

## **РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОМБУДСМЕНА ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН ЄС ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Стаття присвячена дослідженню історії становлення інституту Омбудсмена із визначенням його правового статусу. Здійснено аналіз поправок до Статуту Омбудсмена ЄС, щодо збільшення обсягу його повноважень, адже понад 20 років діяльності, даний орган, без реальної можливості прийняття загальнообов'язкових актів, здійснює «м'яку владу», яка заснована на ідеї відкритості до усунення порушень. У зв'язку з чим, досліджено можливі зміни до Статуту Омбудсмена, які можуть варіюватися від мінімальних (наприклад інформування комітету, відповідального за питання, замість того, щоб подавати спеціальний звіт до Європейського Парламенту) до більш істотних (серед яких втручання у справи, що розглядаються Судом Справедливості). Значна увага приділена практиці діяльності Європейського Омбудсмена в аспекті забезпечення належного управління інституційного механізму на підставі щорічного звіту.

**Ключові слова:** омбудсмен Європейського Союзу, Статут Омбудсмена ЄС, захист прав людини, Європейський Союз.

**Постановка проблеми.** Інтеграційні 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 Омбудсмена Європейського Союзу (далі Омбудсмен ЄС, Європейський Омбудсмен), головним завданням якого було б забезпечення прав і свобод громадян Європейської спільноти.

Вперше інститут Омбудсмена було запроваджено у Швеції, де на парламентського комісара покладалось завдання стежити за виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування усіх законодавчих актів парламенту [1, с. 2]. Успішний приклад Швеції зумовив зростання популярності посади Омбудсмена і поширення її в інших країнах Європи. Особливого розповсюдження ідея інституту Омбудсмена в Європі набула після Другої світової війни, коли із значним посиленням виконавчої влади та її регламентуючої ролі, в усіх сферах суспільного життя, постало питання забезпечення потреби додаткових засобів контролю за діяльністю органів адміністрації [2]. Своім розповсюдженням інститут Омбудсмена зобов'язаний також, діяльності Міжнародної комісії юристів та Організації Об'єднаних Націй, діяльність яких стала поштовхом для запровадження

цього інституту по всьому світі і надання Омбудсменам дійсних, а не удаваних інструментів впливу для здійснення своїх функцій [3]. Ще одним поштовхом для розвитку служби Омбудсмена стало запровадження в 1976 р. Міжнародного інституту Омбудсмена. Ця установа об'єднала національні інститути Омбудсмена з понад 50 країн світу з метою здійснення наукових досліджень, запровадження освітніх програм, організацій міжнародних конференцій та інших заходів, спрямованих на популяризацію інституту, підвищення рівня обізнаності населення з питань діяльності даного органу і розвитку концепції інституту останнього у світі загалом [2].

В правопорядку Європейського Союзу в 70-х роках ХХ століття пропозиції формування інституту, покликаного 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 Справедливості, отримувати інформацію від самих інституцій або від депутатів Європейського Парламенту. Рада ЄС зайняла позицію, 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. 605].

Лише під час підготовки Маастрихтського Договору, проекти, які вплинули на остаточний статус Європейського Омбудсмена, у межах ідеї європейського громадянства, були запропоновані делегаціями Люксембургу і Голландії. Пропозиції цих держав цілковито нівелювали ідею Європейського Омбудсмена лише як орану, що доповнює своїх відповідників у національних системах держав-членів. Пропонувалось, що повноваження Європейського Омбудсмена полягатимуть в охороні та захисті всіх фізичних та юридичних осіб, які мають місце проживання або місцезнаходження на території держав-членів. Від так, Маастрихтський договір закріпив положення щодо посади Омбудсмена, і згідно ст. 195 Договору була передбачена можливість для будь-якої фізичної та юридичної особи держави-члена ЄС подавати скаргу на неправомірні дії інституцій та органів.

За час існування інституту Омбудсмена Європейського Союзу істотно підвищився рівень довіри громадян ЄС до цього органу як ефективного засобу захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Про це свідчить факт суттєвого щорічного зростання кількості справ, що подаються на розгляд Омбудсмена ЄС, а також важливість питань, в рішенні яких він бере участь.

На сьогодні перед ЄС постають нові виклики, обумовлені політикою глобалізації, яку проводить більшість країн-членів ЄС, трудовою міграцією та іншими глобальними процесами. В нових умовах, захист прав людини набуває принципово нового значення. Тож питання ролі Омбудсмена ЄС в процесі захисту прав осіб і контролю за діяльністю органів влади постає вельми актуальним. Наразі мова йде про необхідність реформи даний орган, наділивши його більш широким колом повноважень, які дозволили б йому ефективніше виконувати покладені на нього завдання.

Що стосується України, варто зазначити, що наша країна обравши шлях євроінтеграції, та взявши на себе зобов'язання привести низку сфер у відповідність до європейських стандартів повинна орієнтуватись і на досвід роботи Європейського Омбудсмена. Із часу започаткування посади Українського Уповноваженого з прав людини у 1998 р. не буде перебільшенням твердження, щодо наявності низки проблем у сфері контролю за діяльністю органів виконавчої влади та інших інституцій, насамперед в аспекті дотримання прав осіб. Саме тому, з огляду на наявні недоліки та обраний вектор розвитку, для України було б логічно використати досвід країн ЄС, в аспекті функціонування інституту Європейського Омбудсмена, задля вдосконалення законодавчого

регулювання діяльності Уповноваженого з прав людини.

**Аналіз останніх досліджень.** До питань, що стосуються правового статусу Омбудсмена ЄС звертаються такі вчені, як А. Марцеляк, В. Муравйов, А. Усаченко, К. Боберська, К. Закоморна, І. Дідковська, С. Книш та інші.

**Метою** даної статті є дослідження ролі Омбудсмена ЄС в процесі захисту прав осіб і контролі за діяльністю інституційного механізму, а також аналіз поправок до Статуту Омбудсмена ЄС, щодо збільшення обсягу його повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** На рівні ЄС Омбудсмен 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 Омбудсмена. Омбудсмен може виявити неправильне управління, якщо установа не дотримується основних прав, правових норм або принципів [5]. В Установчих актах (в Лісабонській редакції) зазначено, що Омбудсмен ЄС, який обирається Європейським Парламентом, уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної чи 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 ЄС вивчає такі скарги та звітує про них (ч. 1 ст. 228 ДФЕС). Стаття 228 вказаного договору визначила сферу діяльності Омбудсмена. Омбудсмен ЄС став органом, що контролює ситуації незадовільного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу. Як зазначає дослідник Книш С. В., ці положення передбачають досить гнучку модель статусу Європейського Омбудсмена, покликаною забезпечити компромісність та консолідацію, на чому і ґрунтується функціонування Європейського Союзу [6, с. 188].

Відповідно до Правил процедури Європейського Омбудсмена (Регламенту) [7, с. 16], до повноважень Омбудсмена ЄС належить:

1. Приймати та розглядати скарги від громадян та резидентів ЄС, а також юридичних осіб, розташованих на території ЄС, на адміністративні порушення в усіх інституціях та установах Союзу за виключенням Європейського Суду Справедливості та Загального Суду (ст. 2 Правил);

2. Проводити розслідування на підставі скарги або за власною ініціативою. В процесі розслідування він може здійснювати відповідні запити до інституцій ЄС, на які покладається обов'язок надавати йому

будь-яку інформацію і доступ до відповідних документів (ст. 3 Правил);

3. У випадку виявлення порушення, сповіщати установу і надсилати їй свої рекомендації. «Установа-адресат має 3 місяці на те, щоб дати докладну відповідь; після чого Омбудсмен направляє остаточний звіт Європейському Парламенту та відповідній установі». Він також сповіщає скаржника про результати свого розслідування (ст. 4 Правил).

Аналіз вищезазначених повноважень Омбудсмена надає можливість виокремити наступні його функції:

1. Захист основних прав. Європейський Союз взяв на себе зобов'язання дотримуватися основних прав. У грудні 2000 року президенти трьох основних інституцій ЄС - Комісії, Парламенту та Ради - проголосили в Ніцці Статут основних прав Європейського Союзу. Він надає громадянам ясність щодо основних прав, які повинні захищати інститути та органи ЄС [8, с. 11]. У своїй діяльності Європейський Омбудсмен бере активну участь у тому, щоб Статут, який було проголошено головними інституціями ЄС серйозно сприймався насамперед самими інституціями. Він постійно нагадує їм про свої обіцянки перед громадянами ЄС та закликає їх застосовувати практичні приклади дотримання Статуту у своїй щоденній роботі. Така діяльність Омбудсмена дисциплінує, в якомусь сенсі, європейські інституції в сфері дотримання прав громадян.

2. Забезпечення прозорості та відкритості інституційного механізму ЄС. Сама природа ЄС ґрунтується на ідеї прозорості діяльності його інститутів, що покликано забезпечити стабільний розвиток демократії в країнах-членах. Одним із завдань Омбудсмена ЄС є донесення до громадян інформації щодо діяльності європейських інституцій і рішень, які ними приймаються. Така інформація подається в максимально доступній формі і надає простим пересічним громадянам можливість оцінити, як їхні політичні представники виконують свої обов'язки й обіцянки та чи забезпечується при цьому відповідальність влади за свою діяльність [8, с. 15].

3. Поліпшення якості послуг, що надаються установами ЄС. Громадянам ЄС має бути забезпечено об'єктивну можливість очікувати належної роботи від державної адміністрації країни, громадянином якої вони є. Не дивлячись на декларовану демократію і прозорість, не буде перебільшенням твердження, що інституції ЄС і держав-членів, не завжди давали позитивний приклад - деякі не виконували договірні зобов'язання, а деякі затримували платежі [8, с. 18]. Однак, коли Омбудсмен усвідомлює проблему і виносить її на обговорення з відповідними органами влади, практика демонструє, що останні починають так чи інакше шукати конструктивного рішення.

Така діяльність спрямована безпосередньо на поліпшення якості послуг, що отримують громадяни держав-членів та резиденти від установ ЄС. По суті завдання Європейського Омбудсмена полягає в тому, що він слідкує за тим, аби громадяни отримували ті послуги, які вони мають право отримувати і щоб надання таких послуг здійснювалося належним чином.

4. Забезпечення дотримання правових норм. «Верховенство права - один із основних принципів, на яких будується ЄС. Він вимагає, щоб жодна людина чи установа, якою б не була влада, не порушували закон без покарання» [8, с. 21]. Хоча завдання забезпечити дотримання державами-членами ЄС *acquis communautaire* покладено, в першу чергу, на Європейську Комісію, Європейський Омбудсмен має змогу привернути увагу Комісії до певних проблемних питань, що потребують врегулювання, засновуючи це на випадках, що досліджувалися ним в ході розгляду отриманих скарг.

5. Захист прав працівників в установах. Працівники установ ЄС можуть подати скаргу до Омбудсмена, коли виникають проблеми з роботодавцем. Теми варіюються від необґрунтованого звільнення до питання щодо соціального страхування подружжя [8, с. 21]. Практика свідчить, що служба Омбудсмена нерідко ставала в нагоді для вирішення подібних питань.

Щодо аналізу практики діяльності Омбудсмена ЄС слід зазначити, що із кожним роком кількість звернень громадян зростає. Однією із причин цього, небезпідставно, вважають запровадження можливості 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 Омбудсмена ЄС. Так, суб'єктами подання можуть виступати фізичні особи - громадяни держав-членів ЄС, резиденти Європейського Союзу, а також юридичні особи, зареєстровані в ЄС. Заяву можна подати також через члена Європейського Парламенту. 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.

Ще однією обов'язковою вимогою до заяви є мова: при складенні звернення до Омбудсмена ЄС має бути застосована одна з офіційних мов ЄС. Задля спрощення процедури подачі скарги і уникнення великої кількості необґрунтованих звернень на офіційному веб-сайті Європейського Омбудсмена можна знайти чек-лист для потенційного скаржника. Останній пропонує низку запитань, відповівши на які, заявник отримує відповідь щодо того, чи може

Європейський Омбудсмен допомогти в вирішенні його питання. Перш за все на сайті визначено перелік справ, які не розглядаються Омбудсменом взагалі. А саме: скарги на національні, регіональні чи місцеві органи влади в державах-членах ЄС, навіть якщо скарги стосуються питань ЄС; діяльність національних судів або Омбудсмена; скарги на підприємства чи приватних осіб [5].

Заявник повинен вказати на яке саме рішення або з якого питання він скаржиться та коли йому стало відомо про таке рішення або дії інституції ЄС. Наступним кроком є зазначення того, що саме, на думку заявника, установа чи орган ЄС зробив неправильно. Тут вимагається чіткий перелік із зазначенням конкретних обставин справи. Хоча від пересічних громадян ніхто не очікує надання якісної правової оцінки діям інституцій ЄС, адекватний перелік претензій, підкріплений певними фактами, значно спрощує завдання Європейського Омбудсмена при розгляді скарги. Після зазначення претензії, скаржнику пропонується зазначити що, на його думку, має зробити інституція чи орган ЄС, на дії чи бездіяльність якого він скаржиться, задля того щоб виправити ситуацію. В кінці заявнику пропонується дати відповідь на наступні запитання: «Чи він звертався раніше до відповідного інституту чи органу ЄС, щоб отримати відшкодування. Ця вимога є обов'язковою для прийнятності заяви Європейським Омбудсменом (як доказ наявності попереднього звернення до інституції ЄС, яка на думку заявника порушує його права, до заяви має бути подано витяг з такого звернення) в іншому випадку Омбудсмен не зможе допомогти заявникові у вирішенні його питання; чи стосується скарга робочих відносин з інститутами та органами ЄС і якщо так, чи використовувались всі можливості для внутрішніх адміністративних запитів та скарг, передбачених Правилами про персонал, якщо так, то чи закінчилися строки для відповідей установ; чи є об'єкт скарги, що подається на розгляд Омбудсмена ЄС предметом вже вирішеного спору Судом ЄС або предметом спору, що розглядається наразі в Суді; чи згоден заявник на передачу його скарги на розгляд іншій установі або органу (європейському чи національному), у разі якщо Європейський Омбудсмен дійде висновку, що він не вправі розглядати дане питання».

Якщо ж в ході розгляду звернення Омбудсмен ЄС виявить факт «поганого управління» (*maladministration*), він звертається до відповідного інституту, проти якого було подано скаргу і який, є відповідальним за порушення прав заявника, з пропозицією розглянути питання про порушення прав і свобод протягом 3-х місяців і поінформувати його про прийняті заходи по усуненню цих порушень (ст. 4 Регламенту). Якщо вжиті заходи Європейського

Омбудсмена ЄС не задовольняють, він оприлюднює даний факт в своїй щорічній доповіді Європарламенту, що також слугує своєрідним важелем впливу на діяльність органу, проти якого подано скаргу. Такий механізм обумовлений тим, що інституції ЄС, що діють на засадах демократії, піклуються про свою репутацію в очах громадян та резидентів ЄС, а також світової спільноти взагалі.

Із вищезазначеного бачимо, що рішення Європейського Омбудсмена не мають юридично обов'язкової сили. 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. Практика виконання рішень Омбудсмена ЄС пішла шляхом прислухання до висновків останнього. Так, у 2017 р. (відповідно до Річного звіту Омбудсмена за 2016 р.) пропозиції Європейського Омбудсмена, включаючи його рекомендації, рішення, критичні та інші зауваження, були виконані на 83% (із них Європейською комісією у 82% випадків). При цьому Європейський парламент, Фронтекс і Європейське хімічна агенція виконали пропозиції Омбудсмена на 100% [9].

Щодо питання необов'язкових актів Європейського Омбудсмена, доцільно зазначити, що наразі Європейський Парламент прийняв резолюцію щодо поправок, за якими розширюється правовий статус Європейського Омбудсмена. Наразі необхідною є ще резолюція Ради ЄС, для того, щоб проект поправок скасував Статут Омбудсмена 1994 року (94/262 / ЄСВС, ЄЕС та Євратому).

Європейський Парламент закликав оновити Статут Омбудсмена до закінчення терміну повноважень парламенту, щоб гарантувати, що всі нові або змінені обов'язки будуть встановлені з самого початку мандату новообраного Парламенту, який, розпочнеться одразу після європейських виборів 2019 року. Минуло 11 років з моменту останньої зміни Статуту (у 2008 році), а тим часом Лісабонський договір набрав чинності. За останні 11 років роль Омбудсмена укріпилась та зросла. У своєму висновку Комітет з петицій Європейського Парламенту від 27.11.2018 р. зазначив, що на даний момент ми стикаємося з новими реаліями та викликами, а також новими очікуваннями громадян та Європейського парламенту у багатьох ключових сферах. Що стосується реалізації права на доступ до документів, Комітет зазначив, що хоча громадяни мають право оскаржувати факт відмови або часткової відмови перед Європейським Судом, ця процедура є дорогою та трудомісткою і вимагає офіційного юридичного представництва. Тому Комітет рекомендує у різних резолюціях, що Європейський Омбудсмен повинен бути спроможним приймати обов'язкові рішення

щодо доступу до документів, щоб забезпечити принцип відкритості інституцій Європейського Союзу.

Щодо конфіденційної інформації, то поправками запропоновано, що Омбудсмену ЄС повинно бути надано право діяти відповідно до правил безпеки. Для забезпечення ефективності розслідувань Європейського Омбудсмана, персонал ЄС повинен висвітлювати факти в умовах, не пов'язаних із зобов'язанням щодо професійної таємниці. Не мало важливими є поправки, що стосуються внесення змін до Регламенту Європейського Омбудсмена в аспекті розподілу компетенції та процедури між Омбудсменом та Судом ЄС, зокрема можливості втручання в справи, які є предметом судового провадження [10].

Наразі, не дивлячись на досить незначні, з юридичної точки зору, повноваження, Омбудсмен ЄС здійснює відчутний вплив на регулювання відносин між громадянами ЄС та європейськими інституціями у сфері захисту прав громадян. Аналіз останнього Щорічного звіту Європейського Омбудсмена за 2018 р. дозволяє проаналізувати вплив на відносини в сфері захисту прав європейських громадян і дійти висновку щодо загальної ролі Європейського Омбудсмена в механізмі захисту прав громадян ЄС.

Так, у другому розділі своєї щорічної доповіді Омбудсмен Емілі О'Райлі акцентує увагу на необхідності посилення прозорості законодавчого процесу, якого потребують громадяни ЄС. Задля вирішення даного питання, Омбудсмен подала кілька рекомендацій Раді ЄС, де запропонувала можливі механізми досягнення позитивних результатів. Зокрема, однією з рекомендацій було оновлення реєстру документів, з метою зручності для користування пересічних громадян і надання останнім можливості задавати власні критерії пошуку, такі як, рік видачі акта, його найменування тощо). Європейський Парламент проголосував за це більшістю голосів і сьогодні система зазнає змін [11, с. 8].

Ще одним принциповим моментом стало звернення зі скаргою до Європейського Омбудсмена на діяльність Європейської Комісії, яка не надавала у відкритий доступ матеріали з засідань представників держав членів. Таку позицію остання обґрунтовувала тим, що позиції держав-членів з певних питань (таких як, наприклад, безпека і оборона) є конфіденційними, а тому приховання деяких даних є необхідністю. Щодо вказаної ситуації від Європейського Омбудсмена надійшла пропозиція розширити доступ протоколів зборів держав з метою надання громадянам права на доступ до інформації щодо діяльності обраних ними інституцій. При цьому Емілі О'Райлі зазначила, що доступ не має бути абсолютно відкритим, адже деякі питання дійсно можуть загрожувати безпеці населення [11, с. 8].

У лютому 2018 до Європейського Омбудсмена було подано 2 скарги на діяльність Комісії стосовно незаконного призначення Генерального Секретаря. Приймавши заяви до розгляду, Омбудсменом ЄС було здійснено різностороннє розслідування, в ході якого виявлено 4 випадки порушення порядку прийняття рішень, в тому числі і стосовно призначення Генерального Секретаря Комісії. На думку Емілі О'Райлі, Комісією було створено штучну терміновість призначення нового Секретаря на посаду. Відповідальність за недобросовісне управління Омбудсмен ЄС поклав на Комісію, яка, наразі, має здійснити заходи щодо усунення порушень та надалі сумлінніше ставитися до виконання покладених на неї обов'язків. Зокрема, однією з вимог Омбудсмена було чітке визначення в майбутньому процедури призначення Генерального Секретаря. Після озвучення цієї рекомендації Комісія безпрецедентно заявила про відмову створення такої процедури призначення, не зважаючи на загальну підтримку Парламентом рекомендацій Європейського Омбудсмена. Проведення на цьому етапі було закрито, а Емілі О'Райлі у свої щорічній доповіді окремо зазначила, що Комісія втратила можливість відновити довіру громадян після такого проблематичного призначення її високопоставленої особи [11, с. 11].

Омбудсмен ЄС регулярно розглядає скарги щодо основних прав, таких як рівність та недискримінація. Співробітник Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) звернувся до Європейського Омбудсмана зі скаргою, щодо гендерної дискримінації в банку. Скаржник вказував на те, що банк не надає жінкам таких самих можливостей, як чоловікам, у доступі до керівних посад. Омбудсмен встановив, що ЄІБ витрачає занадто багато часу на відповідь скаржнику, і попросив ЄІБ посилити свою діяльність щодо цього питання. Омбудсмен також закликав Банк докласти більше зусиль для досягнення збалансованого представництва як чоловіків, так і жінок на керівних посадах [11, с. 12].

Частина роботи Омбудсмана - це сенсibilізація (дослівно підвищення чуйності) інституцій ЄС щодо того, як вони чи їх дії сприймаються громадськістю. Після скарги Брюссельської громадської організації з питань прозорості, Омбудсмен Емілі О'Райлі попросила Маріо Драгі (Mario Draghi), президента Європейського центрального банку (ЄЦБ), призупинити його членство у Групі тридцяти (G30), приватної організації, що складається з керівників великих приватних та центральних банків, а також членів академій. Оскільки деякі члени G30 є керівниками банків, які безпосередньо чи опосередковано контролюються ЄЦБ. Омбудсман визнав, що подальше членство Президента ЄЦБ у G30 може погіршити довіру громадськості до незалежності банку. ЄЦБ

відмовився виконувати пропозиції, запропоновані Омбудсменом. Омбудсмен, шкодуючи про позицію банку, висловила сподівання, що її рекомендація буде прийнятою у майбутньому.

**Висновки.** На сьогодні основною функцією Європейського Омбудсмена є захист прав фізичних та юридичних осіб ЄС, який слід розглядати, як в аспекті окремих проваджень, де завданням Омбудсмена є безпосередній розгляд скарг і вирішення питання щодо порушення права конкретної особи, так і в більш глобальному розумінні, тобто коли Омбудсмен ЄС, на підставі звітів, зроблених під час розгляду конкретної скарги, визначає рекомендації

органу ЄС щодо усунення наявних порушень і запобігання їм в майбутньому. В той же час, слід зазначити, що існує проблема недостатності повноважень Європейського Омбудсмена, у зв'язку з чим, даний орган все ще знаходиться на стадії розвитку, свідченням чого є прийнята резолюція Європейського парламенту щодо поправок, пов'язаних зі зростанням правового статусу Омбудсмена ЄС, в аспекті можливості прийняття обов'язкових рішень в питаннях доступу до інформації громадянами ЄС, а також безпосередньої можливості Омбудсмена ЄС втручатись в справи, що є предметом судового провадження Загального Суду.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 1-12.
2. Офіційний сайт Уповноваженого з прав людини України. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/institute/>.
3. Ян Коваленко ЄС на захисті прав людини. *Юридична газета*. №36 (638). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/es-na-zahisti-prav-lyudini.html>.
4. Sadowski P. Geneza europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. *Studia Iuridica Lublinsia*. 2014. № 22. S. 603-629.
5. Офіційний сайт Європейського Омбудсмена. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11134#/page/5>.
6. Книш С. В. Передумови запровадження інституту омбудсмена Європейського Союзу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 185-188.
7. 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>.
8. Was kann der Europäische Bürgerbeauftragte für Sie tun? Der Europäische Bürgerbeauftragte Ein Ratgeber für Bürger. Jacob Söderman. URL: [http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/guide\\_de.pdf](http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/guide_de.pdf).
9. European Ombudsman Annual Report 2016. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/79333https://www.ombudsman.europa.eu/annual/en/79333>.
10. Report on a draft regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom. URL: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0050\\_PL.html#title6](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0050_PL.html#title6).
11. European Ombudsman Annual Report 2018. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/113728>.

### REFERENCES

1. Kosinov S. A. (2015). Ombudsmen yak instytut kontroliu za vladoiu. *Teoriia i praktyka pravoznavstva - Theory and practice of jurisprudence, Issue 1 (7), 1-12* [in Ukrainian].
2. Ofitsiyni sait Upovnovazhenoho z prav liudyny Ukrainy. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/institute/> [in Ukrainian].
3. Yan Kovalenko YeS na zakhysti prav liudyny. *Yurydychna hazeta – Legal newspaper, 36(638)*. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/es-na-zahisti-prav-lyudini.html> [in Ukrainian].
4. Sadowski P. (2014). Geneza europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. *Studia Iuridica Lublinsia – Studies of Law Lublin, 22, 603-629* [in Polish].
5. Ofitsiyni sait Yevropeiskoho Ombudsmena. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11134#/page/5> [in Ukrainian].
6. Knysh S. V. (2017). Peredumovy zaprovadzhennia instytutu ombudsmena Yevropeiskoho Soiuzu. *Aktualni problemy vitchyznianoj yurysprudentsii – Actual problems of domestic jurisprudence, 4, 185-188* [in Ukrainian].

7. 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> [in English].
8. Was kann der Europäische Bürgerbeauftragte für Sie tun? Der Europäische Bürgerbeauftragte Ein Ratgeber für Bürger. Jacob Söderman. URL: [http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/guide\\_de.pdf](http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/guide_de.pdf) [in Germany].
9. European Ombudsman Annual Report 2016. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/79333https://www.ombudsman.europa.eu/annual/en/79333> [in English].
10. Report on a draft regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom. URL: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0050\\_PL.html#title6](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0050_PL.html#title6) [in English].
11. European Ombudsman Annual Report 2018. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/113728> [in English].

### МАРЫНИВ ИВАННА

кандидат юридических наук, доцент кафедры права Европейского Союза  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

## РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО ОМБУДСМЕНА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАН ЕС И ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Статья посвящена исследованию истории становления института Омбудсмена с определением его правового статуса. Осуществлен анализ поправок в Устав Омбудсмена ЕС, по увеличению объема его полномочий, ведь более 20 лет деятельности, данный орган, без реальной возможности принятия общеобязательных актов, осуществляет «мягкую власть», которая основана на идее открытости к устранению нарушений. В связи с чем, исследованы возможные изменения в Устав Омбудсмена, которые могут варьироваться от минимальных (информирование комитета, ответственного за вопросы, вместо того, чтобы подавать специальный отчет Европейского Парламента) к более существенным (среди которых вмешательство в дела, которые рассматриваются Судом ЕС). Значительное внимание уделено практике деятельности Европейского омбудсмена в аспекте обеспечения надлежащего управления институционального механизма на основании ежегодного отчета.

**Ключевые слова:** омбудсмен Европейского Союза, Устав Омбудсмена ЕС, защита прав человека, Европейский Союз.

### MARYNIV IVANNA

PhD, Associate Professor at the Department of European Union Law  
Of Yaroslav Mudryi National Law University

## THE ROLE OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN IN PROTECTING THE RIGHTS OF EU CITIZENS AND ENSURING THE GOOD GOVERNANCE OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF THE EUROPEAN UNION

**Formulation of the problem.** During the existence of the institution of the European Union Ombudsman, the level of trust of EU citizens in this body as an effective means of protecting the rights and freedoms of individuals and legal entities has significantly increased. This is evidenced by the fact that there is a significant annual increase in the number of cases submitted to the EU Ombudsman, as well as the importance of the issues in which he participates. Today, the EU faces new challenges due to the globalization policies pursued by most EU member states, labor migration and other global processes. In the new conditions, the protection of human rights acquires a fundamentally new meaning. Therefore, the question of the role of the EU Ombudsman in the process of protecting the rights of individuals and monitoring the activities of the authorities is very relevant. At present, it is necessary to reform this body, giving it a wider range of powers that would allow it to perform its tasks more effectively.

**The purpose of this article** is to study the role of the EU Ombudsman in the process of protection of individual rights and control over the activities of the institutional mechanism, as well as the analysis of amendments to the Statute of the EU Ombudsman to increase his powers.

**Article's main body.** The article is devoted to the study of the history of the establishment of the Ombudsman institution with the definition of its legal status. The amendments to the Statute of the EU Ombudsman are analyzed to increase the scope of his powers, as for more than 20 years of activity, this body, without a real possibility to adopt binding acts, exercises "soft power" based on the idea of openness to eliminate violations. In this regard, possible changes to the Statute of the Ombudsman have been explored, which can range from minimal (eg informing the committee responsible instead of submitting a special report to the European Parliament) to more significant ones (including interference in cases involving considered by the Court of Justice). Considerable attention is paid to the practice of the European Ombudsman in ensuring the proper management of the institutional mechanism on the basis of the annual report.

**Conclusions.** There is a problem of insufficient powers of the European Ombudsman, and therefore, this body is still under development, as evidenced by the adopted European Parliament resolution on amendments related to the growth of the legal status of the EU Ombudsman, in terms of the possibility of adopting mandatory decisions on access to information by EU citizens, as well as the EU Ombudsman's direct ability to intervene in cases before the General Court.

**Keywords:** Ombudsman of the European Union, Statute of the EU Ombudsman, protection of human rights, European Union.