

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.231.14

*Коваленко Я. І.,
магістр права*

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ, ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ЯКИХ ВХОДИТЬ ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

Цю статтю присвячено розгляду й аналізу діяльності основних правозахисних органів Європейського Союзу, розмежуванню їх юрисдикцій, а також виокремленню окремих недоліків кожного з них.

Ключові слова: права людини, захист прав людини, судовий захист, позасудовий захист, позов, інструменти захисту.

Данная статья посвящена рассмотрению и анализу деятельности основных правозащитных органов Европейского Союза, разграничению их юрисдикции, а также выделению отдельных недостатков каждого из них.

Ключевые слова: права человека, защита прав человека, судебная защита, внесудебная защита, иск, инструменты защиты.

Постановка проблеми. Наявні в Європейському Союзі механізми захисту прав людини мають свої певні недоліки. Наприклад, індивід має безумовне право на звернення зі скаргою до омбудсмена й до Агентства з фундаментальних прав Європейського Союзу, проте ці органи не мають компетенції щодо ухвалення обов'язкових рішень. Вони, по суті, виступають посередниками в питанні добровільного врегулювання претензії. Водночас, маючи певну політичну вагу, рішення не мають юридично обов'язкового характеру й можуть не братись до уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час розгляду цієї проблематики перш за все слід звернутися до напрацювань видатних науковців, які присвятили їй велику кількість наукових праць, а саме І. А. Грицяка, А. І. Дмитрієва, І. І. Лукашука та Л. Д. Тимченко.

Постановка завдання. Метою статті є виявити та дослідити окремі механізми захисту прав людини, доступні для фізичних осіб, як-то право на звернення зі скаргами до європейського омбудсмена та право подання петиції до Європейського парламенту з питань, що належать до компетенції Співтовариства; виокремити поняття, види й основні класифікації механізмів захисту прав людини та визначити основні способи захисту своїх прав громадянами у судових інстанціях ЄС.

Виклад основного матеріалу. Оскільки охорона фундаментальних прав особи була проголошена головною умовою для майбутнього розвитку ЄС, виникла потреба в формуванні дієвої системи охорони прав людини, яка б гарантувала запобіжний захист та можливість забезпечити відновлення порушеного права й захист такого права.

Загалом виокремлюють судові та позасудові способи захисту [1]. Захист у судовому порядку прав особи від зазіхань з боку міжнародних інституцій належить до юрисдикції Суду ЄС. До позасудових інститутів, що забезпечують захист прав особи, треба віднести такі органи: омбудсмен Європейського Союзу, Агентство основних прав Європейського Союзу й органи Європейського Союзу (Комісія ЄС та Рада ЄС). Треба наголосити, що функції цих органів у сфері захисту прав людини перш за все охороняють права людини від зазіхань із боку органів Європейського Союзу, а не країн – учасниць ЄС [2].

Позасудові органи, до функцій яких належить захист прав людини, можна класифікувати таким чином:

1) залежно від мети утворення:

– спеціалізовані інститути у сфері захисту прав людини: Агентство основних прав Європейського Союзу, омбудсмен Європейського Союзу;

– органи загальної компетенції: комісія ЄС, Рада ЄС;

2) за суб'єктом, який може звернутися до інституту для захисту права:

– омбудсмен Європейського Союзу (звернення окремих осіб);

– Агентство основних прав Європейського Союзу (звернення лише органів Європейського Союзу);

– Рада ЄС (розглядає звернення лише країн – учасниць Європейського Союзу).

Органом Європейського Союзу, що виконує різноманітні функції у сфері захисту прав людини, є Рада ЄС, яка, крім того, є головним нормотворчим органом Європейського Союзу. Саме тому важливо звернути увагу на те, що захист прав людини є

не головним завданням цього органу, а тільки однією з його функцій.

На вимогу однієї третини країн-учасниць ЄС або Комісії одразу після ухвалення Парламентом ЄС ствердного висновку Рада Європейського Союзу має можливість однострочно визнати порушення будь-якою країною-учасницею принципів, зазначених у статті 2 Конвенції. Ухваленню такого висновку передують виклики представників такої країни для подання зауважень і рекомендацій стосовно врегулювання виявлених порушень.

Якщо порушення було визначено у висновку Парламенту ЄС, Рада Європейського Союзу має кваліфікованою більшістю ухвалити рішення стосовно обмеження права визначеної у висновку країни-учасниці. Таке положення зазначено у Договорі про створення Європейського союзу [3], де, зокрема, передбачається можливість призупинити право на участь у голосуванні представника уряду певної країни на сесії Ради ЄС. Ухвалюючи таке рішення, Рада оцінює ймовірні наслідки такого обмеження права стосовно прав окремих фізичних та юридичних осіб.

Зобов'язання, які закріплюються за певною країною-учасницею, стосовно якої застосовано санкції у відповідності до рішення Ради, за Договором про створення Європейського Союзу залишаються діючими для країни.

Рада Європейського Союзу, ухвалюючи такі рішення, має можливість у майбутньому ухвалити і рішення про внесення змін до застосованих санкцій або їх скасування для повторного оцінювання у разі зміни ситуації, яка вимагала застосування санкцій.

Такий інструмент захисту прав особи загалом є ефективним, через те що він містить у собі функції дізнання, ухвалення рішення та притягнення до відповідальності.

Основним виконавчим органом ЄС є Комісія Європейського Союзу, вона виконує функцію дізнання стосовно факту вчинення протиправних дій і як наслідок – застосування штрафних санкцій. Об'єктом протиправних дій є будь-яке порушення країною-учасницею вимог, висунутих до неї установчими нормативно-правовими актами Європейського Союзу, включно з протиправними діями, вчиненими в сфері прав людини. Наголошується саме на факті вчинення протиправних дій, при цьому до уваги не беруться передумови такого правопорушення. Головною перевагою процедури дізнання Комісії є право на звернення осіб (фізичних або юридичних) до Комісії стосовно протиправної дії, вчиненої країною-учасницею в межах проведеного розслідування. Механізм захисту прав особи, яким наділено Комісію, сам по собі є досить ефективним. Комісія ЄС поєднує в собі інформаційну та представницьку функції й функції, пов'язані з дізнанням та ухваленням рішень. Відсутність можливості у цієї Комісії застосувати санкції покривається можливістю подати позов до Суду Європейського Союзу стосовно окремої країни-порушниці. Своім рішенням Суд має право зобов'язати окрему країну-порушницю припинити протиправні дії, відновити порушене право тощо.

Із моменту набуття чинності Маастрихтським договором [4], ухваленим у 1992 році, в ЄС був створений новітній механізм захисту прав особи: омбудсмен Європейсько-

го Союзу. Інститут омбудсмена бере свої витоки з Швеції, де він уперше з'явився у 1809 році та згодом поширився в державах усього світу. Популярність омбудсмена в другій половині ХХ століття пов'язується перш за все з діяльністю Міжнародної комісії юристів та Організації Об'єднаних Націй, які дали поштовх до розвитку ідеям впровадження цього інституту у країнах усього світу й провели велику кількість переговорів та з'їздів для втілення у життя цієї ідеї [5].

Підґрунтям упровадження згаданого інституту [6] в усіх державах є демократичні принципи, покладені в основу його функціонування, які забезпечують можливість ефективно охороняти та захищати права особи стосовно окремої країни. Цей факт пояснює поширення й авторитет цього інституту.

Велика кількість науковців визначають євроомбудсмена як інститут, що доповнює законодавчі органи влади, та пропонують виокремити новітню гілку влади – контролюючу, куди входив би євроомбудсмен.

У межах ЄС дебати стосовно місця цього інституту в системі поділу влади не мають вирішального значення, бо органи Європейського Союзу можна поділити за такими ознаками тільки умовно, оскільки найчастіше вони мають властивості не лише однієї гілки влади [7]. В інших випадках усі основні тези стосовно омбудсменів, що виконують свої повноваження на національному рівні, особливості виконання таких повноважень та компетенцію, можна застосувати і до інституту омбудсмена в Європейському Союзі.

До внутрішньої будови цього інституту входять секретаріат, яким

керує генеральний секретар, апарат євроомбудсмена, департаменти (юридичний, що має 4 підрозділи, адміністративний і фінансовий) та відділи (адміністрування, персоналу, бюджету, фінансів і відділ щодо зв'язків з громадськістю) тощо [8].

Повноваження омбудсмена Європейського Союзу стосуються розгляду петицій щодо роботи всіх органів ЄС, окрім Суду Європейського Союзу. Головними принципами його діяльності є принципи незалежності та неупередженості. Претендента на посаду євроомбудсмена визначає парламент ЄС. Загальноєвропейський правозахисник був уперше призначений у 1995 році, невдовзі після набуття чинності Маастрихтським договором. Організацію виконання повноважень омбудсмена визначено в статуті, схваленому Парламентом ЄС у 1994 році [9].

Загалом омбудсмен, окрім аналізу скарг, що йому надсилаються, має можливість самостійно розпочати розгляд ситуації, яка, як він вважає, може призвести до порушення прав і свобод людини.

Його повноваження стосуються такого кола питань: скарги стосовно центральних і місцевих органів державної влади країн-учасниць, серед іншого у випадку, якщо предмет скарги прямо чи опосередковано стосується права ЄС, скарги на бездіяльність або дії державних органів правосуддя та омбудсменів і скарги стосовно діяльності окремих приватних суб'єктів.

Якщо досягти неконфліктного вирішення спірного питання неможливо, євроомбудсмен має можливість надіслати рекомендації стосовно його вирішення. Також він за власним переконанням може надіслати

рекомендації у випадку, якщо проти-правні діяння порушують права великої кількості осіб.

Цікавим випадком є справа № 0640/2011/AN [10], за змістом якої іспанський правник надіслав скаргу до євроомбудсмена щодо Комісії ЄС, яка опублікувала на своєму офіційному веб-порталі свої думки стосовно перетворень у фінансовій галузі, але лише англійською мовою. Євроомбудсмен, дослідивши зміст скарги, надіслав комісії ЄС свої рекомендації, відповідно до яких усі акти мають бути опубліковані на всіх офіційних мовах країн – учасниць Європейського Союзу, або офіційний переклад опублікованих документів має надаватися за зверненням осіб. У будь-якій ситуації відмова у задоволенні звернень осіб стосовно офіційного перекладу змісту опублікованого акту на одну з офіційних мов Європейського Союзу є протиправною дією з боку органу ЄС. Такий принцип є вагомим у діяльності комісії ЄС та інших установ Європейського Союзу. У разі відсутності впливу надісланих рекомендацій на відповідний орган євроомбудсмен може повідомити про цей факт Парламент ЄС.

Клопотання омбудсмену мають змогу надсилати громадяни ЄС, люди, реєстрацію проживання або перебування яких постійно чи тимчасово визначено в межах однієї з країн – учасниць Європейського Союзу, та суб'єкти підприємницької діяльності, місце реєстрації яких перебуває в межах ЄС. За необхідності люди можуть скористатись шаблоном скарги на офіційній веб-сторінці євроомбудсмена, доступним для завантаження та використання.

Якщо зміст звернення не належить до сфери повноважень омбудс-

мена (наприклад, якщо він належить до внутрішньої компетенції країн-учасниць), розгляд звернення не буде відмінено. У будь-якому разі омбудсмен вчинить всі необхідні дії для сприяння у вирішенні конфліктного питання. Відомості стосовно такого інциденту надсилаються уповноваженому асоціації омбудсменів ЄС або адресату звернення надсилається рекомендаційний лист, в якому пропонується подати скаргу до євроасоціації персонально. Асоціація була організована в 1996 році й наразі поєднує в собі загальнодержавних і місцевих омбудсменів країн – учасниць Європейського Союзу, омбудсменів держав – претендентів на статус члена ЄС і комітет стосовно петицій парламенту ЄС.

Агентство з фундаментальних прав Європейського Союзу є наділеним спеціальними повноваженнями органом, мета якого прямо стосується підвищення ступеню захисту прав особи в ЄС. Головним його завданням є забезпечення інститутам ЄС і країнам-учасницям допомоги в ухваленні рішень стосовно розвитку функцій, необхідних для гарантування фундаментальних прав людини [11]. Тобто, Агентство з фундаментальних прав ЄС виконує спрямовуючу й інформативну функції, але не має права розглядати персональні звернення чи ухвалювати рішення, наслідком яких є їх неухильне виконання. Проте воно посідає важливе місце у створенні нормативної бази, яка поєднує основні принципи прав людини та злагоджений механізм захисту прав людини в межах ЄС. Офіційно Агентство було створено у 2007 році.

Внутрішня структура Агентства містить такі підрозділи: Комітет

правлячих, Виконавче бюро та Науковий комітет.

Комітетправлячих об'єднує представників країн-учасниць, комісії ЄС і Ради ЄС з належною практикою в керуванні громадськими чи приватним організаціями та належною компетенцією в галузі фундаментальних прав.

Для гарантування втілення в життя визначених завдань Комітетправлячих щороку ухвалює програму роботи Агентства з фундаментальних прав ЄС відповідно до принципу довгочасної діяльності, схвалює звіти Агентства з фундаментальних прав ЄС, призначає та звільнює з посади директора Агентства з фундаментальних прав ЄС, ухвалює щорічний звіт Агентства з фундаментальних прав ЄС і кінцеві бюджети з вимогами в сфері фінансів, які використовуються Агентством з фундаментальних прав ЄС, призначає та відкликає учасників Наукового комітету Агентства з фундаментальних прав ЄС.

Акт, що впорядковує роботу Комітетуправлячих, має назву «Правила процедури Агентства з фундаментальних прав Європейського Союзу». На голосуванні рішення ухвалюються простою більшістю. Пленум Комітетуправлячих збирається двічі на рік, але у разі виникнення потреби можуть бути скликані позачергові пленуми.

До складу Виконавчого бюро входять голови та віце-голови Комітетуправлячих, два учасники виконавчого органу й делегат Комісії ЄС. У його діяльності також бере участь делегат, обраний Радою ЄС.

Виконавче бюро допомагає Комітетуправлячих під час підготовки

проектів рішень і директору під час виконання службових обов'язків.

Головою Агентства з фундаментальних прав ЄС є директор, відповідальний за належне виконання покладених на це агентство функцій та за працевлаштування персоналу в ньому. Комітет правлячих обирає директора на підставі персональних відзнак, практичних знань у сфері фундаментальних прав, адміністративних та управлінських здібностей.

Науковий комітет є певним поручителем належного виконання роботи, яка виконується Агентством з фундаментальних прав ЄС, і залучається на перших етапах підготовки проектів основної кількості актів стосовно питань, які формують компетенцію цього органу.

На загальносвітовому рівні Агентство з фундаментальних прав ЄС провадить свою діяльність у кооперації з Радою ЄС, Верховним комісаром Організації Об'єднаних Націй стосовно прав людини, Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй стосовно справ біженців, Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, ОБСЄ та ООН [12].

Описані вище механізми охорони та захисту прав особи мають свої вади. Особа має гарантоване

право на звернення до євроомбудсмена й до Агентства з фундаментальних прав ЄС, але згадані установи не володіють повноваженнями стосовно ухвалення рішень, які мають неухильно виконуватись. Ці органи беруть опосередковану участь у неконфліктному вирішенні конфліктних ситуацій. Також через притаманне їм політичне наповнення ухвалені рішення не мають загальнообов'язкової правової дії, й існує можливість того, що вони не будуть розглянуті.

Висновки. Отже, хоча розглянуті вище механізми захисту прав людини і здаються бездоганними в теоретичному аспекті, проте вони мають і окрему низку недоліків. Кожна особа має право на безперешкодне звернення до органів Європейського Союзу, головним завданням яких є захист прав людини, проте майже жоден із зазначених органів на має повноважень щодо ухвалення рішень імперативного характеру. Їхні рішення хоч і мають суспільнополітичну вагу, проте можуть не виконуватись і взагалі не братись до уваги. Зазначені органи виступають «посередниками» між особою та владним органом у процесі добровільного урегулювання претензій.

Список використаних джерел

1. Право Европейского Союза : учеб. пособие / Кашкин С. Ю., Четвериков А. О., Калиниченко П.А. и др. ; (отв. ред. С. Ю. Кашкин). 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2011. 274 с.
2. Левина А. В. Защита прав человека в европейском сообществе: роль судебной практики в формировании системы защиты прав человека в ЕС. Актуальные проблемы современного государства и права : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Саранск, 22–23 мая 2008 г.). М. : Юрлитинформ, 2009. С. 112–121.
3. Договір про Європейський Союз : міжнародний документ від 07 лют. 1992 р. № 994_029 / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029 (дата звернення: 05.02.2018).

4. Treaty of Maastricht :Official Journal. 29.07.1992. С. 191.
5. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) / под ред. А. Сунгурова. СПб. : Центр «Стратегия», 2005. 384 с.
6. Лукашева Е. А. Предмет и задачи теории прав человека. Права человека : учебник для вузов / под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1999. С. 1.
7. Чуксина В. В. Специализированные институты по содействию и защите прав человека и «классический» омбудсмен: сравнительно-правовой анализ. Академический юридический журнал. Иркутск, 2011. №1 (43). С. 52–60.
8. European Ombudsman: офіційний веб-портал європейського омбудсмана. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/home.faces> (дата звернення: 05.02.2018).
9. Ержанова Г. К. Институт омбудсмана в России и Европейском союзе. Актуальные проблемы юридических и гуманитарных наук : материалы Общеросс. науч.-практ. конф. преподавателей и студентов (24.04.2009). Астрахань : изд. Сорокин Р. В., 2009. С. 40–43.
10. Case: 640/2011/AN // Офіційний веб-портал європейського омбудсмана. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/11043/html.bookmark> (дата звернення: 05.02.2018).
11. Arab Charter on Human Rights. URL: <http://textus.diplomacy.edu/thina/TxFsetW.asp?tURL=http://textus.diplomacy.edu/thina/TxGetXDoc.asp?IDConv=2832> (дата звернення: 05.02.2018).
1. Жбанков В. А. Эволюция компетенции Европейского союза и ее отражение в европейском праве : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 25.

Ya. Kovalenko,
Master of Law

ANALYSIS OF THE ACTIVITIES OF THE EUROPEAN UNION BODIES, WHOSE COMPETENCE INCLUDES THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

This article is devoted to the consideration and analysis of the activities of the main human rights institutions of the European Union, the delimitation of their jurisdictions, as well as the isolation of individual deficiencies of each of them.

The status, authority and principles of the European Union's Ombudsman and the procedure for filing and consideration of the relevant cases are examined. Special attention is paid to the activities of the European Union's Agency on Fundamental Rights, which is the body entrusted with concrete powers. Its purpose is directly related to increasing the level of the human rights protection in the European Union. Its main task is to provide the European Union's institutions and member-states with the assistance in making decisions on the development of the functions, which are necessary to guarantee the fundamental human rights.

Keywords: *human rights, human rights record, judicial protection, extrajudicial defense, law suit, defense instruments.*

Надійшла до редакції 15.01.2018