

І. Яковюк, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Права людини в Європейському Союзі: загальнотеоретичний аналіз

Кінець ХХ — початок ХХІ ст. позначився новими потрясіннями, що привели до кардинальних змін у міжнародних відносинах. Багато з них прямо або опосередковано пов'язані з процесами глобалізації і несуть не лише благо, але й породжують деструктивні процеси і тенденції, які особливо болісно зачіпають сферу прав людини¹. У цих умовах розвиток міжнародних і наднаціональних структур потребує постійної уваги і аналізу, оскільки вони здатні сприяти подоланню негативних наслідків глобалізації².

Захист прав людини і громадянина є конституційно-правовим і міжнародно-правовим обов'язком сучасних держав, який реалізується за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил, що прямо або опосередковано передбачені для цих цілей³. У процесі глобалізації держави, відстоюючи власні інтереси, водночас вдаються до самообмеження окремих суверенних прав і передачі їх реалізації наднаціональним структурам, які допомагають їм у здійсненні традиційних функцій держави, а саме функції захисту прав людини⁴. Як наслідок проблема захисту прав людини виходить за межі відповідальності окремої держави, перетворюючись також на справу світового співтовариства та регіональних інтеграційних об'єднань, які нормативно визначають універсальні правові стандарти, нижче яких держава не вправі опуститися⁵.

¹ Передусім мова йде про поширення тероризму, внутрішніх і міждержавних конфліктів національного і релігійного характеру, торгівлю людьми, бідність тощо.

² В. Карташкін справедливо зазначає, що найвидатнішим досягненням ХХ ст. стало запровадження і в цілому успішне функціонування міжнародного та регіональних режимів захисту прав людини, що засвідчило факт виходу проблеми захисту прав людини за межі суверенітету і внутрішньої компетенції держав (*Карташкін В. А. Права человека в глобализирующемся мире // Глобализация, право, XXI век: Моск. юрид. форум: По материалам выступлений. – М., 2004. – С.86*).

³ *Общая теория прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М., 1996. – С. 328.*

⁴ Див., наприклад: *Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2001. – С. 113–135.*

⁵ *Тиунов О. И. Международно-правовые стандарты как фактор глобализации правового пространства // Глобализация, право, XXI век: Моск. юрид. форум: По материалам выступлений. – С. 159–161.*

Наочний приклад ефективної взаємодії держави і наднаціональної організації у сфері захисту прав людини демонструє Європейський Союз. Історія його функціонування свідчить, що права людини не завжди турбували Союз. Тривалий час Суд Європейських співтовариств (далі — Суд ЄС) вважав, що включення прав людини до правопорядку Співтовариства здатне підірвати процес утвердження його примату над національним правом держав-членів¹. Зі свого боку держави-члени також утримувалися від передачі наднаціональним інститутам повноважень у цій сфері, вважаючи їх реалізацію своєю прерогативою. Як наслідок на початку 50-х років ХХ ст. держави-члени відмовились наділити наднаціональні за своїм характером Європейські співтовариства повноваженнями щодо захисту прав людини, надавши право їх здійснення на субсидіарних засадах Раді Європи, яку вважали прикладом класичної міжнародної організації².

Попри значні досягнення в питаннях захисту прав людини Раді Європи все ж не вдалося вирішити усі проблеми, а тому поступово дедалі активнішу роль у співробітництві в цій сфері почали відігравати Європейські співтовариства³. Перегляд позиції щодо прав людини розпочався наприкінці 60-х років ХХ ст., коли Суд Європейських співтовариств визнав, що право Співтовариства має забезпечувати захист основних прав людини як на рівні положень установчих договорів, так і через його неписане право, яке базується на принципах права держав-членів⁴.

Однак далі винесення окремих рішень щодо захисту прав людини Суд ЄС не пішов⁵, а тому перед Європейськими Співтовариствами постало завдання щодо їх нормативного закріплення. Зазначимо, що оскільки рішення Суду ЄС є не лише правозастосовними, але й правотворчими актами, то використання ним у 70-х роках Європейської конвенції про

¹ Див.: Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М., 2000. – С. 274–275.

² Насправді, навряд чи Раду Європи можна вважати класичною міжурядовою міжнародною організацією, оскільки організація і функціонування Європейського суду з прав людини здійснюється на наднаціональних засадах.

³ Про необхідність зміцнення співпраці між Радою Європи і Європейськими Співтовариствами було вказано вперше у 1974 р. у доповіді групи шести «про майбутнє Ради Європи». Проте до реальної співпраці вказані організації вдалися лише починаючи з середини 80-х років (див.: Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес; Пер. с англ. – М., 2007. – С. 163–170).

⁴ Там само. – С. 275.

⁵ Див.: Бобин М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений // Правозащитник. – М., 1998. – № 3. – С. 87.

захист прав людини і основних свобод надало їй обов'язкового характеру як для держав-членів ЄС, що її підписали, так і для всього Співтовариства. У цілому ж у 80–90-х роках ХХ ст. на рівні Співтовариств приймалися акти переважно політичного, а не правового характеру.

Оскільки у Європейського Союзу немає власної компетенції, окрім тієї, що закріплена за ним державами-членами, то принципового значення для здійснення Союзом захисту прав людини набуває закріплення відповідних повноважень в установчих договорах. Перші кроки в цьому напрямі були зроблені при підписанні Єдиного Європейського Акта, у преамбулі якого вказано, що держави-члени сповнені рішучості сприяти розвитку демократії, яка спирається на основні права, визнані конституціями і законодавством держав-членів, Конвенцією про захист прав і основних свобод людини і Європейською соціальною хартією¹. Наступний крок було зроблено при розробці Маастрихтського договору, в якому підтверджено відданість принципу поваги до прав і основних свобод людини і заявлено про намір запровадити громадянство ЄС.

Реалізація наміру щодо запровадження громадянства мала важливе значення для демократизації ЄС², про що свідчить позиція Конституційного суду Німеччини, який у рішенні щодо Договору про Європейський Союз поставив неодмінною умовою передачі суверенних прав від ФРН до ЄС надання демократичних гарантій, еквівалентних тим, що гарантує Основний Закон³. Запровадження громадянства ЄС було здійснено Маастрихтським (статті 8–8е)⁴ та Амстердамським (статті 17–21)⁵ договорами. Конкретизацію його змісту передбачалося здійснити у Договорі про Конституцію для Європи (ст. 1-10)⁶ та Договорі про функціонування Європейського Союзу (ст. 20)⁷, у яких зазначалося, що громадянством Союзу володіє кожна особа, яка має

¹ Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М., 1994. – Т. II. – С. 9.

² Див.: Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х., 2005. – Вип. 9. – С. 82–88.

³ Див.: Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі / Пер. з італ. К. Тищенко. – К., 2003. – С. 29.

⁴ Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе. – С. 55–57.

⁵ Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М., 2002. – С. 561–563.

⁶ Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с коммент.) / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М., 2005. – С. 102.

⁷ Договор о функционировании Европейского Союза // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М., 2008. – С. 221–222.

громадянство держави-члена. Громадянство Союзу доповнює національне громадянство і не підміняє його. Аналіз норм вказаних договорів дозволяє зробити ряд висновків щодо розкриття змісту інституту громадянства Союзу.

Передусім слід зазначити, що поняття «громадянство ЄС» не тотожне поняттю «громадянство держави», яке означає правовий зв'язок між особою та державою (ст. 3)¹. Важливе уточнення для правильного розуміння союзного громадянства зробив Амстердамський договір, який передбачив, що громадянство ЄС лише доповнює, а не замінює національне громадянство (ст. 17), тобто має субсидіарний характер. Громадянство ЄС покликане визначити правові відносини між громадянами ЄС та Європейським Союзом і регламентувати порядок переходу з-під юрисдикції однієї держави-члена до юрисдикції іншої.

Оскільки держави-члени ЄС зберігають за собою право визначати, хто є їхніми громадянами, то відповідно процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде різною і визначатиметься національним законодавством. Разом з тим Суд Європейських співтовариств вимагає, аби реалізація даної компетенції національними урядами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Євросоюзу². Установчі договори не регулюють порядок втрати громадянства ЄС. Однак, оскільки питання набуття і втрати громадянства належить до компетенції національних урядів, є підстави вважати, що втрата громадянства держави-члена ЄС означатиме втрату і громадянства ЄС. Принаймні важко уявити ситуацію, при якій Євросоюз може не визнати факт позбавлення державою-членом громадянства певної особи і продовжувати розглядати її як громадянина ЄС. У цілому слід визнати, що законодавство Союзу в сфері громадянства сприяє певною мірою уніфікації національного законодавства.

Установчі договори ЄС, і на цій обставині слід наголосити, вичерпно не розкривають зміст інституту громадянства Союзу, що створює можливості як для подальшого зміцнення гарантій раніше закріплених прав, так і надання громадянам ЄС нових прав і свобод. Розширити коло прав громадян ЄС може Рада на основі одноголосного рішення, прийнятого за пропозицією Комісії і після попередніх консультацій

¹ Європейська конвенція про громадянство // Бюл. законодав. і юрид. практики України. – 2001. – № 11. – С. 69. Див. також: *Гураль П. Ф., Панкевич О. З.* Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах. Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах: Навч.-метод. матеріали. – Львів, 2005. – 96 с.

² *Право Європейського Союзу: Учебник / Под ред. С. Ю. Кашкина.* – М., 2004. – С. 389.

з Європарламентом¹. У цілому громадяни ЄС реалізують у повному обсязі як права і обов'язки громадянина конкретної держави-члена ЄС, так і додатковий комплекс прав і свобод, гарантованих Союзом.

До прав і свобод, додатково набутих громадянами об'єднаної Європи, належать: право обирати і бути обраним на виборах до Європарламенту у державі-члені місця проживання на тих же умовах, що й громадянин цієї держави; право обирати і бути обраним на місцевих виборах у державі-члені місця проживання; право особи на добросовісне управління; право на вільний доступ до документів владних структур Союзу; право звернення до Європейського Уповноваженого з прав людини; право подання петицій до Європарламенту; право вільно пересуватися і проживати у межах території держав-членів²; право громадян Союзу користуватися захистом дипломатичних та консульських установ будь-якої держави-члена на території третьої країни, де немає представництва держави-члена, громадянином якої є особа; право на громадянську ініціативу — право не менш одного мільйона громадян ЄС, що представляють значне число держав-членів, запропонувати Комісії в рамках її повноважень подати пропозиції стосовно питання, з якого необхідне видання правового акта Союзу³.

Таким чином, запровадження інституту громадянства ЄС вочевидь здатне сприяти політичній консолідації населення Союзу, а відтак служити втіленню ідеї створення Союзу не лише як об'єднання держав, але й народів Європи. Крім того, аналіз вказаних прав свідчить, що вони дійсно розширюють правові можливості громадян ЄС, зокрема забезпечують участь у формуванні Європарламенту і певним чином контроль діяльності влади в ЄС.

Тривалий час Європейський Союз уникав укладання власного каталогу основних прав і свобод людини та його включення до установчих договорів, як відмовлявся і від ідеї приєднання до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини. Повага до основних прав людини, як вони гарантовані Європейською конвенцією як загальні принципи права Співтовариства, була висловлена лише у Договорі про Європейський Союз⁴. Разом з тим Суд ЄС на запит Ради міністрів у бе-

¹ Договір о Европейском Сообществе // Европейское право. – С. 563.

² Це право також може надаватися громадянам третіх країн, які законно живуть на території будь-якої держави-члена ЄС.

³ Цей перелік прав був передбачений Конституцією ЄС (див.: Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюющий Конституцию для Европы (с коммент.). – С. 130, 145–146).

⁴ Стаття 6 ДЄС в редакції Амстердамського і Ніццького договорів.

резні 1996 р. прийняв Висновок 2/94, у якому зазначив, що за сучасного стану комунітарного права Співтовариство не має компетенції для приєднання до Конвенції. Таким чином, рішення про перегляд установчих договорів з цієї точки зору було покладено на держави-члени, які, передусім Франція, Велика Британія та Іспанія, виступили проти¹. Лише при укладанні тексту Конституції для Європи (ст. 72 та Протокол № 14) було досягнуто компромісу щодо умов приєднання ЄС до Конвенції².

Розробку власних спеціалізованих документів про права людини Євросоюз почав у 1989 р., коли була прийнята Декларація про права людини і Хартія Співтовариства про основні соціальні права робітників. Наступний, справді революційний крок у цьому напрямі, Союз зробив у червні 1999 р., коли під час Кельнського самміту Європейська Рада прийняла рішення про створення Конвенту для розробки Хартії Європейського Союзу про основні права³. Прийнята у грудні 2000 р. Хартія стала унікальним у світовій практиці захисту прав людини документом, оскільки вона, по-перше, поєднала в собі усі види прав людини без винятку і, по-друге, поширила свою дію як на сферу міжнародного, так і конституційного права. Справжньою новацією став також спосіб викладення прав і свобод: у Хартії вони розміщені не згідно із традиційним поділом на політичні, економічні, соціальні, культурні, а відповідно до системи цінностей ЄС, на захист яких вони спрямовані. Кожний розділ символізує одну з базових цінностей або суспільне благо (гідність, свобода, рівність, солідарність тощо), відображенням яких служать розміщені в них права і принципи. У Преамбулі Хартії зроблено важливий наголос на думці про неподільність та універсальність прав, що становлять основу людської гідності, свободи, рівності та солідарності, а тому викладені у Хартії соціальні права більше не розглядаються як другорядні. Разом з тим саме через поєднання усіх категорій прав людини в одному документі у ідеї включення Хартії до змісту установчих договорів виявилось чимало противників, а тому знадобилася значна роз'яснювальна робота і прийняття

¹ Противники приєднання до Конвенції були занепокоєні двома моментами: по-перше, втратою автономії комунітарного права, по-друге, втратою Судом ЄС статусу єдиного загальновизнаного арбітра комунітарного права і його підпорядкуванню Європейському суду з прав людини (див.: Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству. – С. 170–171).

² Там само. – С. 171; Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с коммент.).

³ Право Европейского Союза: Учебник / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М., 2004. – С. 385–388, 392–413.

низки проміжних документів політичного характеру (Лаакенська декларація щодо майбутнього Європейського Союзу¹ та Афіньська декларація²) для того, аби переломити ставлення національних урядів до ідеї надання Хартії обов'язкового характеру.

Прийняття Хартії розглядалося Союзом і урядами багатьох держав-членів як обов'язкова передумова прийняття Конституції об'єднаної Європи, її невід'ємна складова, а апробований під час її розробки механізм як такий, що може і повинен бути застосований при підготовці основного закону Союзу. Виходячи з цих міркувань, цілком природно, що після доволі гострих дискусій було прийнято рішення про включення Хартії до тексту Конституції для Європи³.

З огляду на наведене, слід визнати, що у разі набуття чинності Лісабонських угод на рівні Євросоюзу будуть створені необхідні правові передумови для ефективного здійснення функції охорони прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим, як відомо, дієвість і реальність прав людини залежать не лише від їх проголошення, але й від їх забезпечення відповідними юридичними гарантіями, головне місце серед яких займає діяльність ефективного і незалежного суду.

Система судів, що здійснюють захист прав громадян ЄС, включає національні системи правосуддя держав-членів та Суд Європейських співтовариств. Цілком закономірно, що головне місце в цій системі відводиться національним судам. Останні, на відміну від судів країн, що не входять до складу ЄС, при вирішенні справ керуються не лише нормами національного і міжнародного права, але й права Європейського співтовариства, яке, маючи наднаціональний характер, на території Союзу характеризується верховенством стосовно норм національного права.

Тривалий час захист прав людини, які були порушені внаслідок прийняття актів Співтовариства, здійснювався Судом ЄС на підставі ст. 220 Договору ЄЕС⁴. Однак проти такої практики виступили Верховні суди ФРН та Італії: вони відмовилися визнати принципи верховенства права

¹ *Посельський В.* Лаакенська декларація щодо майбутнього Європейського Союзу від 15 грудня 2001 р. // *Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції.* – К., 2002. – С. 158–164.

² *Афинская декларация от 16 апреля 2003 г.* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eur.academygo.ru/Eurosoyз/ DocEC/2003_05_13.shtml. – Заголовок з екрану.

³ *Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с коммент.) / Ю. Кашкин (Отв. ред.).* – М., 2005. – С. 137–149.

⁴ *Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества // Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко.* – М., 1994. – Т. I. – С. 241.

ЄС і його прямої дії, оскільки згідно з установчими договорами інститути ЄС не пов'язані обов'язком дотримуватися основних прав і свобод людини¹. Ця ситуація змусила обидві сторони шукати компроміс з цього питання, який був досягнутий після того, як Суд ЄС вдався до створення доктрини захисту основних прав людини, а на рівні Співтовариств було прийнято низку декларацій щодо необхідності захисту прав людини і зміцнення демократії². Зміна ставлення Співтовариства до проблеми прав людини приводить до ситуації, коли починаючи з середини 70-х років ХХ ст. Суд ЄС починає здійснювати нагляд за державами-членами в питанні дотримання прав людини³. Суд ЄС зайняв позицію, згідно з якою дотримання основних прав і свобод, які закріплені в Конвенції і являють собою конституційний принцип, загальний для всіх держав-членів, підлягає дотриманню і в праві Співтовариства⁴.

Після посилання на національні конституційні принципи перед Судом ЄС постало питання щодо досягнення одноманітного тлумачення цих принципів, які, зрозуміло, у конституціях різних країн можуть формулюватися по-різному. З вказаної ситуації Суд ЄС вийшов, сформулювавши два важливих доктринальних положення: по-перше, виокремлення загальних для національних правових систем і правопорядку Співтовариства принципів вимагає урахування лише тих конституційних норм, які забезпечують мінімально визначений рівень захисту прав людини, а також цілей установчих договорів та структури права Співтовариства; по-друге, визнання принципу непорушності судової практики та прецедентного права ЄС означає, що не існує потреби щоразу, коли відбувається прийом нових держав-членів, встановлювати заново зміст загальних принципів права з урахуванням їх конституційної практики. Більше того, країни, що прагнуть вступити до ЄС, мають добровільно адаптувати національне законодавство до вимог стандартів права Співтовариства⁵.

¹ Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М., 2000. – С. 283, 379, 387.

² Крім того в цей період ЄС включив до комунітарного права двадцять п'ять конвенцій Ради Європи, яких мають дотримуватися країни-кандидати при вступі до Союзу (див.: Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству. – С. 167).

³ Першим кроком у цьому напрямі стала справа *Rutili v. Minister for the Interior*, по якій Суд ЄС скасував рішення французького уряду на підставі того, що воно порушує положення Конвенції 1950 р. (див.: Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М., 2001. – С. 70–83).

⁴ Case 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, [1986] ECR 1682.

⁵ Case 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Coouncil* [1971]; Case 63-69/72, *Wilhelm Werhahn Hansamuhle and others v. Council*, [1973].

Практику розширення компетенції Суду ЄС у сфері захисту прав людини було продовжено і в наступні десятиліття. Так, Суд ЄС переглянув раніше висловлену власну позицію щодо відсутності у нього права розглядати справи про дотримання прав людини державою-членом, якщо дане питання не пов'язане з дотриманням державою-членом зобов'язань згідно з установчим договором, визнавши за собою право розглядати справи, які пов'язані з дотриманням державами-членами основних прав і свобод, закріплених Конвенцією, якщо вони мають тісний зв'язок з правами економічного характеру, гарантованими установчими договорами¹.

На сучасному етапі розвитку інтеграційних процесів Суд ЄС захищає, по-перше, «функціональні» права², які впливають зі змісту установчих договорів і специфіка яких полягає в тому, що вони захищаються тоді, коли Співтовариство має конкретну компетенцію в даному питанні; по-друге, основні права громадян Союзу, що передбачені Маастрихтським договором³, по-третє, основні права і свободи людини в загальноживаному розумінні цього поняття⁴, що є наочним свідченням еволюції Євросоюзу в напрямі запровадження повномасштабного захисту прав і свобод людини.

Таким чином, аналіз участі Європейського Союзу в процесі реалізації функції охорони і захисту прав людини і громадянина держав-членів свідчить, що на сьогодні в основних рисах здійснено уніфікацію правових систем європейських країн у галузі захисту прав людини⁵. Після прийняття Хартії Європейського Союзу про основні права та запровадження громадянства ЄС Європейський Союз на конструктивній основі починає не стільки конкурувати, скільки доповнювати діяльність Ради Європи у сфері захисту прав людини, що створює нові можливості для більш повноцінного здійснення функції захисту прав людини і громадянина.

¹ Case 260/89, *Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria v. Dimotiki v. Dimotiki Etaria Pliroforissis*, [1991-6] ECR I-2931, I-2964.

² Наприклад, рівність трудящих держав-членів ЄС у питанні умов праці або заборона дискримінації в організації спільних ринків виробників і споживачів.

³ Мова йде про право на вільне пересування і місце проживання, на участь громадян ЄС у виборах до органів місцевого самоврядування та Європарламенту за місцем проживання, на дипломатичний і консульський захист за кордоном, на звернення до європейського омбудсмена тощо.

⁴ Наприклад, право власності, право на недоторканність житла і кореспонденції, на повагу приватного життя тощо.

⁵ Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству. – С. 181.