

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ТА ПРАВА ЄС

**МАРИНІВ ІВАННА ІГОРІВНА**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри права  
Європейського Союзу Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого

**КОТЕНКО АНДРІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

студент 4 курсу міжнародно-правового факультету  
Національного юридичного університету імені  
Ярослава Мудрого

УДК 341.231.14

DOI 10.37772/2518-1718-2021-4(36)-3

## АДМІНІСТРАТИВНО-СУДОВІ МЕХАНІЗМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена дослідженню адміністративних та судових засобів захисту службовців Європейського Союзу у разі порушення їх прав інституціями ЄС. Здійснено аналіз судової практики Загального Суду Європейського Союзу, досліджено процедуру вирішення спорів між ЄС та його службовцями в рамках інституту Європейського омбудсмена та проведено аналіз адміністративного порядку вирішення спорів в рамках інституцій ЄС.

**Ключові слова:** Загальний Суд ЄС, Європейський омбудсмен, вирішення спорів, адміністративний та судовий порядок, захист прав службовців.

**Постановка проблеми.** Розвиток публічної служби Європейського Союзу відбувався одночасно з розвитком його інституційної системи. Після створення трьох Європейських Співтовариств, зокрема Європейського співтовариства вугілля та сталі, Європейського економічного співтовариства та європейського співтовариства з атомної енергії, кожне з цих співтовариств мало власну бюрократичну структуру, які опікувалися адмініструванням діяльності даних співтовариств. Процес злиття співтовариств відповідно до Конвенції про деякі спільні інститути 1958 р. та Договором про злиття 1967 р. суттєво вплинув і на публічну службу, оскільки формування єдиної інституційної системи потребувало і уніфікації інституту публічної служби. Саме тому в 1968 р. був прийнятий Регламент Ради, яким були затверджені Положення щодо персоналу Європейських Співтовариств. Після набуття чинності Лісабонським договором в 2009 році, повноваження наднаціональних інституцій значно розширилися. Реформування інституційної структури в рамках так званого «законодавчого трикутника» Ради ЄС, Європейської комісії та Європейського парламенту стало передумою

переходом переформатування структури публічної служби ЄС. Оскільки інституційна система ЄС вже є остаточно сформованою, нагальним є питання більш детального визначення правового статусу публічних службовців ЄС. Регламент Ради, хоч і був неодноразово доповнений змінами, передбачає лише адміністративний шлях вирішення спору інституції та службовця, після якого може слідувати провадження в Суді ЄС. Інститут Європейського омбудсмена був залишений поза увагою в питанні захисту прав службовців, хоча саме він є органом, який відповідальний за дотримання принципу прозорості при здійсненні будь-яких процедур в рамках інституцій, органів та агенцій. Крім того, остання практика Суду ЄС першої інстанції (далі – Загальний Суд), який розглядає службові спори після розформування Трибуналу з публічної служби, вказує на те, що питання захисту прав службовців є не менш важливим, ніж захист прав громадян ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До питань, що стосуються адміністративно-судових механізмів захисту прав публічних службовців в Європейському Союзі звертаються такі вчені, як:

М. Ентін, Я. Абрамов, Ю. Дзись, М. Орцан (Massimo Francesco Orzan), К. Деммке (Christoph Demmke), М. Санц (Margarita Sanz), Р. Бломейєр (Roland Blomeyer), М. Бік (Mike Beke).

**Метою** даної статті є дослідження ефективності різних способів захисту прав службовців в рамках *acquis* ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** В 2016 році припинив свою роботу Трибунал з питань публічної служби, що розглядав спори між інституціями ЄС та їх службовцями. Результати його діяльності досить чітко можна прослідкувати у його звітах. Так, станом на 2016 рік, суд розглянув 169 справ, прийняв до розгляду 77 нових справ, а також ще 139 справ перебували на стадії розгляду. Слід зазначити, що кількість розглянутих справ залишалася відносно стабільною у період з 2012 по 2016 роки. Так, якщо до розгляду в 2012 р. трибуналом була прийнята 121 справа, то в 2014 та 2016 – 152 і 169 відповідно. В 2016 році із 169 позовів лише 35 з них були повністю або частково задоволені, включно із справами, що були розглянуті за спеціальною процедурою, 48 позовів було відхилено повністю або частково, ще 49 справ було вилучено з реєстру. Таким чином, лише близько 20 відсотків рішень було винесено на користь позивача [1, с. 261]. У той же час, середній строк розгляду справи, враховуючи повну судову процедуру, склав 20 місяців [1, с. 262]. Чи є дані показники достатніми і чи є строки розумними? Зрозуміти це можна лише при порівнянні з іншими засобами позасудового захисту, що існували на той час. В 2016 році офіс Європейського омбудсмена прийняв 1880 скарг, з яких 711 відносилися до юрисдикції Омбудсмена, за якими було відкрито 269 справ. Середній строк розгляду скарги склав 10 місяців [2, с. 40]. Враховуючи те, що на відміну від Трибуналу, Омбудсмен мав право направляти скарги за належною юрисдикцією або давати поради шляхом відсилання до компетентних органів та інституцій у разі непоширення його юрисдикції на ту чи іншу скаргу, то результати вказують на те, що по завершенню своєї роботи Трибунал з публічної служби продемонстрував набагато нижчу ефективність своєї роботи. Після припинення його роботи, позови з оскарження застосування законодавства ЄС до публічних службовців почав приймати Загальний Суд. Дізнатися, чи покращилася ситуація після такої зміни, можна оцінивши ефектність кожного засобу захисту прав публічного службовця, що наразі існує в рамках Європейського Союзу.

Правовий статус публічних службовців регулюється Регламентом Ради ЄС № 259/68, яким закріплений правовий статус службовців Європейського Союзу, а також порядок вирішення спорів між службовцями та інституціями ЄС. Так, ст.90 Регламенту передбачено, що якщо будь-який службовець, до

якого застосовується Регламент службових осіб ЄС, вважає, що дія того чи іншого акта порушує його права, то він може надіслати запит до компетентного органу, що його призначив (англ. Appointing Authority) з вимогою вчинити певні дії. Якщо протягом 4 місяців з дня подачі запиту службовець не отримує відповідь, презюмується відмова. Після цього у службовця є тримісячний строк для подачі скарги на акт, що негативно впливає на права та свободи службової особи. Після цього орган, що призначає службових осіб, має 4-місячний строк для розгляду скарги. При закінченні цього строку у тому разі, якщо відповідь на скаргу так і не надійшла, презюмується відмова у її задоволенні. Лише після цього, відповідно до ст.91 Регламенту, службова особа має право оскаржити законність акта до Суду ЄС [3]. Однак, існують виключення, зокрема коли службова особа може одночасно з поданням скарги до компетентного адміністративного органу подати позов до Суду ЄС з приводу оскарження законності акта у тому разі, якщо разом з позовом подається клопотання про призупинення дії акта або застосування тимчасових засобів. Доцільним є проаналізувати відповідність зазначених процесуальних норм принципу належного врядування. Так, Принципи публічної служби, опубліковані в 2012 році Європейським омбудсменом, передбачають відповідність дій публічних службовців принципу прозорості, який полягає у тому, що публічні службовці повинні обґрунтовувати причини своїх дій та забезпечувати належне документування своїх дій [4, с. 6]. У той же час, Кодекс належної адміністративної поведінки, виданий під егідою Офісу Європейського омбудсмена, ставить в основу принципу належного врядування таку його невід'ємну складову як право на належне управління, зміст якого полягає в тому, що кожна особа має право на неупереджений розгляд свого звернення в розумний строк, а також обов'язок адміністративних інститутів надавати об'єктивні причини своїх рішень [5, с. 6]. На основі системного аналізу основоположних принципів, цілком логічно постає запитання: «Чи відповідають принципу прозорості, об'єктивності, неупередженості та належного врядування дії інституцій ЄС по відношенню до своїх службовців?». Регламентом прямо передбачено те, що по закінченню строку розгляду скарги адміністративним органом або структурною одиницею інституції, призначаючий орган цілком може проігнорувати необхідність повідомити службовця про причини у відмові в задоволенні скарги, оскільки по закінченню строку розгляду автоматично презюмується відмова. Дану ситуацію цілком можливо назвати прогалиною в адміністративному законодавстві ЄС, результатом якої є, по-перше, порушення принципу прозорості, відповідно до якого особа має право на ознайомлен-

ня з мотивованою відмовою. По-друге, очевидно, що службова особа, не отримавши вичерпної відповіді на свою скаргу, звернеться до Суду ЄС, намагаючись оскаржити законність дії того чи іншого нормативно-правового акта, тим самим збільшуючи навантаження на судову систему ЄС. Досить вдало з даного приводу висловлюється Массімо Орцан (Massimo Orzan), зазначаючи, що можливість оскаржити законність дії акту службовцем безпосередньо до Суду ЄС, яку Загальний Суд визнав у справі T-787/14 P, *VCE v. Cerafogli*, суттєво спрощує захист службовцем свої прав, свобод та законних інтересів [6]. Тим не менш, автор зазначає, що поява виключення щодо прямого оскарження законності адміністративного акта до Суду ЄС, про яке йшла мова вище, сама по собі порушує так зване правило відповідності між змістом скарги при досудовій процедурі та скаргою до суду, оскільки дозволяє оминати адміністративний порядок вирішення спору і перейти одразу до судового [7, с. 1301]. Така практика робить позасудове вирішення адміністративних спорів майже нікчемним, оскільки лише Суд ЄС має право вирішувати питання законності актів інституцій ЄС. Таким чином, відбувається перекладання відповідальності на Суд, що супроводжується очевидно несправедливим механізмом оскарження рішень інституцій шляхом звернення до компетентного підрозділу інституції в позасудовому порядку. Таким чином, перший із трьох наявних засобів захисту прав публічних службовців ЄС потребує перегляду та переосмислення його місця в системі законодавства Європейського Союзу.

Що стосується вирішення спорів шляхом оскарження законності актів інституцій до Суду ЄС, то ефективність даного засобу захисту прав службовців Союзу, як і у випадку з нині не діючим Трибуналом з питань публічної служби, визначається шляхом аналізу його діяльності, а саме розгляду справ з питань публічної служби. Станом на 2020 рік, Загальний суд розглянув 748 справ, 182 з яких стосувалися питань публічної служби. Середній строк розгляду справи склав понад 15 місяців [8, с. 61].

У практиці Загального суду є приклади вирішення спорів на користь позивачів-публічних службовців. Причому предмет позовних скарг є настільки широким, наскільки широкі питання адміністрування персоналу передбачає Регламент Ради ЄС щодо статусу службових осіб ЄС. Зокрема у справі T-202/17 *Ana Calhau Correia de Palva v. European Commission* від 09.06.2021 про анулювання рішення Європейського департаменту з добору кадрів (EPSO), предметом позовної скарги є оскарження рішення департаменту EPSO/AD/293/14, яким кількість мов, доступних для вибору в якості другої мови, було обмежено до двох. В результаті такого обмеження за-

явник не набрала необхідної кількості балів для проходження відбору. Загальний суд в цьому рішенні вкотре визнав право службовця ЄС оскаржувати акти Комісії відповідно до положень Установчих договорів, тобто оминаючи загальні положення Регламенту Ради, а також анулював акт Європейського департаменту з добору кадрів, виявивши ознаки мовної дискримінації в діях даного органу [9]. Ще одним яскравим прикладом різноманітності практики Загального Суду у справах з питань публічної служби є апеляції до Загального Суду, які розглядалися ним тоді, коли Трибунал з питань публічної служби ще функціонував. Прецедентною і надважливою для розуміння недоліків механізмів захисту прав публічних службовців ЄС є справа F-26/12 *Cerafogli v. ECB*, підставою для позову в якій стало ненадання службовцю Європейського Центрального Банку доступу до актів щодо призначення його заробітної плати. Трибунал з питань публічної служби виніс рішення на користь позивача, керуючись принципом прозорості та об'єктивності адміністрування при винесенні рішень інституціями. Апеляція до цієї справи і стала прецедентом, яким Суд ЄС визнав право публічного службовця ЄС оскаржувати законність актів інституцій щодо нього напряму до суду [10].

Тим не менш, довготривалість судової процедури не дає назвати даний спосіб захисту цілком ефективним. До того ж, якщо скарга не стосується матеріальної шкоди, то процедура розгляду в Суді ЄС може навіть ускладнити відновлення особи в правах, покладаючи судові витрати на сторони справи. Це означає те, що як вже було сказано вище, позасудовий засіб врегулювання адміністративних спорів повинен бути переглянутий, оскільки саме завдяки первинній процедурі оскарження правомірності акта щодо службовця до вищестоящих адміністративних структур, передбачених в Регламенті щодо статусу службовців, можна уникнути подальшого судового розгляду.

Третім способом, яким може скористатися публічна службова особа в Європейському Союзі для захисту власних прав, є звернення до Європейського омбудсмена. На даний момент, виходячи з вищеведених фактів, саме цей інструмент захисту прав публічного службовця ЄС вбачається найшвидшим, найбільш справедливим та таким, що несе найменші витрати для всіх сторін спору, способом для вирішення адміністративних спорів між службовцями та інституціями ЄС. Відповідно до щорічного звіту Європейського омбудсмена, за 2020 рік даним органом було проведено 30 розслідувань щодо Європейського офісу з добору кадрів, залученого до відбору персоналу для призначення на посади публічної служби в Європейській комісії, що засвідчує наявність компетенції Омбудсмена у розслідуваннях, що

стосуються органів та виконавчих інституцій, таких як Європейська комісія [11, с. 31]. Найголовнішою перевагою Омбудсмена над іншими засобами адміністративно-судового захисту є середній строк розгляду скарги, який в 2020 році склав менше 5 місяців [11, с. 35]. Очевидним є те, що у порівнянні навіть із строками, передбаченими на оскарження актів інституцій у Регламенті Ради щодо службовців ЄС, строки розгляду скарг Європейським омбудсменом дозволяють більш швидко вирішувати ті чи інші адміністративні спори. Більше того, у зв'язку з тим, що Омбудсмен як орган здатний проводити розслідування з власної ініціативи та має у своєму розпорядженні такий інструмент як стратегічні ініціативи, його вплив може не лише допомогти у вирішенні наявних спорів з приводу захисту службовцями своїх прав, а й запобігти появи спорів з однакових підстав. В практиці омбудсмена вже є прецеденти, коли його рекомендації, не сприйняті інституціями та органами на етапі розслідування, були так чи інакше імplementовані у вигляді законодавства. Зважаючи на рівень довіри до Європейського омбудсмена з боку інститу-

цій, що підтверджується внесенням змін до відомих нормативних актів, є підстави вважати, що якщо його діяльність і не призведе до перегляду системи оскарження актів інституцій службовцями по відношенню до них, то вона обов'язково може сприяти її удосконаленню шляхом слідування вищезазначеним принципам прозорості та належного врядування.

**Висновки.** Слід зауважити, що питання вибору способу захисту власних прав є дискрецією кожного публічного службовця ЄС. Зважаючи на сучасний стан адміністративно-правових механізмів Європейського Союзу щодо захисту прав публічних службовців, доцільним буде констатувати проблемність здійснення даного захисту. Найбільш ефективним засобом з точки зору прозорості, доступності та розумності строків на даний момент є інститут Омбудсмена. Таким чином, зважаючи на проблеми, окреслені вище, не буде раціональним рішення залишити наявні механізми в поточному стані, оскільки розбалансування захисних механізмів у сфері публічної служби може мати непередбачувані наслідки в майбутньому.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Court of Justice of the European Union. Annual report 2016. Judicial Activity. Luxembourg, 2017. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/ra\\_jur\\_2016\\_en\\_web.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/ra_jur_2016_en_web.pdf).
2. European Ombudsman. Annual report 2016. 16 May 2017. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/79333>.
3. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501>.
4. Public service principles for the EU civil service. 19 June 2012. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11650>.
5. The European Code of Good Administrative Behaviour. 01 March 2002. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>.
6. General Court, judgment of 27 October 2016, case T-787/14 P, BCE v. Cerafogli. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62014TJ0787>.
7. A New Derogation to the Admissibility of an Application in Staff Cases: The Cerafogli Judgment. URL: <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/new-derogation-admissibility-application-staff-cases-cerafogli-judgment>.
8. Court of Justice of the European Union. Annual report 2020. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7000/en/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/en/).
9. Judgment of the General Court (First Chamber) of 9 June 2021 (Extracts).
10. Ana Calhau Correia de Paiva v European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62017TJ0202>
11. Judgment of the Civil Service Tribunal - 18 September 2014 Cerafogli v ECB. Case F-26/12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A62012FJ0026>.
12. European Ombudsman. Annual Report 2020. 18 May 2021. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/141317>.

#### REFERENCES

1. Court of Justice of the European Union. Annual report 2016. Judicial Activity. Luxembourg, 2017. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/ra\\_jur\\_2016\\_en\\_web.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/ra_jur_2016_en_web.pdf) [in English].
2. European Ombudsman. Annual report 2016. 16 May 2017. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/79333> [in English].

3. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> [in English].
4. Public service principles for the EU civil service. 19 June 2012. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11650> [in English].
5. The European Code of Good Administrative Behaviour. 01 March 2002. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510> [in English].
6. General Court, judgment of 27 October 2016, case T-787/14 P, BCE v. Cerafogli. URL: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62014TJ0787> [in English].
7. A New Derogation to the Admissibility of an Application in Staff Cases: The Cerafogli Judgment. URL: <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/new-derogation-admissibility-application-staff-cases-cerafogli-judgment> [in English].
8. Court of Justice of the European Union. Annual report 2020. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7000/en/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/en/) [in English].
9. Judgment of the General Court (First Chamber) of 9 June 2021 (Extracts).
10. Ana Calhau Correia de Paiva v European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62017TJ0202> [in English].
11. Judgment of the Civil Service Tribunal - 18 September 2014 Cerafogli v ECB. Case F-26/12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A62012FJ0026>. [in English].
12. European Ombudsman. Annual Report 2020. 18 May 2021. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/141317> [in English].

МАРЫНИВ ИВАННА

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

КОТЕНКО АНДРЕЙ

студент 4 курса международно-правового факультета  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### АДМИНИСТРАТИВНО-СУДЕБНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

Статья посвящена исследованию административных и судебных средств защиты служащих Европейского Союза в случае нарушения их прав институтами ЕС. Осуществлен анализ судебной практики Общего Суда Европейского Союза, исследована процедура разрешения споров между ЕС и его служащими в рамках института Европейского омбудсмена и проведен анализ административного порядка разрешения споров в рамках институтов ЕС.

**Ключевые слова:** Общий Суд ЕС, Европейский омбудсмен, разрешение споров, защита прав служащих, административный и судебный порядок.

MARYNIV IVANNA

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

KOTENKO ANDRIY

4<sup>th</sup> year student of the Faculty of international Law of the  
Yaroslav Mudryi National Law University

## ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL REMEDIES OF EU ON CIVIL SERVANT'S RIGHTS PROTECTION

**Problem setting.** The modern pandemic reality makes all the citizens of the European Union vulnerable, especially in terms of employment and employment disputes. European civil service framework has been existing for more than 50 years, but until now some fundamental issues need to be tackled. Transparency is what the international community is striving for nowadays. The numerous tools for legal protection available to the EU servants offer completely different solutions to the one problem. Therefore, it is crucial to maintain the sound practice, according to the principle of sustainable development. The problems of the pre-trial administrative disputes resolution are questioning the mere ability of this mechanism to provide protection impartially and within sound terms. On the one hand, European Court of Justice stands as an effective remedy, which compensates the drawbacks of administrative way of rights protection. But on the other hand, the European Ombudsman institute shows, that both of the aforementioned remedies are not capable of giving up-to-date protection to the EU servants. That's why substantial changes in this framework are needed, including reconsideration of the procedure of appeals prescribed under the Council of the EU Staff Regulation.

**Target of research** is to evaluate the effectiveness of each of the remedies available to the EU servants for today in the EU *acquis* framework.

**Article's main body.** The article is devoted to the research of administrative and judicial means of remedies available to the EU servants. The analysis of the Court of Justice of the European Union case practice has been conducted. The procedure of resolution of administrative disputes between the EU servants and the EU institutions via the European Ombudsman institute has been investigated. The analysis of disputes concerning the protection of EU servants' rights within the administrative framework within the institutions has been carried out.

**Conclusions.** After analyzing various types of remedies on the protection of civil servants' rights, a couple of issues to tackle has been revealed. The administrative remedies under Staff Regulations of the Council are not transparent enough to consider them sufficient for being the main way of protecting Staff rights prescribed in the Regulation. The European Ombudsman, along with judicial practice of the Court of Justice of the European Union might be the relief for the institutional mechanism of civil servants rights protection due to the strategic investigations the European Ombudsman is capable to undertake. Further recap of the administrative means of remedies available under the Staff Regulation is explicitly urgent to conduct as soon as possible.

**Keywords:** effective remedy, the European Ombudsman, the Court of Justice of the European Union case practice, civil servants rights protection, administrative disputes.

### За ДСТУ 8302:2015 цю статтю слід цитувати:

Маринів І. І., Котенко А. О. Адміністративно-судові механізми Європейського Союзу щодо захисту прав публічних службовців. *Право та інновації*. 2021. № 4 (36). С. 21–26.