

ПРИНЦИП ЗАХИСТУ ОСНОВНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПРАКТИЦІ СУДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ

Характеризуются место и ключевая роль Суда Европейских Сообществ в становлении и защите демократических основ правового статуса личности на уровне Европейского Союза, прежде всего основных прав человека. Подробно разбирается практика Суда ЕС по делам, затрагивающим проблематику прав человека, а также анализируется Хартия основных прав Евросоюза и правовые последствия ее включения в текст Лиссабонского Договора.

Ключевые слова: *институции Европейского Союза, Суд Европейских Сообществ, стандарты прав человека, правопорядок Сообщества, принцип права ЕС, конституционное пространство, правовые акты.*

The article illustrates the character and key role of the Court of Justice of the European Communities in formation process and protection the democratic origin of individual legal status at the European Union level first of all fundamental rights. The article carries in details practice of the Court of Justice of the European Communities, also analyses the European Union Charter of fundamental rights and legal consequences its insertion to the Treaty of Lisbon.

Key words: *institutions of the European Union, the Court of Justice of the European Communities, standarts of human rights, laworder of the European Communities, the principle of the EU law, constitutional space, legal documents.*

Права людини, які виникали та розвивалися на ґрунті західної культури та цивілізації, на сьогодні претендують на всебічне визнання та захист. Особливо ця тенденція підсилюється глобалізацією економіки та зростанням добробуту у тих країнах, які лібералізували економіку. А ті часи, коли Європейський Союз вважався лише суто економічною організацією, яка не мала жодного відношення до прав людини, залишилися в минулому.

© **ТОЛКАЧОВА** *Наталія Богданівна* – аспірант, асистент Київського університету права НАН України

Слід також наголосити на увазі, яку приділяють фундаментальним правам, свободам та принципам інституції Європейського Союзу у межах європейського порядку. Так, зокрема, у спільній Декларації Європейського Парламенту, Ради та Комісії, що підписана у Люксембурзі 5 квітня 1977 року, звертається увага на те, що Суд ЄС визнає, що право Євросоюзу складається не лише з установчих договорів ЄС та вторинного законодавства, але й загальних принципів права, та, зокрема, з фундаментальних прав та принципів конституційного права країн-членів. Крім того, оскільки всі країни-члени підписали та ратифікували Європейську Конвенцію 1950 року, Європейський парламент, Комісія та Рада приділяють велику увагу їх захисту та виявляють повагу до цих прав та свобод при здійсненні своїх повноважень¹.

Так, у статті 6 договору про ЄС також зазначається, що «Союз базується на спільних для всіх держав-членів демократичних засадах верховенства права, визнання основних прав людини та свобод», а в частині 2 цієї ж статті робиться акцент стосовно того, що «Союз поважає права і свободи людини, що були гарантовані підписаною в Римі 4 листопада 1950 року Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод, і передбачені конституційними традиціями, спільними для всіх держав-членів, загальні принципи права Співтовариства»².

В українській науці доволі активно розвивається теорія міжнародно-правового захисту прав людини, досліджуються питання реформування правової системи України у відповідності з міжнародно-правовими стандартами, зокрема, в працях М.М. Антонович, М.В. Буруменського, В.Г. Буткевича, В.Н. Денисова, А.І. Дмитрієва, А.С. Довгерта, Л.Г. Заблоцької, О.В. Задорожного, А.С. Мацка, В.І. Муравйова, П.М. Рабіновича, Л.Д. Тимченка, Ю.М. Тодики, С.В. Шевчука, Ю.С. Шемшученка.

Доктрина права Європейського Союзу виходить з того, що повноваження, які здійснюються державами-членами Співтовариства, повинні знаходитися під ефективним контролем по праву Співтовариства. У випадку, коли контроль залишався б у сфері національного права, це б поставило під загрозу цілісність права Співтовариства.

Актуальність проблематики обумовлена тим, що Суд Європейських Співтовариств, як один із найважливіших інститутів, що забезпечує ефективне функціонування всього механізму ЄС, продовжує відігравати вагомий роль у сфері захисту прав людини. Зокрема, через відсутність переліку основних прав у положеннях установчих договорів Суд ЄС звернувся до концепції загальних принципів права, притаманних правовим системам держав-членів. При цьому спочатку Суд діяв головним чином під тиском національних конституційних судів (перш за все німецького), тому що останні відмовлялись визнавати верховенство права ЄС, якщо в ньому не будуть забезпечені надійні гарантії суб'єктивних прав. У зв'язку з цим, незважаючи на відсутність «каталогу» основних прав в установчих документах ЄС, у рішенні у по справі *Stauder 29/69* від 12 листопада 1969 р.³ Суд вперше послався на основні права людини. Суть цієї справи зводилась до того, що згідно з рішенням Європейської Комісії 1969 р., державам-членам було дозволено знизити ціни на масло для певних категорій населення. Для того, щоб скористатися перевагами такої системи, той, до кого вона застосовувалася, мав представити спеціальний купон, який засвідчував його особу. Позивач з Німеччини одержував допомогу як жертва війни, проте він вважав порушенням прав людини вимогу

пред'являти купон, де зазначалися його прізвище й адреса. Він вимагав, щоб рішення Співтовариства, на підставі якого висувалося це зобов'язання, вважалося недійсним. Спочатку цей позов розглядався у німецьких судах, потім був переданий до Суду ЄС. Суд визнав, що порядок доведення громадянами свого права на конкретні пільги, який оспорював позивач, був введений національними органами конкретної країни-члена. Що ж до постанови ЄС, то вона не вимагає наводити прізвище отримувача на купоні і, на думку Суду, «не містить нічого, що здатне порушити основні права людини, які охороняються Судом і містяться у загальних принципах права ЄС». Відповідно мова повинна йти не про задоволення вимог позивача, а про зміну внутрішньодержавних правил забезпечення доступу громадян до користування пільгами, що надаються Співтовариствами. Так було визнано, що основні права людини є загальним принципом права ЄС⁴.

На нашу думку пильної уваги заслуговує рішення Суду ЄС у справі 11/70 від 12 грудня 1970 р.⁵, яка стосувалась спільної сільськогосподарської політики в рамках ЄС. Щоб контролювати ринок певної сільськогосподарської продукції, було запроваджено систему, згідно з якою право експортувати товар надавалось лише після отримання експортної ліцензії. Перед тим необхідно було зробити грошовий внесок, який міг бути перерахований у казну в разі нездійснення експортної операції у визначений ліцензією термін. Позивачі у цій справі заявляли, що система є незаконною, оскільки суперечить основним правам людини. Посилання було зроблене також на принцип пропорційності, що є елементом конституційного права Німеччини, згідно з яким державна влада може накладати на громадянина тільки зобов'язання, необхідні для досягнення суспільної мети.

Суд спочатку зазначив, що норми або поняття національного права не можна застосовувати, оцінюючи законність заходів ЄС, навіть якщо це конституційні норми будь-якої країни ЄС, оскільки для цього припустимими є лише критерії Співтовариств. Після цього, однак, Суд вказав, що необхідно перевірити, чи справді нехтується аналогічна гарантія, закріплена у праві ЄС. Фактично повага фундаментальних прав є складовою частиною загальних принципів права, які захищає Суд ЄС. Охорона цих прав згідно зі спільними конституційними традиціями країн-членів має забезпечуватися в рамках структури і цілей ЄС. Отже, у разі сумнівів, висловлених адміністративним судом, необхідно з'ясувати, чи система депозитів дійсно призвела до порушення прав фундаментального характеру, захист яких повинен забезпечуватися судовою системою ЄС.

Отже, із зазначеного випливає, що Суд ЄС не визнає правомірними заходи, не сумісні з конституціями держав-членів ЄС, а також з основними правами, які визнані і захищаються в рамках права Співтовариств, та міжнародними угодами про захист прав людини, які уклали держави-члени ЄС. Суд ЄС використовує національні конституції та міжнародні угоди, укладені державами-членами не як джерела права, а як джерела «пізнання права», з яких Суд ЄС виводить, з урахуванням особливих інтересів Співтовариств, основні права і, зокрема, гарантії судочинства, властиві кожній правовій державі. При цьому насамперед враховується автономний розвиток основних правових принципів Співтовариств.

Основні права Співтовариства розглядаються як мінімальний стандарт для правореалізації в національному праві. Це вважається необхідним і тоді, коли відповідні національні гарантії через перевагу права Співтовариства не можуть застосовуватися, оскільки замість них мають використовуватися гарантії права Співтовариства. Право Європейського Союзу не містить будь-яких власних, особ-

ливих стандартів прав людини. Право Євросоюзу захищає стандарти, які стали європейськими внаслідок того, що є спільними для конституційних традицій держав-членів, або, принаймні, визнаються правовими системами держав-членів.

В наш час практика Суду ЄС у питаннях, які належать до захисту прав людини, стає все більш насиченою і різноспрямованою. Практика з важкістю піддається систематизації. Для простоти сприйняття її можна розділити на рішення та висновки у справах проти органів та інститутів ЄС і справах щодо імплементації норми права ЄС державами-членами.

Відтак, самі інститути та органи Євросоюзу безпосередньо вступають у правовідносини з фізичними та юридичними особами в обмеженій кількості випадків. Такі відносини виникають з персоналом ЄС і у зв'язку з здійсненням повноважень у сфері права конкуренції, торгового, корпоративного права тощо.

Позови, що подаються персоналом ЄС, мало чим відрізняються від позовів, що розглядаються національними судовими органами або Європейським Судом з прав людини. В якості ілюстрації може слугувати справа Коннолі проти Європейської комісії від 6 березня 2001 року.

Позивач подав скаргу на рішення адміністрації про звільнення. Працюючи в Комісії і займаючись валютно-фінансовими справами Союзу, Б. Коннолі опублікував книгу «Гниле серце Європи: брудна війна за європейські гроші» з різкою критикою введення євро. Дозвіл на публікацію Коннолі не отримував, за що і був звільнений. Основу скарги становило твердження про порушення Комісією свободи, яка визнавалась правом ЄС на вираження думки і поширення інформації.

Суд ЄС відмовив позивачу. При цьому Судом була використана така ж логіка розсудливості, якої традиційно притримується Європейський Суд з прав людини. Перш за все було підтверджено, що в демократичному суспільстві юридичні норми, що допускають обмеження свободи на вираження думок, повинні тлумачитися рестриктивно. До того ж було визнано, що нормальне функціонування будь-якої установи означає підтримку відносин довіри між установою та її співробітниками. Саме тому свобода на вираження думки не має абсолютного характеру. Свободу можна обмежити і нічого протиправного в цьому немає. З урахуванням обставин справи, вказав Суд ЄС, адміністрація мала право наполягати на тому, щоб співробітник, перед тим як передати рукопис до друку, отримав дозвіл. З цієї точки зору правова позиція Європейської Комісії була достатньо обґрунтованою.

Зокрема, зацікавленість становить інший елемент у рішенні Суду ЄС. Визнавши обґрунтованою вимогою про отримання попереднього дозволу, Суд разом з тим вказав, що відмова у дозволі може бути виправдана тільки за виняткових обставин. Тим самим Суд ЄС запропонував розумний баланс між інтересами співтовариства, індивідуальними свободами та дотриманням внутрішнього режиму установ: лояльність робітника по відношенню до працедавця повинна забезпечуватися, але не в такій мірі, щоб поставити під сумнів принцип заборони на цензуру.

Інший блок рішень Суду ЄС щодо можливості порушення прав людини стосується випадків, коли законодавство ЄС безпосередньо захищає інтереси фізичних та юридичних осіб. Частіше за все це стосувалось фермерів, торгових операторів. Класичною у даному випадку вважається справа Хауер⁶, яка стосувалась регламентів ЄС щодо тимчасової заборони закладати нові виноградні плантації. Маючи земельну власність у Німеччині, Хауер хотіла посадити виноградник, що тимчасово заборонялося відповідним регламентом. Вона почала процес у німець-

кому суді, і звернення було направлене до Європейського суду, який погодився, що право власності та свобода підприємницької або професійної діяльності є принципами права ЄС. Проте Суд ЄС зазначив, що ці права не є абсолютними, а в даному випадку мотивацією постанови ЄС був загальний інтерес, тому її слід розглядати як виняток. Дана справа вказує на відмінність підходів суду до основних прав людини і загальних принципів права, так як будь-яке положення, що суперечить принципу прав людини у Німеччині або в іншій країні ЄС, буде скасоване Судом ЄС.

Таким чином, саме за допомогою судової практики основні права були визнані як один із «загальних принципів права ЄС», дотримуватись якого повинні як країни-члени, так і наддержавні інститути ЄС. Невдовзі це дістало своє відображення в тексті установчих договорів. Єдиний Європейський Акт 1987 р. був першим установчим документом, який офіційно визнав основні права людини. В преамбулі Єдиного Європейського Акту країни-члени ЄС заявили про своє бажання «підтримувати демократію на базі основних прав, визнаних у конституціях і законах країн-членів, у Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. та Європейській соціальній хартії 1971 р., зокрема, право на свободу, рівність і соціальну справедливість». З цього приводу британський вчений А. Тамтам зазначає, що «правове значення преамбули стосовно захисту основних прав є спірним, оскільки посилання на преамбулу не мають формальної юридичної сили. Однак преамбулу можна розглядати як факт часткового схвалення діяльності Суду і підтримки основних прав у межах ЄС»⁷. Укладачі Амстердамського договору 1997 р. пішли навіть далі, надавши дотриманню прав людини статус одного з основоположних для Європейського Союзу загальних принципів права. Амстердамський договір доповнив Договір про Європейський Союз ст.6, яка встановлює, що ЄС ґрунтується на принципах свободи, демократії, рівності, поваги прав людини та фундаментальних свобод, верховенства права, та визнання цих принципів державами-членами ЄС. Стаття 46 Амстердамського договору встановлює, що повноваження Суду ЄС із тлумачення статті 6 поширюється також на надання висновків щодо дотримання інститутами ЄС встановлених норм з прав людини⁸.

Звичайно, визнання та закріплення основних прав на рівні установчих договорів свідчило про значний поступ у розвитку прав людини в рамках ЄС. Однак положення установчих актів фактично не містять «каталогу» прав, які визнаються в Євросоюзі як основні. Що ж до механізму закріплення основних прав шляхом судової практики, то він має свої недоліки. Адже великою мірою такий механізм залежить від переконань і особистого розсуду судді.

Крім того, при такій системі рядовим громадянам важко зрозуміти, які саме вони мають права. Так, в спеціальній доповіді групи експертів, підготовленій на замовлення Комісії ЄС, у зв'язку з цим зазначалось, що «основні права корисні лише тоді, коли громадяни знають про їх існування і про можливість їх реалізації. Отже, вирішальне значення має проголошення та надання цих прав, що дозволить кожному про них дізнатись та скористатися ними»⁹.

Проводячи підсумок діяльності Суду ЄС, можна стверджувати, що Суд ЄС здійснює ефективний і все більш жорсткий контроль над дотриманням прав людини. Здійснюваний ним контроль в контексті права ЄС носить всеохоплюючий характер, так як охоплює законодавчу та правозастосовчу діяльність як органів та інститутів ЄС, так і держав-членів. Поки що бар'єр на шляху доступу осіб до Су-

ду ЄС встановлений достатньо високо. Таким особам необхідно доводити, що акти ЄС стосуються їх безпосередньо та індивідуально. А це досить нелегко.

Саме тому виникла необхідність кодифікувати основні права в єдиному писаному джерелі. Так, на саміті Європейського Союзу в листопаді 2000 року у Ніцці глави держав-членів проголосили Хартію основних прав Європейського Союзу. Хартія не обмежує права держав-членів Євросоюзу і її застосування визначено виключно рамками прийняття та імплементації права ЄС, а також численними застереженнями й правилами тлумачення та застосування. Загалом, в Хартії основних прав Європейського Союзу утверджуються права, які витікають із загальних державно-правових правил, міжнародних зобов'язань держав-членів, установчих договорів об'єднань, Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, із судової практики Суду Європейських Співтовариств¹⁰. Основні права, які містяться в Хартії, несуть в собі принцип невідимості, де поєднуються покоління політичних прав людини з поколінням економічних, соціальних та культурних прав, а також колективних прав.

Хартія основних прав Європейського Союзу повинна розглядатися як консолідація існуючих положень щодо основних прав людини в межах правопорядку Співтовариства. Даним документом збільшується видимість прав, зафіксованих у праві Співтовариств. Це відкриває можливість демократичного дослідження існуючого права, тому що прозорість і ясність викладу правових норм – це основна умова для успішного правозастосування. Крім того, констатація того факту, що європейці з різних країн розуміють один одного, веде до висновку про те, що Хартія є визначним етапом конституційного процесу в ЄС. Хартія може розглядатися як запрошення до подальших дій у створенні єдиного конституційного простору для Європейського Союзу, а якщо ставити питання ще більш радикально, – як один з основних елементів у розбудові єдиної європейської держави. Із набуттям чинності Лісабонського Договору Хартія основних прав Європейського Союзу отримає обов'язкову юридичну силу як і установчі договори ЄС.

Таким чином, еволюція основних прав людини в рамках правового порядку Європейського Союзу пройшла тривалий шлях до поступового утвердження як провідного принципу права ЄС та закріплення на рівні установчих договорів і в Хартії основних прав Європейського Союзу. І хоча, як зазначалось вище, остаточне вирішення питання про місце Хартії основних прав в правовій системі ЄС ще підлягає розв'язанню, в цілому можна констатувати, що на сьогодні принцип основних прав людини перетворився на один із самостійних компонентів у системі права Європейського Союзу, норми якого покладені в основу як рішення Суду ЄС, так і установчих договорів і правових актів інститутів і органів ЄС.

1. European Community Law (Selected Documents). – Minnesota[^] West Publishing Co., 1993. – P. 214. 2. Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999. – С. 18. 3. Case 29/26, Stauder v. City of Ulm (1969) ECR 419. 4. Тамт А. Право Європейського Союзу: Підручник. – К., 1998. – С. 86. 5. Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (1970) ECR 1125. 6. Case 44/79, Hauer (1979) ECR 3727. 7. Тамт А. Цит. праця. – С. 90. 8. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts – (<http://europa.eu.int>). 9. Neuwah I N.A., Rosas A. The European Union and Human Rights. – The Hague /Boston/ London, 1995. – P. 132. 10. Хартія Європейського Союзу з основних прав – www.europa.eu.int