

**Європейський Союз і Рада Європи:
верховенство права і дотримання основоположних прав і свобод людини
(запровадження механізму Європейського Союзу з дотримання демократії)**

Біла-Кисельова А. А.

*Білозерський районний суд Херсонської області,
вул. Дмитра Яворницького, 97, Білозерка, Херсонська область, Україна
bila-kyseleva@ukr.net*

Ключові слова:

права людини, міжнародні організації, міжнародні документи, «третьє покоління прав людини», суд.

Стаття присвячена дослідженню міжнародних документів з питання запровадження механізму ЄС щодо дотримання верховенства права і основоположних прав. Розкривається сутність “European Committee of Social Rights” і продемонстровані проблемні питання щодо дотримання прав людини за допомогою звіту “European institutions and human rights in Europe”. Продемонстровано специфіку дотримання прав людини, яку застосовують міжнародні організації та міжнародні судові органи (European Court of Human Rights, Court of Justice of the EU) під час економічних криз. Висвітлено проблемні питання, з якими стикнулася Греція в умовах кредитної угоди з ЄС і Міжнародним валютним фондом.

У статті зроблено наголос на Меморандум про взаєморозуміння 2007 року, який проголосив керівними сферами інтереси міжнародного суспільства щодо прав людини та основних свобод; верховенство права та правового співробітництва; демократію та управління; демократичну стабільність; міжкультурний діалог; освіту та сприяння людським контактам; соціальну згуртованість. Проаналізовані норми Хартії основних прав Європейського Союзу (наведені їх приклади) та продемонстровані розбіжності у дотриманні фундаментальних прав людини.

Автор звертає увагу на те, що Рада Європи та Європейський Союз стикаються з проблемами під час просування нових стандартів прав людини, зокрема третього покоління прав людини (захист даних, гарантії біоетики та прозоре адміністрування).

Аналіз міжнародних документів Європейського Союзу та Ради Європи дає можливість дійти висновку, що організації закликають до діалогу всі країни-члени ЄС з питань дотримання прав людини, зокрема «третього покоління прав людини». Крім того, організації працюють координовано з метою спільного діалогу в площині «дотримання прав людини в сучасному світі», оцінюють взаємні можливості на предмет унормування діяльності в міжнародній спільноті та недопущення дублювання механізмів контролю за дотриманням прав людини, проводять моніторинг ситуації щодо верховенства права в Європі, чітко оцінюють наслідки своєї роботи.

**The European Union and the Council of Europe:
the rule of law and respect for fundamental human rights and freedoms
(introduction of the European Union mechanism about the democracy)**

Bila-Kyseleva A. A.

*Belozersky district court of Kherson region,
street Dmytro Yavornytsky, 97, Belozerka, Kherson region, Ukraine
bila-kyseleva@ukr.net*

Key words:

human rights, international organizations, international documents, “third generation of human rights”, court.

The article is devoted to the study of international documents on the implementation of the EU mechanism for the rule of law and fundamental rights. The essence of the “European Committee of Social Rights” is revealed and the problematic issues concerning the observance of human rights are demonstrated with the help of the report “European institutions and human rights in Europe”. The specifics of respect for human rights applied by international organizations and international judicial bodies (European Court of Human Rights, Court of Justice of the EU) during economic crises are demonstrated. The problematic issues faced by Greece in the terms of the loan agreement with the EU and the International Monetary Fund are highlighted. In addition, the article emphasizes the Memorandum of Understanding of 2007, which proclaimed the leading areas of interest of the international community in relation to human rights and fundamental freedoms; rule of law and legal cooperation; democracy and governance; democratic stability; intercultural dialogue; education and promotion of human contacts; social cohesion. Analyzed the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and demonstrated differences in respect for fundamental human rights. The author points out that the Council of Europe and the European Union face difficulties in promoting new human rights standards, in particular the third generation of human rights (data protection, bioethics guarantees and transparent administration. The Council of Europe emphasizes an integrated approach to policy-making, which will include a dialogue with the European Union institution concerned each time the Council of Europe / European Union countries assess whether there is a risk of a serious breach of common law.

An analysis of the international documents of the European Union and the Council of Europe provides an opportunity to conclude that the organizations call for dialogue on all EU member states on respect for human rights, in particular the “third generation of human rights”. In addition, the organizations work in a coordinated manner for a joint dialogue on “human rights in the modern world”, assess mutual opportunities for standardization and avoidance of duplication of human rights monitoring mechanisms, monitor the rule of law in Europe and clearly assess the consequences their work.

Постановка проблеми. Меморандум про взаєморозуміння 2007 року між Радою Європи та Європейським Союзом визнає Раду Європи «еталоном прав людини, верховенства права та демократії» в Європі, а її положення мають враховуватися ЄС при реалізації будь-якої ініціативи в галузі прав людини [1]. Рада Європи та Європейський Союз підтвердили свою прихильність до встановлення тісної співпраці, ґрунтуючись на спільних пріоритетах, і домовилися зміцнювати свої відносини у сферах спільного інтересу щодо:

- прав людини та основних свобод;
- верховенства права та правового співробітництва;
- демократії та управління;
- демократичної стабільності;
- міжкультурного діалогу;
- освіти та сприяння людським контактам;
- соціальній згуртованості.

У березні 2015 року була прийнята резолюція Асамблеї 2041 (2015). Європейський Союз вжив заходів, щоб посилити свою спроможність кон-

тролювати дотримання верховенства права державами-членами [2]. Лісабонський договір змінив основу політичного діалогу між двома організаціями, оскільки відносини Європейського Союзу з Радою Європи з тих пір перебувають у компетенції Верховного представника Союзу із закордонних справ та політичної безпеки. З моменту набуття чинності Лісабонським договором Європейський Союз розширив свою діяльність у сферах, традиційно охоплених Радою Європи, особливо у сфері правосуддя і внутрішніх справ; вживав різні ініціативи (заходи) для сприяння (забезпечення) поваги до демократії, прав людини та верховенства права на теренах Європейського Союзу і поза ним.

Виникла необхідність уникати дублювання та забезпечити узгодженість і взаємодоповнюваність між Європейським Союзом і Радою Європи в галузі прав людини, верховенства права та демократії. Тому в Європі це питання стало ще більшою проблемою. Запровадження механізму ЄС з дотримання верховенства права і основоположних прав залишалося відкритим протягом тривалого часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню дотримання прав і свобод людини та проблемі узгодженості міжнародних документів різного рівня щодо захисту прав людини, гармонізації та співпраці в міжнародному співтоваристві у галузі верховенства права, демократії займалися науковці Т. Анцупова, В. Буткевич, О. Буткевич, О. Задорожній, П. Рабінович та інші. Але ця тема ще потребує додаткового вивчення і є актуальною.

Цілі статті: провести аналіз документів Ради Європи та Європейського Союзу на предмет просування нових стандартів прав людини, зокрема тих, які стосуються «третього покоління прав людини»; дослідити міжнародні документи щодо запровадження механізму ЄС з дотримання верховенства права і основоположних прав; продемонструвати специфіку проблемних питань, висвітлених European Committee of Social Rights на прикладі Греції.

Виклад основного матеріалу. Меморандум про взаєморозуміння 2007 року був підписаний з метою співпраці Ради Європи та Європейського Союзу, які мають розвивати свої стосунки в усіх спільних сферах, зокрема щодо сприяння та захисту плюралістичної демократії, поваги до прав людини та основоположних свобод, верховенства права, політичного та правового співробітництва тощо.

Слід звернути увагу на те, що співпраця має враховувати переваги та компетенції Ради Європи та Європейського Союзу для уникнення дублювання в питаннях дотримання прав людини. Рада

Європи та Європейський Союз визнають досвід один одного та роботу зі встановлення стандартів, якщо це доречно, у відповідній галузі діяльності.

У Меморандумі про взаєморозуміння 2007 року зафіксовано, що Рада Європи та Європейський Союз намагатимуться встановити спільні стандарти пропагування Європи без розмежування ліній, без впливу на їх самостійність під час прийняття рішень. З огляду на механізми захисту прав людини в документі прописано, що, «готуючи нові ініціативи в цій галузі, Рада Європи та інститути Європейського Союзу будуть застосовувати відповідну експертизу, якщо це доречно, шляхом консультацій» [1]. У галузі прав людини та основних свобод узгодженості співтовариства та Європейського Союзу відбуватимуться шляхом дотримання закону з відповідними конвенціями Ради Європи, що забезпечить реальність ініціативи.

Додатково в документі наголошується на ролі Уповноваженого з прав людини: «Європейський Союз розглядає Раду Європи як загальноєвропейський орієнтир для прав людини. У цьому контексті відповідні норми Ради Європи будуть посиленням на документи Європейського Союзу. Рішення та висновки його структур будуть враховані керівництвом Інституції Європейського Союзу, де це доречно. Європейський Союз розвиватиме співробітництво та консультації з Уповноваженим з прав людини щодо прав людини» [1].

Відповідно до Resolution 2041 (2015) European institutions and human rights in Europe Асамблея пропонує Європейському Союзу продовжувати регулярну взаємну співпрацю з Радою Європи та використовувати досвід установ та органів, зокрема Комісії з питань демократії через закон (Венеціанська комісія); Уповноваженого з прав людини; Парламентську асамблею та відповідні механізми моніторингу; виконуючи пропозицію Європейської Комісії “A new EU Framework to strengthen Rule”, інформування відповідних органів Ради Європи про будь-які подальші розробки та/або інші подібні ініціативи в цій галузі та використання її досвіду, зокрема щодо визначення критеріїв існування «систематичних загроз» верховенству закону; продовження аналізу проектів законодавства для забезпечення основних права людини; через захист і просування права людини у своїй зовнішній політиці та за допомогою використання експертизи відповідних органів Ради Європи [2].

У Recommendation 2065 (2015) European institutions and human rights in Europe наголошується на вивченні можливого впливу пропозицій Європейської Комісії “A new EU Framework to strengthen Rule” щодо співробітництва Європейського Союзу з Радою Європи та зроблено акцент

на дотриманні нових розробок у процесі впровадження такого проекту [3].

Увага Ради Європи зосереджена на тому, щоб Європейський Союз просував нові стандарти прав людини, зокрема «третє покоління прав людини». У звіті “European institutions and human rights in Europe” 2015 року розглядаються наслідки заходів, спрямованих на захист прав людини, що застосовуються до певних держав у ЄС [4]. В пункті 3.1. «Європейський Союз і дотримання прав людини в межах своїх держав-членів. Застосування Хартії основних прав» зазначається: «Хартія основних прав поділена на шість глав. Вона містить низку прав і свобод людини, включаючи права, закріплені в ЄСПЛ, соціальні та економічні права та низку прав «третього покоління», наприклад захист даних, гарантії біоетики та прозоре адміністрування. Коли право міститься і в Хартії основних прав, і в Європейській соціальній хартії, його значення та сфера застосування однакові. Хоча введена в договір законом Хартія є обов'язковою для установ, органів, відомств та агентств ЄС та члена ЄС».

Питанню діючого механізму щодо верховенства права у країнах-членах ЄС приділена в звіті увага таким чином, що висвітлені такі проблемні питання: проблема виселення ромів у Франції (літо 2010 року); конституційна криза в Румунії (2012 рік); суперечливі конституційно-правові зміни в Угорщині (з 2011 року), які демонструють, що ЄС має труднощі в забезпеченні постійної прихильності своїх держав-членів до демократії, прав людини або верховенства закону. При цьому наголошується, що звичайний підхід політичного та дипломатичного переконання не завжди був успішним. Якщо такі засоби впливу недостатні, може бути використаний інший механізм – позов про порушення щодо держави-члена, яка не дотримується договорів.

Згідно звіту Європейської Комісії у 2013 році спостерігалось збільшення випадків, коли національні юрисдикції просили Суд Європейського Союзу надати рекомендації щодо застосовності норм Хартії під час імплементації законодавства ЄС на національному рівні [5]. ЄС прийняв низку настанов для просування у своїй зовнішній політиці в галузі прав людини. Так, у 2013 році були прийняті Керівні принципи ЄС щодо сприяння та захисту свободи віросповідання та віри, Керівні принципи ЄС щодо смертної кари, Настави щодо сприяння та захисту задоволення від усіх людей права осіб-лесбійнок, геїв, бісексуалів, транссексуалів (ЛГБТІ). У 2014 році ЄС прийняв Керівні принципи щодо свободи вираження поглядів у режимі онлайн та офлайн. Ці керівні принципи були прийняті на рівні міністрів, і хоча вони не є юридично обов'язковими, але демон-

струють потужну політичну прихильність ЄС у просуванні вказаних прав.

Слід наголосити, що через європейський інструмент демократії та прав людини (EIDHR) ЄС підтримує між неурядовими організаціями, які пропагують права людини, демократію та верховенство права. Санкції, які також називаються обмежувальними заходами проти третіх країн, фізичних осіб або суб'єктів господарювання, є важливим інструментом зовнішньої політики ЄС та застосовуються відповідно до спільних загальних принципів, зовнішньої політики. Вони приймаються як «спільні позиції» Ради ЄС, а їх реалізацію здійснює Європейська комісія та держави-члени.

Слід також звернути увагу на те, що з моменту набуття чинності Лісабонським договором Європейська Комісія готує щорічні звіти про застосування Хартії основних прав. Він також перевіряє сумісність законодавчих пропозицій із Хартією.

Щодо порушень. Європейський комітет соціальних прав (European Committee of Social Rights (ECSR)) після кількох колективних скарг виявив низку порушень Європейської соціальної хартії (переглянуто) щодо заходів жорсткої економії в деяких країнах [5]. Наприклад, у випадку Греції законодавство, що дозволяє звільняти працівників без попередження або компенсації за контрактами протягом випробувального періоду, вважалось таким, що порушує статтю 4 «Право на справедливу винагороду» пункту 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої), яка дає право всім працівникам на розумний термін сповіщення про припинення працевлаштування, що є умовою кредитної угоди Греції з ЄС і Міжнародним валютним фондом (МВФ). Крім того, скорочення пенсій за віком, що проводиться для вшанування угоди з Трійкою (Греція, ЄС, МВФ), вважалось такими, яке суперечить статті 12 «Право на соціальне забезпечення» пункту 3, що передбачає зобов'язання «прогресивно піднімати систему соціального забезпечення на більш високий рівень».

Також слід звернути увагу і на порівняння прецедентної практики ЄС (Court of Justice of the EU) та Європейського суду з прав людини. Економічна криза є небезпечною для дотримання прав людини. ЄСПЛ не гарантує соціально-економічних прав, в той час як ЄСПЛ надає державам-членам свободу щодо проблемних питань, коли вони вживають заходів жорсткої економії. Європейський комітет соціальних прав (European Committee of Social Rights (ECSR)) зайняв чітку позицію щодо захисту основних прав (пункт 54 Report European institutions and human rights in Europe) [5].

Для прикладу зазначу справу “Thomas Pringle v Government of Ireland”, я якій «Суд ЄС встановив,

що коли держави-члени створили Європейський механізм стабільності (в якому Європейська Комісія відіграє головну роль) як окрему міжнародну організацію, діючи як постійний механізм вирішення кризи в Єврозоні, вони не застосували законодавство ЄС, адже в договорах не було нічого, що надало б закону ЄС перевагу» [6].

У Єврокомісії стверджують, що не існує ризику дублювання правових норм (соціальних та економічних прав) у документах ЄС та Ради Європи, адже РС має стандарт (зокрема, Європейська соціальна хартія), і вона була прийнята давно [7]. Роль суду є очевидною. Він має повноваження тлумачити права, зафіксовані в Хартії, однак існує ризик розбіжності між стандартами ЄС і стандартами Ради Європи (здебільшого європейськими).

У Recommendation 2151 (2019) Establishment of a European Union mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights зазначається: «... між Європейською комісією та органами Ради Європи вже діють окремо розроблені механізми співпраці, спрямовані на активізацію обміну інформацією, знаннями та досвідом» [8]. Асамблея вважає важливим зберігати пріоритет діяльності Ради Європи в питаннях, що стосуються оцінки дотримання державами-членами Європейського Союзу загальних міжнародних цінностей, і рекомендує Комітету міністрів:

1) регулярно проводити оцінку поточного статусу ініціатив ЄС у сфері верховенства права та оцінювати їх у контексті Меморандуму 2007 року;

2) створити спеціальний координаційний орган, який регулярно інформуватиме Комітет міністрів з питань проблем дотримання верховенства права;

3) дотримуватися більш інтегрованого підходу щодо прийняття політичних рішень, що включатиме діалог із зацікавленою інституцією Європейського Союзу щоразу, коли проводиться оцінка Ради Європи / країн Європейського Союзу щодо того, чи існує ризик серйозного порушення загальноприйнятих норм права, чи виправлений недолік усунутий (чи припинив своє існування);

4) заохочувати гарантії, подібні до статті 53 Хартії основних прав Європейського Союзу, згідно з якою будь-який механізм верховенства права Європейського Союзу повинен забезпечити, щоб оцінка чи дії Європейського Союзу не впливали на існуючі процедури, які впливають із консультативних чи моніторингових механізмів Ради Європи.

Висновки. Аналіз міжнародних документів Європейського Союзу та Ради Європи дає можливість дійти висновку, що організації закликають до діалогу всі країни-члени ЄС щодо дотримання прав людини, зокрема «третього покоління прав людини». Крім того, організації працюють координовано з метою спільного діалогу в площині «дотримання прав людини в сучасному світі», оцінюють взаємні можливості на предмет унормування діяльності та недопущення дублювання механізмів контролю за дотриманням прав людини, проводять моніторинг ситуації щодо верховенства права в Європі, чітко оцінюють наслідки своєї роботи.

Література

1. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mou_2007_en.pdf.
2. Resolution 2041 (2015), European institutions and human rights in Europe URL: <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTU5MiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZG9vWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIxNTky>.
3. Recommendation 2065 (2015). European institutions and human rights in Europe. URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTU5NCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZG9vWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIxNTk0>.
4. Report European institutions and human rights in Europe (Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Mr Michael McNAMARA, Ireland, Socialist Group). URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTU5NiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZG9vWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIxNTY2>.
5. Хартія основних прав Європейського Союзу URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
6. Thomas Pringle v Government of Ireland (Judgment in Case C-370/12) URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-11/cp120154en.pdf>.
7. Європейська соціальна хартія. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
8. Recommendation 2151 (2019). Establishment of a European Union mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27613&lang=en>.

References

1. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mou_2007_en.pdf.
2. Resolution 2041 (2015), European institutions and human rights in Europe. URL: <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTU5MiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRc1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIxNTky>.
3. Recommendation 2065 (2015). European institutions and human rights in Europe. URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTU5NCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRc1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIxNTk0>.
4. Report European institutions and human rights in Europe (Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Mr Michael McNAMARA, Ireland, Socialist Group). URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTU2NiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRc1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIxNTY2>.
5. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
6. Thomas Pringle v Government of Ireland (Judgment in Case C-370/12). URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-11/cp120154en.pdf>.
7. European Social Charter. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
8. Recommendation 2151 (2019). Establishment of a European Union mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27613&lang=en>.