

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Юрий Лепешков

В декабре 2000 г. на саммите стран — участниц ЕС в Ницце был принят поистине судьбоносный для этого межгосударственного объединения документ — Хартия основных прав Европейского союза [13]. С одной стороны, ее появление было вполне ожидаемым: разработкой текста Хартии уже достаточно длительное время занимался специально созданный для этого орган — Конвент, объединивший в своем составе представителей всех стран — участниц Евросоюза, а также ключевых европейских институтов (органов ЕС). С другой стороны, принятие подобного документа породило ряд вопросов, однозначные и убедительные ответы на которые не получены до сих пор.

По-прежнему дискуссионным остается вопрос о юридической силе Хартии: создает ли она правовые обязательства для стран — участниц Европейского союза либо имеет лишь декларативный характер, провозглашая ценности, к которым целесообразно и нужно стремиться? В этой связи, прежде всего, обращает на себя внимание само название принятого документа — хартия. Если бы он назывался иначе (например, договор, соглашение, конвенция, пакт), никаких сомнений в его юридической обязательности просто бы не возникало. Вместе с тем, широко известен такой международно-правовой документ, как Африканская хартия прав человека и народов [11], принятая в 1981 г. и вступившая в силу пять лет спустя, которая, несмотря на ее название, представляет собой акт договорного происхождения, являющийся обязательным для всех стран — участниц Африканского союза (ранее — Организация африканского единства). В преамбуле данного документа о нем прямо говорится как о «конвенции, озаглавленной "Африканская хартия прав человека и народов"». Однако нельзя забывать, что Африканскую хартию подписали представители государств, в то время как Хартию основных прав Евросоюза — главы трех важнейших институтов ЕС: Европарламента, Совета и Комиссии. Именно это обстоятельство со всей очевидностью свидетельствует о том, что рассматриваемый документ является, прежде всего, актом Европейского союза как международного объединения государств, принят от его имени и не имеет явно выраженного межгосударственного характера.

Не менее интересен также еще один вопрос, возникающий в связи с провозглашением Хартии основных прав Евросоюза. Для чего вообще понадобилось ее принятие, если все нынешние 27 стран — участниц ЕС (на момент принятия Хартии таковых было 15) одновременно являются полноправными членами другой известной и весьма

влиятельной на европейском континенте межправительственной организации — Совета Европы, — следовательно, уже приняли на себя в установленном порядке юридические обязательства по соблюдению положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [4]? Это тем более интересно, если учесть, что все права, предусмотренные Хартией, «основаны на фундаментальных правах и свободах, признанных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а также на конституционных традициях государств Европейского союза» [22, р. 21]. Иными словами, возникает вполне закономерный вопрос о том, не являются ли положения Хартии 2000 г. простым дублированием того, что давно зафиксировано в Конвенции, принятой на полстолетия раньше?

Здесь, пожалуй, следует отметить, что автор настоящей статьи не ставил перед собой задачу подвергнуть глубокому и всестороннему анализу внутреннее содержание Хартии основных прав Европейского союза. Тем более что такого рода попытки уже предпринимались ранее в постсоветской международно-правовой литературе (причем как отечественной [8], так и зарубежной [3; 10]). Основной целью данной работы являются выявление и правовая оценка целостного комплекса норм, связанных с правами и свободами человека, который сложился в рамках Евросоюза и, конечно же, не ограничивается одними лишь формальными рамками Хартии 2000 г. Принятие последней в рассматриваемом случае представляет собой лишь один из этапов (хотя и весьма значимый) эволюции взглядов на права и свободы человека в условиях региональной интеграции государств — членов ЕС.

Европейский союз, безусловно, не относится к той категории региональных организаций, в рамках которых создана и функционирует так называемая международная система защиты прав и свобод человека. Последняя, как известно, должна, во-первых, быть основана на обязательном для государств особом международном соглашении (договоре, конвенции), а, во-вторых, предусматривать существование контрольного механизма за его соблюдением [16, р. 35]. В настоящее время, по оценкам большинства специалистов, данным критериям в полной мере удовлетворяют только три региональные системы защиты прав человека, созданные и функционирующие в рамках Совета Европы, Организации американских государств [12], а также уже упоминавшегося выше Африканского союза [16, р. 35–36]. Европейский союз не входит в их число, ибо создан, прежде всего, в целях уг-

Автор:

Лепешков Юрий Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Шукин Александр Валерьевич — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права Национальной академии наук Беларуси

Сивец Сергей Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Государственного института управления и социальных технологий Белорусского государственного университета

дублирования экономической и политической интеграции государств-участников и к тому же не отвечает ни одному из вышеуказанных критериев. Стоит также заметить, что права человека — именно та область, которая длительное время находилась «в тени» других, более значимых интеграционных приоритетов Евросоюза, сфера, «о которой ЕС почти не заботился, а национальные государства с их различными традициями основных прав занимались уже давно» [9].

Классифицируя основные права и свободы человека, их традиционно делят на две большие группы: права и свободы первого (гражданские и политические) и второго (экономические, социальные и культурные) поколений. При этом, несмотря на то, что защита прав человека, как уже отмечалось выше, никогда не относилась к числу важнейших, приоритетных функций Европейских сообществ и Европейского союза, обе упомянутые категории прав и свобод нашли свое отражение и были нормативно закреплены в праве ЕС. Хотя степень и объем их правовой регламентации оказались далеко не одинаковыми.

Гражданские и политические права. Данной категории прав и свобод с точки зрения их нормативного закрепления в праве ЕС изначально «повезло» куда меньше, нежели, например, социальным и экономическим правам. Из числа трех важнейших учредительных актов ЕС наибольший интерес в рассматриваемом контексте представлял положения Римского договора 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества. Именно в данном соглашении некоторые права, традиционно относимые к правам первого поколения, были сформулированы вполне определенно. Речь, в частности, идет о запрещении любой дискриминации по соображениям национальной принадлежности (ст.ст. 6, 40(3), 67(1), 68(2)), а также о праве на свободу передвижения (ст. 48). В двух других договорах (Парижском 1951 г. об учреждении Европейского объединения угля и стали, а также Римском 1957 г. о создании Европейского сообщества по атомной энергии) также присутствуют сходные положения, однако в значительно более сжатых формулировках. При этом совершенно очевидно, что упомянутые выше права и свободы могут быть отнесены к категории гражданских и политических в чистом виде лишь с определенной долей условности, что, в свою очередь, наглядно свидетельствует о значительных трудностях в установлении четких границ между различными категориями прав и свобод.

Несмотря на официальное закрепление некоторых из прав первого поколения в учредительных договорах ЕС, очевиден факт существования определенных ограничений с точки зрения их практической реализации и защиты. Это во многом объясняется тем, что гражданские и политические права, предусмотренные Парижским договором 1951 г. и двумя римскими договорами 1957 г., изначально не рассматривались как абсолютные и, естественно, были ограничены в применении конкретной сферой сотрудничества государств-членов в рамках ЕС (как правдиво, экономической). Наглядным подтверждением этому является известное решение Суда Европейских

сообществ по делу *SPUC v. Grogan*, в котором, в частности, особо подчеркивалось, что статья 48 касается свободы передвижения «трудящихся» и никакие законодательные и иные меры, распространяющие права, присущие «трудящимся», на членов их семей и даже на любых законно пребывающих в пределах ЕС лиц, не превращают данные права в универсальные [21].

Маастрихтский договор о Европейском союзе 1992 г. [24] значительно расширил перечень прав, ставших с момента вступления данного соглашения в силу реально доступными для индивидов. Уже в преамбуле этого Договора можно встретить упоминание о приверженности принципам свободы, демократии, уважения прав человека, верховенства закона. В этой связи стоит отметить, что преамбула Единого европейского акта, принятого в 1985 г. и вступившего в силу два года спустя, в отличие от преамбулы Маастрихтского договора 1992 г., упоминала лишь о демократии и правах человека. В пункте 2 статьи «F» Договора 1992 г. было также отмечено, что Союз уважает фундаментальные права, которые гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и которые вытекают из конституционных традиций, общих для всех государств-участников, в качестве основных принципов права Сообщества.

В ряду прав и свобод, закрепленных Маастрихтским договором, первостепенное значение имеет, конечно же, право на гражданство Евросоюза — яркий пример права первого поколения. Именно данное право стало по сути первоосновой для появления и нормативного закрепления целого ряда иных прав, традиционно относимых к категории гражданских и политических. Речь в данном случае идет о возможности свободно передвигаться и проживать на территории государств — членов ЕС, участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах и выборах в Европарламент, пользоваться защитой дипломатических и консульских представительств любой из стран — участниц Европейского союза, обращаться с петициями (ходатайствами) в Европарламент.

Амстердамский договор 1997 г. [17] вывел упомянутые выше положения на принципиально новый уровень, четко зафиксировав, что «Союз основан на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, верховенстве права, принципах, которые являются общими для государств-членов» (ст. 6(1) Маастрихтского договора в редакции Амстердамского договора). Согласно статье 7 Договора о Европейском союзе (в редакции Амстердамского договора) впервые была предусмотрена возможность приостановления Советом ЕС некоторых прав государства-участника, вытекающих из членства в Европейском союзе, в случае серьезного и продолжительного нарушения таким государством принципов, закрепленных в статье 6(1). Наконец, с принятием Амстердамского договора было официально установлено, что в качестве потенциального кандидата на вступление в ЕС может рассматриваться лишь такое европейское государство, которое придерживается принципов, зафиксированных в статье 6(1).

Следует отметить, что Амстердамский договор наряду с развитием положений Маастрихтского договора в гуманитарном контексте также внес некоторые важные изменения и дополнения в Римский договор о создании Европейского экономического сообщества 1957 г., предусмотрев, в частности, в качестве одной из основных задач Сообщества содействие равенству мужчин и женщин и существенно расширив перечень признаков, по которым запрещается дискриминация (национальный признак был дополнен расовым и этническим происхождением, принадлежностью к определенному полу, возрасту, религии, состоянием здоровья и сексуальной ориентацией (ст. 13)). Кроме того, впервые были зафиксированы конкретные меры, которые должен был принять Совет в течение пяти лет после вступления в силу Амстердамского договора, направленные на реализацию политики Европейского союза в области предоставления убежища и иммиграции (ст. 63).

Экономические, социальные и культурные права. Данная категория прав, как уже отмечалось выше, оказалась в более «выгодном» положении по сравнению с правами первого поколения с точки зрения их нормативно-правового закрепления в рамках ЕС. Это во многом было предопределено ярко выраженной экономической направленностью функционирования рассматриваемого межгосударственного объединения. Именно для более тесной интеграции европейских стран в экономической сфере, как известно, и были созданы в 50-е гг. прошлого столетия все три сообщества: Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество, а также Европейское сообщество по атомной энергии.

В отличие от гражданских и политических прав, традиционно рассматриваемых в качестве первичного, центрального звена («ядра») существующей системы прав человека, появление экономических, социальных и культурных прав преимущественно ассоциируется с теми нормативными и доктринальными изменениями, которые наметились в этой системе лишь к началу XX в. Обращает на себя внимание тот факт, что и в наши дни данная категория прав и свобод в сравнении с правами и свободами первого поколения по-прежнему остается в определенном смысле «дискуссионной», юридически оспариваемой, не располагающей к тому же развитыми международными мониторинговыми и имплементационными механизмами [20, р. 53].

Тем не менее, многие из традиционно относимых к категории социальных, экономических и культурных прав, как, например, право на достойное существование, право на образование, право на охрану здоровья, право на социальную помощь и др., были не только изначально закреплены в учредительных договорах ЕС, но и в последующем неоднократно подтверждались в таких международно-правовых документах, как Единый европейский акт, Маастрихтский и Амстердамский договоры, а также Договор Ниццы. При этом положения, содержащиеся в преамбулах Единого европейского акта и Амстердамского договора, прямо указывали на приверженность основным социальным правам, закрепленным еще в Европейской

социальной хартии 1961 г. [2], принятой в рамках Совета Европы и вступившей в силу 26 февраля 1965 г.

В 1989 г. была принята собственная Хартия ЕС об основных социальных правах трудящихся [19, р. 236], а в 1992 г. в качестве приложения к Маастрихтскому договору о Европейском союзе — Протокол о социальной политике [7] с прилагавшимся к нему одноименным Соглашением [6]. Указанные документы существенно расширили положения, касающиеся прав человека в сфере образования, профессионального обучения, здравоохранения, а также прав и свобод такой особой категории лиц, как молодежь. С принятием в 2000 г. Хартии основных прав Евросоюза социальные, экономические и культурные права в ЕС были дополнены свободами в сфере науки и искусства, гарантиями уважения культурного и языкового многообразия, а также правами таких категорий лиц, как дети, пожилые люди, инвалиды.

Таким образом, в настоящее время можно с уверенностью говорить о формировании в рамках Европейского союза целостного комплекса норм, направленных на защиту и соблюдение достаточно широкого круга социальных, экономических и культурных прав, признаваемых как в универсальном масштабе (см., в частности, Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. [5]), так и на региональном уровне (см., например, Европейскую социальную хартию 1961 г.).

Права человека: до и после Хартии. Хартия основных прав 2000 г. существенным образом модифицировала сложившийся подход к классификации основополагающих прав и свобод человека, отойдя от общепринятой, «классической» схемы их деления на права первого и второго поколений. Все предусмотренные Хартией права распределены по главам и систематизированы на основе таких фундаментальных ценностей, как достоинство, свобода, равенство, солидарность и др.

Уважение прав человека и демократии рассматривается в настоящее время в качестве одного из важнейших условий членства любого государства в Евросоюзе. Соответствующие положения нашли свое закрепление, помимо уже упоминавшегося Амстердамского договора 1997 г., и в некоторых предшествовавших ему документах, в частности в Соглашении 1992 г. о создании Европейского экономического пространства, а также в целом ряде договоров об ассоциированном членстве в ЕС стран, являющихся потенциальными кандидатами на вступление в Евросоюз. Большинство международных соглашений, заключенных ЕС с третьими странами, содержат клаузулу о правах человека, предусматривающую приостановление действия соглашения или его части в случае нарушения в соответствующем государстве основополагающих, фундаментальных прав и свобод человека.

Помимо договорного закрепления принцип уважения прав человека нашел отражение в целом ряде иных правовых актов ЕС, в числе которых следует отметить Совместную декларацию Европарламента, Совета министров и Комиссии 1977 г. о фундаментальных правах [18], а также одноименную Декларацию, принятую Европарламентом в 1989 г. [15]. В обоих вышеуказанных документах

была подчеркнута необходимость соблюдения основополагающих прав и свобод человека, уважения к ним со стороны государств — членов ЕС как в настоящее время, так и в будущем. При этом, несмотря на то, что и Декларация 1977 г., и Декларация 1989 г., будучи документами рекомендательного свойства, сами по себе не могли создавать непосредственных прав для индивидов, их политическое значение было весьма велико. Обе Декларации наглядно и недвусмысленно демонстрировали то особое место, которое отведено правам и свободам человека в рамках ЕС [1, с. 15].

Следует отметить, что именно Европарламент был и остается одним из наиболее активных борников защиты прав и свобод человека в странах Евросоюза. Именно Европарламент приложил максимум усилий для принятия и последующей реализации на практике обеих вышеупомянутых деклараций. Наконец, именно вклад Европарламента оказался наиболее существенным в деле вовлечения в данный процесс других органов и институтов ЕС (например, в 1999 г. появился первый ежегодный доклад по правам человека, опубликованный Советом ЕС). В этой связи необходимо особо отметить деятельность специального подкомитета по правам человека, функционирующего и в настоящее время в составе политического комитета Европарламента. Указанный подкомитет активно взаимодействует с многочисленными неправительственными организациями, занимающимися вопросами защиты прав человека, готовит ежегодные доклады о ситуации с правами человека во всем мире, разрабатывает проекты парламентских резолюций по соответствующей проблематике.

Существенным вкладом в дело формирования в рамках Евросоюза эффективной системы защиты прав и свобод человека стало учреждение в марте текущего года специального органа — Агентства по основным правам, образованного на базе существовавшего ранее Европейского мониторингового центра по вопросам расизма и ксенофобии. Это стало возможным благодаря вступлению в силу 1 марта 2007 г. соответствующего Регламента, принятого Советом ЕС более трех лет тому назад — в декабре 2003 г. Основной целью Агентства явля-

ется оказание содействия Европейскому союзу и его государствам-участникам в решении любых вопросов, связанных с обеспечением и защитой прав и свобод человека. Как представляется, совместно с Европейским омбудсманом [14] и Европейским наблюдателем по вопросам защиты личной информации (функционирует с января 2004 г.) Агентство сможет стать эффективным инструментом контроля в рассматриваемой области и реально способствовать формированию в рамках Европейского союза самостоятельной региональной системы защиты прав и свобод человека.

Данный вывод подтверждается событиями последних лет, связанными с разработкой и принятием в октябре 2004 г. Договора, устанавливающего Конституцию для Европы [23] и ратифицированного к настоящему времени 2/3 государств — членов ЕС. Как известно, Хартия основных прав 2000 г. была полностью инкорпорирована в текст указанного Договора (с некоторыми изменениями и дополнениями), став одной из его четырех структурных частей. Не менее красноречивым является и тот факт, что в Преамбуле Договора 2004 г. в числе универсальных ценностей, на которых основан Европейский союз, названы наряду со свободой, равенством, демократией и правовым государством «неприкосновенные и неотчуждаемые права человеческой личности».

Заключение. Подводя краткий итог проведенного исследования, можно отметить, что в современных условиях Европейский союз просто немыслим без основных, фундаментальных прав человека, без их реальной и эффективной защиты. Более того, именно язык прав и свобод был изначально положен в основу взаимоотношений стран — участниц рассматриваемого межгосударственного объединения, их граждан и юридических лиц, в основу формирования единого общеевропейского правопорядка. Именно к такому выводу можно прийти, если внимательно проанализировать содержание основополагающих учредительных договоров ЕС, иных правовых актов и документов, непосредственно относящихся к правам человека, а также практику Суда Европейских сообществ в данной области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Борхарт, К.-Д. Азбука права Еўрапейскай супольнасці. Мінск, 2002.
2. Европейская социальная хартия // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. Щербов В. В. Минск: Белфранс, 1999. С. 780—794.
3. Казинян, А. Г. Хартия основных прав Европейского союза // Москов. журн. междунар. права. 2003. № 1. С. 70—93.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Действующее международное право: в 3 т. / сост.: Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. Т. 2. М.: Изд-во Москов. независим. ин-та междунар. права, 1997. С. 108—124.
5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. Щербов В. В. Минск: Белфранс, 1999. С. 5—13.
6. Пагадненне аб сацыяльнай палітыцы, заключаеае паміж дзяржавамі — ўдзельніцамі Еўрапейскай супольнасці, за выключэннем Злучанага Каралеўства Вялікабрытаніі і Паўночнай Ірландыі // Дагавор аб Еўрапейскім саюзе. Мінск, 1998. С. 163—166.
7. Пратакол (№ 14) аб сацыяльнай палітыцы // Там жа. С. 162.
8. Ушакова, Т. Е. Хартия основных прав Европейского союза: два шага вперед и один — назад в процессе европейской интеграции // Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2002. № 2. С. 3—8.
9. Фритц-Ваннаме, Й. Европа будущего // Deutschland. 2002. № 2. С. 8—9.
10. Хартия Европейского союза об основных правах: комментарии / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2001.
11. African charter on human and peoples' rights // Human rights in international law. Collected texts. 2nd ed. Strasbourg, 2000. P. 407—421.
12. American convention on human rights // Ibid. P. 453—475.
13. Charter of fundamental rights of European Union // Official Journal of the European Communities. 2000. V. 43. С. 364. P. 1—22.
14. Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties // Ibid. 1994. V. 37. L 113. P. 15—18.
15. Declaration by the European Parliament on fundamental rights and freedoms // Ibid. 1989. V. 32. С. 120. P. 51.

16. Drzewicki, K. Internationalization of human rights and their juridization // An introduction to the international protection of human rights: a textbook / ed. by R. Hanski and M. Suksi. 2nd rev. ed. Turku, 2000. P. 25–47.
17. European Union. Treaty of Amsterdam. Luxembourg, 1997.
18. Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on fundamental rights // Official Journal of the European Communities. 1977. V. 20. C 103. P. 1–2.
19. Nowak, M. Introduction to the international human rights regime. Leiden, 2003.
20. Rosas, A. Categories and beneficiaries of human rights / A. Rosas, M. Scheinin // An introduction to the international protection of human rights: a textbook / ed. by R. Hanski and M. Suksi. 2nd rev. ed. Turku, 2000. P. 49–62.
21. Society for the protection of unborn children Ltd. v. Stephen Grogan and others: Case C-159/90 [1991] // European Court Reports. 1991. P. I-4685.
22. The institutions and bodies of the European Union – Who's who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make? A guide for European citizens. Luxembourg, 2001.
23. Treaty establishing the Constitution for Europe // Official Journal of the European Union. 2004. V. 47. C 310. P. 1–474.
24. Treaty on European Union. Luxembourg, 1992.

«Европейский союз и права человека» (Юрий Лепешков)

Статья посвящена выявлению и правовой оценке целостного комплекса норм, связанных с правами и свободами человека, который сложился и функционирует в настоящее время в рамках Европейского союза. Автором предпринята попытка разобраться в юридической природе Хартии основных прав ЕС, принятой в 2000 г., сопоставить ее положения с нормами Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Особое внимание уделено исследованию места и роли Европейского союза в существующей системе международной защиты прав и свобод человека, а также выявлению и последующей оценке прав и свобод первого (гражданские и политические) и второго (экономические, социальные и культурные) поколений, закрепленных в праве ЕС, степени и объему их правовой регламентации.

Акцентируется внимание на роли институтов (органов) ЕС, особенно Европарламента, а также ряда специализированных органов (Агентство по основным правам и др.) в процессе формирования в рамках Европейского союза самостоятельной региональной системы защиты прав и свобод человека. Выявлены и проанализированы положения Договора 2004 г., устанавливающего Конституцию для Европы, затрагивающие вопросы прав человека.

«The European Union and Human Rights» (Yury Lepeshkov)

The article focuses on identification and legal evaluation of an integral set of norms in the sphere of human rights and freedoms currently existing within the European Union. The author attempts to analyze the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the EU adopted in 2000 and to compare it with the norms of the 1950 European Convention on Human Rights.

Special attention is paid to the exploration of the role and place of the European Union in the existing system of international protection of human rights and freedoms, as well as to the revealing and the following evaluation of rights and freedoms of the first (civil and political) and second (economic, social and cultural) generations that are fixed in the EU law, and to the level and volume of their legal regulation.

The author draws attention to the role of the EU institutions, the European Parliament in particular, as well as of a number of special bodies (the Agency for Fundamental Rights, etc.) in the process of formation of an independent regional system of human rights and freedoms protection within the EU. The author also revealed and analyzed the provisions of the 2004 Treaty fixing European Constitution that include human rights issues.