

Книш С. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту Київського університету права
Національної академії наук України

ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

PREREQUISITES OF INTRODUCING OF INSTITUTE OMBUDSMAN OF EUROPEAN UNION

Стаття присвячена дослідженню причин та умов запровадження інституту омбудсмена в інституційну та правову систему Європейського Союзу. Вивчено історичні та політичні чинники, які вплинули на закріплення інституту омбудсмена Європейського Союзу. Розглянуто шляхи пошуку моделі інституту омбудсмена Європейського Союзу, яка б відповідала інтересам країн Європейського Союзу.

Ключові слова: омбудсмен, права людини, Європейський Союз.

Статья посвящена исследованию причин и условий ввода института омбудсмена в институционную и правовую систему Европейского Союза. Изучены исторические и политические факторы, которые повлияли на закрепление института омбудсмена Европейского Союза. Рассмотрены пути поиска модели института омбудсмена Европейского Союза, которая бы отвечала интересам стран Европейского Союза.

Ключевые слова: омбудсмен, права человека, Европейский Союз.

The article is dedicated to research of reasons and terms of introducing of institute of ombudsman in the institutional system of European Union. There are studied historical and political factors that influenced on fixing of institute of ombudsman. There are considered the ways of search of model of institute of ombudsman of European Union.

Key words: ombudsman, human rights, European Union.

Сучасна інституційна та правова система Європейського Союзу є наслідком триваючої еволюції та трансформації. Право європейських спільнот сформувалося як самостійний правовий порядок, в основу якого покладено право засновницьких договорів, вторинне право та рішення європейських судів.

Виникнення Європейських Співтовариств пов'язувалося найперше з вирішенням економічних питань, збалансуванням наявних диспропорцій між окремими державами та регіонами. Протягом тривалого часу діяльність співтовариств спрямовувалася на економічні відносини, тож закономірно, що населення держав-членів розглядалося насамперед як суб'єкти таких відносин. Тож правове регулювання прав громадян впливало з економічних передумов і не пов'язувалося зі втіленням фундаментальної концепції таких прав. Передбачені Договором про заснування Європейської економічної спільноти 1957 року [1] економічні права трудящих (така назва використовувалася для позначення громадян країн-членів) доповнювалися соціальними правами, що мало на меті створення конкурентного ринку праці.

Починаючи з економічної інтеграції у сфері спільних ринків, сторони перейшли поступово до уніфікації політики та права в інших сферах суспільного життя. Довкола об'єднання економік мало відбутися політичне та юридичне об'єднання. Однак схвалення суспільством економічних досягнень не означало аналогічного сприйняття наднаціональних інституцій, що загальмовувало формування та реалізацію спільної політики та права. Становлення

інституту омбудсмена відбувалося у процесі складної еволюції.

Науковий аналіз правового статусу та функціонування омбудсмена в Європейському Союзі здійснено такими науковцями, як А. Марцеляк, В. Муравйов, А. Усаченко, К. Боберська, К. Закоморна, І. Дідковська, С. Добрянський та інші.

Мета статті полягає у визначенні основних причин формування інституту омбудсмена в Європейському Союзі та аналізі процесу вибору моделі такого інституту, яка би відповідала очікуванням країн-членів Європейського Союзу.

Передумови закріплення інституту омбудсмена Європейського Союзу почали формуватися задовго до остаточного оформлення самого Європейського Союзу у нинішньому форматі. Громадяни країн-членів спільнот до 70-х років ХХ ст. розглядалися як суб'єкти економічних відносин. Хоча вже в 60-х роках у рішеннях Суду Справедливості, який функціонував в межах Спільнот, з'являється позиція про те, що особи у правовій системі спільноти наділяються основоположними правами не лише як учасники економічних відносин, але й як суб'єкти громадянських прав. Зокрема, Суд Справедливості вказав, що основоположні права (в тому числі особисті та політичні) впливають із загальних принципів права спільноти. У справі «Стаудер проти міста Ульм» Суд Справедливості визнав, що повага до основоположних прав є інтегральною частиною загальних принципів права, охоронюваних Судом. Охорона таких прав, натхненна спільними для всіх держав-членів

конституційними традиціями, має бути гарантована у рамках структур і цілей Спільноти [2]. А згодом у справі *Nold* (1974 р.) Суд Справедливості зазначив, що право Спільноти, яке він має тлумачити, виходить зі спільних конституційних традицій держав-членів і під час формування цінностей Спільноти він братиме до уваги конвенції та угоди, укладені з державами-членами, а також Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. [3, с. 19].

Проте держави-члени надалі ставилися до ідеї участі громадян у політичному житті Спільноти досить обережно. Поширеною була думка, що норми установчих договорів не встановлюють прав, на які могли би посилатися чи які б могли реалізовувати громадяни держав-членів. Перші кроки щодо зміни позиції було зроблено в кінці 60-х років ХХ ст., коли Рада Європейської Спільноти у звіті про діяльність Європейських Спільнот висунула концепцію «Європа громадян» [4, с. 605]. Надалі становлення і розвиток Співтовариств не могли відбуватися без урахування інтересів громадян та їх потреб. Конкретними перевагами подальшої інтеграції мали стати вільне пересування територіями держав-членів, запровадження стандартних документів, уніфікація стандартів охорони прав громадян, а також встановлення єдиного громадянства.

Водночас до кінця 70-х років ХХ століття пропозиції формування інституції, покликаної контролювати дотримання прав людини, відкидалися як Європейською Комісією, так і Радою. Комісія зайняла позицію, відповідно до якої необхідності в омбудсмені Європейських Спільнот немає, оскільки громадяни можуть подавати скарги на діяльність Спільнот у Суд, отримувати інформацію в офісах або від депутатів парламенту. Рада визнала, що інституції Спільнот повною мірою поважають основоположні права під час реалізації своїх повноважень, тож на цьому етапі розвитку Співтовариств немає потреби у діяльності омбудсмена, який би перевіряв, чи насправді фактично права не порушуються [4, с. 609]. На фоні зазначеної позиції виконавчих органів Спільнот ініціатива щодо формування громадянських прав та їх захисту перейшла до Європейського Парламенту. Представник Європейського Парламенту Д. Вокер-Сміт звернув увагу на необхідність створення механізмів захисту прав громадян від порушень з боку інституцій Спільнот [5, с. 12]. Така пропозиція відображена в резолюції Європейського Парламенту, прийнятій у 1979 році. Крім того, питання про запровадження інституції омбудсмена піднімалося у Європейському Парламенті ще двічі: в жовтні 1986 року та вересні 1987 року, але належного вирішення не отримало. Європейський парламент підготував і 14 лютого 1984 року схвалив детальний проект Договору про Європейський Союз, проте у ньому про омбудсмена не йшлося.

Цього ж року Європейська Рада створила *ad hoc* Комісію з питання «Європа громадян», до складу якої увійшли представники глав держав і урядів. Ця комісія, названа за прізвищем італійського політика П. Адонніно, вказала на необхідність вирішення

питань щодо контролю кордонів, права проживання, розширення каталогу громадянських прав. Окремо зверталася увага на необхідність прийняття інституційних рішень, спрямованих на забезпечення прав громадян, особливо на запровадження інституту омбудсмена, покликаного самостійно розглядати скарги громадян та наділеного ефективними правовими засобами захисту. Але зазначалося, що напрацьовані в майбутньому положення щодо громадянства та омбудсмена не можуть порушувати балансу відносин між інституціями та органами Спільнот [5, с. 19–21]. Це безпосередньо і привело до нівелювання ідеї омбудсмена та посилення Європейським Парламентом інституту петиції громадян.

Водночас практикою Суду Справедливості введено в обіг у праві Спільнот низку неекономічних прав, таких як право на справедливе правосуддя, право на особисту недоторканність, заборона зворотної дії закону, відновлення прав та відшкодування завданих збитків [4, с. 612].

Загалом 80-ті роки ХХ ст. характеризуються певним затишшям у розвитку Європейських Спільнот, в тому числі у питанні запровадження інституту омбудсмена. Проте велося активне обговорення питання європейського громадянства, покликаного зменшити дистанцію між громадянином та інституціями Європейських Спільнот. Формування у громадян ідеї європейської ідентифікації мало бути поштовхом для подальшої еволюції спільного ринку та трансформування у політичний союз. Солідарність громадян європейських країн мала також сприяти визнанню за ними активного і пасивного виборчого права до Європейського парламенту, а також запровадженню інституту омбудсмена.

Поглиблення інституційної співпраці у межах Європейських Спільнот в економічній сфері неможливе було би без активного включення громадян держав-членів у процес такої співпраці. Досягти ж активності громадян можна було би шляхом визнання громадянина основним творцем спільного європейського простору. Тож концепція європейського громадянина та європейського громадянства мала передувати дискусії щодо запровадження кардинальних змін в устрої Співтовариств.

У 1990 році іспанський прем'єр Ф. Гонсалес представив членам Європейської Ради пропозиції зі включення в новий договір окремого розділу, присвяченого європейському громадянству, норми якого становили би передумови включення громадян у процес інтеграції, хоча усвідомлювалося, що умови їх нового правового статусу не були чітко сформульовані. Вказувалося також на необхідність усунення перешкод вільному пересуванню, доступу до працевлаштування, участі у виборах до представницьких органів як на місцевому, так і європейському рівнях [4, с. 616]. Зазначені пропозиції були підтримані грецькою делегацією. Європейські політики, залучені до реформування устрою Європейських Спільнот, чітко усвідомили, що запровадження європейського громадянства та інших прав потребує сучасного інструменту забезпечення та гарантування

цих прав. Таким дієвим інструментом мав стати інститут омбудсмена, який розглядався невід'ємним елементом сучасного конституціоналізму у національних правових системах держав-членів. Безумовно, потрібна була адаптація цього інституту до умов європейського конституціоналізму. Інститут європейського омбудсмена мав сприяти зміцненню довіри громадян до інституцій Співтовариств.

Звісно, не варто вважати, що європейське громадянство було формальною передумовою запровадження інституту омбудсмена, але в них закладалася одна ідея – ідея спільного європейського простору.

Ще одним викликом, який постав у процесі формування інституту європейського омбудсмена, була різноманітність правових традицій країн-членів.

Підхід у вирішенні конфліктів між громадянином і державою в країнах із континентальною правовою системою, таких як Німеччина чи Франція, ґрунтується на правовому регулюванні прав громадян законодавством, що застосовується органами публічної влади та контролюється судами. Водночас у системі, заснованій на традиції англійського common law, практика доповнює законодавство, а процес правозастосування в індивідуальних ситуаціях здійснюється шляхом досягнення домовленостей між сторонами. Тому адміністративне судочинство не розглядається як необхідність. Скандинавські країни включають риси обох систем, перебуваючи під впливом як концепції common law, так і концепції писаного права [4, с. 617]. Тож можемо констатувати, що єдиної концепції чи правової традиції формування та функціонування інституту омбудсмена в європейських країнах не існувало.

Тож у липні 1990 року Європейський парламент прийняв резолюцію, в якій окреслив стратегію створення Європейського Союзу. У питанні основоположних прав і свобод Європейський парламент визнав необхідність інкорпорування в установах договори положень щодо європейського громадянства [6, с. 5–6]. Напередодні міжнародної установчої конференції зі створення Європейського Союзу, у 1990 році, іспанська делегація представила пропозиції щодо європейського громадянства у вигляді меморандуму. Зі змісту меморандуму випливало, що прийняття каталогу прав громадян нового Європейського Союзу має супроводжуватися формуванням інституцій, спрямованих на гарантування таких прав та відповідальних за їх дотримання та охорону, зокрема, розширення права на петицію до Європейського парламенту, запровадження скарги європейському омбудсмену, до повноважень якого мали належати контроль за дотриманням прав громадян Європейського Союзу та надання допомоги в разі порушення цих прав [7, с. 177]. Іспанська пропозиція ґрунтувалася на нормах Конституції Іспанії 1978 року, відповідно до якої Народний захисник здійснює захист прав особи, передбачених Конституцією [8]. Іспанський омбудсмен як незалежний конституційний орган уповноважений моніторити діяльність органів публічної влади та контролювати дотримання прав і свобод громадян, готувати

скарги щодо неконституційності правових актів та діянь, спрямованих на порушення основоположних прав. Іспанське законодавство визнає доволі незалежний статус та широкі повноваження омбудсмена, який обирається парламентом. Тож зрозуміло, що іспанська пропозиція передбачала досить широке коло повноважень для європейського омбудсмена, наділяючи його функціями слідства та можливості застосування заходів впливу, в тому числі подання скарг до Суду Справедливості. Проте іспанська пропозиція не отримала бажаної підтримки з боку країн-членів через відмінність устрою інституцій Співтовариств від національних інституцій окремих країн, а також через відсутність визначеного каталогу прав європейського громадянина, які мав би охороняти такий омбудсмен.

Тож у 1991 році було запропоновано два шляхи розв'язання цього питання. Відповідно до першої моделі пропонувалося призначити в кожній державі-члені посередника, який би ніс політичну відповідальність перед Європейським парламентом, подаючи щорічний звіт. Такому посадовцю надавалася можливість нагляду за дотриманням основоположних прав інституціями Співтовариств на національному рівні, право контролю за національними органами та інституціями Співтовариств, що відповідали за імплементацію правових актів Співтовариств, а також право участі в судових провадженнях, розпочатих як із власної ініціативи, так і з ініціативи потерпілих. Друга модель передбачала призначення Європейським парламентом європейського омбудсмена, який би спирався на діяльність своїх представників у державах-членах [4, с. 622].

У підсумку іспанська пропозиція була відкинута Європейським парламентом та Європейською комісією, але сама ідея створення інституції європейського омбудсмена була підтримана.

Зустрічну пропозицію щодо європейського омбудсмена було подано данською делегацією на початку 1991 року. Варто підкреслити, що Данія мала тривалу традицію функціонування цієї інституції всередині держави і ще в 1985 році пропонувала запровадити її на європейському рівні. Інститут омбудсмена був запроваджений у конституційну систему Данії у 1955 році у зв'язку з поширенням втручання державного апарату у нові сфери суспільного життя. Ідея данської делегації полягала в тому, щоби Європейський парламент обирав європейського омбудсмена щоразу на початку своєї каденції, відповідно омбудсмен мав щорічно звітувати перед парламентом. Зазначена пропозиція була схвально підтримана іспанцями (бо була подібною до їх моделі) та британцями, які бажали зменшити вплив Європейської комісії на користь Європейського парламенту. Європейський омбудсмен мав стати контролюючим чинником для Європейської комісії, тож не надто позитивне її ставлення до цієї інституції було цілком зрозумілим.

Певні застереження щодо позиції та компетенції європейського омбудсмена заявляв і Європарламент. Найбільш суперечливим, на його думку, було

питання взаємин між ним та омбудсменом, а також пропозиція ліквідації права громадян на петицію, яка направлялася до парламентської комісії.

Держави-члени побоювалися, що Європарламент отримає занадто великий вплив на омбудсмена через призначення омбудсмена парламентом. Це могло би спричинити його фактичну залежність від Європейського парламенту.

Проектами, які вплинули на остаточний статус інституції європейського омбудсмена у межах ідеї європейського громадянства, були рішення, запропоновані делегаціями Люксембургу і Голландії. Пропозиції цих держав цілковито нівелювали ідею європейського омбудсмена лише як інституту, що доповнював своїх відповідників у національних системах держав-членів. Повноваження європейського омбудсмена полягали в охороні та захисті всіх фізичних та юридичних осіб, які мали місце проживання або місцезнаходження на території держав-членів.

Висновки. В остаточній версії зазначено, що Європейський омбудсмен, який обирається Європейським Парламентом, уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої

фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги щодо незадовільного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу, окрім Суду Європейського Союзу, який здійснює свої судові повноваження. Омбудсмен вивчає такі скарги та звітує про них (ч. 1 ст. 228 Консолідованої версії договору про функціонування Європейського Союзу). Стаття 228 вказаного договору (до слова, розташована у Секції 1 «Європейський парламент» Шостої частини) визначила сферу діяльності Європейського омбудсмена. Європейський омбудсмен став самостійною інституцією, що контролює ситуації незадовільного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу. Призначення Європейським парламентом Європейського омбудсмена як нової потужної інституції покликане забезпечити вплив парламенту на зазначену інституцію. Ці положення передбачають досить гнучку модель статусу Європейського омбудсмена, покликаного забезпечити компромісність та консолідацію, на чому і ґрунтується функціонування Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Договір про заснування Європейської економічної спільноти від 25 березня 1957 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/ed19860217
2. Erich Stauder v City of Ulm 12 November 1969. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0029&from=EN>
3. Добрянський С. Інститут прав людини у парвопорядку Європейського Союзу: особливості становлення та розвитку / С. Добрянський // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Випуск 60. – С. 18–27.
4. Sadowski P. Geneza europejskiego rzecznika Praw Obywatelskich / P. Sadowski // Studia Iuridica Lublinensia. – 2014. – № 22. – S. 603-629.
5. The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974-1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538884/EPRS_IDAN_538884_HA_Mediateur_Europeen.pdf.pdf
6. European Parliament Resolution on the Intergovernmental Conference in the context of its strategy for European Union (11 July 1990) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cvce.eu/content/publication/2003/6/3/28822ab6-51a6-4891-8da5-d0e23ab0dd6a/publishable_en.pdf
7. Sadowski P. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej / P. Sadowski // Studia Iuridica Lublinensia. – 2014. – № 22. – S. 170-182
8. Конституция Испании 1978 года [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
9. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06