

ХАРТІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ОСНОВНИХ ПРАВ: ВСТАНОВЛЕННЯ НОВИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ЧИ ОСТАТОЧНЕ ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД РЕШТИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН?

У статті проаналізовано природу міжнародних організацій, у рамках яких прийнято документи, спрямовані на забезпечення міжнародного захисту прав людини - Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 року та Європейську хартію з основних прав 2000 року. Охарактеризовано можливості цих документів щодо захисту прав та свобод людини.

У рамках діяльності Європейського Союзу (далі у тексті - Євросоюзу) 7 грудня 2000 року в Німечці на засіданні Європейської Ради президентами Європейського парламенту була підписана Європейська хартія з основних прав (далі - Європейська хартія), її чинність у просторі поширюватиметься на країни - учасниці Європейського Союзу. Як відомо, всі члени Євросоюзу на сьогодні є також членами Ради Європи, організації, число країн-учасниць якої є набагато ширшим і охоплює навіть ті країни, які географічно не повністю належать до Європи (Росія, Туреччина). У рамках Ради Європи в 1950 році було прийнято Конвенцію про захист прав людини та основних свобод (далі - Європейська конвенція), яка на сьогодні в реформованому та удосконаленому 11 Протоколом у 1998 році вигляді передбачає перелік прав (в основному громадянських та політичних) та механізм їх захисту у спеціальному судовому органі - Європейському суді з прав людини (далі - ЄСПЛ). Процедура захисту прав людини, застосовувана ЄСПЛ, за багатолітню практику свого існування вже достатньо опрацьована, існує величезний перелік справ, які ним розглянуто, тож можна говорити навіть про певні критерії чи стандарти захисту прав людини, опрацьовані багаторазовим тлумаченням тієї чи іншої статті Європейської конвенції чи Протоколів до неї. ЄСПЛ не є органом, де оскаржуються рішення національних судів держав-учасниць, у ньому відбувається розгляд справ щодо основних прав, які та чи інша особа не змогла захистити всередині країни.

Чи доцільним було прийняття Європейської хартії й чи можна зіставляти й порівнювати Європейську хартію та Європейську конвенцію? Відповідь на ці запитання, на нашу думку, слід шукати в природі самих організацій - Європейського

Союзу та Ради Європи, з функцій, цілей і завдань яких прямо впливають ті дії, які вони вчиняють, і які документи вони приймають. Це дасть змогу чітко зрозуміти природу цих документів, коло осіб, на які вони спрямовані, і простір, у якому вони діють. Лише після цього ми зможемо говорити про можливість чи неможливість їх зіставлення і порівняння.

За визначенням, яке існує в теорії міжнародного публічного права, міжнародна організація - це «об'єднання держав, створене на договірних засадах, що має статут і спільні органи, наділені правосуб'єктністю, відмінною від правосуб'єктності держав-членів» [1]. Міжнародна правосуб'єктність організацій є похідною від правосуб'єктності держав. Тобто держави, створюючи ту чи іншу міжнародну організацію, не делегують частину свого суверенітету їй, а лише домовляються між собою про певний обсяг прав і обов'язків, які матиме організація для досягнення тих цілей, задля яких вона створюється, про що зазначається у відповідному (установчому) договорі. У ньому встановлюється верховенство щодо інших договорів, які укладаються чи державами-членами, чи самою організацією.

Заснована 1949 року Рада Європи, учасницею якої є Україна, це організація, мета якої - «дедалі тісніша єдність між державами-членами в ім'я захисту спільних ідеалів, а також сприяння економічному і соціальному прогресу» [2]. На сьогодні учасницями Ради Європи є 41 держава.

Європейський Союз, який був створений Договором про Європейський Союз (далі - Договір про ЄС), підписаним у Маастрихті в 1992 році (набув чинності в 1993 році), і на сьогодні налічує 15 членів, теоретики міжнародного публічного права відносять до інтеграційних організацій [3], функції яких є широкими і спрямовані на роз-

виток спільної політики (створення тісного союзу народів Європи, утворення економічного і валютного союзу тощо). Таке недержавне утворення - організація - здійснює разом чи паралельно з державами-членами діяльність, яка традиційно належить до монопольної сфери держав - квазі-законодавчу, виконавчу і судову. Інститути Євросоюзу мають компетенцію набагато ширшу, ніж відповідні структурні підрозділи інших міжнародних організацій (в тому числі й Ради Європи), тому їх часто характеризують як наднаціональні, їхні рішення є обов'язковими не лише для держав - членів Євросоюзу, а й для всіх національних установ цих держав та для їхніх фізичних та юридичних осіб.

Якщо говорити про специфіку права Євросоюзу, то існує точка зору [4], що воно становить третю систему права, яка діє поряд з міжнародним та національним правом. Основними характерними рисами, що відрізняють цю систему права від інших двох, є його пріоритет щодо національного права країн - членів Євросоюзу та пряма дія норм права Євросоюзу в їхніх національних правопорядках.

Щодо прав людини в Євросоюзі, то питання з їх забезпеченням можна було вирішити двома шляхами: перший - участь Євросоюзу як самостійного суб'єкта міжнародного права в Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, нарівні з іншими державами. Навіть була пропозиція про приєднання, висунута Фінляндією. Але таке приєднання можливе лише в разі зміни в положеннях Договору про Євросоюз, які стосуються набуття членства в інших організаціях (зокрема в Раді Європи) та з'ясування спірних питань щодо дієвих повноважень цієї організації (закріплення права Євросоюзу на приєднання до міжнародних договорів через модифікацію СТ. 303 Договору ЄЕС «Співпраця з Радою Європи») [5]. За таких умов (при приєднанні Євросоюзу до Ради Європи і до Європейської конвенції) схема можливості захисту прав має такий вигляд: особа, що вичерпала всі національні засоби захисту, може звернутися до ЄСПЛ, подаючи позов проти держави, котра, як вона вважає, порушила її права. Але в такому разі риси схожості Євросоюзу з національним утворенням стають уже очевидними. Інший варіант дій, який на сьогодні реалізується, - це прийняття окремого документа, який би містив перелік прав людини та передбачав певний механізм їх захисту в разі посягань. Крім того, зависловлюванням Еркхарта фон Бубноффа, автора та співавтора коментарів до Закону про міжнародну правову допомогу в кри-

мінальних справах, прийняття окремого документа - Європейської хартії - свідчить про політичну готовність країн-учасниць до інтеграції: створення її як чіткої ознаки автономії права Євросоюзу [6].

Хартія з основних прав передбачає весь набір громадянських, політичних, економічних та соціальних прав осіб - резидентів Євросоюзу. Ці права поділено на 6 розділів: гідність, свободи, рівність, солідарність, права громадян, правосуддя. Можна відзначити окремі новації, які внесені до Європейської хартії: це, зокрема, заборона клонування людської істоти, захист персональних даних, включення до неї права індивіда на мир і зобов'язання Євросоюзу захищати це право тощо. Європейська хартія щодо багатьох прав збігається з Європейською конвенцією, але оскільки Євросоюз не є членом Європейської конвенції, то безпосередня дія Європейської хартії є обмеженою. Вона (дія) спрямована на органи та установи Євросоюзу, стосується спільних рішень Євросоюзу та їх реалізації в національних законодавствах (СТ. 51 Європейської хартії). Поряд з основними класичними правами в ній є такі, що не належать до сфери відповідальності Євросоюзу (право на працю тощо). Крім того, оскільки існує дещо відмінний погляд деяких країн-учасниць на економічні та соціальні права, це може викликати труднощі при реалізації деяких прав, включених до Європейської хартії. Частина 3 статті 52 Європейської хартії встановлює, що обсяг прав, передбачених нею, і їх розуміння повинні бути такими, як і в Європейській конвенції, хоча це положення не застерігатиме право Євросоюзу забезпечити ширший захист. Якщо така функція була б покладена на Європейський Суд (що діє як інституція в рамках Євросоюзу), то на даному етапі їх захист був би доволі проблематичним. Фізичні та юридичні особи можуть звертатися з позовом до Європейського Суду лише в обмежених випадках: 1) коли вони оскаржують законність актів, які прямо й безпосередньо стосуються таких осіб (СТ. 230 Угоди про заснування Євросоюзу); 2) коли йдеться про бездіяльність інститутів у формі неприйняття щодо таких осіб актів обов'язкового характеру (СТ. 232 Угоди про заснування ЄС). Європейський Суд уповноважений вирішувати лише питання права, які передані йому на розгляд, а не питання фактів, а також застосовувати право до фактів. Це належить до компетенції національних судів. З цього випливає єдиний висновок, що норми Європейської хартії вважатимуться нормами прямої дії і застосовуватимуться в національних судах країн - учасниць Євросоюзу безпосередньо.

Для набуття чинності Європейська хартія повинна бути формально інтегрована в основоположні документи - Договір про ЄС та про ЄЕС. Без цього вона не зможе бути підставою для судових позовів із захисту закріплених у ній прав. На даному етапі вона розглядається Європейським Судом як джерело права Євросоюзу в рамках статті 2 Договору про ЄС, також вона може застосовуватись як орієнтир при укладанні рамок угод чи угод про співробітництво між Євросоюзом та іншими країнами.

Більше того, особливо вітали прийняття Європейської хартії європейські федералісти, які вважають, що Хартія з основних прав для європейських громадян є вирішальним досягненням і буде першою частиною реальної Європейської конституції [7]. Хартія стає юридичне зв'язуючим документом, інтегральною частиною договорів і не нагадує просту декларацію, оскільки в рамках Європейського Союзу вже було кілька декларацій з основних прав.

Існує також інша думка стосовно Європейської хартії - вона не може бути в основі Конституції Євросоюзу, але сам процес її прийняття (участь представників Європарламенту, національних парламентів, об'єднань громадян в її підготовці) передбачає нову процедуру і метод, за допомогою яких Конституція Євросоюзу може бути прийнята [8].

1. Gerald Fitzmaurice, in A/CN. 4/101, art. 3, Ann CDI.1956-II, р. 106). Див. у книзі *Нгуєн КуОК Динь, Патрик Дайє, Ален Пелле*. Международное публичное право.- Том 1.- К.: Сфера, 2000.- Ст. 356.

2. Статут Ради Європи.- <http://www.rada.kiev.ua>.

3. Динь Н. К., Дайє П., Пелле А. Международное публичное право.- К.: Сфера, 2000.- С. 374.

4. Дмитрієв А. /., Мураїнов В. І. Міжнародне публічне право. Навч. посібник.- К.: Юрінком Інтер, 2000.- С. 476.

Таким чином, відповідаючи на запитання, чи є Європейська хартія з основних прав спробою встановити нові стандарти чи відокремитися від решти Європи, можна констатувати, що цей документ свідчить про намагання до тіснішого внутрішнього об'єднання в рамках Євросоюзу. Якщо проаналізувати ті інтегративні процеси, які протягом кількох десятиліть відбуваються в Європі, можна відзначити тенденцію поступового перетворення Євросоюзу з організації в федеративне утворення. За таких умов Європейська хартія може стати джерелом внутрішнього, національного права. Це, в свою чергу, потребуватиме створення власної процедури захисту прав осіб та приведе до дублювання безпосередньої участі кожної держави в Європейській конвенції і опосередковано через Євросоюз. Тобто в особі може виникнути альтернатива, до кого позиватись - до держави чи до Євросоюзу, й вирішувати дилему - хто порушив право особи: конкретна держава чи інституція Євросоюзу.

Прийняття Європейської хартії не є спробою остаточного відокремлення від решти європейських країн не-членів Євросоюзу. На сьогодні Євросоюз є доволі закритим об'єднанням, особливо для таких пострадянських країн, як Україна. І цілком можливо, що через кілька років механізм, передбачений Європейською конвенцією, буде діяти і щодо Євросоюзу.

5. З доповіді на конференції «Основні напрямки гармонізації кримінального законодавства у Європі з огляду на положення Хартії Європейського Союзу з основних прав 2000 року» // Екхарт фон Бубнофф.- Київ, жовтень, 2002.

6. *Екхарт фон Бубнофф*- Там само- Тези до конференції- С. 6.

7. The Young European Federalists on The Charter of Fundamental Rights / <http://www.europarl.eu.int>.

8. The Charter of Fundamental Rights of the European Union / <http://www.europarl.eu.int>.

N. Lekhnyk

THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION: THE ESTABLISHING OF NEW STANDARDS OF HUMAN RIGHTS WITHIN THE EUROPEAN UNION OR FINAL DISSOCIATION FROM THE OTHER EUROPEAN STATES?

The article is devoted to the analysis of the nature of international organizations within the frameworks of which the following documents on the international protection of human rights were adopted — and The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950 and The Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000. The possibilities of such documents as to the protection of human rights are characterized.