

ХАРТИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ВОПРОСЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ



Надежда Шишкова,
Жан Моне профессор, доктор
юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой
Европейского права
Университета имени
Палацкого (Чехия),
Президент Чешской
Ассоциации Европейских
исследований

Хартия основных прав Европейского Союза [1] является первым обобщенным каталогом прав человека на уровне ЕС, нередко обозначаемым как европейский союзный «Билль о правах».

Сам этот документ в течение одного десятилетия своего существования прошел путь довольно драматического развития и вызвал много очень горячих дискуссий. Первоначально Хартия была принята совместно с Ниццким договором в декабре 2000 г. в качестве политической декларации, следовательно, как документ без юридической силы. В ходе подготовки Европейской Конституции она была включена в текст этого, можно сказать, «основного закона» Евросоюза, причем составляла вторую часть текста этой Конституции. Однако после того, как Конституционный договор был отвергнут на референдумах во Франции и Нидерландах, Хартию постигла такая же судьба, как и указанного акта первичного права. Это означает, что она также не приобрела юридической силы и не вступила в действие.

По Лиссабонскому договору в отношении Хартии принимается другое решение. Она изымается из текста Договора и повторно провозглашается в Страсбурге 12 декабря 2007 г., в день перед подписанием Лиссабонского договора. Правовую силу Хартия приобретает не прямо, но опосредованно на основании статьи 6 части 1 Договора о Европейском Союзе, которая указывает, что «права, свободы и принципы, содержащиеся в Хартии, имеют такую же правовую силу, как и Договор».

Необходимо также указать, что Хартия не только вызывала многочисленные и острые дискуссии в ходе переговоров о Реформном договоре, но даже стала решающим фактором всего будущего развития проекта Европейской интеграции. Это произошло потому, что чешский президент Вацлав Клаус длительное время отказывался подписать Лиссабонский договор именно из-за своего несогласия с Хартией. Таким образом, Клаус стал последним главой из государств-участников, чья подпись была необходима и ожидаема для вступления Лиссабонского договора в силу. В качестве компромиссного решения была избрана возможность присоединения Чешской Республики к Протоколу № 30 «О применении Хартии в Польше и Великобритании».

Исходя из вышеизложенного, логически возникает вопрос, почему Хартия возбуждает столь негативные реакции и вызывает такие отрицательные эмоции. Это воспринимается как определенный парадокс, исходя из того, что все государства – члены ЕС являются также членами Совета Европы и сторонами Европейской Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод, а также других инструментов защиты прав, подписанных в рамках этой политической организации.

Ответ необходимо искать в слишком «великодушной», «щедрой» и экстенсивной концепции Хартии, которая пошла по другому пути, чем Европейская конвенция о защите прав человека и основоположных свобод. В отличие от Конвенции, которая гарантирует ограниченный набор прав (только наиболее важные права личного и политического характера), которые обеспечивает очень эффективным контрольным механизмом судебного типа, а у остальных прав, воплощенных в других инструментах (например, Европейской Социальной Хартии), ограничивается контрольными механизмами типа *soft-law*. Однако Хартия регулирует права всех четырех поколений, включая права социальные, экономические и так называемые «современные» права. Иначе говоря,

Статья посвящена первому каталогу прав человека на уровне Европейского Союза. В частности, рассматриваются вопросы юридической защиты прав, задекларированных Хартией, в том числе перспектив контрольных механизмов этого инструмента защиты прав человека.

Ключевые слова: Хартия основных прав Европейского Союза, Европейская конвенция о защите прав человека и основоположных свобод, Разъяснения к Хартии основных прав Европейского Союза, Протокол № 30 «О применении Хартии в Польше и Великобритании», юридическая защита, контрольный механизм, регуляторные акты

Друкується мовою оригіналу.

создатели Хартии попытались прийти с максимально широкой концепцией прав человека в виде одного всеобъемлющего документа.

Вышеуказанный максимально экстенсивный подход к регулированию прав человека в рамках одного обобщенного документа имеет свои как положительные, так и отрицательные аспекты.

С одной стороны, Хартия создает всеобъемлющий перечень прав Европейского союзного стандарта и является очень «щедрой» по отношению к индивидууму (не только гражданам Европейского Союза). С другой стороны, столь обширная концепция очень сложна для признания со стороны всех государств-членов, исходя из подхода некоторых стран (прежде всего Великобритании и Ирландии) к вопросам охраны социальных и экономических прав и роли государства в обеспечении их гарантий.

В этой связи можно однозначно констатировать, что главный источник проблем с приобретением юридического статуса Хартией состоит именно в сфере социальных и экономических прав. Поэтому можно прийти к выводу, что Хартия оказалась слишком амбициозным инструментом, причем текст этого каталога прав, который был первоначально принят без осложнений и единогласно со стороны всех государств-членов в качестве политической декларации, оказался впоследствии неприемлемым для некоторых государств в качестве инструмента правового характера.

Представители Великобритании попытались смягчить правовые последствия Хартии в области социальных и экономических прав еще в ходе работы Второго Конвента, который подготовил текст Европейской Конституции. Этого удалось достигнуть двумя путями. Во-первых, к тексту Хартии были присоединены так называемые *Explanations* (Разъяснения) [2]. Речь идет об инструменте толковательного характера, который был создан группой экспертов на основании полномочий Конвента. Указанные Разъяснения формально не носят характер источника права, однако выступают в качестве инструмента для раскрытия содержания и толкования положений Хартии. *Explanations* разделили права, декларируемые в Хартии, на две категории: *права* и *принципы*. При этом *права* могут быть непосредственно защищены в судебном порядке (например, ст. 23 Хартии – равенство женщин и мужчин), в то время как *принципы* представляют собой только программные положения, которые содержат определение целей, к достижению которых ЕС должен стремиться. Их защита в судебном порядке возможна только в том случае, если они были впоследствии закреплены во вторичном праве ЕС (например, ст. 25 Хартии – права старших лиц).

Таким образом, Великобритании удалось значительно ослабить действие Хартии в области экономических и социальных прав, хотя на первый взгляд не было осуществлено прямое сокращение прав, декларируемых Хартией. Однако фактически путем толкования у части прав была отсечена возможность их судебной защиты.

Следующим средством ослабления действия Хартии стал Протокол № 30 к Лиссабонскому договору «О применении Хартии в Польше и Великобритании» [3], принятой по инициативе Британии.

Надо отметить, что даже включение *Explanations* в текст Хартии оказалось недостаточным для Соединенного Королевства. В частности, Палата Лордов Британского парламента отстаивала мнение, что два положения Хартии были сформулированы как «права», а не как «принципы», и поэтому опасались лавины исков. Речь идет о статье 28 (право на коллективные переговоры в рамках предприятия) и статья 30 (право на защиту в случае необоснованного увольнения). Исходя из этого, Великобритания решила возобновить дискуссию о социальных и экономических правах в ходе Берлинской встречи глав государств-членов, которая состоялась в июне 2007 г. В результате был принят Протокол № 30 к Лиссабонскому договору, к которому присоединялась также Польша. Этот протокол еще раз *expressis verbis* подтвердил, что Хартия не закрепляет возможности судебного принуждения в сфере экономических и социальных прав, если такие права не были урегулированы в национальном праве этих государств. Протокол также устанавливает отсутствие возможности того, чтобы Суд ЕС или какой-либо суд в Польше или Великобритании провозгласил, что правовые предписания этих государств не соответствуют Хартии.

В отношении судебной защиты прав, вытекающих из Хартии, необходимо указать еще одну очень важную проблему. Речь идет о том, что **Хартия, в отличие от Европейской конвенции, не создает своего собственного контрольного механизма в виде самостоятельной судебной процедуры.**

Поэтому судебная защита на уровне Люксембургского суда (Суда Европейского Союза) может быть осуществлена только в рамках до сих пор существующих типов исков. При этом необходимо учитывать, что частные лица (физические и юридические) в рамках судебной системы ЕС выступают в качестве непривилегированных истцов (в отличие от государств-членов и органов ЕС). Участие частных лиц в прямых исках возможно только в рамках иска об аннулировании (ст. 263 часть 4 Договора ЕС), причем такое лицо должно доказать свой *locus standi*, в частности то обстоятельство, что указанный акт имеет к нему **непосредственное и личное отношение.**

Прежде всего, второе требование касательно доказывания «личного» («индивидуального») отношения представляет непреодолимое препятствие на практике, в частности в отношении регуляций и директив, потому что доказать индивидуальный характер этих актов общего действия невозможно.

Ситуация дошла до крайности в одном из судебных споров, который ясно продемонстрировал глубину этих ограничений по отношению к частным лицам. В судебном решении T-177/01 по

делу Jego-Querre [4] против Комиссии указанная фирма пыталась аннулировать акт, принятый в виде регуляции, однако не могла удовлетворить упомянутого критерия. Суд первой инстанции (Трибунал) в Люксембурге, который рассматривал этот спор, констатировал неприемлемость того, чтобы частное лицо было вынуждено нарушать европейское право с целью получения доступа к правосудию.

Этот и ряд других подобных споров, которые ясно продемонстрировали ограничения указанной судебной процедуры, вели к широкому обсуждению вопросов процессуального статуса индивида в европейском праве. В частности в ходе подготовки Конституционного договора обсуждались и возможности исключения указанных ограничений в процессуальном положении физических и юридических лиц. В связи с обеспечением судебной защиты прав, вытекающих из Хартии, обсуждались две возможности:

- 1) возможность введения нового иска – о нарушении Хартии (по образцу индивидуального заявления к Европейскому Суду по правам человека в Страсбурге или же конституционной жалобы, предусмотренной национальными правовыми актами государств-членов);
- 2) соответствующее изменение части 4 статьи 263 Учредительного договора.

В конечном итоге была избрана вторая возможность, исходя из опасений, что Суд ЕС будет значительно перегружен, а также принимая во внимание отрицательный опыт Конституционного Суда Германии в отношении того, что почти каждый судебный спор можно «подвести» под права, охраняемые современным конституционным правом. Высказывались также опасения, что введение этого иска нарушит баланс существующей системы исков и породит проблемы и неразбериху в определении того, что является «нормальным

иском», а что «конституционной жалобой».

В рамках дискуссий обсуждались также возможности исключения слова «индивидуальный»¹ или альтернативного применения обоих требований – «индивидуального» или «прямого» отношения². В конечном итоге было принято частичное решение, состоящее в том, что ограничения были исключены только в некоторых актах – актах общего действия, которые не требуют принятия мер по их имплементации (*regulatory acts*).

Заключение

Указанные особенности Хартии порождают однозначные выводы. Слишком широкая концепция и чрезмерная амбициозность Хартии, которая значительно превышает стандарт прав человека на основании Конвенции, ведет к тому, что Хартия значительно «отстает» в области контрольных механизмов, обеспечивающих ее судебную защиту. Это противоречие между декларируемыми правами и реальными возможностями их судебной защиты будут в дальнейшем оказывать большое давление на процесс создания собственных процессуальных механизмов. Кроме того, включение *Explanations* и Протокола № 30 ведет к неоднозначному пониманию и применению некоторых положений Хартии, причем не только со стороны обычных граждан, но в некоторых случаях даже и юристов. Данное обстоятельство противоречит самому смыслу и целям создания Хартии, по отношению к которой предполагалось, что она будет инструментом однозначным, понятным и близким гражданам. Поэтому устранение всех вышеуказанных недостатков и ограничений в механизме Хартии является одной из ключевых проблем этого Европейского Союзного каталога прав человека XXI века.

¹ The proposal of Jurgen Meyer, WG II, Working document 17.

² The proposal of Canes Fairleitner, CONV 45/02.

ЛИТЕРАТУРА

1. Charter of Fundamental Rights of the EU // EU Official Journal. Vol. 50. 2007/C303/01. 14 December 2007.
2. Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights // EU Official Journal. Vol. 50. 2007/C 303/02. 14 December 2007.
3. The Protocol (№ 30) on the Charter of the Fundamental Rights of the EU to Poland and the United Kingdom // EU Official Journal. Vol. 50. 2007/C 306/156. 17 December 2007.
4. Judgment in Case Jego-Querre T-177/01 [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp02/aff/cp0241en.htm>
5. Šišková N. Dimenze ochrany lidských práv v EU. Praha : Linde, 2008.
6. Pires J. C. The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.
7. Craig P. The Lisbon Treaty – Law, Politics and Treaty Reform. Oxford : Oxford University Press, 2010.
8. Šturma P. Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv v EU pro Českou republiku vzhledem k výjimce (opt-out). Praha : Právní rozhledy. № 6, 2010.

Шишкова Надежда. Хартия основных прав Европейского Союза и питання судового захисту

Статтю присвячено першому каталогу прав людини у Європейському Союзі. Зокрема, розглядаються питання юридичного захисту прав, задекларованих Хартією, в тому числі перспектив контрольних механізмів цього інструмента захисту прав людини.

Ключові слова: Хартія основних прав Європейського Союзу, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Роз'яснення до Хартії основних прав Європейського Союзу, Протокол № 30 «Про застосування Хартії у Польщі та Великій Британії», правовий захист, контрольний механізм, регуляторні акти

Šišková Naděžda. The Charter of Fundamental Rights of the EU and the issues of the judicial protection

The article is dedicated to the first catalogue of human rights at the level of the EU. Especially it focuses on the issues of the judicial protection of the rights declared in the Charter, including the future prospects of the control mechanism of this instrument of human rights protection.

Key words: Charter of Fundamental Rights of the EU, European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Explanations related to the Charter of Fundamental Rights, Protocol (№ 30) on the Application of the Charter to Poland and the United Kingdom, judicial protection, control mechanism, regulatory acts