

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Хартия основных прав Европейского Союза

Казинян А.Г.*

В декабре 2000 г. на саммите в Ницце торжественно прокламирована Хартия Европейского Союза об основных правах. Предполагается, что на межправительственной конференции 2004 г. будет решен вопрос о придании ей обязательной юридической силы. Тем самым будет сделан важный шаг на пути создания конституции ЕС. Рассмотрению некоторых особенностей этого акта посвящена настоящая статья.

Одним из важнейших принципов, лежащих в основе правового порядка Европейского Союза, является принцип защиты прав человека. Статья 6 (2) Договора о Европейском Союзе устанавливает, что Союз должен уважать фундаментальные права в том виде, как они гарантированы Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и как они вытекают из общих конституционных традиций государств – членов ЕС¹.

Все пересмотры и изменения учредительных актов ЕС были в определенной мере продиктованы попытками скоординировать доктрину фундаментальных прав ЕС, которая была развита Судом ЕС. Их синтезом призвана стать Хартия основных прав, разработанная в рамках Европейского Союза. При изучении Хартии Европейского Союза об основных правах можно выделить три главных ключевых проблемы: (1) соотношения между доктриной верховенства права ЕС и доктриной основополагающих прав, включая также изучение уровня-защиты этих прав; (2) расширяющаяся юрисдикция Суда ЕС в осуществле-

* Казинян Артур Гагикович – соискатель кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России.

¹ Консолидированный текст Договора о Европейском Союзе. См. в кн. Европейское право. Отв. ред. проф. Л.М. Энтин. М.: изд-во «Норма», 2000. С. 523-552.

нии защиты прав человека vis-a-vis государств-членов и (3) отношение к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека (ЕКПЧ), включая возможность присоединения ЕС к этой Конвенции².

(1) Уровень защиты прав человека и его воздействие на принцип верховенства права Сообщества. Создание Судом ЕС доктрины прав человека в рамках Сообщества часто объясняют активным желанием защитить признанные, но иногда оспариваемые амбиции права Сообщества с целью безраздельного доминирования права ЕС над любой нормой национального права, включая конституционные нормы о правах человека. Суть этой идеи состоит в том, что Суд объективно не мог ожидать полного уважения принципа верховенства от национальных судов до того времени, пока действия и акты институтов Сообщества не были подчинены юрисдикции Суда ЕС в сфере прав человека и не защищены учредительными договорами. Чтобы уменьшить риск конфликтов между правом Сообщества и национальными конституциями, Суд заявил, что он будет «строить свои рассуждения и решения на основании общих конституционных традиций государств-членов». По мнению некоторых ученых, под этим следует подразумевать, что Суд базирует свою компетенцию в области прав человека на самых строгих стандартах и самом высоком уровне защиты, существующих в правовых системах государств – членов ЕС³. Но это, однако, нельзя считать официальной позицией Суда ЕС. Когда Суд рассматривает такие дела, которые имеют прямое отношение к национальным конституциям, он выносит и основывает свои решения и рекомендации на «конституционных традициях», общих для всех государств-членов. Прецедентное право ЕС практически не содержит специального анализа тех или иных норм национальных конституций⁴. Текущее прецедентное право сосредотачивается в основном на ЕКПЧ. Суд видит свою роль в том, чтобы определить автономный уровень защиты прав человека в пределах сферы ведения Сообщества⁵. Этот под-

² К числу других важных проблем относятся внешние отношения, свободный доступ к Суду ЕС физических и юридических лиц, а также вопрос о том, нуждается ли Европейский Союз в распространении права ЕС на вторую и третью опоры.

³ Об этом более подробно см.: B. De Witte, "The Role of the ECJ in the Protection of Human Rights" in Alston, "EU and Human Rights". 1999. P. 878-881.

⁴ По данному вопросу более подробно см.: P. Alston and J. H. H. Weiler, "An ever closer Union in the need of Human Rights Policy" in "The EU and Human Rights".

⁵ B. De Witte, op.cit.

ход не исключает возможность столкновения между национальными стандартами и стандартами Сообщества, но в целом такой подход, по всей видимости, будет работать на практике. Нет никаких примеров из практики национальных судов самой высшей инстанции, которые отказались бы применять предварительную рекомендацию Суда ЕС на том основании, что результат принятия такого рода рекомендации мог нарушить принципы защиты прав человека, закрепленные в национальных конституциях. Но Суд, очевидно, должен придерживаться достаточно осторожного курса, чтобы сохранить свою легитимность и полномочия. В прошлом уже было выражено некоторое беспокойство относительно будущего права Европейского Сообщества по той причине, что Конституционные Суды Германии и Дании объявили, что они сохраняют за собой право не применять правовой акт Сообщества, поддержанный Судом ЕС, если он противоречит нормам национальных конституций о правах человека.

(2) Компетенция Суда ЕС в области защиты прав человека. Суд связывает вероятность осложнения отношений между правом Сообщества и национальными стандартами защиты также с установлением того, в каких именно случаях действия государств-членов в области защиты прав человека подлежат рассмотрению Судом ЕС. За минувшие годы Суд постепенно расширил свою компетенцию с тем, чтобы распространить ее не только на действия институтов, но и на акты государств-членов в том случае, если они действуют в сфере права ЕС, или когда применяются правила в отступление от основополагающих свобод Сообщества, таких, например, как свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов в рамках ЕС. Нельзя, однако, забывать, что до сегодняшнего дня невозможно абсолютно четко определить, какие именно акты государств-членов попадают в сферу действия права Европейского Сообщества. При этом важно учесть, что, например, американская модель инкорпорации «федеральных» прав человека в правовой порядок «штата» не имеет аналога в правовой системе Европейского Сообщества⁶. Проблема состоит в том, что концепция «пределов права Сообщества» является довольно аморфной и может изменяться в соответствии с определенной ситуацией. Кроме того, границы права Сообщества постоянно расширяются посредством распространения права ЕС на вторую и третью опоры (например, каммуни-

⁶ См.: Case C 5/88, *Wachauf*, [1997] ECR 2609 (имплементирующие меры), Case C-260/89, *ERT*, [1991] ECR I-2925.

таризация Шенгенских Соглашений). Доктрина прав человека в решениях Суда ЕС очень фрагментарна. Суд стремится обеспечивать в отношениях с национальными судами только тогда, когда он имеет дело с совместимостью национальных мер в области прав человека, особенно с фундаментальными экономическими свободами Европейского Сообщества. В результате появляется недостаточно четкое определение пределов компетенции Суда ЕС в области защиты прав человека при рассмотрении действий государств-членов. Не случайно в документах, приложенных к Ниццскому договору, говорится о необходимости уточнить разграничение компетенции ЕС и государств-членов.

(3) Хартия и ЕКПЧ. Европейская Конвенция – обязательный источник права в сфере прав человека, даже если ЕС и Европейский Союз не являются формально сторонами этой Конвенции. Суд ЕС в целом твердо придерживается положений ЕКПЧ и признает ее в качестве минимального стандарта в осуществлении защиты прав человека. Он нередко опирается на отдельные нормы Конвенции, а в последнее время даже и на прецедентное право Европейского Суда по правам человека. ЕКПЧ имеет «особое значение» в деятельности Суда ЕС. Это можно рассматривать как попытку Суда избежать напряженности в отношениях с другими важными инструментами в государствах-членах, которые к настоящему времени инкорпорировали ЕКПЧ во внутренний правовой порядок. В свою очередь Европейский Суд по правам человека воздерживается от рассмотрения исков, связанных с ответственностью государств – членов ЕС за действия, совершенные в пределах права Сообщества по той причине, что он рассматривает Суд ЕС как гаранта эквивалентной защиты прав человека внутри Европейского Сообщества⁷. С точки зрения многих авторов, такая ситуация неудовлетворительна с юридической точки зрения, поскольку сохраняются некоторые процедурные и материальные пробелы, хотя все государства – члены ЕС являются участниками ЕКПЧ. Предложения о присоединении Сообщества к ЕКПЧ окончились неудачей. Вступление требовало бы пересмотра учредительного Договора ЕС⁸ и Ев-

⁷ См.: Решение Европейской комиссии по правам человека по делу *M. and Co. V. FGR*, App. No. 13258/87 (1990), 64 DR 138. Европейский Суд по правам человека решил, что он вправе только оценивать ответственность государства-члена за действия и правовые акты Европейского Сообщества, которые не подлежат пересмотру Судом ЕС. См.: *Matthews v. UK*, (1999), Report 1999-1.

⁸ См.: *Opinion 2/94*, [1996 ECR I-1759], в котором Суд ЕС пришел к выводу, что Сообщество, в соответствии с правом ЕС, не может присоединиться к Европейской конвенции по правам человека.

ропейской Конвенции о защите прав человека, сторонами в которой в настоящее время могут быть только суверенные государства, а не организации.

Идея создания Билля о правах Европейского Союза обсуждается уже в течение ряда лет. Она была поддержана Европейским Парламентом, одоббившим текст соответствующего документа⁹. Но только в 1999 г. по инициативе Германии решением Европейского Совета в Кельне был запущен процесс разработки Хартии Европейского Союза об основных правах на уровне Совета¹⁰. Его цель, как сказано в преамбуле этого документа, состояла в том, чтобы усилить защиту основополагающих прав в ЕС, не изменяя сущность этих прав, а делая их более доступными для граждан Европейского Союза. Однако процесс разработки Хартии должен быть исследован в более широком контексте дебатов по конституционализации Европейского Союза.

Идею создания Хартии Европейского Союза об основных правах государства-члены восприняли не только как часть конституционных и федеративных амбиций для будущего ЕС, но и как разумный способ приблизить Союз к своим гражданам и получать более широкую поддержку населения внутри ЕС. В самой идее прав человека легко можно заметить новую перспективу для ЕС, которая могла бы помочь активизировать процесс интеграции как среди народов, так и среди правительств. Переговоры о расширении со странами-кандидатами, включая десять прежних членов социалистического лагеря, также являются серьезным основанием для того, чтобы посвятить больше времени и усилий проблеме защиты прав человека в Европейском Союзе.

Разработка Хартии Европейского Союза в рамках Совета была начата в 1999 году. Проект Хартии надлежало представить на очередное заседание Европейского Совета в декабре 2000 г. Во время работы участники столкнулись с несколькими проблемами. Среди них был, в частности, вопрос о том, каким органом должна быть разработана Хартия: одним из уже действующих институтов и органов или же необходимо создать специальный орган с особым юридическим статусом. В том случае, если выбор был бы сделан в пользу второго варианта, то впоследствии могли бы возникнуть и другие важные вопросы относительно состава и юридического статуса создаваемого органа.

⁹ См. Право Европейского Союза: документы и материалы / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001.

¹⁰ См.: Заключение Европейского Совета в Кельне, приложение № IV «Решение о создании Хартии Европейского Союза об основных правах». 3-4 июня 1999 г.

По своей значимости и важности Хартия подлежала принятию на межправительственной конференции, которая используется для внесения изменений и поправок в текст учредительных договоров и для определения курса дальнейшего развития Европейского Союза. Однако в данном случае нужно учитывать некоторые особые обстоятельства. Хартия Европейского Союза об основных правах, как и любой правовой документ, должна быть разработана профессионально, что предполагает привлечение специалистов в области права, и прежде всего конституционного права. Но при этом она не перестает быть одновременно и политическим документом, что подразумевает вовлечение политиков, представителей публичной власти от каждого государства-члена в процесс составления проекта этого документа. По этим причинам при разработке Хартии было принято решение отказаться от традиционной модели – принятия на межправительственной конференции. Для разработки Хартии был создан специальный орган, состав и принципы деятельности которого были определены на заседании Европейского совета в Тампере 15-16 октября 1999 г. Этот орган получил название Конвент. Несмотря на то, что члены Конвента прямо не избирались народами Европы, он имел достаточно представительный статус. Дело в том, что большинство членов Конвента являются депутатами Европейского парламента и национальных парламентов государств-членов. В состав Конвента вошли 62 члена, из которых 46 представляют законодательную власть, а остальные 16 представляют исполнительную власть Европейского Союза и государств-членов. Председателем Конвента был избран видный правовед и политический деятель Роман Херцог, занимавший ранее посты Председателя Конституционного Суда Германии, а затем Президента ФРГ. Кроме постоянных членов Конвента, в процессе разработки Хартии принимали участие с правом совещательного голоса еще 4 человека: два представителя от Совета Европы и два представителя от Суда ЕС. Конвенту и его Президиуму, включавшему членов от каждой из категорий представителей, помогал Секретариат вместе с Юридической службой Совета Европейского Союза. Работа Конвента строилась на принципах демократии и широкой гласности. Демократизм проявился в том, что в течение всей работы над Хартией велись активные консультации с неправительственными организациями, независимыми экспертами и со странами, которые считаются кандидатами на вступление в состав Европейского Союза. Было представлено огромное количество

письменных предложений от правительственных и неправительственных организаций, органов государственной власти, физических и юридических лиц и так далее. В общей сложности к проекту Хартии было предложено более 1000 поправок. Гласность процесса разработки Хартии выражалась в том, что пленарные заседания Конвента были открытыми для публики, а протоколы этих заседаний, документы Президиума, резолюции и обращения органов власти и общественных организаций регулярно публиковались для всеобщего сведения.

Положения Хартии, касающиеся прав человека, во многом воспроизводят уже известные права и свободы человека, но в то же время содержат и ряд интересных новаций. Рекомендации, изложенные в заключении Кельнского заседания, дали ясно понять, что Конвент в своей деятельности должен основываться на практике Суда ЕС, ЕКПЧ и общих для государств-членов конституционных традициях. Окончательный каталог прав, закрепленных в Хартии, весьма широк. Хартия, в частности, включает такие права, как право на здоровую окружающую среду, биоэтические права, право на защиту личных данных, права инвалидов и другие инновационные положения. Многие из прав, упомянутых в Хартии, уже пользуются некоторой защитой, в соответствии с различными правовыми инструментами Сообщества, но они до настоящего времени вообще не расценивались как фундаментальные права в контексте права ЕС. Некоторые традиционные права, например право на эффективную компенсацию, обеспечивают более высокий уровень защиты, чем соответствующие права в Европейской Конвенции о правах человека.

Спорный вопрос о том, «будет ли, и если да, то как Хартия инкорпорируется в Договор ЕС», был перенесен Кельнским Европейским Советом на рассмотрение и окончательное решение во время или после заседания Европейского Совета в Ницце в декабре 2000 г. Для последующего анализа Хартии важно обратить внимание на то, что Президиум Конвента заявил, что одной из первых задач этого органа было создание проекта такой Хартии, которая имела бы обязательную юридическую силу без какой-либо дополнительной имплементации. Поэтому очень важно провести правовой анализ Хартии, исходя из гипотезы, что она станет обязательным правовым документом для Европейского Союза. Во время заседания Европейского Совета в Ницце не было достигнуто никакого соглашения о конечном юридическом статусе Хартии. Решение данного вопроса было отложено до следующей

межправительственной конференции 2004 г. Сегодня Хартия имеет статус необязательного, «мягкого» правового инструмента в правовой системе Европейского Сообщества. Она, однако, уже неоднократно цитировалась Генеральными Адвокатами Суда ЕС¹¹.

Дискуссия вокруг Хартии в государствах-членах пока идет относительно спокойно, в ожидании решения о конечном статусе этого документа. Правительства пытаются объяснить скептикам, что Хартия просто вновь подтверждает существующие права и не является юридически обязательным документом (и, возможно, никогда им не будет), в то время как активные сторонники стремятся убедить как самих себя, так и остальных, что Хартия представляет собой важный политический шаг к более тесной интеграции и всеобщей поддержке Европейского Союза. Нет сомнения, что конкретизация юридического статуса Хартии скоро станет одной из самых актуальных проблем как для европейского, так и для мирового сообщества.

Структура Хартии Европейского Союза об основных правах

Хартия Европейского Союза об основных правах состоит из преамбулы и семи глав: I. Достоинство, II. Свободы, III. Равенство, IV. Солидарность, V. Гражданство, VI. Правосудие, VII. Общие положения.

Из всех учредительных документов Европейского Союза Хартия Европейского Союза об основных правах является наиболее концентрированным и глубоко концептуальным документом, воплощающим в себе сущность, содержание и принципиальные основы всего того, что принято называть европейским правом. Она излагает основополагающие цели, задачи, функции, пути, средства, тенденции и перспективы развития этой европейской интеграционной организации¹². Первый абзац Преамбулы гласит, что народы Европы решили совместно обеспечить себе мирное будущее, основанное на общих ценностях. Согласно ст. 6 Договора о Европейском Союзе, общими ценностями народов Европы являются принципы свободы, демократии, уважения прав чело-

¹¹ См.: Opinion of March 22, 2001, by the Advocate Generale Jacobs in Case-270/99 P, Z. v. *European Parliament*, para. 40.

¹² Кашкин С.Ю. Хартия Европейского союза об основных правах. Комментарии. М., 2001. С. 63.

века и основных свобод и господства права. Из буквального толкования первого абзаца Преамбулы Хартии ясно, что Европейский Союз связывает свое мирное будущее с вышеуказанными принципами, среди которых центральное место занимает принцип защиты прав человека и основных свобод. Второй абзац Преамбулы подтверждает такой подход, устанавливая, что «Союз базируется на всеобщих и нераздельных ценностях – человеческом достоинстве, свободе, равенстве и солидарности; он опирается на принципы демократии и правового государства». Но при этом никоим образом не подрывается суверенность государств – членов Европейского Союза, что подтверждается уважением разнообразия культур и традиций народов Европы, а также национальной индивидуальности государств-членов и организации их публичной власти на национальном, региональном и местном уровнях. Европейский Союз ставит человеческую личность в центр своей деятельности посредством введения гражданства Союза и создания пространства свободы, безопасности и законности. Гражданство Европейского Союза было введено в 1992 г. с подписанием Маастрихтского Договора и образованием Европейского Союза. В соответствии с ч. 2 ст. 17 Договора о Европейском Сообществе граждане Союза наделяются правами и несут обязанности в соответствии с договорами. Из этих прав стоит особенно выделить право на свободное передвижение и постоянное проживание на территории государств-членов (ст. 18), право на участие в голосовании и право баллотироваться в качестве кандидата на выборах Европейского Парламента и на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же основаниях, что и граждане этого государства (ст. 19), право на обращение в Европейский Парламент, к Омбудсману и в любой институт или орган Европейского Союза. Собственно, эти и другие права, предусмотренные в Договоре о Европейском Сообществе, придали целостный характер главе V Хартии, которая именуется «Гражданство».

В Преамбуле Хартии подтверждаются те права, которые прямо вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций и международных обязательств, из Договора о Европейском Союзе и договоров о Европейских Сообществах, Европейской Конвенции о защите прав человека 1950 г., социальных хартий, принятых Сообществом и Советом Европы, а также из судебной практики Суда ЕС и Европейского Суда по правам человека.

Преамбула обращена как к современному человечеству, так и к будущим поколениям, что и делает ее еще и «программным» документом¹³.

Глава I Хартии Европейского Союза именуется «Достоинство». Она состоит из пяти статей, которые закрепляют основные личные права граждан Европейского Союза, а также иных лиц. К ним относятся право на жизнь (ст. 2 Хартии), право на личную неприкосновенность (ст. 3 Хартии), а также такие запреты, как запрещение пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (ст. 4 Хартии) и запрет на рабство и принудительный труд (ст. 5).

Глава II Хартии посвящена основным свободам и именуется «Свободы». Она занимает центральное место в структуре Хартии, состоит из 14 статей и закрепляет большой круг прав и свобод граждан Европейского Союза и иных лиц. Все эти права и свободы разделяются на четыре группы: 1. личные (право на свободу и безопасность – ст. 6), 2. политические (свобода проведения мирных собраний и формирования общественных объединений – ст. 12), 3. социально-экономические (право на труд – ст. 15, на собственность – ст. 17) и 4. культурные (право на образование – ст. 14, право на академическую свободу – ст. 13 и т. д.).

Глава III Хартии Европейского Союза об основных правах называется «Равенство». Она включает семь статей, которые призваны обеспечить равенство как на основании общих принципов (равенство перед законом – ст. 20 и запрет на дискриминацию – ст. 21), так и с последующей конкретизацией его проявления в праве на культурное, религиозное и языковое разнообразие (ст. 22), в равенстве мужчин и женщин (ст. 23).

Глава IV Хартии «Солидарность» включает 12 статей, которые имеют в основном социальную направленность. Права, закрепленные в этой главе, вытекают из трудовых отношений (ст. 27-32), обеспечивают защиту семьи, материнства и детства (ст. 33), гарантируют социальное обеспечение (ст. 34), охрану здоровья (ст. 35), защиту окружающей среды.

Глава VI призвана обеспечить защиту тех прав, которые самым непосредственным образом связаны с их реализацией. Проблемы, возникающие в процессе осуществления правосудия, достаточно долгое время находятся в центре внимания общественности и всего цивили-

¹³ Там же. С. 66.

зованного международного сообщества. В целях решения этих проблем проводились многочисленные научные семинары и конференции, во время которых выносились на широкое обсуждение разные теории, подходы и предложения, направленные на повышение эффективности и неотвратимости уголовного наказания и справедливого разрешения гражданских и административных споров.

Правосудие осуществляется государственными и международными судебными учреждениями, и защита прав человека и основных свобод в процессе осуществления правосудия является общепризнанной и обязательной нормой. Для обеспечения защиты прав и основных свобод человека как до судебного, так и в ходе судебного разбирательства было принято огромное количество правовых документов как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Западноевропейские государства и международные региональные организации и объединения (Совет Европы, Европейский Союз, ОБСЕ) на деле подтвердили свою приверженность принципам защиты прав человека и считаются мировыми лидерами гуманизма и человечности. Учитывая тот факт, что Европейский Союз имеет свой судебный орган, который, помимо традиционных для суда полномочий, выполняет и роль конституционного суда, Европейский Союз обязан был принять правовой документ о правах человека и закрепить в нем те права и свободы, которые самым непосредственным образом связаны с осуществлением правосудия на территории Европейского Союза.

Глава VII Хартии Европейского Союза об основных правах включает те статьи, которые играют решающую роль в определении юридического статуса и выявлении правовых особенностей этого правового документа. Эта глава называется «Общие положения» и состоит из четырех статей, которые регулируют отношения, связанные со сферой применения, пределом гарантированных прав, уровнем, на котором предоставляется защита, и запретом на злоупотребление закрепленными в Хартии правами.

Как уже отмечено выше, Хартия Европейского Союза до сегодняшнего дня не имеет конкретного юридического статуса. Обсуждение итогового проекта Хартии состоялось на пленарном заседании Конвента 26 сентября 2000 г., в ходе которого он был окончательно одобрен. После рассмотрения Конвентом проект Хартии был представлен главам государств – членов ЕС в ходе их встречи в верхах во французском городке Биариц 13-14 октября 2000 г. и был единогласно поддер-

жан всеми участниками этой встречи. Кроме глав государств-членов, проект Хартии должны были подписать и торжественно провозгласить руководители всех трех институтов Европейского Союза: Европейского Парламента, Совета Европейского Союза и Европейской Комиссии. Торжественная церемония подписания и провозглашения Хартии Европейского Союза состоялась 7 декабря 2000 г. во французском городе Ницца, во время заседания Европейского совета. Предполагалось, что после подписания проект Хартии должен будет пройти процесс ратификации в государствах-членах в соответствии с порядком, установленным внутригосударственным законодательством. Таким образом, Хартия Европейского Союза была разработана Конвентом и была одобрена Европейским Советом. Из этого можно сделать вывод, что процесс принятия Хартии аналогичен процессу заключения нового учредительного договора или внесения изменений и дополнений в существующие договоры. Однако решение о передаче Хартии на ратификацию в государствах-членах принято не было. Решение отложено до 2004 г.

Хартия Европейского Союза об основных правах, как и большинство правовых документов, имеет свои особенности. Отметим некоторые из них. Во-первых, Хартия должна иметь обязательную юридическую силу, но в реальности она таковой не обладает; во-вторых, Хартия включает как политические и гражданские, так и социальные и экономические права, что на сегодняшний день в рамках единого документа встречается сравнительно редко.

Для выявления специфики Хартии как правового акта целесообразно проанализировать ее так называемые горизонтальные положения, т.е. те статьи, которые закреплены в главе VII «Общие положения».

Первая статья этой главы (ст. 51) регулирует отношения, определяющие сферу применения Хартии. Термин «сфера применения» в данном случае обозначает совокупность отношений, на которые распространяется обязательная сила норм данного акта. Статья сформулирована следующим образом:

1. Положения настоящей Хартии при соблюдении принципа субсидиарности адресуются институтам и органам Европейского Союза. Они адресуются также государствам-членам, но лишь тогда, когда последние обеспечивают претворение в жизнь права ЕС. Как следствие, в рамках своей соответствующей компетенции они уважают права, соблюдают принципы Хартии и содействуют их реализации.

2. Настоящая Хартия не создает никакой новой компетенции и никаких новых задач для Сообщества и Союза и не изменяет компетенции и задачи, определенные учредительными договорами.

Статья 51 Хартии определяет круг институтов и органов как Европейского Союза, так и органов государственной власти государств – членов ЕС, которые несут ответственность за осуществление закрепленных в Хартии прав и основных свобод человека. Согласно параграфу 1 этой статьи, положения Хартии адресуются, во-первых, институтам и органам ЕС, а во-вторых, государствам-членам. Это означает, что обязанность по соблюдению и защите закрепленных в Хартии прав и основных свобод распространяется на все уровни публичной власти внутри Союза: национальный (государства-члены, включая субъектов федерации и административно-территориальные образования) и над-национальный (институты и органы ЕС). Распределение компетенции в этой сфере между институтами ЕС и государственными органами государств-членов осуществляется в соответствии с применением принципа субсидиарности¹⁴. Государства-члены обязываются применять и обеспечивать защиту прав и свобод, закрепленных в Хартии, во всех случаях, когда они действуют в рамках Европейского Сообщества и обеспечивают претворение в жизнь права ЕС. Отсюда следует, что отношения, которые не охвачены регулированием со стороны Союза и Сообщества, регламентируются исключительно нормами внутригосударственного и международного права, т.е. гарантии прав и свобод предоставляет не Хартия, а соответствующие положения национальной конституции, международных договоров и других аналогичных актов. Это в свою очередь означает, что Хартия не представляет угрозу для суверенитета и не создает новой компетенции для государств-членов. Она не создает также никакой новой компетенции и не устанавливает никаких новых задач для Сообществ и Союза и не изменяет уже существующих компетенций и задач, определенных договорами. Об этом предельно ясно сказано во второй части ст. 51.

С юридической точки зрения особый интерес представляет ст. 52 Хартии. Она устанавливает пределы прав, гарантированных настоящей Хартией. Статья состоит из трех частей и сформулирована следующим образом:

¹⁴ Подробное разъяснение принципа субсидиарности дано в специальном Протоколе, приложенном к Амстердамскому договору. См. Амстердамский договор. М., 2000 г.

Всякое ограничение на осуществление прав и свобод, признанных в настоящей Хартии, должно быть предусмотрено законом и должно уважать основное содержание названных прав и свобод. При соблюдении принципа пропорциональности ограничения могут налагаться лишь тогда, когда они являются необходимыми и действительно служат общим интересам, признанным Союзом, или потребности в защите прав и свобод других лиц.

Признанные в настоящей Хартии права, которые основаны на Договорах о Сообществах или Договоре о Европейском Союзе, осуществляются в рамках условий и границ, определенных последними.

В той мере, в которой содержащиеся в настоящей Хартии права соответствуют правам, гарантированным Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года, смысл и пределы данных прав должны быть такими же, как они предусмотрены вышеупомянутой Конвенцией. Данное положение не служит препятствием для предоставления более широкой защиты со стороны права Европейского Союза¹⁵.

Все классические международно-правовые акты о правах человека предусматривают определенные ограничения на осуществление закрепленных в данном акте прав и свобод человека. Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека, являющаяся в отличие от Хартии Европейского Союза юридически обязывающим документом для участвующих в ней сторон, предусматривает механизм судебной защиты и возможности и условия отступления от соблюдения обязательств, а также ограничения на осуществление закрепленных прав и основных свобод. Особенность этого механизма состоит в том, что он действует в первую очередь в отношении тех прав и основных свобод, возможность ограничения которых предусмотрена в соответствующих статьях. Например, ст. 11 ЕКПЧ закрепляет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций, включая право создавать профессиональные союзы. Вторая часть этой статьи предусматривает ограничение на осуществление этих прав и закрепляет перечень оснований, при наличии которых ограничения на осуществление этих прав могут считаться правомерными. Там, в частности, сказано:

Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы

¹⁵ См.: Кашкин С.Ю. Указ. соч.

*в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц*¹⁶.

Европейская конвенция содержит пять статей, предусматривающих возможность ограничения, что вовсе не означает, что механизм отступления и ограничения на осуществление прав и свобод не действует в отношении остальных прав. Так, согласно ст. 15, которая устанавливает правила отступления от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях, в период войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего существованию нации, любая сторона Конвенции может принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Конвенции. Однако при этом, данная статья запрещает какое-либо отступление или ограничение на осуществление статей 2, 3 и пункта 1 статей 4 и 7. Данный механизм несколько отличается от того, который предусмотрен Хартией об основных правах. Согласно части 1 ст. 52 этого документа, ограничение на осуществление прав и свобод, признанных в Хартии, теоретически может распространяться на все статьи, если такое ограничение предусмотрено законом и уважает основное содержание перечисленных прав и свобод. Исключение образуют те права, ограничивать которые прямо запрещено в положениях глав I-VI. Такие ограничения могут налагаться только тогда, когда они являются необходимыми и действительно служат общим интересам, признанным Союзом, или потребности в защите прав и свобод третьих лиц. Условие о необходимости означает, что для введения любых ограничений должны существовать объективные причины. Данное условие призвано исключить возможность произвольных ограничений прав и свобод человека, закрепленных в Хартии.

Следующие два параграфа ст. 52 Хартии Европейского Союза об основных правах лишний раз указывают на сложность данного документа. Второй параграф закрепляет привилегированный юридический статус учредительных договоров Европейских Сообществ в отношении Хартии. Данный параграф был включен в конечный текст Хартии по той причине, что многие права и свободы (в основном экономические и гражданские), закрепленные в положениях Хартии, в качестве первичного и основного источника имеют учредительные договоры, в положениях которых некоторые из этих прав и свобод нашли место

¹⁶ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М., 2000. С. 718.

еще в 1957 г. и были подробно разъяснены как в учредительных актах, так и в решениях Суда ЕС. Защита этих прав и свобод была предусмотрена учредительным договором ЕЭС с целью обеспечить стабильное и динамичное развитие и становление вначале общего, а потом единого внутреннего рынка ЕС. Гражданские и политические права в учредительном договоре появились после подписания Маастрихтского договора в 1992 г., после чего было принято большое число правовых актов, как на внутрисоюзном, так и на наднациональном уровнях, которые были призваны обеспечивать защиту прав и свобод человека, вытекающих из содержания и общего смысла института гражданства Европейского Союза. Постановления второго параграфа можно считать вполне закономерными, если исходить из того, что учредительный договор Европейского Сообщества по своему юридическому статусу сходен с конституционным актом суверенного государства, из чего следует, что все правовые акты, принятые в рамках ЕС, должны соответствовать требованиям норм учредительных договоров Европейских сообществ и Европейского Союза.

Наконец, третий параграф этой статьи призван определить соотношение Хартии об основных правах с Европейской Конвенцией о защите прав и основных свобод человека 1950 г. Необходимость включения этого положения объясняется тем, что все государства – члены Европейского Союза одновременно являются участниками Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека и соответственно на них распространяется юрисдикция Европейского Суда по правам человека. Важным аргументом в пользу включения в Хартию данного положения служит то, что одним из важнейших источников Хартии стала ЕКПЧ, из чего следует, что многие права и свободы отражены одинаково в положениях этих двух европейских актов.

В разъяснениях Президиума Конвента говорится, что «параграф 3 призван обеспечить необходимую взаимосвязь между Хартией и ЕКПЧ, устанавливая следующие принципы: в той мере, в которой права по настоящей Хартии соответствуют также правам, гарантированным ЕКПЧ, их смысл и пределы, включая допустимые ограничения, должны быть такими же, как они предусмотрены ЕКПЧ»¹⁷. Отсюда, в частности, следует, что при введении ограничений на данные права законодатель должен соблюдать стандарты, эквивалентные тем, которые детально закреплены в ЕКПЧ; при этом не должна ставиться под

¹⁷ Brussels, 11 October 2000 (18.10) (OR. fr) CHARTE 4473/00 CONVENT 49.

сомнение автономия права ЕС и Суда Европейских Сообществ. С.Ю. Кашкин в своих комментариях к Хартии Европейского Союза указывает, что если одно и то же право провозглашено и в Хартии, и в Европейской Конвенции, то его субъект располагает всем комплексом правомочий и гарантий, указанных в последнем документе (даже если в Хартии эти правомочия и гарантии прямо не указываются)¹⁸.

В своих официальных комментариях Конвент указывает перечень тех статей Хартии, которые имеют одинаковое значение и рамки с положениями ЕКПЧ¹⁹. Если эту точку зрения признать соответствующей объективной действительности, то создается достаточно неопределенная ситуация. Европейская Конвенция о защите прав и основных свобод человека 1950 г. была принята в рамках Совета Европы, а Хартия разработана и принята в рамках Европейского Союза. Европейская конвенция предусматривает механизм судебной защиты, приводимый в действие Европейским Судом по правам человека, юрисдикция которого распространяется, в частности, на все государственные органы и должностных лиц государств-участников, которые ратифицировали вышеуказанную Конвенцию. Как известно, все государства – члены Европейского Союза являются членами Совета Европы и одновременно участниками ЕКПЧ. Отсюда следует, что юрисдикция Европейского Суда по правам человека не распространяется на институты и органы ЕС, действие и акты которых на первый взгляд не охвачены общеевропейской системой защиты прав и свобод человека. Но такое мнение далеко не обоснованно. Дело в том, что принцип защиты прав и основных свобод человека был объявлен составной частью правового порядка ЕС еще в середине 1960-х годов. Он явился прямым следствием настойчивости отдельных государств-членов, что и заставило Суд ЕС всерьез заняться формированием системы защиты прав человека на уровне институтов и органов Европейского Сообщества²⁰. Суд ЕС в своих решениях и замечаниях неоднократно затрагивал тему основных свобод, но только в той мере, в какой они были связаны с учредительными договорами Европейских Сообществ. Это имело место хотя бы по той простой причине, что значительное число заявителей основывали свои притязания на принципах

¹⁸ См.: Кашкин С.Ю. Указ. соч. С. 148.

¹⁹ См.: Brussels, 11 October 2000 (18.10), (OR. fr). CHARTE 4473/00. CONVENT 49.

²⁰ Об этом более подробно см.: Paul Craig & Grainne De Burca "EU Law: text, cases and materials", Oxford University Press, 1988. P. 299.

национального, в том числе конституционного, права²¹; Суд ЕС постепенно стал принимать заявления от граждан Сообщества по поводу нарушений основных прав и свобод со стороны институтов и органов ЕС, основываясь на общих конституционных традициях государств-членов в области защиты прав человека²². Аналогичным образом в качестве источника обеспечения защиты прав человека на уровне ЕС Судом ЕС была признана Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека 1950 г. В деле Рутити против министра внутренних дел, несмотря на то, что многие права, упомянутые заявителем, содержались в положениях первичного и вторичного права Сообщества, Суд признал эти права как проявление главных, фундаментальных принципов права Сообщества на основании ЕКПЧ²³. Суд посредством этого решения закрепил наличие связи между главными, фундаментальными принципами Сообщества и Европейской конвенцией о защите прав человека и указывал на то, что некоторые специальные положения законодательства Сообщества имеют своим источником те принципы защиты прав человека, которые долгие годы были признаны международным сообществом. Деятельность Суда в этой области настолько повлияла на политику ЕС, что вскоре институты ЕС придали официальную легитимность решениям Суда в этой сфере. 5 апреля 1977 г. три основных института ЕС приняли совместную декларацию, которая в будущем послужила основанием для составления Маастрихтского Договора и была дословно отражена в статье 6 данного Договора²⁴. В 1992 г., после подписания Маастрихтского договора, в текст учредительного договора была включена специальная статья, которая послужила основанием для подтверждения особого статуса ЕКПЧ в европейском праве²⁵. Во втором параграфе статьи 6 говорится: «Союз уважает основные права человека, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 года, и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов,

²¹ Case 1/58, *Stork v. High Authority* [1959] ECR 17; case 36, 37, 38 and 40/59, *Geitling v. High Authority* [1960] ECR 423.

²² Case 17/74, *Transocean Marine Paint v Commission* [1974] ECR 1063, [1974] 2 CMLR 459, para. 17.

²³ См. Дело № 36/75, Рутити против Министра внутренних дел. Цит. по: Суд Европейских Сообществ: избранные решения. М., 2001. С. 77.

²⁴ См. [1977] OJ C103/1.

²⁵ Ст. 6 Договора Европейского Союза.

в качестве общих принципов права». Из этого становится понятно, что Европейский Союз принял ЕКПЧ в качестве основного источника в практике защиты прав человека на уровне Европейского Союза еще задолго до разработки Хартии об основных правах. Все это имело особое значение для формирования доктрины защиты прав человека в праве Европейского Союза и для составления Хартии об основных правах. Сейчас, когда ЕС вступает в новую стадию интеграции и собирается принять свой собственный документ о правах человека, очевидно, нецелесообразно оставлять правовой документ иного образования в качестве основного и главного источника осуществления надлежащей защиты прав человека на институциональном уровне Европейского Союза.

С юридической точки зрения большой интерес представляет ст. 53 Хартии Европейского Союза об основных правах, которая является логическим продолжением предыдущей. Данная статья озаглавлена «Уровень, на котором осуществляется защита» и сформулирована следующим образом:

«Никакое положение настоящей Хартии не должно быть истолковано как ограничивающее или посягающее на права человека и основные свободы, признанные в соответствующей области применения правом Союза, международным правом и международными конвенциями, в которых участвуют Союз, Сообщества или все государства-члены, и в частности, Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а равно конституциями государств-членов».

Если правовой статус Хартии не изменится и она останется юридически не обязательным документом, то эта статья не будет представлять особой опасности для верховенства права ЕС в отношениях с правом государств-членов. Но в том случае, если Хартия приобретет обязательную юридическую силу и составит часть правовой системы ЕС, то тогда ситуация изменится. Как уже было отмечено выше, статья 53 Хартии регулирует отношения между Хартией и правом государств-членов и нормами международного права. Нормы учредительных договоров и остальные источники права европейских сообществ имеют высшую силу по отношению к правовым актам государств-членов. С включением Хартии в правовую систему ЕС ее нормы тоже должны

иметь верховенство над нормами правовых систем государств-членов. Но в соответствии со ст. 53 никакое положение Хартии не должно ограничивать применение конституционных норм государств-членов. Чтобы разобраться в этой ситуации, необходимо вернуться к истории составления проекта этой статьи.

Проект статьи, которая, в конечном счете, стала ст. 53, был выдвинут Президиумом Конвента в феврале 2000 г. наряду с несколькими другими горизонтальными положениями и первым проектом набора гражданских и политических прав. Предварительный проект этой статьи назывался Статьей Z и в основном был призван регулировать отношения между Хартией и ЕКПЧ. Она была сформулирована следующим образом:

«Статья Z. Уровень защиты

Ни одно положение этой Хартии не может интерпретироваться как налагающее ограничения на предоставляемую защиту согласно статье 6 Учредительного Договора Европейского Союза, в соответствии с Европейской Конвенцией по Правам человека».

В своих комментариях Президиум Конвента указал, что цель проекта статьи Z состояла в том, чтобы гарантировать, что уровень защиты прав человека в Союзе не будет ниже, чем тот, который предоставлялся ЕКПЧ, независимо от формулировки Хартии. Проблема регулирования отношений между Хартией и ЕКПЧ часто поднималась в ходе первых заседаний Конвента. Пересмотр статуса ЕКПЧ в праве ЕС сделал бы возможным отказ от формулировки Конвенции более чем пятидесятилетней давности без внесения каких-либо изменений в стандарты защиты. Это соответствовало осуществлению ряда предложений нескольких членов Конвента, которые были решительно настроены в определении главных целей Хартии: усилить защиту прав человека в ЕС, делая их более видимой и понятной для европейской общественности.

Проект, по крайней мере частично, был основан на примечании об обсуждении горизонтальных положений, полученных от Секретариата, который был уполномочен Председателем и представлен членам Конвента в январе 2000 г.²⁶ В этом примечании Секретариат указал, что Хартия должна составить билль о правах, который Союз наложит

²⁶ См. Документ 4111/00 BODY 3, of January 20, 2000.

на себя так, как те государства, которые являются сторонами Европейской Конвенции и одновременно с этим обладают собственным актом фундаментальных прав. Этот факт, как указано в примечании, не должен служить препятствием для соблюдения норм ЕКПЧ со стороны ЕС, как того требует ст. 6 договора Европейского Союза. Примечание Секретариата рекомендовало применять тот же подход в отношении «общих конституционных традиций». В нем также предлагалось, чтобы Хартия включала особый пункт, который устанавливал бы, что ничто в данной Хартии не должно ограничивать защиту, предлагаемую ЕКПЧ, общими конституционными традициями и другими аналогичными правовыми инструментами. Но Президиум и Секретариат особенно не спешили включить ссылку на «общие конституционные традиции» или на международно-правовые инструменты в первом проекте статьи относительно уровня защиты в первую очередь потому, что Президиум прежде всего был заинтересован в том, чтобы убедить членов Конвента, что проект формулировки индивидуальных прав в Хартии должен отличаться от формулировки параллельных прав в ЕКПЧ.

Если проект горизонтальных положений даже не был представлен для обсуждения, проект Статьи Z вызвал по крайней мере два письменных комментария. Представитель французского правительства, Вице-председатель Конвента Ги Бребан предложил исключить ссылку на ст. 6 Договора ЕС²⁷, а наблюдатели из Совета Европы (Судья Марк Фишбах и Заместитель Генерального секретаря СЕ Ханс Христиан Крюгер) пытались уговорить Конвент повысить роль ЕКПЧ за счет включения особой ссылки на прецедентное право Европейского Суда по правам человека²⁸. Они подчеркнули, что Хартия, в соответствии со ст. 53 ЕКПЧ, могла бы включать другие или более широкие права, чем те, которые на данный момент присутствуют в ЕКПЧ, и что ссылка на прецедентное право Европейского Суда по правам человека будет полезна, даже если она полностью не сможет заполнить процедурный разрыв между двумя правовыми системами. Окончательным решением этой проблемы было бы присоединение Сообщества к Европейской Конвенции. Поэтому наблюдатели из Совета Европы предложили, чтобы Конвент рекомендовал межправительственной конференции принять решение о присоединении Сообщества к ЕКПЧ как дополнение к принятию Хартии. Эти предложения были, однако, от-

²⁷ См. Документ 4135/00 CONVENT 7, of February 21, 2000.

²⁸ См. Документ 4136/00 CONTRIB 29, of February 28, 2000.

клонены Херцогом на основании того, что они находятся вне компетенции Кельнского мандата.

Обсуждения завершились вынесением нового проекта набора горизонтальных (общих) положений, который был представлен членам Конвента, с целью обсудить проект во время предстоящих пленарных заседаний²⁹. Предложение содержало пять горизонтальных положений (статьи Н.1 – Н.5). Новый проект статьи уровня-защиты (статья Н.4) был значительно изменен и, очевидно, вдохновлен статьей 53 ЕКПЧ. Он выглядел следующим образом:

«Статья Н.4 Уровень защиты

Никакое положение этой Хартии не может быть истолковано как ограничивающее пределы защиты прав человека, гарантированные в соответствии с правом Европейского Союза, правом государств-членов, международным правом и международными договорами, ратифицированными государствами-членами, включая Европейскую конвенцию по правам человека в том виде, в каком она интерпретируется прецедентным правом Европейского Суда по правам человека».

В своем заявлении о причинах, побудивших создать проект статьи Н.4 в такой редакции, Президиум объяснил, что целью этого положения было поддержание уровня защиты, который в настоящее время предоставляется в соответствии с правом ЕС, правом государств-членов и международным правом. Президиум добавил, что, вследствие своей важности ЕКПЧ во всех случаях должна выступать в качестве минимального стандарта для осуществления защиты прав человека и основных свобод в Европейском Союзе.

Проект текста горизонтальных положений, и в частности ст. 53 Хартии, отличался от аналогичной статьи ЕКПЧ главным образом тем, что она имеет более ясную и четкую формулировку, например относительно того, что касается специальной ссылки на право Европейского Союза и ссылки на прецедентное право Европейского Суда по правам человека. Но при всем этом моделью для этой статьи все же осталась ЕКПЧ.

Среди всех основных институтов ЕС Европейский парламент был одним из первых и наиболее горячих сторонников создания каталога ЕС о правах человека и присоединения Сообщества к ЕКПЧ. Он начал

²⁹ См. Документ 4235.00 CONTRIB 61, of April 18, 2000.

активно действовать в этой сфере начиная с 1977 г., когда три главных института приняли Объединенную Декларацию о правах человека, инициатором которой стал Европейский Парламент.

В апреле 1989 г. Европейский Парламент принял первый предварительный каталог Сообщества о правах человека, которому в будущем было суждено стать важным источником для Конвента в ходе разработки Хартии. Декларация Европейского Парламента о Фундаментальных правах и свободах от 12 апреля 1989 г. включала положение (ст. 27), подобное ст. 53 Хартии, которая также называлась «Уровень защиты» и была формулирована следующим образом:

«Никакое положение в этой Декларации не должно интерпретироваться как ограничение защиты, предоставляемой в соответствии с правом Сообщества, правом Государств-членов, международным правом и международными конвенциями и соглашениями об основных правах, и не может служить препятствием на пути его развития».

Сходство данного положения со ст. 53 Хартии об основных правах является очевидным. Но вместе с тем существуют и важные различия. Статья 27 относится к «праву» государств-членов вообще, а не только к «конституционным традициям», и при этом данная статья имеет нейтральный смысл во времени. Это означает, что авторы этой статьи не исключали в будущем принятия более конкретного инструмента для осуществления защиты прав человека на уровне ЕС, в то время как ст. 53, по крайней мере на основании дословной интерпретации, обращается только к самым высоким уровням защиты, существующим при принятии Хартии. Кроме того, ст. 27, в отличие от ст. 53, не ограничена соглашениями, в которых «все» государства-члены являются сторонами, и не включает такое положение, как «в их соответствующей области применения».

В 1994 г. Европейский Парламент принял проект Конституции Европейского Союза. Глава VII этого проекта содержала пересмотренный вариант каталога о правах человека 1989 г., ст. 24 которой называлась «Уровень защиты» и была основана на ст. 27 Декларации Европейского Парламента. Она была сформулирована следующим образом:

«Никакое положение в этой Конституции не может интерпретироваться как ограничение защиты, предоставляемой в соответствии

с правом Европейского Союза, правом государств-членов и нормами международного права».

Краткость этого положения впечатляюща. Но следует обратить внимание на следующее. Использование выражений «никакое положение в этой Конституции» предполагает, что все другие положения в проекте Конституции должны зависеть от положений правовых актов о правах человека государств-членов. Одновременно в том же проекте Конституции, в частности в п. 6 ст. 1 сказано, что «право Европейского Союза обладает верховенством по отношению к праву государств-членов». Прямая ссылка на общие конституционные принципы в проекте Конституции могла бы смягчить, но не исключить столкновения между уже признанной доктриной верховенства и нормами конституции. При этом обращает на себя внимание тот факт, что как в ст. 7 проекта Конституции, так и в статьях 52 (3) Хартии и 6 (2) Договора о Европейском Союзе сказано, что ЕКПЧ должна служить минимальным уровнем для осуществления защиты прав человека и основных свобод на уровне Европейского Союза. Хартия должна повысить уровень этой защиты.

Нет сомнения, что Хартия Европейского Союза об основных правах действительно отражает стремление повысить уровень и объем правовой защиты основных прав и свобод. Однако для придания Хартии обязательной силы необходимо решить ряд сложных правовых проблем. Среди них одной из главных остается возможная коллизия разных правопорядков и юрисдикции Суда ЕС и ЕСПЧ. От успешного решения этой проблемы во многом будет зависеть успех всего начинания, связанного с созданием и введением в действие Хартии Европейского Союза об основных правах.