

УДК 341.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.44>**Сюзанна Асірян,**

канд. юрид. наук,

асистент кафедри права Європейського Союзу

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Марина Кахнова,

студентка

Інституту прокуратури і кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РОЛЬ ЄВРООМБУДСМАНА В КОНТРОЛІ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ЄС: АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

Авторами визначено елементи незалежності Омбудсмана. Підкреслено важливість існування ускладненої процедури усунення Уповноваженого з прав людини ЄС, самостійності у прийнятті рішень, існуванні вимог щодо несумісності та матеріальних гарантій, що дозволяють уникнути корупційних ризиків у його діяльності.

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

Наголошено на необхідності дотримання процесуальних вимог скаржником (можливість ідентифікації особи-скаржника, дотримання строку подання скарги, подання скарги будь-якою з 24 офіційних мов ЄС, наявність попереднього, прямого звернення до зацікавлених інституцій та органів, що, на думку авторів, підкреслює субсидіарний характер Омбудсмана). На підставі аналізу Щорічного звіту Євроомбудсмана зроблено висновок, що більшість скарг стосується не порушень прав та свобод громадян ЄС, а доступу до інформації та документів, культури надання адміністративних послуг з боку інститутів, органів, агенцій ЄС (наприклад, привітність посадових осіб до громадян, своєчасність надання послуг), правильність застосування дискреційних повноважень. Висвітлено роль Євроомбудсмана у забезпеченні прозорості «дорадчих органів», які впливають на розвиток політики ЄС. Розглянуто етичні питання та конфлікт інтересів з боку посадовців ЄС як предмет скарги до Омбудсмана.

Проаналізовано діяльність Омбудсмана щодо подій, пов'язаних із пандемією COVID-19, зокрема розслідування щодо ролі ECDC у зборі та передачі інформації про COVID-19. Оскільки Європейська Комісія висуває пропозиції щодо надання більших повноважень ECDC, Омбудсман сподівається, що його розслідування може допомогти визначити деякі проблеми, які могли заважати ECDC впоратись із пандемією.

Ключові слова: захист прав громадян ЄС, незалежність Омбудсмана, гарантії незалежності Омбудсмана, процедура подання скарги до Євроомбудсмана, Щорічний звіт Омбудсмана.

Постановка проблеми. З огляду на тенденції зростання ролі Омбудсмана як спеціалізованого, одноособового органу ЄС виникає потреба у ретельному дослідженні особливостей його діяльності. З аналізу Щорічного звіту випливає, що більшість звернень не відповідають матеріальним (змістовим) та процесуальним вимогам, які висуваються до скарг, що подаються до Офісу Омбудсмана, а тому виникає потреба в аналізі процедури подання скарги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут Омбудсмана був предметом дослідження таких вчених: Антонюк Л. (Омбудсман у вітчизняній практиці та практиці ЄС), Банах С. (функції Омбудсманів

у сучасному світі), Бойцова В. (правовий інститут Омбудсмана в системі взаємодії держави та громадянського суспільства), Кікіш С. (Омбудсман як альтернативний спосіб захисту прав людини), Радишевська О. (функціональна європеїзація у сфері захисту прав людини: нова роль Омбудсмана щодо maladministration).

Постановка завдання. Головна мета даної статті – детально проаналізувати процедуру звернення зі скаргю до Омбудсмана та визначити певні особливості, пов'язані з цим. Другою, не менш важливою, метою є визначення гарантій незалежності Омбудсмана та з'ясування ролі даного органу в механізмі захисту прав громадян ЄС.

Виклад основного матеріалу. Договором про Європейський Союз 1992 року вперше було передбачено посаду Уповноваженого з прав людини Європейського Союзу (далі – Омбудсман), яка за своєю суттю є спеціалізованим, одноособовим органом ЄС. Нині правова основа діяльності Євроомбудсмана складається з Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) та рішення Європейського парламенту «Про правила та загальні умови регулювання виконання обов'язків омбудсмана» (далі – Статут Омбудсмана) від 09.03.1994 року.

Так, стаття 43 ДФЄС передбачає, 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» [1].

Омбудсман призначається після кожних виборів до Європарламенту з правом бути переобраним на повторний строк. Незалежність Омбудсмана забезпечується такими гарантіями:

1. Усунення з посади можливе Судом ЄС за поданням Європейського парламенту лише у разі невідповідності займаний посаді або вчинення серйозного проступку. Дане положення захищає Уповноваженого ЄС з прав людини від можливих зловживань з боку посадових осіб ЄС. Наприклад, Статутом Омбудсмана висуваються такі вимоги до кандидата на дану посаду: наявність громадянства Союзу, володіння всім комплексом цивільних і політичних прав, незалежність, відповідність умовам, передбаченим для вищих судових посад у своїй країні; кандидат повинен мати визнану компетенцію та досвід для виконання обов'язків Омбудсмана [2]. У разі, якщо в процесі виконання обов'язків особа перестає відповідати зазначеним вище критеріям, вона може бути усунута Судом ЄС. Слід зазначити, що така процедура усунення Омбудсмана жодного разу не була застосована.

2. Під час виконання посадових обов'язків він не звертається за вказівками та не приймає їх від жодного уряду, установи, органу, служби або організації. Дане положення гарантує самостійність Омбудсману у прийнятті рішень та усуненні корупційних ризиків.

3. Вимоги щодо несумісності, а саме заборона протягом строку перебування на посаді займатися жодною іншою оплачуваною або неоплачуваною професійною діяльністю, задля усунення конфлікту інтересів,

тобто суперечностей між приватними інтересами та службовими.

4. Матеріальними гарантіями незалежності Євроомбудсмана є винагорода, пенсія, що за розміром прирівнюються до пенсії судді Суду ЄС. Крім цього, до Омбудсмана, посадових осіб та службовців його секретаріату будуть застосовуватися окремі статті Протоколу про привілеї та імунітети ЄС, а саме ті, що передбачають звільнення від національних податків на заробітну плату, що виплачується Союзом, та звільнення від податків на рухоме майно, яке належить особам, зазначеним вище, і знаходиться на території держави проживання [3]. Бюджет Омбудсмана є самостійним розділом бюджету ЄС. Останній у свою чергу може бути розподілений на три напрями. Перший напрям – заробітна плата, надбавки та інші витрати пов'язані з персоналом. Другий напрям – будівлі, меблі, обладнання та інші операційні витрати. Третій напрям – загальні витрати на функції, які виконує заклад.

Процедура звернення до європейського Омбудсмана детальним чином регламентована в Статуті омбудсмана, аналіз зазначених положень дозволяє нам виокремити найбільш значущі риси, які притаманні даній процедурі.

По-перше, суб'єктом звернення є будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс у будь-якій державі-члені Союзу.

По-друге, скарга може бути подана безпосередньо Омбудсману або через будь-якого депутата Європейського Парламенту.

По-третє, змістом скарги має бути наявність, на думку заявника, порушення порядку управління діяльністю інститутів або органів ЄС, за винятком Суду ЄС або будь-якого суду першої інстанції, що здійснюють судовий розгляд.

По-четверте, скарга має бути обґрунтованою, адже у разі, якщо Омбудсман, розглядаючи скаргу, дійде висновку, що поданих доказів недостатньо, то він може припинити провадження у справі. До того ж предметом скарги має бути наявність саме адміністративних порушень, які не є предметом судового розгляду з боку інститутів, органів, агенцій ЄС. Омбудсман не може розслідувати скарги на національні, регіональні чи місцеві органи влади в державах-членах ЄС, навіть коли скарги стосуються питань ЄС; діяльність національних судів або Омбудсманів; скарги на юридичних осіб або фізичних осіб.

Цікаво, що аналіз Щорічного звіту Євроомбудсмана свідчить про те, що в 2019 році близько 1300 скарг (які надходили переважно з Іспанії, Німеччини та Польщі) були

неприйнятними саме через недотримання змістового складника, тобто вони не стосувались порушень з боку інститутів, органів та агенцій ЄС. Ці скарги стосувались насамперед порушень з боку національних, регіональних або місцевих органів, національних або міжнародних судів (наприклад, Європейського суду з прав людини) та приватних юридичних осіб (включаючи авіакомпанії, банки тощо). Іноді громадяни зверталися до Омбудсмана помилково, вважаючи, що даний орган є апеляційним по відношенню до національних або регіональних представництв Омбудсмана в тій або іншій країні [4, с. 34].

Крім цього, статистичні дані свідчать про те, що кількість скарг, розгляд яких в частині змісту не належить до повноважень Омбудсмана, перевищує кількість скарг, що дійсно розглядалися Омбудсманом. Наприклад, у 2019 році таке співвідношення було 1 330 скарг проти 871 [4, с. 35].

Ми вважаємо, що зазначений вище факт свідчить про необхідність підвищення обізнаності громадян ЄС щодо правової природи Омбудсмана, його функціональних обов'язків, залучення представників громадянського суспільства та засобів масової інформації до висвітлення його діяльності.

Також нашу увагу привернув той факт, що 59,7 % скарг у 2019 році були спрямовані проти Європейської Комісії, посадові особи якої так само мають захищати права людини шляхом виявлення систематичних порушень у державах-членах ЄС.

По-п'яте, є певні процесуальні вимоги, які висуваються до скарги, а саме: можливість ідентифікації особи-скаржника (з дотриманням конфіденційності на прохання останнього) та дотримання строку подання скарги (протягом двох років з моменту, коли особі стали відомі факти-порушення прав та/або свобод. Заяву можна подати в електронному вигляді або роздрукувати та надіслати поштою. Важливо, що скарга може бути подана будь-якою з 24 офіційних мов ЄС. До того ж поданню скарги має передувати використання допустимих засобів прямого звернення до зацікавлених інституцій та органів, що, на нашу думку, підкреслює субсидіарний характер Омбудсмана.

Згідно зі Статутцм, отримавши скаргу, Омбудсман зобов'язаний інформувати заінтересований інститут або орган. При цьому у разі, якщо для проведення розслідування є потреба в отриманні необхідної інформації, фізичні/юридичні особи зобов'язані надати відповіді на запит, інакше наслідком ненадання інформації буде звернення до Європарламенту для вжиття відповідних заходів. Якщо порушення дійсно існує, Омбудсман

інформує зацікавлений інститут або орган і надає відповідні рекомендації щодо усунення порушень. Інститут або орган, який отримав подібну інформацію, повинен направити Омбудсману протягом трьох місяців звіт про усунення виявлених порушень. Як бачимо, висновки Омбудсмана, якими оформлюється закінчення розслідування, мають не обов'язковий, а рекомендаційний характер. Незважаючи на це, їх виконання спирається на авторитет досліджуваного інституту та можливість використання важливих примусового виконання висновків за сприянням Європейським Парламентом [2].

Варто зазначити, що більшість скарг, які адресуються Омбудсману, стосуються не порушень прав та свобод громадян ЄС, а доступу до інформації та документів, культури надання адміністративних послуг з боку інститутів, органів, агенцій ЄС (наприклад, привітність посадових осіб до громадян, своєчасність надання послуг), правильності застосування дискреційних повноважень [4, с. 37].

Не менш важливою є роль Євроомбудсмана у забезпеченні прозорості «дорадчих органів», які впливають на розвиток політики ЄС. Наприклад, Омбудсман проводив розслідування, яке стосувалося «Групи Персоналій», яку створила Комісія для порад щодо підтримання досліджень, пов'язаних зі Спільною політикою безпеки та оборони. При цьому скарга стосувалась відсутності прозорості навколо «Групи Персоналій». Омбудсман виявив, що, враховуючи мету групи, повинні застосовуватись такі самі стандарти прозорості, як для типових експертних груп, які консультують Комісію з питань політики. Комісія відреагувала позитивно, зобов'язавшись опублікувати порядок денний, протоколи та учасників цього дорадчого органу, пообіцявши, що в майбутньому для таких груп застосовуватимуться такі ж стандарти прозорості, як і для експертних груп.

Етичні питання та конфлікт інтересів з боку посадовців ЄС також можуть бути предметом скарги до Омбудсмана. Наприклад, у 2009 році Європейський Омбудсман П. Нікіфорос Діамандурос допоміг врегулювати суперечку між Комісією та громадською організацією «Друзі Землі Європи» щодо двох високопосадовців Комісії, які прийняли квитки VIP на Кубок світу з регбі в Парижі від постачальника спортивного одягу. На думку «Друзів Землі Європи», це могло призвести до конфлікту інтересів. Омбудсман запропонував Комісії визнати, що було б краще не дозволяти своїм посадовим особам приймати такі «прояви гостин-

ності». Комісія погодилася з цією пропозицією, і скаржник залишився задоволений її заявою. Пан Діамандурос прокоментував: «Я дуже вітаю позитивну відповідь Комісії на мою дружню пропозицію щодо рішення. Я також вітаю заяву Комісії, що вона оновить свої внутрішні правила щодо прийому подарунків та гостинності. Я закликаю Комісію опублікувати оновлені правила, щоб сприяти зміцненню довіри громадськості до інституцій ЄС» [5].

У листопаді 2020 року під керівництвом Е. О'Рейлі було опубліковано Стратегію діяльності Омбудсмана до 2024 року (European Ombudsman Strategy Towards 2024). Даний документ підкреслює зростання ролі Омбудсмана в механізмі захисту прав та свобод громадян ЄС (фізичних та юридичних осіб) та розширення напрямів діяльності досліджуваного інституту. Так, 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.

Не залишається осторонь Омбудсман щодо подій, пов'язаних із пандемією COVID-19. Так, наприклад, він вивчає роботу Європейського центру з профілактики та контролю захворювань (ECDC). Це розслідування зосереджено на ролі ECDC у зборі та передачі інформації про COVID-19. Оскільки Європейська Комісія висуває пропозиції щодо надання більших повноважень ECDC, Омбудсмен сподівається, що проведене розслідування може допомогти визначити деякі проблеми, які могли заважати ECDC впоратись із пандемією. Також було розглянуто питання взаємодії ECDC з відповідними органами держав-членів ЄС, а також міжнародними організаціями та органами влади за межами ЄС, а також прозорості цієї співпраці. Спираючись на цю перевірку, Омбудсман тепер хоче детальніше розглянути деякі конкретні аспекти роботи ECDC.

Висновки

Виходячи з аналізу правових актів, які регулюють діяльність Уповноваженого з прав людини Європейського Союзу, можна зробити висновок про ключову роль Євроомбудсмана у захисті прав громадян Європейського Союзу.

Гарантіями незалежності Омбудсмана є особлива процедура усунення з посади (що унеможливує усунення з посади «незручного» для європейський посадовців Омбудсмана), самостійність у прийнятті рішень, поширення вимог щодо несумісності, наявність певних матеріальних гарантій.

Певними особливостями характеризується подання скарги до Омбудсмана (змістові та процесуальні особливості). Так, є вимоги щодо суб'єктного складу, предметом скарги може бути лише наявність, на думку заявника, порушення порядку управління діяльністю інститутів або органів ЄС, за винятком Суду ЄС, або будь-якого суду першої інстанції, що здійснюють судовий розгляд. Скарга має бути обґрунтованою. А також є ряд процесуальних вимог до скарги: можливість ідентифікації особи-скаржника (з дотриманням конфіденційності на прохання останнього) та дотримання строку подання скарги (протягом двох років з моменту, коли особи стали відомі факти-порушення прав та/або свобод). Заяву можна подати в електронному вигляді або роздрукувати та надіслати поштою. Важливо, що скарга може бути подана будь-якою з 24 офіційних мов ЄС. До того ж поданню скарги має передувати використання допустимих засобів прямого звернення до зацікавлених інституцій та органів, що, на нашу думку, підкреслює субсидіарний характер Омбудсмана.

Аналіз Щорічного звіту Омбудсмана свідчить, що більшість скарг стосується не порушень прав та свобод громадян ЄС, а доступу до інформації та документів, культури надання адміністративних послуг з боку інститутів, органів, агенцій ЄС (наприклад, привітність посадових осіб до громадян, своєчасність надання послуг), правильності застосування дискреційних повноважень.

Останнім часом спостерігається зростання ролі Омбудсмана в механізмі захисту прав громадян ЄС, розширення сфер відання. Не залишається осторонь Омбудсман щодо подій, пов'язаних із пандемією COVID-19, а саме активно вивчає роботу Європейського центру з профілактики та контролю захворювань (ECDC) та співпрацює з останнім.

У зв'язку з викладеним вище вивчення ролі Євроомбудсмана у контролі за дотри-

манням прав і свобод громадян вимагає подальшого дослідження та вивчення науковцями.

Список використаних джерел:

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf> (дата звернення: 01.12.2020).

2. Решение Европейского Парламента от 9 марта 1994 г. О правилах и обших условиях, регулирующих осуществление обязанностей Омбудсмана. Перевод А.О. Четверикова. URL: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/instituty-i-organy-evropejskogo-soyuza/reshenie-evropejskogo-parlamenta-ot-9-marta-1994-g-o-pravilah-i-obshhih-usloviyah-reguliruyushhih-osushhestvlenie-obyazannostej-ombudsmana-perevod-a-o-chetverikova/> (дата звернення: 01.12.2020).

3. Протокол о привилегиях и иммунитетах Европейского Союза*(1) (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) URL:<https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/uchreditelnye-dokumenty/protokoly-k-uchreditelnym-dogovoram/protokol-7-o-privilegiyah-i-immunitetah-evropejskogo-soyuza/> (дата звернення: 01.12.2020).

4. European Ombudsman Annual Report 2019. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/AnnualReport2019_EN_web_final.pdf

5. Ombudsman achieves friendly solution to complaint about VIP tickets. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/4362> (дата звернення: 01.12.2020).

Syuzanna Asiryan, Maryna Kakhnova. The role of the European Ombudsman in protecting the rights and freedoms of EU citizens: analytical review

The authors identified elements of the ombudsman's independence. The importance of the existence of a complicated procedure for their removal of European Ombudsman was emphasized as well as independence in decision-making, the existence of incompatibility requirements and material guarantees, which can avoid corruption risks in his activities. The procedure for appealing of the Ombudsman was described in detail, namely the complainant's profile was determined and the content requirements for the complaint (only be administrative violations by institutions, bodies, agencies of the European Union can become the subject of the complaint) were analyzed. It was noted that procedural requirements of the complaint (ability to identify the complainant, to meet a deadline for filing a complaint, to file a complaint in any of 24 official EU languages and there should be previous direct appeal to the entitled institutions and bodies), which, according to the authors, emphasizes subsidiary nature of the Ombudsman. Based on the analysis of the Annual Report of the European Ombudsman, it was concluded that most complaints are not concerned with the violations of EU citizens' rights and freedoms, but with the access to information and documents, culture of administrative services provided by EU institutions, bodies (for example, officials' friendly attitude to citizens, timeliness of services) and the correct use of discretionary powers. The role of the European Ombudsman in ensuring the transparency of "advisory bodies" that affect the development of EU policy was determined. Ethical issues and conflicts of interest of EU officials were analyzed as the subject of a complaint to the Ombudsman. The Ombudsman's activities regarding the events related to the COVID-19 pandemic and the investigation into the role of ECDC in the collection and transmission of information on COVID-19, in particular, were also studied. As the European Commission makes proposals to give more power to the ECDC, the Ombudsman hopes that his inquiry can help identify some of the issues that may have prevented the ECDC from tackling the pandemic.

Key words: protection of the rights of EU citizens, independence of the ombudsman, guarantees of the ombudsman's independence, complaint procedure with the European Ombudsman, annual report of the ombudsman.