблема недостатності повноважень Європейського Омбудсмена у механізмі захисту прав людини, оскільки сфера його діяльності окреслена виключними повноваженнями у сфері захисту й поновлення порушених прав людини й громадянина, попередження й прискання їх порушень з боку органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, у зв'язку з чим, даний орган все ще знаходиться на стадії розвитку та удосконалення.

Література

Офіційний сайт Європейського Омбудсмена. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11134#/page/5>.

Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf>.

Книш С. В. Передумови запровадження інституту омбудсмена Європейського Союзу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 185-188.

Банах С. В. Функції омбудсманів у сучасному світі: [монографія]. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 196 с.

Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties of 9 March 1994. Official Journal. L 113. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0262&from=GA>.

Маринів І. І. Роль Європейського омбудсмена щодо захисту прав громадян ЄС та забезпечення належного управління інституційного механізму Європейського Союзу. *Право та інновації*. 2020. № 3. С. 38-45.

Асірян С., Кахнова М. Роль Євроомбудсмена в контролі за дотриманням прав і свобод громадян ЄС: аналітичний огляд. *Підприємництво, господарство і право: Науково-практичний господарсько-правовий журнал*. 2021/1. № 1. С. 260-264.

*Yurchyshyn N. G.
candidate of legal sciences, associate professor
of the department of international, constitutional
and administrative law of the Ivano-Frankivsk
educational and scientific legal institute of the
National University
«Odesa Law Academy»
e-mail: nataliur1980@gmail.com*

**INSTITUTE OF THE EUROPEAN
OMBUDSMAN IN THE MECHANISM FOR
THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS
IN THE EUROPEAN UNION**

The article examines current issues regarding the institution of the European Ombuds-

man in the mechanism of human rights protection in the European Union. The modern institutional and legal system of the European Union provides for the existence of a mechanism for extrajudicial protection of citizens' rights, namely, the institution of the European Ombudsman. The prerequisites for the establishment of the legal institution of the European ombudsman are considered, and the general trends of the development of this legal institution are also determined. It was determined that at the level of the European Union, the Ombudsman is an independent and impartial body that investigates complaints about the illegal activities of EU institutions, bodies and agencies. The article defines the powers of the Ombudsman, which derive from the Rules of Procedure of the European Ombudsman. Issues related to the Ombudsman's functions were studied. Considerable attention is paid to the practice of the European Ombudsman, especially in the aspect of ensuring proper management of the institutional mechanism on the basis of the annual report.

The article describes the procedure for applying to the Ombudsman with a complaint: the subject composition is determined, the content requirements for the complaint are analyzed (the subject of the complaint can only be the presence of administrative violations by institutions, bodies, agencies of the European Union).

It has been studied that recently there has been an increase in the role of the Ombudsman in the mechanism of protection of the rights of citizens of the European Union, the expansion of spheres of authority. Events related to the COVID-19 pandemic are not left out of the Ombudsman's attention, namely, the work of the European Center for Disease Prevention and Control (ECDC) is being actively studied and cooperation with the latter is carried out.

Keywords: human rights in the European Union, protection of the rights of citizens of the European Union, the Ombudsman of the European Union, the independence of the Ombudsman, guarantees of the independence of the Ombudsman, the procedure for submitting a complaint to the European Ombudsman.