

УДК 341.174

Муравйов В. І.* Святун О. В.**

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

У статті проаналізовані особливості системи захисту прав людини в Європейському Союзі та її співвідношення з системою захисту прав людини Ради Європи. Особлива увага приділена правовій природі та змісту Хартії основних прав ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, права людини, Хартія основних прав, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, приєднання.

The article analyzes the system of human rights protection in the European Union and its relationship with the human rights protection of the Council of Europe. The special focus is made on the legal nature and framework of the EU Charter of Fundamental Rights.

Key words: European Union, human rights, Charter of Fundamental Rights, European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, accession.

В статье проанализированы особенности системы защиты прав человека в Европейском Союзе и ее соотношение с системой защиты прав человека Совета Европы. Отдельное внимание уделено правовой природе и содержанию Хартии основных прав ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, права человека, Хартия основных прав, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, присоединение.

Повага та захист прав людини є одним з керівних напрямків діяльності Європейського Союзу відповідно до цілей та принципів цієї організації, закріплених в установчих договорах. Будь-яка європейська країна, яка дотримується принципів свободи, демократії, поваги прав людини та основних свобод, а також верховенства права може звернутися до ЄС із заявою про членство, як це передбачено ст. ст. 6 та 49 Договору про Європейський Союз [1]. Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. Згідно з ними членство в ЄС під кутом зору політичних стандартів вимагає від країни-кандидата стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу права людини і захист меншин.

* доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

** кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Країни, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції країн-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.

Слід відзначити, що проблема закріплення принципу поваги до прав людини в документах ЄС є досить мало дослідженою у вітчизняній літературі. Серед українських науковців цій проблематиці приділяли увагу Л. Заблоцька, О. Усенко, А. Федорова, Н. Шишкова, О. Дмитренко, А. Юдківська. Більшість досліджень належить англійським, французьким, німецьким та російськими авторами, зокрема таким, як К. Кунерт, Ф. Шоркопф, Ж-К. Жунке, Ф. Джейкобз, Е. Мейер, С. Роос, Ю. Кашкін та інші. Отже, дослідження стандартів захисту прав людини в ЄС є актуальним для української правової науки, оскільки результати такого дослідження можуть бути використані під час визначення пріоритетних сфер удосконалення системи захисту прав людини в рамках нашої держави та наближення цієї системи до європейських стандартів.

В Європейському Союзі не існує цілісного механізму захисту прав людини. Національну систему захисту прав людини, яка функціонує в державах-членах, доповнює система захисту на рівні Євросоюзу. Окрім цього, захист прав і свобод людини здійснюється в межах Ради Європи, учасниками якої є всі держави-члени Євросоюзу. Формування системи правових норм на рівні Євросоюзу, що забезпечують захист прав і свобод людини, йшло поступово, а ця система має значний потенціал для свого розвитку.

На перших етапах своєї діяльності ЄС не приділяв значної уваги питанням захисту прав людини в об'єднанні. Вважалося, що ці питання знаходяться поза межами економічної інтеграції, що знайшло своє віддзеркалення як у відсутності переліку прав людини у установчих договорах про європейські співтовариства, так й у рішеннях Суду ЄС (справи 1/58 Stark [1958]; 36-38,40 Geitling [1960]). Положення права ЄС тлумачилися як такі, що мають пріоритет щодо положень національних конституцій держав-членів, які стосувалися прав і свобод людини. Тому не існувало побоювань з боку інститутів ЄС, що держави-члени можуть вимагати приведення положень права ЄС у відповідність з їх внутрішнім правом щодо захисту прав людини.

З іншого боку, компетенція інститутів європейських співтовариств в сфері захисту прав людини була обмеженою. Суд ЄС не мав кримінальної юрисдикції, що звужувало його можливості займатися питаннями захисту прав і свобод людини. При розгляді справ тільки час від часу йому доводилося займатися політичними і соціальними правами. Тому Суд ЄС не розглядав питання захисту прав людини систематично. Проте саме Суд ЄС почав процес поширення компетенції Співтовариств на сферу захисту прав людини. Певний тиск на нього здійснювали національні конституційні суди, відмовляючись визнавати примат права європейських співтовариств, якщо воно не гарантує захист прав людини.

Вперше принцип захисту прав людини у праві європейських співтовариств був визнаний Судом ЄС у справі C-29/69 Stauder [1970] [2]. Вона стосувалася вимоги з боку одержувача соціальної допомоги скасувати зазначення даних про його особу (ім'я та адреса) на купоні, що надавався для отримання продукції за пільговими цінами в якості соціальної допомоги. Суд ЄС визнав, що рішення Комісії 1969 р., яке надавало державам-членам дозвіл на встановлення пільгових цін для певних категорій населення, не міс-

тять нічого такого, що здатне порушити основні права людини, які охороняються Судом ЄС і закріплені у загальних принципах права європейських співтовариств. Тому тут йдеться не про порушення прав людини з боку інститутів об'єднання, а про необхідність внесення змін до внутрішнього законодавства, яке регламентує користування пільгами. Вимога зазначати на купоні персональні данні порушує права людини і не є необхідною. Тим самим поняття основних прав людини вперше було визнано загальним принципом права Європейських Співтовариств [3].

У справі 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1972], в якій йшлося про запровадження ліцензій на експорт сільськогосподарської продукції в межах спільної сільськогосподарської політики, Суд ЄС визнав, що основні права людини є складовою конституційних принципів, спільних для держав-членів європейських співтовариств. Суд ЄС має захищати основні права людини шляхом застосування відповідних положень конституцій і міжнародних угод з захисту прав людини, учасниками яких є держави-члени. При цьому Суд ЄС вирішив, що він має виводити основні права, враховуючи автономний розвиток основних принципів співтовариств. Охорона цих прав згідно зі спільними конституційними традиціями держав-членів має забезпечуватися в межах структури і цілей європейських співтовариств. Суд ЄС зазначив, що джерелом юридичної сили концепції прав людини є право європейських співтовариств. При цьому Суд ЄС застосовує національні конституції і міжнародні договори держав-членів, які стосуються захисту прав людини, не як джерела права європейських співтовариств, а як джерела пізнання права, з яких він виводить основні права з урахуванням інтересів співтовариств [4].

У справі 136/79 *National Panasonic* [1980] Суд ЄС вирішив, що, хоча Європейська конвенція з захисту прав людини і основних свобод 1950 р. не є складовою права ЄС, її положення повинні виконуватися. Тому будь-які заходи, ухвалені в межах ЄС, не будуть дійсними, якщо вони суперечать Конвенції [5].

Таким чином завдяки практиці Суду ЄС права людини були віднесені до загальних принципів права європейських співтовариств.

Поступово в Європі почали формуватися дві самостійні системи захисту прав людини – в межах Ради Європи і європейських співтовариств. При цьому система захисту, яка створювалась в співтовариствах, була фрагментарною. На перших етапах свого існування вона охоплювала переважно економічні права. Пануючою була ідеологія «ринкової людини».

Подальший розвиток європейської інтеграції, поширення її на політичну сферу, а також сферу юстиції і внутрішніх справ супроводжувався подальшою появою рішень судів держав-членів, в яких вони відмовлялись визнавати примат права співтовариств стосовно внутрішнього конституційного законодавства про права і свободи людини. Це спонукало держави-члени і органи співтовариств звернути більшу увагу на захист прав людини. З'явилася ціла низка документів, в яких була зроблена спроба визначити основні права і свободи людини в межах європейських співтовариств. До них можна віднести Європейську соціальну хартію 1961 р., Декларацію основних прав і свобод 1989 р., Хартію основних соціальних прав працівників 1989 р. тощо.

Важливе значення для визнання прав людини складовою права Європейських співтовариств стало ухвалення Єдиного європейського акту 1986 р. В його преамбулі було закріплено посилання на Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (ЄКПЛ), як на основу для підтримки демократії.

Після заснування Європейського Союзу у 1993 р. активізувалася робота по створенню каталогу основних прав, який би враховував положення Європейської конвенції 1950 р.,

а також містив фундаментальні права, що стосувалися б громадян Союзу. У Договорі про ЄС була включена стаття F, з'явилося положення про повагу з боку Союзу фундаментальних прав людини, гарантованих Європейською конвенцією 1950 р., а також загальних принципів права Співтовариства передбачених спільними для всіх держав-членів конституційними традиціями.

Це положення перейшло у ст. 6 Амстердамського договору про Євросоюз 1997 р. Проте Євросоюз відмовився підписати саму Конвенцію, перекинувши вирішення цього питання на плечі держав-членів.

Організацією, для якої сфера захисту прав і свобод людини традиційно залишається однією з головних, є Рада Європи. Вона була створена у 1949 р. Згідно зі статутом Ради Європи ця організація має сприяти утвердженню духовних і моральних цінностей, які є загальним доробком їхніх народів та джерелом принципів свободи особи, політичної свободи і верховенства права, що лежать в основі справжньої демократії [6].

З самого початку свого існування європейські співтовариства започаткували тісні стосунки з Радою Європи. У Договорі про заснування Європейського співтовариства була передбачена навіть окрема ст. 303 [8] (зараз стаття – 220 Договору про функціонування ЄС), яка закріплювала необхідність встановлення відповідних форм співпраці з Радою Європи. Як показує практика, європейська країна не може приєднатися до Євросоюзу, якщо вона не є членом Ради Європи. В межах Ради Європи створена і діє ефективна система захисту прав людини. Основними документами, на яких вона базується, є Європейська конвенція 1950 р., Європейська соціальна хартія 1961 р., Європейська конвенція проти тортур і нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження та покарання 1983 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. Виконання цих документів з боку держав-членів Ради Європи забезпечує система контролюючих органів, що наділені відповідними повноваженнями.

Серед документів, ухвалених Радою Європи, найбільше значення має Європейська конвенція про захисту прав людини та основних свобод 1950 р. [10]. Вона встановлює стандарти поведінки держав-учасниць у сфері захисту прав і основних свобод людини. Конвенція не тільки містить переважну частину прав, які закріплені у Загальній декларації прав людини 1948 р. Їх забезпеченню у державах-членах сприяє Європейський суд з прав людини, чиї рішення є обов'язковими для виконання у державах-учасницях Європейської конвенції.

ЄС визнає Європейську конвенцію 1950 р., але не є її учасником, і тому Конвенція не становить частину права Євросоюзу. Хоча Союз не претендує на провідну роль у захисті прав людини в Європі, існує певна конкуренція між Радою Європи і Євросоюзом. Проти приєднання до Європейської конвенції без внесення змін до установчих документів про європейські інтеграційні об'єднання виступив Суд ЄС. Одною з важливих причин такої позиції було те, що таке приєднання передбачало б запозичення норм без врахування специфіки ЄС і його права. Ще однією причиною стала відсутність у Європейській конвенції 1950 р. розгорнутого каталогу соціальних, економічних та культурних прав, які містяться у іншому документі Ради Європи – Європейській соціальній хартії 1961 р., переглянутої у 1996 р. З іншого боку, Суд не бажав підпорядковувати свою юрисдикцію Європейському суду з прав людини. Оскільки громадяни ЄС за захистом своїх прав можуть звертатись до судових органів ЄС та Європейської конвенції 1950 р., то виникає проблема, чиє рішення буде мати пріоритет у випадку колізії. Вирішення цих питань певною мірою було знайдено з підписанням Лісабонських договорів і Хартії ЄС основних права у редакції 2007 р.

Ще до підписання Лісабонських договорів вже були зроблені перші кроки для розмежування компетенції Європейського суду з прав людини і Суду ЄС. Європейський суд з прав людини у низці своїх рішень обґрунтував доктрину обмеженого втручання у сферу компетенції ЄС, якщо правопорядок Союзу забезпечує еквівалентний захист прав людини у об'єднанні. Суть її полягає у визнанні з боку Європейського суду з прав людини еквівалентного захисту, якщо особи, які знаходяться на території Союзу, мають можливість оскаржити в Суді акти інститутів ЄС, які порушують права люди, гарантовані Європейською конвенцією 1950 р.

В основі системи норм і механізмів захисту прав і свобод людини в ЄС лежать різні документи, що мають як обов'язковий, так і декларативний характер.

Договір про Євросоюз (ДЄС) містить кілька положень стосовно забезпечення прав людини. У ст. 2 зазначено, що Союз засновується на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права і поваги до прав людини, включно з правами осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для усіх держав-членів у суспільстві де домінують плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність і рівність між жінками і чоловіками. Ст. 6 ДЄС закріплює принцип поваги до основних прав і свобод людини. В ній підкреслюється, що основні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод і передбачені конституційними традиціями, спільними для всіх держав-членів, становлять загальні принципи права Союзу [1].

Договір про функціонування ЄС (ДФЄС) [1] включає частину другу «Громадянство Союзу». Окрім становлення інституту громадянства Євросоюзу, в цій частині Договору закріплені такі права і свободи громадян Євросоюзу, як право на вільне пересування та постійне проживання на території держав-членів, право брати участь у голосуванні і балотуватися в кандидати на муніципальних виборах держави-члена і виборах Європарламенту, право на дипломатичний та консульський захист, право на звернення до інститутів чи органів Євросоюзу.

Частина третя ДФЄС закріплює свободу пересування працівників та свободу на заснування, принцип рівності в оплаті праці чоловіків і жінок.

ДФЄС також закріплює гарантії захисту прав і свобод людини: компенсації збитків особі, завданих діяльністю ЄС та його посадовими особами (ст. 340).

Рішення Суду ЄС визначають основні принципи захисту прав і свобод особи в Євросоюзі.

Серед документів, що мають декларативний характер, слід виділити Декларацію основних прав і свобод та Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників.

Особливий статус в праві ЄС має Хартія ЄС основних прав 2007 р. [7]. Вона включає розгорнутий каталог основних прав і свобод цих прав, які визнаються за кожною особою, що знаходиться на території Євросоюзу і охоплює громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні права. Завдяки Хартії усі вони отримали однаковий юридичний режим, що означало остаточний відхід від концепції «ринкової людини».

Хартія має статус установчих договорів, хоча не є їх складовою.

В основу Хартії покладено новий світоглядний підхід на людину і її місце у світі. У Преамбулі Хартії проголошується, що у центрі діяльності Союзу знаходиться людина та її інтереси. На відміну від переважної більшості міжнародно-правових документів, де за основу класифікації основних прав взято предмет суб'єктивного права, класифікація прав і свобод в Хартії зроблена на основі цінностей, на захист яких вони спрямовані. До таких цінностей віднесені людська гідність, свобода особи, рівність, солідарність. Права і сво-

боди особи, які захищають ці цінності, закріплені у розділах під відповідними назвами (глави I-IV). Окремі розділи присвячені громадянству та правосуддю (глави V та VI).

Комплекс основних прав і свобод особи поділяється на кілька категорій. Це особисті права і свободи; політичні права і свободи; економічні, соціальні і культурні права; основні обов'язки. Їх доповнюють гарантії прав і свобод особи.

Принцип рівності має забезпечувати однакові умови реалізації усіх прав і свобод особи, перешкодити дискримінації. Його основними елементами є юридична, соціальна і політична рівність. Статті 20, 21, 23 спрямовані на реалізацію формально однакових стартових можливостей для осіб. Окрім цього врахована ідея позитивної дискримінації, або компенсації для осіб, які в силу об'єктивних причин, пов'язаних з їхнім станом у суспільстві, потребують створення для них спеціальних умов і надання додаткових правових можливостей. Це стосується прав дітей (ст. 24), людей похилого віку (ст. 25), осіб із фізичними і розумовими вадами (ст. 26).

Стаття 22 документу покликана гарантувати культурну, релігійну і мовну різноманітність. Рівність у цій сфері спрямована на створення панєвропейської культури прав людини з метою забезпечення подальшої інтеграції в ЄС на основі визнання загальнолюдських цінностей.

Юридична рівність, або рівноправ'я, передбачає рівність усіх перед законом. Соціальна рівність – це рівність незалежно від приналежності до певної соціальної групи (статі, раси, віросповідання, віку, сексуальної орієнтації тощо). Політична рівність – це рівність незалежно від громадянства особи.

Особисті права і свободи (глави I і II) належать до природних прав і притаманні будь-якій особі від народження. Вони охоплюють право на людську гідність, право на життя, право на цілісність особи, право на свободу і особисту недоторканість, право на повагу приватного і сімейного життя, право на захист персональних даних, право на шлюб і створення сім'ї, свободу думки і віросповідання, свободу виразу думок і свободу інформації, свободу пересування і вибору місця перебування, право на притулок.

У розділі II «Свободи» до традиційних (негативних) прав, таких як право на вільне висловлювання думки, свобода віросповідання, свобода зібрань тощо, додані права другого покоління (позитивні), зокрема, право на працю, право на житло тощо. Реалізація останніх вимагає сприяння з боку суспільства та держави.

Політичні права і свободи тісно пов'язані з функціонуванням держави і європейських інтеграційних об'єднань. На рівні Євросоюзу існує їхня чітка прив'язка до європейського громадянства. До них належать виборчі права, свобода зборів і асоціацій, право на добре управління, право на доступ до офіційної документації, право петицій.

Економічні, соціальні і культурні права базуються на принципі соціальної держави. Вони закріплені у главах II «Свободи», III «Рівність» і IV «Солідарність». До таких прав належать право власності; свобода економічної діяльності; трудові і пов'язані з ними права найманих працівників; соціально-економічні права осіб, які потребують підвищеного соціального захисту; право на захист сім'ї, материнства і дитинства; право на соціальне забезпечення і соціальну допомогу; право на охорону здоров'я; право на доступ до служб загальноекономічного значення; свобода мистецтва і науки; право на освіту; екологічні права; права споживачів.

До основних обов'язків Хартія відносить обов'язок поважати і захищати людську гідність; враховувати думку дитини; отримувати обов'язкову безкоштовну освіту; захищати і підвищувати захист навколишнього середовища.

Хартія також включає положення щодо зловживання правом (ст. 54). Воно полягає у недопущенні з боку представників влади чи приватних осіб ліквідації чи надмірного обмеження прав і свобод інших осіб.

Гарантії прав і свобод в Європейському Союзі охоплюють інституційні процесуальні та матеріальні заходи.

До інституційних гарантій відносяться судовий захист та позасудові механізми захисту: Омбудсман Європейського Союзу, Комісія, Європейський контролер з захисту даних, Загальний контрольний орган в межах Європолу, дипломатичні та консульські представництва держав-членів у третіх країнах.

Процесуальні гарантії включають право особи на справедливий і публічний розгляд його справи протягом розумного часу незалежним і неупередженим судом (ст. 47.2); право на юридичну допомогу (ст. 47.2); презумпція невинності (ст. 48.1); принцип законності і пропорційності злочинів і кари (ст. 49); принцип недопущення повторного притягнення до кримінальної відповідальності за злочин, за який особа вже була покарана чи виправдана у державах-членах (ст.50); заборона позбавлення свободи за борги; право на апеляцію стосовно кримінальних справ.

Матеріальні гарантії полягають у компенсації збитків, завданих особам з боку інших осіб. Майнову відповідальність можуть понести фізичні і юридичні особи, органи ЄС та держави-члени.

Майнова відповідальність фізичних і юридичних осіб регулюється переважно внутрішнім правом держав-членів.

Майнова відповідальність держав-членів за порушення суб'єктивних прав, встановлених нормами права Євросоюзу, передбачена нормами права ЄС, а також судовою практикою (справа *Francovich*).

Майнова відповідальність ЄС може виникнути в результаті діяльності або бездіяльності інститутів і органів об'єднання. Вона передбачена у ст. 340 ДФЄС.

Розділ VII «*Загальні положення, що регулюють тлумачення та застосування Хартії*» (ст. 50 – 54) є заключним. Його призначення: визначити умови та порядок застосування Хартії органами ЄС та державами-членами, а також врегулювати непросте питання про співвідношення її норм з нормами інших джерел основних прав, прийнятих на універсальному, європейському та внутрішньодержавному рівнях.

Передусім слід відзначити обмеженість сфери застосування Хартії (параграф 1 ст. 51). Незважаючи на те, що Хартія закріплює основні права та принципи правового статусу людини і громадянина у всіх сферах, формальними її «адресатами» визнаються тільки інститути, органи та установи самого ЄС, з одного боку, та держави-члени, з іншого боку.

При цьому держави-члени ЄС виступають «адресатами» норм Хартії лише тоді, коли вони «перетворюють на життя право Союзу», тобто діють на виконання приписів його установчих документів, міжнародних угод, правових актів та судової практики Суду ЄС, яка їх тлумачить.

У сферах, що не регулюються правом ЄС (наприклад, вибори національних парламентів, релігійні або шлюбно-сімейні відносини), положення Хартії для держав-членів не мають сили. Якщо в цих сферах порушені основні права та свободи людини і громадянина (наприклад, свободи совісті та віросповідання), тоді зацікавлена особа повинна шукати захист на підставі норм інших документів, наприклад, положень конституцій відповідної держави та/або Європейської конвенції про права людини.

Ст. 53 Хартії гарантує непорушність інших джерел основних прав та свобод людини і громадянина. Тут йдеться про міжнародно-правові акти універсального та регіонального

характеру (міжнародні пакти ООН 1966 р. про громадянські та політичні права, про економічні, соціальні та культурні, Європейська конвенція прав людини, Європейська соціальна хартія та інші правозахисні конвенції Ради Європи тощо), про національне конституційне право (основні права, інкорпоровані до конституцій держав-членів, включаючи конституції суб'єктів федерації, наприклад, в ФРН), і, врешті, про інші джерела самого права Європейського Союзу, що містять основні права людини і громадянина.

Окремо встановлюється засіб застосування та тлумачення положень Хартії, зокрема, положень, запозичених з інших джерел основних прав. Якщо яке-небудь право одночасно закріплене в тексті Хартії та в установчих документах ЄС, то воно повинно реалізовуватися на умовах та в межах, визначених саме установчими документами (параграф 2, ст. 52). Це стосується, перед усім, основних прав громадян Союзу, які, як вже зазначалося вище, були запозичені Хартією із Частини другої ДФЄС. Те ж саме стосується, наприклад, права громадян Союзу займатися трудовою діяльністю в будь-якій державі-члені (п. 2 ст. 15 Хартії), яке виступає ключовим елементом свободи пересування працівників в рамках єдиного внутрішнього ринку ЄС.

Якщо права, закріплені в Хартії, «кореспондують» правам, закріпленим Європейською конвенцією прав людини та протоколами до неї, то їх зміст та дія визнаються рівнозначними один-одному (п. 3 ст. 52). Це стосується, переважним чином, особистих та політичних прав (право на життя, право на недоторканість особистості, свобода зібрань тощо). Більшість цих прав в тексті Хартії є рецепцією відповідних формулювань Конвенції Ради Європи. У той же час, подібна прив'язка Хартії основних прав до ЄКПЛ не перешкоджає ЄС розширювати зміст або гарантії відповідних прав порівняно з тими, що передбачені в Конвенції (п. 3 ст. 52). Європейська конвенція з прав людини в її тлумаченні Європейським Судом з прав людини зберігає за собою роль мінімального стандарту основних прав, до якого Союз повинен приєднатися в якості повноправного учасника. Відповідно, в питаннях тлумачення та застосування прав людини в Європейському Союзі спостерігається чітка тенденція наближення права Союзу до стандартів Ради Європи.

Врешті, для тих норм Хартії, які впливають із загальних конституційних традицій держав-членів (наприклад, ст. 20 «Принцип рівності перед законом»), передбачено, що їх тлумачення повинно здійснюватися узгоджено (в гармонії) з цими традиціями.

Крім вищезазначених принципів в розділі VII Хартії основних прав закріплені інші «загальні положення». Вони встановлюють, що Хартія не має за мету розширення компетенції або сфери застосування права ЄС за рамки, визначені його установчими документами (п. 2 ст. 51); передбачаються підстави та межі дозволеного обмеження прав та свобод, закріплених в Хартії (п. 1 ст. 52); забороняється зловживати правами (ст. 54); вимагається враховувати законодавство та правозастосовну практику держав-членів в тих випадках, коли Хартія прямо відсилає до відповідного законодавства та/або практики – наприклад, під час реалізації права вступати в шлюб та створювати сім'ю, права на альтернативну службу, багатьох соціальних прав (п. 6, ст. 52).

Спеціальне правило передбачене для тих статей Хартії, які формулюють не права особистості, як такі, а більш абстрактні принципи, принцип визнання та поваги права літніх людей на гідне життя (ст. 25), забезпечення високого рівня захисту споживачів (ст. 38) та інші. Ці норми-принципи діють не напряму, а через правові акти, які Союз та держави-члени повинні видавати для їх реалізації. Фізичні та юридичні особи можуть посилатися на норми-принципи Хартії в судах, але лише з метою тлумачення та контролю правомірності відповідних актів публічної влади (п. 5 ст. 52).

Особливі умови застосування Хартії Європейського Союзу основних прав встановлені також для двох держав-членів, які досягнули для себе деяких винятків в цій сфері під час підготовки Лісабонського договору. Цими державами, як вже зазначалося, є Польща та Великобританія, а присвячений ним протокол носить назву «Протокол про застосування Хартії основних прав Європейського Союзу до Польщі та Сполученого Королівства» (Протокол № 30) [8]. Особливості застосування Хартії до цих країн полягають у наступному. На території Польщі та Великобританії Хартія не отримує пріоритету над внутрішнім правом цих держав-членів, тобто фактично виводиться з-під дії принципу верховенства (примата) права ЄС. Згідно з пар. 1 ст. 1 Протоколу Суд ЄС, а так само і польські або британські судові органи не уповноважені визнавати положення національного законодавства, інших внутрішніх актів, національної правозастосовної практики та адміністративних заходів цих країн не чинними або такими, що не підлягають застосуванню на підставі їх невідповідності Хартії. Ця заборона, однак, не стосується інших джерел права Європейського Союзу, навіть якщо вони закріплюють положення, аналогічні тим, що містяться в статтях Хартії. Подібні джерела (установчі документи, регламенти, директиви та інші правові акти ЄС, міжнародні угоди Союзу тощо) в повній мірі охоплюються дією принципу верховенства права у всіх державах-члена, в тому числі в Польщі та Великобританії.

Соціальні права, що впливають з розділу IV «Солідарність», породжують суб'єктивні права, які підлягають судовому захисту в Польщі та Великобританії, лише тоді, коли аналогічні права передбачені в національному законодавстві цих країн. Режим, подібний до соціальних прав, встановлений для всіх положень Хартії, які відсилають до національного законодавства та національної практики (наприклад, право вступати в шлюб та створювати сім'ю – ст. 9). Ці положення застосовуються до Польщі та Великобританії лише в тій мірі, в якій передбачені ними права та принципи визнані законодавством або правозастосовною практикою цих країн.

Втім, підписуючи Лісабонський договір, Польща зробила Декларацію (Декларація № 61) про те, що Хартія не зачіпає жодним чином право держав-членів приймати законодавство у сфері публічної моралі, сімейного права, а також захисту людської гідності та поваги фізичної та моральної недоторканості людської особистості [9]. Крім того, у Декларації (№ 62) стосовно Протоколу про застосування Хартії основних прав Європейського Союзу до Польщі та Сполученого Королівства Польща проголосила, що беручи до уваги традицію громадського руху «Солідарність» та його важливого внеску до боротьби за соціальні та трудові права, Польська Республіка повністю поважає соціальні та трудові права, як вони передбачені у праві Європейського Союзу, а особливо тих, що закріплені в Розділі IV Хартії основних прав ЄС [10].

Певні поступки щодо застосування Хартії основних прав на своїй території наприкінці жовтня 2009 р. отримала Чеська Республіка, завдяки чому Чеський президент Вацлав Клаус погодився підписати закон про ратифікацію Лісабонського договору. При цьому Чехія зробила наступну Декларацію (№ 53). Чеська Республіка звертає увагу, що положення Хартії основних прав Європейського Союзу адресовані інститутам та органам Євросоюзу із відповідним дотриманням принципу субсидіарності та розподілу компетенції між ЄС та його державами-членами. Чеська Республіка стверджує, що її положення адресовані державам-членам тільки, якщо вони імплементують право Союзу, а не коли вони приймають національне законодавство незалежно від права Союзу. Чеська Республіка також наголосила, що Хартія розширює сферу застосування права ЄС та не передбачає нових повноважень для самого Союзу. Вона не зменшує сферу застосування національ-

ного права та не обмежує будь-які чинні повноваження національних органів влади у цій галузі. Чеська республіка наголосила, що оскільки Хартія визнає фундаментальні права та принципи, як вони випливають із спільних конституційних традицій держав-членів, ці права та принципи повинні тлумачитися в гармонії з цими традиціями.

Врешті-решт Чехія ще раз звернула увагу, що ніщо в Хартії не повинно тлумачитися як таке, що обмежує або несприятливо впливає на основні права та свободи людини, як визнано у відповідній сфері застосування правом ЄС та міжнародними договорами, сторонами яких є сам Союз або всі держави-члени, включаючи Європейську конвенцію про права людини та основні свободи, та конституціями держав-членів [11].

Хоча Хартія основних прав від початку не мала юридичної обов'язковості, вона весь час здійснювала значний вплив на інститути, які її прийняли. Навіть до урочистого проголошення трьома інститутами ЄС, у жовтні 2000 р. Європейська Комісія в своєму Повідомленні про правову природу Хартії основних прав Європейського Союзу заявила, що вона буде застосовувати Хартію як таку, що має квазіюридичну силу [18]. А через декілька місяців – 13 березня 2001 р., Комісія прийняла рішення, що будь-яка законодавча ініціатива щодо прийняття нових норм та будь-який проект, який має бути прийнятий, як частина звичайної процедури прийняття рішень, повинен бути спершу підданий перевірці на відповідність положенням Хартії основних прав ЄС. Крім того, пропозиції щодо прийняття нормативних актів або проекти документів, які безпосередньо стосуються основних прав, повинні містити декларативну частину, як формальне зазначення відповідності положенням Хартії.

У квітні 2005 р. Комісія прийняла Повідомлення, за допомогою якого вона намагалася ще більше покращити відповідність законопроектів вимогам Хартії. Це останнє Повідомлення визначає розподіл повноважень між Керівним департаментом, Юридичною службою Комісії, Генеральною дирекцією з юстиції, свободи та безпеки (DG JLS) і Генеральною дирекцією із зовнішніх зносин (RELEX) щодо встановлення такої відповідності. Більш того 15 червня 2005 р. Комісія прийняла новий перелік Керівних принципів щодо підготовки оцінки впливу, яку вона додає до своїх законопроектів. Дотримуючись класичного поділу між економічними, соціальними наслідками та впливом на навколишнє середовище, переглянуті Керівні принципи почали спрямовувати набагато більше уваги потенційному впливу різних підходів на дотримання та забезпечення прав, свобод та принципів, закріплених у Хартії основних прав ЄС [19].

Європейський парламент також враховував Хартію у своїй діяльності під час процедури спільного прийняття рішень з Радою, під час реалізації свого права щодо скасування актів колишнього Співтовариства, і врешті щодо реалізації своєї політичної ролі в рамках моніторингу інститутів та держав-членів ЄС, яких він намагався притягнути до відповідальності за порушення прав людини. Правило 34 Правил процедури Парламенту передбачає, що «під час перегляду законопроектів, Парламент приділяє особливу увагу дотриманню прав людини та зокрема тому, чи відповідають нормативні акти положенням Хартії основних прав ЄС». Із набуттям чинності Ніщцького договору від 1 листопада 2003 р., Парламент, крім того, був наділений компетенцією звертатися за скасуванням актів колишнього Співтовариства, які були прийняті без надання оцінки на відповідність положенням Хартії.

В якості прикладів діяльності Європейського парламенту щодо дотримання положень Хартії можна навести скасування Директиви 2003/86/ЄС про права на возз'єднання сім'ї, оскарження рішення Комісії та Ради щодо надання дозволу на передачу записів про імена

пасажирів прикордонним органам США та Директиви 2005/85/ЄС щодо мінімальних стандартів у процедурах держав-членів стосовно надання та скасування статусу біженця.

Стосовно Директиви 2003/86/ЄС про права на возз'єднання сім'ї Суд ЄС виніс рішення у справі C-540/03 Європейський парламент проти Ради [2006], в якому вперше він явно визнав, що на Хартію основних прав можна посилатися у скарзі до Суду, в тій мірі, як вона формулює *acquis* основних прав, що визнаються правовим порядком Союзу. У параграфі 38 зазначається:

«Хартія була урочисто проголошена Парламентом, Радою та Комісією 7 грудня 2000 р. Хоча Хартія не є юридично обов'язковим документом, однак, на законодавчому рівні Співтовариство визнало її важливість шляхом відзначення у другому пункті преамбули Директиви, що Директива дотримується принципів, визнаних не тільки в ст. 8 Європейської конвенції з прав людини, а й в Хартії. Більш того, головною метою Хартії, як це впливає з преамбули, є підтвердити «права, як вони впливають, зокрема, з конституційних традицій та міжнародних зобов'язань спільних для держав-членів, Договору про Європейський Союз, Договору про заснування Європейського Співтовариства, Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Соціальних хартій, прийнятих Співтовариством та Радою Європи, а також практики Суду та Європейського Суду з прав людини» [16].

Це рішення було згодом підтверджене у справі C-131/03 P. R. J. Reynolds Tobacco Holdings v. Commission [2006] шляхом посилання на ст. 47 Хартії «Право на ефективний засіб правового захисту», проголосивши, що «хоча цей документ не є юридично обов'язковим, однак він свідчить про важливість прав, які він закріплює, у правовому порядку Співтовариств» [17].

В «новому» Європейському Союзі Хартія основних прав стає одним з базових актів цього інтеграційного утворення і прирівнюється за своєю юридичною силою до установчих документів ЄС (пар. 1 ст. 6 ДЄС). При цьому Хартія залишається формально самостійним джерелом права, яке не входить до структури ДЄС або ДФЄС.

Нова редакція Хартії основних прав Європейського Союзу була затверджена 12 грудня 2007 р. трьома політичними інститутами ЄС, від імені яких був виданий її первісний текст – Європейським парламентом, Радою та Комісією.

Ще під час підготовки первісної редакції Хартії основних прав ЄС було вирішено додати до неї текст постатейного коментарю під назвою «Роз'яснення Хартії основних прав» (Explanations) [20]. Роз'яснення, як і сама Хартія, були підготовлені в 2000 р. в рамках Конвенту і опубліковані від імені Президіуму (керівництва) цього органу. Їх оновлена редакція була укладена в 2002-2003 рр. в ході роботи на проектом Європейської конституції 2004 р.

Основний зміст Роз'яснень полягає у вказівці на джерела, які слугували зразком для конкретних статей Хартії (Європейська конвенція з прав людини, конституційні традиції держав-членів, установчі документи та прецедентне право ЄС, інші універсальні та європейські документи).

Завдяки Роз'ясненням судові та інші правозастосовчі органи ЄС та держав-членів отримали можливість максимально швидко, без додаткових пошуків та аналізу, визначити особливості дії та змісту кожного основного права або принципу, включеного до Хартії.

В ході роботи на проектом Європейської конституції 2004 р. було прийнято рішення підвищити статус Роз'яснень, надавши їм характер офіційного інтерпретаційного документу. У відповідності до цього підходу, підтвердженого Лісабонським договором 2007 р., «Роз'яснення Хартії основних прав» повинні спрямовувати процес її тлумачення та вра-

ховуватися судами Союзу та держав-членів. Цей принцип наразі закріплений як в самій Хартії (преамбула та пар. 5 ст. 52), так і в установчих документах ЄС (пар. 1 ст. 6 ДЄС).

У Протоколі № 8 до ДФЄС передбачається, що угода про приєднання Союзу до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) [4] включатиме положення, спрямовані на збереження специфічної природи ЄС та його правової системи. Зокрема, це стосується спеціальних положень щодо можливої участі Союзу у контролюючих органах ЄКПЛ, а також що судові позови, позивачами в яких будуть держави-нечлени ЄС та індивідуальні особи, будуть подаватися відповідним чином оформлені, проти держав-членів ЄС та/або Союзу.

Така угода повинна забезпечити, що приєднання Союзу до ЄКПЛ не вплине негативним чином на компетенцію Союзу та повноваження його інститутів. Вона також забезпечуватиме, що жодним чином не зміниться статус держав-членів по відношенню до ЄКПЛ, особливо що стосується протоколів до неї, заходів, які вживаються в якості відступу від зобов'язань за Конвенцією під час надзвичайних ситуацій відповідно до ст. 15 ЄКПЛ та застережень, зроблених державами-членами відповідно до ст. 57 ЄКПЛ.

Після приєднання Союзу до ЄКПЛ громадяни та інші суб'єкти основних прав, гарантованих цією Конвенцією, вперше отримають можливість подавати до Європейського суду з прав людини скарги на дії та бездіяльність не тільки національної влади (органів держав-учасниць ЄКПЛ), але й наднаціональних інстанцій (інститутів, органів, установ ЄС). При цьому в обох випадках буде зберігатися нині діюча умова про необхідність проходження спочатку внутрішніх процедур оскарження (у випадку ЄС – позовів до Суду ЄС).

Таким чином, за останні 60 років Європейський Союз пройшов тривалий шлях становлення своєї власної системи захисту прав людини: від повного відхилення ідеї, що захист прав людини може користуватися перевагою перед положеннями права ЄС, до розробки власного каталогу прав людини, яким стала Хартія основних прав. Крім того, набуття чинності Лісабонським договором запровадило правові підстави для приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини. Все це ставить перед Україною питання про необхідність удосконалення своєї власної системи захисту прав людини, оскільки у відповідності до критеріїв вступу до ЄС лише держава із відповідним рівнем дотримання прав та основних свобод людини може стати повноправним членом Євросоюзу.

Список використаних джерел

1. Лісабонські консолідовані договори про Європейський Союз і функціонування Європейського Союзу // Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 527-691.
2. Judgment of the Court of 12 November 1969. Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart – Germany. Case 29-69 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61969CJ0029:EN:HTML>.
3. Foster Nigel. European Law. Directions. Second Edition. / Foster Nigel. – New York: Oxford University Press, 2008. – P. 82.
4. Judgment of the Court of 17 December 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. Case 11-70 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970CJ0011:EN:HTML>.

5. Judgment of the Court of 26 June 1980. National Panasonic (UK) Limited v Commission of the European Communities. Competition: investigations by the Commission. Case 136/79 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979CJ0136:EN:HTML>.
6. Statute of the Council of Europe, 1949 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>.
7. Charter of Fundamental Rights of the European Union. // Official Journal. – 2007 – 14. 12. – С 303. – р. 0001-0016.
8. Protocol (No 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 313-314.
9. Declaration (No 61) by the Republic of Poland on the Charter of Fundamental Rights of the European Union. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 360.
10. Declaration (No 62) by the Republic of Poland concerning the Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in relation to Poland and the United Kingdom. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 360.
11. Declaration (No 53) by the Czech Republic on the Charter of Fundamental Rights of the European Union. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 357-358.
12. Protocol (No 8) relating to Article 6(2) of the Treaty of the European Union on the Accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. // Official Journal of the European Union. – 26 October 2012. – С 326. – Р. 273.
13. Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights. Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (25-28 June 2002). – DG-II(2002)006, [CDDH(2002)010 Addendum 2]. – 37 p.
14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з поправками, внесеними Протоколами №№ 11 та 14. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/888FC791-E2C0-4096-AF5E-D843F09C0E24/0/UKR_CONV.pdf.
15. Протокол N 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 27. – с. 229.
16. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. European Parliament v Council of the European Union. Immigration policy. Right to family reunification of minor children of third country nationals. Directive 2003/86/EC. Protection of fundamental rights. Right to respect for family life. Obligation to have regard to the interests of minor children [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003CJ0540:EN:HTML>.
17. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 September 2006. R. J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. and Others v Commission of the European Communities. Case C-131/03 P [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5012df8ed6c7140f1b02ca0fa58c053c4.e34KaxiLc3eQc40Lax-qMbn4Oa3aQe0?text=&docid=65655&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&oc=c=first&part=1&cid=1264146>.

18. Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2001/EN/2-2001-380-EN-3-0.Pdf>.
19. Communication from the Commission. Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals. Methodology for systematic and rigorous monitoring (COM/2005/0172 final), Brussels, 27.04.2005. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0172:FIN:EN:HTML>.
20. Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. // Official Journal of the European Union. – 14 December 2007. – С 303. – Р. 17-35.