

# ЯК ПРАЦЮВАТИ З РІШЕННЯМИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:

## ХАРТІЯ ЄС ПРО ОСНОВОПОЛОЖНІ ПРАВА В СВІТЛІ ПРАКТИКИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

---



Авторки:

**ТЕТЯНА КОМАРОВА,  
ТЕТЯНА АНАКІНА**



# ПРО АВТОРІВ

---



## Тетяна Комарова

Національна короткострокова експертка Проєкту ЄС «Право-Justice», завідувачка кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, докторка юридичних наук, професорка. Є головою кафедри Жана Моне «Поглиблене вивчення цінностей та права Європейського Союзу: український контекст». Має понад 180 наукових публікацій у галузі права ЄС, включаючи статті, монографії та книги, присвячені питанням апроксимації, угод про асоціацію, Суду справедливості ЄС та його впливу на правову систему ЄС, правових систем третіх держав, верховенства права. Тетяна Комарова є членкинею: Науково-консультативної ради Верховного Суду, Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради, редакційних колегій журналів «Вісник Конституційного Суду України», "Право України", «Вісник Національної академії правових наук України», Віце-президентка ГО «Українська асоціація європейського права».



## Тетяна Анакіна

Національна короткострокова експертка Проєкту ЄС «Право-Justice», доцентка кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидатка юридичних наук, доцентка. Членкиня кафедри Жана Моне «Поглиблене вивчення цінностей та права Європейського Союзу: український контекст». Співавторка аналітичного дослідження для Комітету регіонів Європейського Союзу «Виклики та можливості для місцевих і регіональних органів влади в стратегії відбудови України» (2022 р.). Брала участь як незалежна експертка у роботі платформи ЄС із прав потерпілих від злочинів Зустрічі високого рівня Європейської комісії. Запрошена професорка юридичного факультету Університету Комплутенсе (Мадрид, Іспанія). Радниця Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у Харківській області (2015–2019 рр.). Авторка наукових та науково-практичних публікацій, присвячених захисту фундаментальних прав у Європейському Союзі, Простору свободи, безпеки і справедливості ЄС та європейській інтеграції України.

Цей матеріал був підготовлений за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його зміст є виключно відповідальністю авторів і необов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

# ЗМІСТ

Про авторів.....	3
Зміст.....	4
Вступ.....	7
ЯК ПРАЦЮВАТИ З РІШЕННЯМИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ....	10
<b>РОЗДІЛ I – ГІДНІСТЬ .....</b>	<b>14</b>
Стаття 1: Людська гідність.....	14
Стаття 2: Право на життя.....	17
Стаття 3: Право на недоторканність особи .....	19
Стаття 4: Заборона катування і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.....	23
Стаття 5: Заборона рабства та примусової праці.....	27
<b>РОЗДІЛ II – СВОБОДИ .....</b>	<b>30</b>
Стаття 6: Право на свободу та особисту недоторканність.....	30
Стаття 7: Повага до приватного і сімейного життя.....	33
Стаття 8: Захист персональних даних .....	38
Стаття 9: Право на шлюб і право на заснування сім'ї.....	45
Стаття 10: Свобода думки, совісті та релігії.....	47
Стаття 11: Свобода вираження поглядів та інформації.....	53
Стаття 12: Свобода зібрань та об'єднань.....	57
Стаття 13: Свобода мистецтв і наук .....	61
Стаття 14: Право на освіту.....	65
Стаття 15: Свобода вибору професії та право на працю .....	68
Стаття 16: Свобода підприємницької діяльності .....	72
Стаття 17: Право власності.....	75
Стаття 18: Право на притулок.....	79
Стаття 19: Захист у разі видворення, вислання або екстрадиції.....	84
Стаття 20: Рівність перед законом.....	89
<b>РОЗДІЛ III – РІВНІСТЬ.....</b>	<b>89</b>
Стаття 21: Недискримінація.....	92
Стаття 22: Культурне, релігійне та мовне різноманіття .....	95
Стаття 23: Рівність між жінками та чоловіками .....	98

Стаття 24: Права дитини .....	102
Стаття 25: Права осіб похилого віку .....	106
Стаття 26: Інтеграція осіб з інвалідністю.....	109

#### **РОЗДІЛ IV — СОЛІДАРНІСТЬ ..... 114**

Стаття 27: Право працівників на інформацію та консультації на підприємстві.....	114
Стаття 28: Право на колективні переговори та колективні дії.....	116
Стаття 29: Право на доступ до послуг з працевлаштування.....	120
Стаття 30: Захист у разі необґрунтованого звільнення .....	121
Стаття 31: Справедливі та належні умови праці .....	125
Стаття 32: Заборона дитячої праці та захист молоді на робочому місці .....	130
Стаття 33: Сімейне та професійне життя.....	132
Стаття 34: Соціальне забезпечення та соціальна допомога.....	136
Стаття 35: Охорона здоров'я.....	140
Стаття 36: Доступ до послуг загального економічного інтересу.....	142
Стаття 37: Охорона довкілля.....	146
Стаття 38: Захист прав споживачів .....	148

#### **РОЗДІЛ V — ПРАВА ГРОМАДЯН ..... 152**

Стаття 39: Право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту.....	152
Стаття 40: Право обирати та бути обраним на муніципальних виборах .....	155
Стаття 41: Право на належне врядування .....	157
Стаття 42: Право на доступ до документів .....	163
Стаття 43: Європейський омбудсман .....	167
Стаття 44: Право на звернення.....	170
Стаття 45: Свобода пересування та проживання.....	174
Стаття 46: Дипломатичний та консульський захист.....	178

#### **РОЗДІЛ VI — СПРАВЕДЛИВІСТЬ ..... 180**

Стаття 47: Право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд .....	180
Стаття 48: Презумпція невинуватості та право на захист .....	187
Стаття 49: Принципи законності та пропорційності кримінального правопорушення та покарання .....	191
Стаття 50: Право не бути засудженим або покараним двічі у порядку кримінального судочинства за те саме ... ..	194
Стаття 51: Сфера застосування .....	201

#### **VII — ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ХАРТІЇ ..... 201**

Стаття 52: Сфера застосування та тлумачення прав і принципів .....	205
Стаття 53: Рівень захисту .....	212
Стаття 54: Заборона зловживання правами .....	215

<b>ПЕРЕЛІК РІШЕНЬ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄС І ВИСНОВКІВ ГЕНЕРАЛЬНИХ АДВОКАТІВ, ПРОАНАЛІЗОВАНИХ У КЕЙСБУЦІ .....</b>	<b>219</b>
--	------------



# ВСТУП

---

Повага до основоположних прав є однією з цінностей, на яких ґрунтується Європейський Союз (ст. 2 Договору про ЄС). Ці права є осердям правової системи ЄС та кожної із його держав-членів. Важливою віхою у становленні їх захисту стало проголошення у 2000 р. *Хартії ЄС про основоположні права* (Хартія ЄС) – своєрідного «біллю про права», що вперше кодифікував правові стандарти, поступово сформовані у процесі європейської інтеграції у межах правопорядку Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу.

Важливу роль у цьому процесі зіграв *Суд справедливості ЄС*, який у своїх рішеннях методично доводив, що розбудова внутрішнього ринку та подальше розширення співробітництва держав-членів у суміжних сферах має відбуватися синхронно із забезпеченням поваги до основоположних прав, оскільки вони є загальними принципами права (справи 29/69 *Stauder v Ulm*, 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* тощо).

З набранням чинності Лісабонським договором у 2009 р. Хартія ЄС набула юридично обов'язкової сили та стала невід'ємною частиною первинного права Європейського Союзу разом із установчими договорами, що розташовані на найвищій сходинці в ієрархії джерел права ЄС. Окрім того, як частина права ЄС, Хартія має вищу юридичну силу над будь-якими актами національного права, у тому числі національними конституціями.

На сьогодні Хартія ЄС – найважливіше джерело основоположних прав у Європейському Союзі. Вона покладає зобов'язання на Європейський Союз та на держави-члени, коли вони застосовують або імплементують право ЄС. Кожен із цих суб'єктів повинен на своєму рівні забезпечити дотримання стандартів цих прав у правотворчій та правозастосовчій діяльності.

Хартія ЄС ґрунтується на Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., практиці Європейського суду з прав людини, а також національних конституційних традиціях у царині прав людини, що є спільними для держав-членів Європейського Союзу. При цьому вона є унікальним правовим інструментом як за своєю правовою природою, так і за змістом. Вона віддзеркалює особливості правопорядку ЄС та охоплює найбільш сучасний і широкий каталог прав та свобод. Наприклад, це права громадян ЄС (ст. ст. 39-40, 45, 46), право на притулок (ст. 18), право на соціальне забезпечення та соціальну допомогу (ст. 34), право на охорону здоров'я (ст. 35) та інші.

Окремі норми Хартії мають пряму дію як у вертикальних відносинах «індивід – держава», так і горизонтальних відносинах «індивід – індивід», зокрема, заборона дискримінації (ст. 21), право на справедливі та належні умови праці (ст. 31). Це означає, що Хартія ЄС виступає безпосереднім правовим інструментом захисту прав фізичних та юридичних осіб у національних судах. Контроль за належним дотриманням Хартії ЄС державами-членами здійснює Європейська комісія, яка може ініціювати процедуру притягнення країни до відповідальності у Суді справедливості. Ці особливості суттєво відрізняють Хартію ЄС від Конвенції, що важливо враховувати при її вивченні.

Подібно до конституційних актів держав-членів, Хартія ЄС містить переважно загальні формулювання та принципи, які потребують конкретизації та додаткових уточнень для забезпечення належного дотримання її норм у правозастосовній діяльності. Важливим інтерпретаційним інструментом для цього є офіційні роз'яснення, підготовлені спеціально скликаним колегіальним органом – Конвентом, до складу якого увійшли представники держав-членів, Європейського Парламенту, Комісії, провідні конституціоналісти та фахівці з права ЄС. Саме Конвент розробив текст Хартії, а також підготував настанови щодо тлумачення її положень. Попри те, що ці роз'яснення не є юридично обов'язковими, вони мають належним чином враховуватися судами ЄС та держав-членів (ч. 7 ст. 52 Хартії). Утім, роз'яснення не дають вичерпного уявлення про зміст прав, які охороняються Хартією. Цю прогалину намагається заповнити *Суд справедливості ЄС*, практика якого є цінним джерелом тлумачення її норм та інструментом забезпечення єдності у застосуванні положень у національних правопорядках усіх держав-членів Союзу. Зрозуміти зміст рамкових і водночас складних правових конструкцій прав і принципів, що захищаються Хартією, неможливо без звернення до практики Суду справедливості ЄС, який наділений виключними повноваженнями надавати офіційне тлумачення її положень. Тож вивчати стандарти основоположних прав, які захищаються на основі Хартії, потрібно через рішення Суду справедливості ЄС.

Для держави, яка прагне набути членства в Європейському Союзі, Хартія ЄС має винятково важливе значення, оскільки її положення становлять складову *acquis* ЄС, з яким має бути узгоджене національне законодавство. У контексті європейської інтеграції України вивчення положень Хартії ЄС та відповідної практики Суду справедливості ЄС набуває особливої актуальності для практичних працівників системи юстиції, насамперед суддів і прокурорів, а також для представників української правничої школи, які здійснюють підготовку майбутніх правників.

Після набуття Україною членства в Європейському Союзі право ЄС, включно із Хартією, стане невід'ємною складовою національної правової системи та підлягатиме обов'язковому застосуванню. У зв'язку з цим ґрунтовне розуміння змісту стандартів основоположних прав за Хартією, зміст яких деталізується у практиці Суду справедливості ЄС, є необхідним уже сьогодні, на етапі підготовки до членства. Це є важливою передумовою для належного застосування норм права ЄС у національній правозастосовній практиці у подальшому, одразу після вступу України до Європейського Союзу, а також для утвердження та просування фундаментальних цінностей Союзу в Україні на сучасному етапі.

Для того, щоб краще зорієнтуватися у правових стандартах фундаментальних прав, які захищаються у 54 статтях Хартії ЄС, ми підготували цей кейсбук. Сподіваємося, він стане практичним керівництвом в опануванні сучасних правових підходів Європейського Союзу стосовно змісту прав і свобод, які мають бути гарантовані у правопорядку будь-якої держави, що є членом цього інтеграційного об'єднання.

У фокусі кейсбуку – аналіз релевантних рішень Суду справедливості ЄС, які є цінним інтерпретаційним джерелом для правильного розуміння і застосування положень Хартії. По суті, це перша спроба в Україні провести подібний аналіз. Серед українських правників вже сформовано запит на такі види досліджень. Пропоноване аналітичне видання має на меті допомогти академічній спільноті та практикуючим юристам, зокрема суддям і прокурорам, краще зрозуміти логіку будови, сферу застосування та особливості прав, гарантованих Хартією ЄС.

Розділи змістовної частини кейсбуку побудовані за структурою Хартії ЄС, яка об'єднує права за цінностями, на яких ґрунтується Союз – гідність (розділ

1), свободи (розділ 2), рівність (розділ 3), солідарність (розділ 4), права громадян (розділ 5), справедливість (розділ 6). Окрема увага присвячена також положенням Хартії щодо тлумачення та застосування її норм (розділ 7). З урахуванням цього змістовна частина кейсбуку складається із 54 тем, що відповідає кількості статей цього акту.

Кожна тема складається із цитування тексту статті Хартії та її офіційних роз'яснень, підготовлених Конвентом – спеціальним колегіальним органом, що розробляв її текст; короткої змістовної характеристики відповідного права або принципу, що захищається Хартією, з урахуванням релевантних положень установчих договорів ЄС та актів вторинного права; огляду ключових рішень Суду справедливості ЄС із витягами із їхніх текстів; списку важливих справ щодо тлумачення кожного відповідного права (за наявності); аналізу релевантності відповідних правових стандартів для України. Така структура кейсбуку дасть можливість комплексно оцінити механізми захисту основоположних прав в Європейському Союзі та провести порівняльний аналіз із підходами Ради Європи за Конвенцією 1950 р., що є добре відомим для українських правників джерелом права.

Матеріали цього видання підготовлено з урахуванням розвитку права ЄС станом на 1 квітня 2026 р.

Перш ніж ознайомити читачів із ключовими справами, в яких розкриваються стандарти основоположних прав за Хартією ЄС, доцільно пояснити, як працювати з рішеннями Суду справедливості ЄС. Це допоможе краще орієнтуватися у практиці Суду під час вивчення Хартії ЄС.

## ЯК ПРАЦЮВАТИ З РІШЕННЯМИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Рішення Суду справедливості ЄС написані в дуже специфічний спосіб, однак він є доволі функціональним. У цьому розділі більшою частиною йтиметься про рішення Суду справедливості – тієї судової ланки, яка має майже монопольну юрисдикцію щодо тлумачення права ЄС і у тому числі Хартії. Загальний суд, у свою чергу, зосереджений на розгляді позовів від приватних осіб проти ЄС (наприклад, позови про оскарження актів ЄС, позови про бездіяльність інституцій тощо).

Слід зазначити, що багатьом рішенням Суду справедливості передують висновки Генеральних адвокатів<sup>1</sup>. В особливо складних справах або справах, що порушують нові питання права ЄС, Суд може попросити одного з одинадцяти Генеральних адвокатів представити незалежну думку щодо того, як слід вирішити справу. Хоча висновки Генеральних адвокатів не є обов'язковими для Суду, судді часто дотримуються їх, хоча і без вказівки на це. Тому ми наполегливо рекомендуємо не хестувати висновками генеральних адвокатів щодо тлумачення положень Хартії ЄС та за можливості ознайомлюватися і з ними.

Важливим є те, що висновки Генеральних адвокатів і переважна більшість рішень Суду справедливості доступні всіма 24-ма офіційними мовами ЄС. При цьому формально лише одна мовна версія рішення є автентичною – та, якою велося провадження у справі. Офіційні переклади зазвичай є надзвичайно точними, тому для практичних цілей та аналізу правових позицій можна опрацьовувати будь-якою з доступних мов. Їх можна знайти на вебсайті Суду справедливості ЄС: <http://www.curia.europa.eu>

Залежно від складності справи, Суд справедливості може розглядати її у різному складі. Найбільш значущі справи, що мають принципове значення для розвитку права ЄС, розглядає Велика палата або у виняткових випадках, коли справа має надзвичайну юридичну вагу, Суд у повному складі. Такі справи вважаються прецедентами. Саме тому більшість справ, представлених у кейсбуці, були ухвалені Великою палатою. Саме вони виступають засадничими орієнтирами для національних судів держав-членів і у тому числі для держав-кандидатів. Справи, у яких не порушуються нові або складні правові питання, розглядаються меншими палатами Суду справедливості, що складаються з п'яти або трьох суддів.

### Номер справи

Кожній справі присвоюється унікальний номер, який дозволяє ідентифікувати інстанцію та час надходження звернення.

Номер складається з: префікса, порядкового номера справи за рік та через дріб — року надходження.

Префікс вказує на інстанцію, котра розглядає справу:

«С» — Суд справедливості (Court of Justice).

«Т» — Загальний суд (General Court; від фр. *Tribunal*).

<sup>1</sup> «Генеральні адвокати - це посадові особи Суду справедливості (їх 11). Генеральні адвокати відіграють особливу роль у судочинстві. На відміну від суддів, вони не ухвалюють рішення у справі. Вони призначаються у справах, коли порушуються нові правові питання, і перед тим, як судді вирішать справу, Генеральний адвокат представляє суддям незалежний Висновок. Судді не зобов'язані дотримуватися висновків Генеральних адвокатів, але дуже часто беруть до уваги ці авторитетні доробки.

«F» — Трибунал із питань цивільної служби (функціонував у 2005–2016 рр.).

Наприклад: C-250/25 — це 250-та справа, отримана Судом справедливості у 2025 році.

Також після номера можуть додаватися літери, які вказують на тип провадження, якщо у ньому застосовують спеціальні процедури:

- P — апеляція (фр. *pourvoi*).
- PPU — термінове преюдиціальне провадження (фр. *procédure préjudicielle d'urgence*).
- AJ — заява про надання правової допомоги (фр. *aide juridictionnelle*).
- R — заява про вжиття тимчасових заходів (фр. *procédure de référé*).
- DEP — процедура щодо судових витрат (фр. *dépens*).

## Назва справи

За реєстраційним номером справи завжди йде її назва. У прямих позовах та апеляційних скаргах назва зазвичай складається з прізвищ або найменувань сторін, за винятком випадків, коли було задоволено клопотання про анонімізацію справи або вилучення персональних даних.

У преюдиціальних провадженнях (запитах національних судів) Суд справедливості ЄС із січня 2023 р. застосовує систему вигаданих назв для справ, у яких беруть участь фізичні особи. Ця ініціатива запроваджена для того, щоб анонімізовані справи було легше ідентифікувати, запам'ятовувати та цитувати у судовій практиці та наукових джерелах.

Вигадані назви призначаються:

- справам, де сторонами є фізичні особи (чиї імена з 1 липня 2018 року замінювалися ініціалами з метою захисту даних);
- справам між фізичними та юридичними особами, якщо назва юридичної особи не є достатньо оригінальною (дистинктивною). Вигадані назви не призначаються преюдиціальним провадженням, якщо назва юридичної особи є достатньо впізнаваною. У таких випадках саме назва компанії слугує назвою справи.

Важливо розуміти, що вигадані назви є штучними, вони не відповідають справжнім іменам сторін. Їх генерує програма штучного інтелекту, яка випадковим чином комбінує складні слів.

## Типова структура рішення Суду справедливості ЄС

Більшість рішень мають таку структуру:

1. «Шапка рішення» – інформація про те, яка палата Суду розглядала справу та коли рішення було ухвалене. Як вже зазначалося, якщо справа розглядалася Великою палатою (15 суддів), це означає, що вона є прецедентом, який заслуговує на особливу увагу.
2. Після **дати** йде перелік **ключових слів**, що дозволяють швидко визначити сферу тлумачення. Далі вказується **номер справи**.
3. Після номеру справи у короткому абзаці зазначаються **тип провадження і сторони**. Далі наводиться **склад палати**, ім'я Генерального адвоката і список держав-членів, що вступили у процес.
4. **Правова база**, що передбачає виклад норм права, що стосуються справи. Сюди входять положення установчих договорів ЄС, вторинне право, національне право, а іноді й норми міжнародного права.
5. Обставини справи / Факти. Це вкрай важлива частина, оскільки вона пояснює передумови спору, суб'єктів звернення та тип провадження (наприклад, преюдиціальний запит національного суду).
6. **Питання** йдуть одразу після фактів і зазвичай чітко пронумеровані.
7. **Обґрунтування / Мотивувальна частина**, де суд надає відповіді на поставлені питання. Часто відповідь структурована безпосередньо під заголовком, що повторює питання. Це є ключовою частиною рішення.
8. **Рішення щодо судових витрат**. Ця частина має другорядне значення для вивчення права.
9. **Резолютивна частина**, де Суд справедливості ЄС надає чіткі та короткі відповіді на поставлені питання. У справах про правопорушення Суд визнає або не визнає порушення державою-членом своїх зобов'язань, а у преюдиціальних – надає національному суду тлумачення відповідного нормативно-правового акта. Ця частина виділена жирним шрифтом.

## Правила цитування правила цитування рішень Суду справедливості ЄС

Для уніфікації практики використання рішень Суду справедливості ЄС та забезпечення максимальної точності та швидкого пошуку рішень у базах даних, Суд справедливості ЄС застосовує сталий метод цитування рішень.

Повне посилання на судові рішення включає наступні обов'язкові елементи:

- Дата ухвалення рішення;
- Назва справи;
- Номер справи, присвоєний Судом;

- Ідентифікатор ECLI (European Case-Law Identifier).

Таке цитування містить усю необхідну інформацію для безпомилкової ідентифікації конкретного судового рішення, а також зберігає лінгвістичну нейтральність, оскільки формат цитування є уніфікованим для всіх мов, що мінімізує потребу в перекладі окремих елементів посилання. Якщо ви цитуєте частину рішення, то краще вказуватися параграф, де знаходиться ця цитата.

**Приклад:**

Judgement of 12 July 2005, *Schempp*, C-403/03, EU:C:2005:446, paragraph 19.

Рішення від 12 липня 2005 р., *Schempp*, C-403/03, EU:C:2005:446, параграф 19.

ECLI цього рішення: EU:C:2005:446, що означає:

- «EU» — рішення, ухвалене одним із судів ЄС.
- «C» — рішення, винесене безпосередньо Судом справедливості (Court of Justice).
- «2005» — рік ухвалення рішення.
- «446» — це 446-й номер ECLI, присвоєний у зазначеному році.

## 01

# РОЗДІЛ I – ГІДНІСТЬ

## Стаття 1

### Стаття 1 Людська гідність

#### Офіційні роз'яснення до Хартії

Гідність людської особи є не лише основним правом самим по собі, а й становить справжню основу основоположних прав. Загальна декларація прав людини 1948 року закріпила людську гідність у своїй преамбулі: «Оскільки визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних прав їх є основою свободи, справедливості та загального миру». У своєму рішенні від 9 жовтня 2001 року у справі C-377/98 *Netherlands v European Parliament and Council*, параграфи 70–77, Суд справедливості підтвердив, що основоположне право на людську гідність є частиною права Союзу.

З цього випливає, що жодне з прав, викладених у цій Хартії, не може бути використане для заподіяння шкоди гідності іншої особи, і що гідність людської особи є частиною сутності прав, викладених у цій Хартії. Тому її необхідно поважати навіть тоді, коли певне право обмежене.

### Коментар до ст. 1 Хартії

Стаття 1 Хартії ЄС, що закріплює право на людську гідність, виступає *lex generalis* щодо інших прав першого Розділу й аксіологічною основою для переважної більшості всіх інших прав Хартії. Захист гідності виступає наріжним каменем системи Хартії. Повага до людської гідності віднесена до цінностей ЄС, закріплених у ст. 2 ДЄС, що підкреслює її фундаментальність та існування окремих посиленних механізмів захисту.

Стаття 1 Хартії проголошує гідність недоторканною. Це означає, що вона є абсолютним правом, яке не підлягає обмеженням (на відміну від більшості інших прав Хартії, де обмеження можливі згідно зі ст. 52).

Стаття включає як негативний обов'язок держави (утримуватися від втручання), так і позитивний обов'язок (забезпечувати активний захист гідності).

Ще до набрання Хартією ЄС юридичної сили, Суд справедливості визнав гідність загальним принципом права, а отже обов'язковим для себе. У рішенні про справу C-377/98 *Netherlands v Parliament and Council* Суд підтвердив, що дотримання гідності є презумпцією законності будь-якого акта ін-

ституцій ЄС.

У справі C-36/02 *Omega* Суд постановив, що захист гідності може бути законною підставою для обмеження свобод внутрішнього ринку.

Ключовими сферами застосування ст. 1 Хартії є: соціальні права та міграція, де гідність вимагає забезпечення «мінімальних стандартів» для вразливих осіб; біоетика; рівність.

## Рішення Суду справедливості від 14 жовтня 2004 р., *Omega*, C-36/02, EU:C:2004:614

**Обставини справи:** Німецька компанія *Omega* керувала закладом «Laserdrome», де використовувалося обладнання для гри в «лазертаг» (стрільба лазерними променями по сенсорах на живих людях). Технологія була закуплена у британської компанії (на той момент Велика Британія була членом ЄС). Поліція м. Бонн у 1994 р. видала наказ про заборону гри, аргументуючи це існуванням загрози громадському порядку, оскільки акти імітації вбивства та подальша тривіалізація насильства суперечили основоположним цінностям, панівним у суспільній думці. Компанія *Omega* заявила, що така заборона порушує право ЄС, зокрема свободу надання послуг (ст. 56 ДФЕС), оскільки обладнання та технологія постачалися з іншої держави-члена (Великої Британії).

Федеральний адміністративний суд Німеччини, розглядаючи позов *Omega* проти цієї заборони в останній інстанції, зупинив провадження та звернувся до Суду справедливості із ключовим питанням: чи може держава-член обмежити фундаментальну свободу ЄС (рух послуг) на тій підставі, що це суперечить певним цінностям (зокрема, людській гідності), закріпленим у Конституції Німеччини.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд спочатку постановив, що заборона впливає на свободу надання послуг, яку Договір про ЄС гарантує як надавачам цих послуг, так і їх отримувачам, заснованим в іншій державі-члені.

Суд підтвердив, що правопорядок ЄС спрямований на забезпечення поваги до людської гідності як загального принципу права. Свобода надання послуг не є абсолютною. Держава може обмежувати її з міркувань «громадського порядку», а захист основоположних прав (таких як гідність) є законним інтересом, що виправдовує такі обмеження. При цьому на захист громадського порядку можна посилалися лише за наявності справжньої та достатньо серйозної загрози фундаментальним інтересам суспільства. Держави-члени мають дискреційні повноваження щодо конкретних обставин, за яких звернення до поняття громадського порядку є допустимим.

Щодо необхідності заборони, Суд постановив, що не є обов'язковим, аби такий національний захід відповідав концепції, яку поділяють усі держави-члени щодо методів захисту цього основоположного права чи законного інтересу. Він нагадав, що згідно з його прецедентною практикою, необхідність та пропорційність такого заходу не виключаються просто тому, що одна держава-член обрала систему захисту, відмінну від тієї, що прийнята іншою державою.

Щодо пропорційності заборони, Суд встановив, що заборона була пропорційною. Влада заборонила не весь бізнес компанії, а лише конкретний аспект гри («вбивство людей»), який безпосередньо принижував гідність, тож ця заборона не вийшла за межі необхідного для досягнення мети.

**Висновок:** Рішення у справі *Omega* встановити баланс між функціонування внутрішнього ринку та дотриманням основоположних прав. Воно довело, що права людини (зокрема ст. 1 Хартії ЄС) можуть мати пріоритет над економічними інтересами, якщо державні заходи є необхідними та пропорційними.

## 16 Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 1 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 17 грудня 2020 р., *Commission v Hungary*, C-808/18, EU:C:2020:1029
- Рішення Суду справедливості від 18 жовтня 2011 р., *Brüstle*, C-34/10, EU:C:2011:669
- Рішення Суду справедливості від 5 квітня 2016 р., *Aranyosi and Căldăraru*, C-404/15 та C-659/15 PPU, EU:C:2016:198
- Рішення Суду справедливості від 9 жовтня 2001 р., *Netherlands v Parliament and Council*, C-377/98, EU:C:2001:523.

### Актуальність для України

В українському праві людська гідність визнається найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), а кожен має право на повагу до його гідності (ст. 28 Конституції України). Практика Суду справедливості щодо ст. 1 Хартії може виступати інструментарієм для тлумачення цієї норми не як абстрактного гасла. Національна правозастосовча практика України часто страждає від надмірного формалізму, а підхід Суду справедливості полягають у переході до ціннісного праворозуміння. Суддя має бути не просто «застосовувачем» норми, а гарантом гідності. Це вимагає від української судової практики використання європейського досвіду для вирішення складних колізій, де буква закону може суперечити духу основоположних прав.

У рішенні C-404/15 *Aranyosi and Căldăraru* Суд справедливості постановив, що видача особи має бути зупинена, якщо є реальні підстави вважати, що умови тримання особи під вартою в країні призначення суперечать ст. 1 Хартії. У свою чергу, ч. 2 ст. 28 Конституції України прямо забороняє катування та жорстоке поводження. Використання практики Суду справедливості дозволяє українським адвокатам та суддям висувати вищі вимоги до стандартів пенітенціарної системи.

Рішення C-34/10 *Brüstle* розвиває ідею поваги до людської гідності, визначаючи, що людська гідність вимагає виключення людського тіла (навіть на стадії ембріона) з комерційного обігу. Для України це створює орієнтири для розвитку біоетичного законодавства. Висновки Суду справедливості допомагають тлумачити ч. 3 ст. 28 Конституції України в сучасних умовах (репродуктивні технології, генетичні дослідження), гарантуючи, що прогрес науки не відбуватиметься за рахунок приниження гідності пацієнта.

## Стаття 2

### Стаття 2 Право на життя

1. Кожен має право на життя.
2. Ніхто не може бути засуджений до смертної кари або страчений.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

1. Частина 1 цієї статті ґрунтується на першому реченні ч. 1 ст. 2 ЄКПЛ, яке звучить так: «1. Право кожного на життя захищається законом...»
2. Друге речення положення, яке стосувалося смертної кари, було замінене з набранням чинності ст. 1 Протоколу № 6 до ЄКПЛ, яка звучить так: «Смертна кара скасовується. Ніхто не може бути засуджений до такої кари або страчений». Частина 2 ст. 2 Хартії ґрунтується на цьому положенні.
3. Положення ст. 2 Хартії відповідають положенням вищезгаданих статей ЄКПЛ та Протоколу до неї. Вони мають те саме значення та той самий обсяг, відповідно до ч. 3 ст. 52 Хартії. Таким чином, «негативні» визначення, що містяться в ЄКПЛ, повинні вважатися такими, що також є частиною Хартії:

#### (а) Частина 2 ст. 2 ЄКПЛ:

«Позбавлення життя не розглядається як таке, що вчинене всупереч цій статті, якщо воно є наслідком застосування сили, яка не перевищує абсолютно необхідну: (а) для захисту будь-якої особи від незаконного насильства; (б) для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, яка законно тримається під вартою; (в) під час законних дій, вжитих з метою придушення бунту або повстання».

#### (б) Стаття 2 Протоколу № 6 до ЄКПЛ:

«Держава може передбачити у своєму законодавстві смертну кару за діяння, вчинені під час війни або неминучої загрози війни; така кара застосовується лише у випадках, передбачених законом, і відповідно до його положень...»

## Коментар до ст. 2 Хартії

Стаття 2 Хартії у практиці Суду справедливості ЄС зазвичай розглядається лише тоді, коли це право виступає у зв'язці із компетенцією ЄС. Найчастіше це відбувається у контексті біоетики, надання притулку та стандартів екстрадиції.

Стаття 2 є спеціальною нормою щодо недоторканності особи (ст. 3 Хартії). Це не просто програмний принцип, а захищене суб'єктивне право кожної людини. При цьому, воно не є абсолютним, оскільки ч. 2 ст. 2 ЄКПЛ визначає обставини, за яких позбавлення життя може бути виправданим. При цьому вона описує ситуації, в яких дозволяється «застосування сили», ненавмисним наслідком якого може бути позбавлення життя. Обмеження цього права оцінюються через суворий

тест на пропорційність.

Право на життя накладає на держави-члени три типи обов'язків:

1. Матеріальний негативний обов'язок: Утримуватися від умисного та незаконного позбавлення життя.
2. Матеріальний позитивний обов'язок: Вживати активних заходів для захисту життя (ефективне кримінальне законодавство, оперативне реагування на реальні та неминучі загрози, про які органи влади знали або повинні були знати).
3. Процесуальний обов'язок: Проводити ефективне, незалежне та офіційне розслідування кожного випадку підозрілої смерті або загибелі внаслідок застосування сили представниками держави.
4. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Хартії ЄС є Союзом, де не існує смертної кари. Заборона є абсолютною та не має винятків навіть у воєнний час (відповідно до Протоколів № 6 та № 13 до ЄКПЛ).

Важливим є те, що ст. 2 у поєднанні зі ст. 19 Хартії забороняє екстрадицію або видачу особи до держави, де їй загрожує смертна кара або жорстоке поводження (справа C-182/15 *Petrukhin*).

Незважаючи на те, що ст. 2 Хартії захищає одну з найбільш абсолютних цінностей, особливість правопорядку ЄС полягає в тому, що Суд справедливості ЄС рідко розглядає питання права на життя в чистому вигляді, оскільки ці справи традиційно не відносяться до компетенції ЄС і підпадають під юрисдикцію ЄСПЛ. Тим не менш, існують декілька фундаментальних рішень, які розкривають право на життя через обов'язки держав щодо захисту життя та здоров'я в екстремальних обставинах (див. рішення C-182/15 *Petrukhin*, яке коментується щодо ст. 19 Хартії), та рішення C-34/10 *Brüstle*, яке коментується щодо ст. 3 Хартії.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС та висновки Генеральних адвокатів за ст. 2 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 4 жовтня 1991 р., *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others*, C-159/90, EU:C:1991:378
- Рішення Суду справедливості від 6 вересня 2016 р., *Aleksei Petrukhin v Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra*, C-182/15, EU:C:2016:630.
- Рішення Суду справедливості від 10 вересня 2024 р., *KS and KD v Council and Others*, Joined Cases C-29/22 and C-44/22, EU:C:2024:725
- Рішення Суду справедливості від 24 березня 2022 р., *Wagenknecht v Commission*, C-130/21 P, EU:C:2022:226
- Рішення Загального суду від 10 грудня 2015 р., *Front Polisario v Council*, T-512/12, EU:T:2015:953
- Висновок Генерального адвоката Бота від 4 вересня 2014 р., *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve v Moussa Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2167
- Рішення Суду справедливості від 7 листопада 2013 р., *X, Y and Z v Minister voor Immigratie en Asiel*, Joined Cases C-199/12 to C-201/12, EU:C:2013:720
- Рішення Суду справедливості від 18 жовтня 2011 р., *Oliver Brüstle v Greenpeace e.V.*, C-34/10, EU:C:2011:669

## Актуальність для України

Після набуття членства в ЄС українські органи влади повинні будуть застосувати підхід Суду справедливості, викладений у справі C-182/15 *Petruhhin*. Україна не зможе видавати громадян ЄС третім країнам, не переконавшись, що їм не загрожує смертна кара. Це вимагатиме перегляду двосторонніх угод про правову допомогу, які Україна має з країнами, де досі існує смертна кара.

Стаття 2 Хартії накладає на державу позитивне зобов'язання проводити ефективне розслідування кожної смерті. Це означає, що стандарти документування та розслідування смертей цивільних і військових під час агресії РФ повинні відповідати критеріям незалежності, оперативності та ретельності.

Україна є одним із лідерів у сфері сурогатного материнства та допоміжних репродуктивних технологій. У праві ЄС існує тенденція до високого захисту людського ембріона як носія гідності. Україні доведеться адаптувати своє законодавство у цій сфері до стандартів ЄС, де ст. 2 Хартії обмежує комерціалізацію людських ембріонів.

## Стаття 3

### **Стаття 3** **Право на недоторканність особи**

1. Кожен має право на повагу до своєї фізичної та психічної недоторканності.
2. У сферах медицини та біології повинні, зокрема, дотримуватися:
  - (а) вільна та усвідомлена згода відповідної особи згідно з процедурами, визначеними законом;
  - (b) заборона євгенічної практики, зокрема тієї, що спрямована на селекцію людей;
  - (c) заборона перетворення людського тіла та його частин як таких на джерело фінансової вигоди;
  - (d) заборона репродуктивного клонування людей.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

1. У своєму рішенні від 9 жовтня 2001 року у справі C-377/98 *Netherlands v European Parliament and Council*, параграфи 70, 78-80, Суд справедливості підтвердив, що основоположне право на недоторканність людини є частиною права Союзу і охоплює в контексті медицини та біології вільну та усвідомлену згоду донора та реципієнта.
2. Принципи ст. 3 Хартії вже включені до Конвенції про права людини та біомедицину, прийнятої Радою Європи (ETS 164 та додатковий протокол ETS 168). Хартія не має на меті відступати від цих принципів і, отже, забороняє лише репродуктивне клонування. Вона ні дозволяє, ні забороняє інші форми клонування. Таким чином, вона жодним чином не перешкоджає законодавцю забороняти інші форми клонування.
3. Посилання на евгенічну практику, зокрема ту, що спрямована на селекцію людей, стосується можливих ситуацій, у яких організуються та реалізуються програми селекції, що включають кампанії зі стерилізації, примусову вагітність, обов'язкові етнічні шлюби та інше — усі ці діяння вважаються міжнародними злочинами згідно зі Статутом Міжнародного кримінального суду, прийнятим у Римі 17 липня 1998 року (див. його Статтю 7(1)(g)).

### Коментар до ст. 3 Хартії

Компетенція ЄС у сфері охорони здоров'я закладена у ст. 168 ДФЄС, яка встановлює, що під час визначення та виконання всіх політик та заходів Союзу забезпечується високий рівень захисту здоров'я людини. Діяльність Союзу, що доповнює національні політики, спрямована на поліпшення охорони громадського здоров'я, запобігання фізичним та психічним розладам та захворюванням і усунення джерел небезпеки фізичному та психічному здоров'ю.

Право, закріплене у ст. 3 Хартії охоплює як фізичну, так і психічну недоторканність. На відміну від ст. 1 (Гідність), це право є відносним - воно може бути обмежене за умов пропорційності (ч. 1 ст. 52 Хартії).

Суд справедливості ЄС підтвердив, що держава має не лише утримуватися від втручання, а й активно захищати особу від посягань третіх сторін.

Зв'язок із ЄКПЛ проявляється у тому, що хоча в Конвенції немає окремої статті про недоторканність, вона захищається через ст. 8 ЄКПЛ (право на приватне життя).

У сфері медицини ст. 3 Хартії ЄС встановлює правила:

- вільна та інформована згода, яка є основою особистої автономії. Будь-яка процедура без згоди (наприклад, примусове лікування чи тестування) є порушенням, якщо вона не обґрунтована законом. При цьому згода має базуватися на об'єктивній інформації про ризики та альтернативи.
- заборона евгенічної практики та заборона комерціалізації людського тіла. Пункти (b), (c) та (d) є прогресивними нормами, які виходять за межі класичної ЄКПЛ. Вони відображають реакцію права ЄС на сучасні виклики науки. Наприклад, заборона на отримання фінансової вигоди від людського тіла та його частин (п. с ч. 2) є критичною для регулювання трансплантації органів та донорства.

## Рішення Суду справедливості від 9 жовтня 2001 р., *Netherlands v Parliament and Council*, C-377/98, EU:C:2001:523

**Обставини справи:** 6 липня 1998 р. Європейський Парламент і Рада прийняли Директиву, яка вимагає від держав-членів через їхнє патентне законодавство забезпечити захист біотехнологічних винаходів.

Ця Директива визначає, які винаходи, що стосуються рослин, тварин або людського тіла, можуть або не можуть бути запатентовані. Вона зобов'язує держави-члени дозволити, за певних умов, патентування винаходів, які можуть мати промислове застосування, що робить можливим виробництво, обробку або використання біологічного матеріалу.

Нідерланди традиційно виступають проти генетичних маніпуляцій із тваринами та рослинами і наразі не дозволяють патентувати живий біологічний матеріал, здатний до розмноження. Держава дотримується позиції, що накладений на держави-члени обов'язок видавати патенти є неприйнятним; вони стверджують, що ні рослини, ні тварини, ні людський біологічний матеріал не повинні підлягати патентуванню. Саме тому уряд Нідерландів звернувся до Суду справедливості з проханням анулювати цю Директиву. Італія та Норвегія підтримали позицію Нідерландів.

**Правова позиція Суду справедливості:** Всупереч твердженням Нідерландів про те, що гармонізація законодавства держав-членів не є необхідною в цій сфері та не може бути досягнута за допомогою Директиви Співтовариства, Суд вважає, що цей захід сприяє безперервному функціонуванню внутрішнього ринку, оскільки він допомагає привести закони держав-членів у відповідність та усунути правові перешкоди для розвитку діяльності у сфері генної інженерії.

Нідерланди також стверджують, що директива ігнорує принцип субсидіарності. Суд заперечує, що мета директиви, тобто належне функціонування внутрішнього ринку в цій сфері, не може бути досягнута лише діями держав-членів.

Нідерланди скаржаться на те, що поняття, вжиті в Директиві, є неясними або навіть суперечливими. У рішенні Суду зазначається, що виділені Нідерландами поняття, такі як громадський порядок (*ordre public*) або мораль, є достатньо чіткими, а передбачувані суперечності, зокрема щодо патентоздатності сортів рослин, є лише поважними суперечностями.

Суд також вважає, що міжнародні зобов'язання держав-членів не перешкоджають патентоздатності біотехнологічних винаходів. На думку Суду, ані Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (TRIPs), ані Угода про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ), ані Конвенція Ріо про біологічне різноманіття не заважають державам-учасницям цих міжнародних угод координувати свою практику в цій сфері за допомогою директиви Співтовариства.

Однак головний аргумент Нідерландів полягає по суті в тому, що Директива, дозволяючи видачу патентів на ізольовані частини людського тіла, підриває невідчужувану природу живої людської матерії, яка є складовою основоположного права на людську гідність та недоторканність.

Суд, який має забезпечувати дотримання основоположних прав при застосуванні права Співтовариства, вважає, що Директива забезпечує достатній захист, оскільки вона не дозволяє людському тілу на різних стадіях його формування та розвитку бути патентоздатним винаходом. Відкриття елементів людського тіла також не може бути предметом захисту.

Відповідно до розмежування, добре відомого в патентному праві, можуть бути запатентовані лише винаходи, які поєднують природний елемент із технічним процесом, що дає змогу ізолювати цей елемент або відтворити його з метою промислового застосування. Таким чином, заявка на патент на послідовність або часткову послідовність людських генів є прийнятною лише в тому випадку, якщо заявка супроводжується як описом оригінального методу секвенування, що призвів до винаходу, так і поясненням промислового застосування, до якого має призвести ця робота.

Крім того, захист, що надається патентом, поширюється на біологічні дані, які існують у природному стані, лише тоді, коли це необхідно для досягнення та експлуатації конкретного промислового застосування.

Нарешті, Директива чітко вказує, що всі процеси, використання яких ображає людську гідність, повинні бути виключені з патентування, а саме, зокрема, процеси клонування людей, процеси модифікації генетичної ідентичності зародкової лінії людей та використання людських ембріонів у промислових або комерційних цілях.

### Рішення Суду справедливості від 18 жовтня 2011 р., *Oliver Brüstle v Greenpeace e.V.*, C-34/10, EU:C:2011:669

**Обставини справи:** Олівер Брюстле з 1997 р. володів патентом на технологію отримання ізольованих та очищених нейронних клітин-попередників, отриманих з людських ембріональних стовбурових клітин. Ці клітини планувалося використовувати для лікування неврологічних захворювань (наприклад, Паркінсона).

Організація Greenpeace оскаржила патент у Федеральному патентному суді Німеччини, стверджуючи, що використання людських ембріонів для наукових чи комерційних цілей є аморальним і порушує німецьке право та Директиву ЄС 98/44/ЄС про правовий захист біотехнологічних винаходів.

Федеральний суд Німеччини, котрий розглядав апеляцію Брюстле, звернувся до Суду справедливості з проханням розтлумачити поняття «людський ембріон», яке не містилося у Директиві, а також чи охоплює виключення людського ембріона з можливості патентування всі стадії життя з моменту запліднення яйцеклітини, або повинні бути виконані інші умови, наприклад, досягнення певної стадії розвитку.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд ухвалив рішення, яке фактично зупинило патентування ембріональних технологій у Європі. Суд дав максимально широке юридичне визначення ембріона: людським ембріоном є будь-яка людська яйцеклітина з моменту запліднення, а також яйцеклітина, в яку перенесено ядро соматичної клітини (клонування), якщо вона здатна розпочати процес розвитку людини.

Суд справедливості постановив, що використання ембріонів для потреб наукових досліджень, які є основою для патенту, вважається «використанням у промислових або комерційних цілях». Оскільки патент за своєю природою спрямований на комерційну експлуатацію, він не може бути наданий, якщо технологія передбачала руйнування ембріона на будь-якій стадії. Єдиний виняток — якщо використання ембріона спрямоване на користь самому цьому ембріону (лікування патологій самого зародка). Використання ж його як «сировини» для лікування інших осіб (навіть за наявності шляхетної мети лікування хвороби Паркінсона) є недопустимим для патентування, оскільки порушує право на гідність та заборону перетворення людського тіла та його частин як таких на джерело фінансової вигоди.

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 3 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 9 жовтня 2001 р., *Netherlands v Parliament and Council*, C-377/98, EU:C:2001:523.
- Рішення Суду справедливості від 18 жовтня 2011 р., *Oliver Brüstle v Greenpeace e.V.*, C-34/10, EU:C:2011:669
- Рішення Суду справедливості від 12 липня 2012 р., *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:446
- Рішення Суду справедливості від 13 червня 2024 р., *XXX v État belge*, C-240/23, EU:C:2024:495

## Актуальність для України

Значення ст. 3 Хартії основоположних прав ЄС для України в контексті європейської інтеграції є фундаментальним, оскільки воно встановлює сучасні етичні межі для медицини, біомедичних досліджень та правоохоронної діяльності.

Ця стаття безпосередньо корелюється з ч. 3 ст. 28 Конституції України (заборона на медичні, наукові чи інші дослідження над людиною без її вільної згоди) та ст. 29 Конституції України (право на свободу та особисту недоторканність), хоча положення Хартії є ширшим, додаючи специфічні заборони (евгеніка, клонування), які в Конституції України прописані лише у загальних рисах.

Це ключовий аспект, де українське законодавство активно гармонізується з правом ЄС. Наприклад, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» детально регулює питання згоди пацієнта. Справа C-377/98 *Netherlands v Parliament and Council* підкреслює, що згода має бути не просто формальним підписом, а «усвідомленим» процесом. Для України це означає необхідність відходу від «патерналістської» моделі медицини до партнерської, де пацієнт має повну інформацію про ризики.

Пункт с ч. 1 ст. 3 Хартії забороняє перетворення людського тіла на джерело наживи, що означає заборона фінансової вигоди у сфері трансплантології. Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» базується на принципі безоплатності та добровільності донорства, що повністю відповідає ст. 3 Хартії. Заборона комерціалізації органів є критичною для запобігання торгівлі людьми.

У сфері біоетики в Україні діє Закон України «Про заборону репродуктивного клонування людини», який відповідає забороні п. d ч. 2 ст. 3 Хартії. Проте щодо «евгенічних практик», українське законодавство менш деталізоване. В умовах розвитку генетичного тестування в Україні, ст. 3 Хартії слугуватиме дороговказом для створення норм, що запобігають дискримінації на основі генетичних даних.

Стаття 3 Хартії захищає не лише фізичну, а й психічну цілісність. Психічна недоторканність означає, що примусове лікування є крайнім заходом і може бути застосовано лише у встановленому законодавством порядку. В Україні це врегульовано зокрема Законом України «Про психіатричну допомогу».

Стаття 3 Хартії встановлює парадигму, що тіло пацієнта має розглядатися не як об'єкт лікування, а має визнаватися його абсолютна автономія та недоторканність.

## Стаття 4

### Стаття 4

**Заборона катування і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання**

Ніхто не може бути підданий катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Ніхто не може бути засуджений до

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Право, закріплене у ст. 4, є правом, гарантованим ст. 3 ЄКПЛ, яка має таке саме формулювання: «Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню». Таким чином, згідно із ч. 3 ст. 52 Хартії, воно має те саме значення та той самий обсяг, що й стаття ЄКПЛ.

### Коментар до ст. 4 Хартії

Зміст ст. 4 Хартії повністю відповідає ст. 3 ЄКПЛ. Це суб'єктивне право, а не просто декларативний принцип. Заборона катування є абсолютним правом, яке не допускає жодних винятків. Вона перерахована в ст. 15 ЄКПЛ як одне з прав, від якого держави-учасниці не можуть відступати навіть у разі війни або будь-якої публічної загрози існуванню держави.

Правозастосовна практика розрізняє три рівні порушення залежно від інтенсивності страждань:

1. Катування - умисне заподіяння сильного болю (фізичного або психічного) з певною метою (отримання зізнань, залякування, дискримінація).
2. Нелюдське поводження - спричинення сильних страждань або тілесних ушкоджень без обов'язкової наявності спеціальної мети.
3. Поводження, що принижує гідність - дії, що викликають у жертви почуття страху, тривоги, неповноцінності або образи, спрямовані на злам морального опору.

Щоб потрапити під дію ст. 4 Хартії, поведження має досягти певного порогу суворості, який оцінюється індивідуально (тривалість, вік, стан здоров'я, тощо).

Стаття 4 має вирішальний вплив на право на справедливий суд: будь-які свідчення, отримані під тиском, є автоматично недопустимими, а докази, отримані внаслідок катувань, виключаються автоматично.

Можна виділити спеціальні сфери застосування ст. 4 Хартії в ЄС:

1. Європейський ордер на арешт (наприклад, справи C-128/18 *Dorobantu* та C-404/15 і C-659/15 *PPU Aranyosi*). Суд справедливості ЄС встановив революційне правило: держава-виконавець зобов'язана призупинити або відмовити у видачі особи, якщо існують реальні підстави вважати, що умови утримання у в'язницях запитуючої держави порушують ст. 4. Взаємна довіра між країнами ЄС не може переважати над заборонаю жорстокого поводження.
2. Міграція та принцип недопущення примусового повернення. Заборонено висилати або повертати особу до держав (навіть іншої держави-члена ЄС), де вона може зіткнутися з системними недоліками у процедурі притулку, умовами прийому, що принижують гідність, ризиком катувань з боку державних або приватних осіб.

## Рішення Суду справедливості від 5 квітня 2016 р. в об'єднаних справах *Aranyosi та Căldăraru*, C-404/15 та C-659/15 PPU, EU:C:2016:198

**Обставини справи:** У справі C-404/15 угорський слідчий суддя видав два Європейські ордери на арешт Пала Араньоші, громадянина Угорщини, з метою притягнення його до кримінальної відповідальності за два правопорушення — незаконне проникнення та крадіжку, ймовірно вчинені паном Араньоші в Угорщині.

У справі C-659/15 PPU румунський суд видав Європейський ордер на арешт Роберта Келдерару для забезпечення виконання в Румунії покарання у вигляді позбавлення волі строком на один рік і вісім місяців за керування транспортним засобом без посвідчення водія.

Оскільки обох чоловіків було знайдено в Німеччині, завдання розглянути ці ордери покладалося на німецькі органи влади. Вищий земельний суд Бремена, який мав вирішити, чи підлягають ці ордери виконанню, встановив, що умови тримання під вартою, в яких пан Араньоші та пан Келдерару могли опинитися в угорських та румунських в'язницях відповідно, суперечать основоположним правам, зокрема положенню ст. 4 Хартії ЄС. У рішеннях від 10 червня 2014 року та 10 березня 2015 року Європейський суд з прав людини встановив, що Румунія та Угорщина порушили основоположні права через переповненість в'язниць, яка є характерною для їхніх пенітенціарних установ.

Німецький через преюдиціальний запит суд намагався з'ясувати у Суду справедливості, чи за таких обставин у виконанні європейських ордерів на арешт може або повинно бути відмовлено, або чи виконання має залежати від умови отримання від держави, що видала ордер, достатньої інформації для підтвердження того, що умови тримання під вартою відповідають основоположним правам.

Оскільки обидві справи мали однаковий предмет спору, Суд справедливості вирішив об'єднати їх для винесення рішення.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд зазначив, що заборона нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, закріпленої у ст. 4 Хартії, є абсолютною, оскільки вона тісно пов'язана з повагою до людської гідності, якій присвячена ст. 1 Хартії. Те, що право, гарантоване ст. 4 Хартії, є абсолютним, підтверджується ст. 3 ЄКПЛ, якій відповідає ст. 4 Хартії. Як зазначено в ч. 2 ст. 15 ЄКПЛ, жодних відступів від ст. 3 ЄКПЛ не допускається. Статті 1 та 4 Хартії та ст. 3 ЄКПЛ закріплюють одну з основоположних цінностей Союзу та його держав-членів. Саме тому за будь-яких обставин, включно з боротьбою проти тероризму та організованої злочинності, ЄКПЛ в абсолютних термінах забороняє катування і нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання, незалежно від поведінки відповідної особи (див. рішення ЄСПЛ у справі *Vouyid проти Бельгії*, № 23380/09 від 28 вересня 2015 року, § 81 та цитовану там прецедентну практику).

Відповідно, якщо орган, відповідальний за виконання ордера, має докази наявності реального ризику нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження з особами, які тримаються під вартою в державі, що видала ордер, цей орган повинен оцінити такий ризик, перш ніж приймати рішення про видачу відповідної особи.

Якщо такий ризик впливає із загальних умов тримання під вартою у відповідній державі-члені, виявлення такого ризику саме по собі не може призвести до відмови у виконанні ордера. Необхідно довести наявність суттєвих підстав вважати, що відповідна особа фактично зазнає такого ризику через умови, в яких передбачається її тримання. Для того, щоб мати можливість оцінити наявність такого ризику щодо конкретної особи, орган, відповідальний за виконання ордера, повинен звернутися до органу, що видав ордер, з проханням терміново надати всю необхідну інформацію про умови тримання під вартою.

Якщо у світлі наданої інформації або будь-якої іншої доступної йому інформації орган, відповідальний за виконання ордера, виявить, що для особи, яка є суб'єктом ордера, існує реальний ризик нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, виконання ордера має бути відтерміноване до отримання додаткової інформації, на підставі якої цей ризик може бути виключений. Якщо наявність такого ризику не вдасться виключити протягом розумного строку, цей орган повинен

вирішити, чи слід припинити процедуру видачі.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 4 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 21 грудня 2011 р., *N. S. and M. E.*, Joined Cases C-411/10 and C-493/10, EU:C:2011:865
- Рішення Суду справедливості від 5 вересня 2012 р., *Germany v Y and Z*, Joined Cases C-71/11 and C-99/11, EU:C:2012:518
- Рішення Суду справедливості від 10 грудня 2013 р., *Shamso Abdullahi*, C-394/12, EU:C:2013:813
- Рішення Суду справедливості від 14 листопада 2013 р., *Germany v Kaveh Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740
- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2014 р., *Mohamed M'Bodj*, C-542/13, EU:C:2014:2452
- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2014 р., *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453
- Рішення Суду справедливості від 7 червня 2016 р., *George Karim*, C-155/15, EU:C:2016:410
- Рішення Суду справедливості від 16 лютого 2017 р., *C. K. and Others*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127
- Рішення Суду справедливості від 26 липня 2017 р., *A. S. v Slovenia*, C-490/16, EU:C:2017:585
- Рішення Суду справедливості від 25 липня 2018 р., *Minister for Justice and Equality (LM)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586
- Рішення Суду справедливості від 25 липня 2018 р., *Generalstaatsanwaltschaft*, C-220/18 PPU, EU:C:2018:589
- Рішення Суду справедливості від 19 березня 2019 р., *Ibrahim and Others*, Joined Cases C-297/17 et al., EU:C:2019:219
- Рішення Суду справедливості від 19 березня 2019 р., *Abubacarr Jawo v Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, EU:C:2019:218

## Актуальність для України

Актуальність ст. 4 Хартії ЄС основоположних прав для України є надзвичайною як у контексті євроінтеграції, так і в умовах повномасштабної війни. Оскільки зміст ст. 4 Хартії ідентичний ст. 3 ЄКПЛ, правозастосовна практика Суду справедливості ЄС стає для України дорожньою картою реформ.

Для набуття членства в ЄС Україна має довести, що її правова система та пенітенціарна система та практика відповідають стандартам Хартії. Так, у справах *Aranyosi and Căldăraru* та *Dorobantu* Суд справедливості встановив, що значення мають вимоги до площі камер та загальні умови утримання. Для України це означає необхідність радикальної модернізації СІЗО та колоній, щоб уникнути ситуацій, коли країни ЄС відмовлятимуть у видачі (екстрадиції) правопорушників Україні через ризик порушення ст. 4 Хартії.

Також в майбутньому після набуття членства України в ЄС для українських судів стане актуальним впровадження логіки Суду справедливості щодо перевірки реальних ризиків при виконанні Європейського ордеру на арешт. Якщо український суд розглядає справу про видачу особи до країни, де є ризик катувань, він має застосовувати тест із справи *Aranyosi*: 1. Оцінити загальну ситуацію в країні, 2. Оцінити індивідуальні ризики для конкретної особи.

Рішення у справі *Abubacarr Jawo* визначило, що нелюдським поведженням є навіть стан крайньої матеріальної незахищеності. Це актуально для розробки українських стандартів соціальної підтримки вразливих груп населення.

Абсолютний характер ст. 4 Хартії, від якої неможливо відступити навіть під час війни згідно з ч. 2 ст. 15 ЄКПЛ, є важливим інструментом в умовах збройної агресії РФ. Будь-які прояви катувань або нелюдського поведження з боку агресора є прямим порушенням стандартів, які захищає ст. 4, а Україна, як майбутній член ЄС, має демонструвати відданість ст. 4 Хартії, забезпечуючи умови утримання полонених ворога відповідно до міжнародних стандартів.

Стаття 4 Хартії часто перетинається зі ст. 6 Хартії (право на свободу). В умовах воєнного стану в Україні існують легітимні обмеження свободи, але заборона катувань за ст. 4 Хартії залишається абсолютною. Це означає, що жодні загрози національній безпеці не можуть виправдати жорстоке поведження під час затримання чи допитів.

## Стаття 5

### Стаття 5 Заборона рабства та примусової праці

1. Ніхто не може триматися в рабстві або в підневільному стані.
2. Ніхто не може бути примушений виконувати примусову чи обов'язкову працю.
3. Торгівля людьми заборонена.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

1. Право у ч. 1 та 2 ст. 5 відповідає ч. 1 та 2 ст. 4 ЄКПЛ, які мають таке саме формулювання. Таким чином, воно має те саме значення та обсяг, що й стаття ЄКПЛ, згідно зі ч. 3 ст. 52 Хартії. Відповідно:
  - жодне обмеження не може законно впливати на право, передбачене в пункті 1;
  - у пункті 2 «примусова чи обов'язкова праця» повинна розумітися у світлі «негативних» визначень, що містяться у ч. 3 ст. 4 ЄКПЛ:

«Для цілей цієї статті термін «примусова чи обов'язкова праця» не включає: (а) будь-яку роботу, яку зазвичай має виконувати особа, що тримається під вартою згідно з положеннями ст. 5 цієї Конвенції або під час умовного звільнення з-під такої варти; (б) будь-яку службу військового характеру або, у випадку осіб, які відмовляються від військової служби з міркувань совісті в країнах,

де це визнається, службу, що призначається замість обов'язкової військової служби; (с) будь-яку службу, що вимагається у випадку надзвичайної ситуації або лиха, яке загрожує життю чи добробуту громади; (d) будь-яку роботу чи службу, що є частиною звичайних громадянських обов'язків».

- Пункт 3 впливає безпосередньо з принципу людської гідності та враховує останні тенденції у розвитку організованої злочинності, такі як організація прибуткової нелегальної імміграції або мереж сексуальної експлуатації. Додаток до Конвенції про Європол містить наступне визначення, яке стосується торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації: «торгівля людьми: означає підпорядкування особи реальному та незаконному пануванню інших осіб шляхом застосування насильства чи погроз, або шляхом зловживання владою чи інтриг з метою експлуатації проституції, форм сексуальної експлуатації та посягання на неповнолітніх або торгівлі покинутими дітьми».

Розділ VI Конвенції про застосування Шенгенської угоди, яка була інтегрована в «*acquis communautaire*» (правовий доробок ЄС), містить у ч. 1 ст. 27 наступне формулювання щодо мереж нелегальної імміграції: «Договірні Сторони зобов'язуються накладати відповідні санкції на будь-яку особу, яка з метою отримання фінансової вигоди допомагає або намагається допомогти іноземцю в'їхати або перебувати на території однієї з Договірних Сторін на порушення законодавства цієї Договірної Сторони про в'їзд та перебування іноземців». 19 липня 2002 року Рада прийняла Рамкове рішення про боротьбу з торгівлею людьми, ст. 1 якого детально визначає правопорушення, пов'язані з торгівлею людьми з метою трудової чи сексуальної експлуатації, які держави-члени повинні зробити караними відповідно до цього рамкового рішення.

## Коментар до ст. 5 Хартії

Ця стаття Хартії є критично важливою для формування європейського простору свободи, безпеки та справедливості.

Частини 1 та 2 ст. 5 Хартії повністю відповідають ст. 4 ЄКПЛ. Згідно із ч. 3 ст. 52 Хартії, їх зміст та обсяг тлумачаться ідентично до практики ЄСПЛ. Заборона рабства та підневільного стану не може бути обмежена законом за жодних обставин.

Держави мають не лише негативний обов'язок (не поневолювати), а й позитивні зобов'язання:

- Створити ефективну законодавчу та адміністративну базу.
- Вживати конкретних захисних заходів для потенційних жертв.
- Проводити ефективне розслідування кожного випадку.

Текст Хартії та судова практика чітко розрізняють ступені обмеження свободи:

- Рабство - стан, за якого над людиною здійснюються повноваження, притаманні праву власності (людина як об'єкт).
- Підневільний стан - зобов'язання надавати послуги під примусом, що часто поєднується з обов'язком проживати в певній локації без можливості змінити стан.
- Примусова або обов'язкова праця - будь-яка робота, що вимагається під загрозою покарання і на яку особа не зголосилася добровільно.

- Відповідно до ч. 3 ст. 4 ЄКПЛ, примусовою працею не вважаються:
- Робота під час законного ув'язнення або умовного звільнення.
- Військова служба (або альтернативна служба).
- Служба під час надзвичайних ситуацій чи стихійних лих.
- Звичайні громадянські обов'язки (наприклад, участь у суді як присяжний).

Частина 3 ст. 5 Хартії, яка закріпила заборону торгівлі людьми, є доповненням Хартії, яке враховує сучасні реалії організованої злочинності. Торгівля людьми вважається формою сучасного рабства та включає вербування, перевезення та передачу контролю над особою через примус, обман або зловживання вразливістю. Метою може бути сексуальна експлуатація, примусова праця (включаючи жебрацтво), підневільний стан, залучення до злочинної діяльності або вилучення органів. Таке визначення базується на Директиві 2011/36/ЄС Європейського Парламенту й Ради від 5 квітня 2011 р. про запобігання і боротьбу з торгівлею людьми і захист її жертв, яка вимагає від держав-членів криміналізації цих дій.

Наразі практики застосування ст. 5 Хартії Судом справедливості ЄС немає.

## Актуальність для України

Право, закріплено у ст. 5 Хартії, є базою для України для тісної координації з Європолем на основі Директиви 2011/36/ЄС, щоб запобігати вербуванню українців у схеми трудової чи сексуальної експлуатації.

Під час війни використання трудової повинності та залучення громадян до суспільно корисних робіт має відповідати принципу пропорційності.

Важливим є гармонізація з поняттям «експлуатація». Українське законодавство часто фокусується на меті експлуатації, тоді як ст. 5 Хартії розширює це поняття. Включення до сфери дії ст. 5 примусового жебрацтва та використання осіб для злочинної діяльності (наприклад, як наркокур'єрів - "закладчиків") є вкрай важливим. В Україні ці явища часто кваліфікують за іншими статтями, але європейський підхід вимагає розглядати їх саме через призму посягання на гідність та особисту недоторканність.

## РОЗДІЛ II – СВОБОДИ

### Стаття 6

#### Стаття 6

#### *Право на свободу та особисту недоторканність*

Кожен має право на свободу та особисту недоторканність.

#### Офіційні роз'яснення до Хартії

1. Права, закріплені у ст. 6, є правами, гарантованими ст. 5 ЄКПЛ, і згідно з ч. 3 ст. 52 Хартії, вони мають те саме значення та обсяг. Відповідно, обмеження, які можуть бути законно накладені на них, не можуть перевищувати тих, що дозволені ЄКПЛ у формулюванні ст. 5:
2. Кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, за винятком таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом: (a) законне тримання особи під вартою після засудження компетентним судом; (b) законний арешт або затримання особи за невиконання законного рішення суду або з метою забезпечення виконання будь-якого обов'язку, встановленого законом; (c) законний арешт або затримання особи, здійснене з метою її допровадження до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення; (d) тримання неповнолітнього під вартою на підставі законного рішення з метою виховного нагляду або його законне затримання з метою допровадження до компетентного судового органу; (e) законне затримання осіб з метою запобігання поширенню інфекційних захворювань, а також осіб з розладами психіки, алкоголіків, наркоманів або бродяг; (f) законний арешт або затримання особи з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну, або особи, щодо якої вживаються заходи з метою депортації або екстрадиції.
3. Кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про причини його арешту і про будь-яке висунуте проти нього обвинувачення.
4. Кожен, кого заарештовано або затримано згідно з положеннями п. (c) ч. 1 цієї статті, має бути негайно доставлений до судді чи іншої посадової особи, якій закон надає право здійснювати судову владу, і має право на розгляд справи упродовж розумного строку або на звільнення до суду. Звільнення може бути обумовлене гарантіями явки до суду.

4. Кожен, хто позбавлений свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, має право на ініціювання провадження, в ході якого суд без зволікань встановить законність його затримання і розпорядиться про його звільнення, якщо затримання є незаконним.
5. Кожен, хто став жертвою арешту або тримання під вартою всупереч положенням цієї статті, має право на відшкодування, що підлягає судовому стягненню.

Права, закріплені у ст. 6, повинні поважатися, зокрема, коли Європейський Парламент і Рада приймають законодавчі акти у сфері судового співробітництва у кримінальних справах на основі статей 82, 83 та 85 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема для визначення спільних мінімальних положень щодо категорій правопорушень і покарань, а також певних аспектів процесуального права.

## Коментар до ст. 6 Хартії

Згідно з Роз'ясненнями до ст. 6 та ч. 3 ст. 52 Хартії, ст. 6 має той самий обсяг і значення, що й ст. 5 ЄКПЛ. Це означає, що позбавлення волі є законним лише у шести чітко визначених випадках: після засудження судом, за невиконання наказу суду, за підозрою у вчиненні злочину, затримання неповнолітніх на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою допровадження його до компетентного органу, затримання для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або наркоманів чи бездомних та міграційний контроль.

При цьому затримана особа має право на процесуальні гарантії, а саме:

1. Бути негайно поінформованою про причини зрозумілою мовою.
2. Негайно постати перед суддею (контроль за затриманням).
3. На судовий розгляд упродовж розумного строку або звільнення до суду.
4. На відшкодування у разі незаконного затримання.

Стаття 6 відіграє ключову роль у тлумаченні директив ЄС у сфері міграції та притулку (2008/115/ЄС Європейського Парламенту та Ради про спільні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення незаконно перебуваючих громадян третіх країн регулює підстави для обмеження свободи в контексті повернення та 2013/33/ЄС Європейського Парламенту та Ради, що встановлює стандарти прийому заявників на отримання міжнародного захисту).

Так, затримання мігранта або шукача притулку можливе лише тоді, коли менш примусові заходи (наприклад, реєстрація або застава) є неефективними та існує ризик втечі або відповідний громадянин третьої країни ухиляється від повернення або іншим чином перешкоджає підготовці його повернення або здійсненню процедури видворення. Відповідно до директив максимальний строк затримання для видворення становить 6 місяців (з можливістю продовження максимум на 12 місяців у виняткових випадках). При цьому рішення про затримання має бути письмовим, обґрунтованим і підлягати регулярному перегляду.

На відміну від ЄСПЛ, який часто розглядає «безпеку» як додаток до «свободи», Суд справедливості ЄС (зокрема у справч *Digital Rights Ireland, J.N.*) почав виокремлювати суб'єктивне право на безпеку. Так, безпека персональних даних та захист від несанкціонованого стеження тепер розглядаються через призму ст. 6 Хартії. Держава зобов'язана не лише не обмежувати свободу, а й створювати

безпечне середовище, що захищає особу від свавілля як державних, так і приватних суб'єктів.

### Рішення Суду справедливості від 15 березня 2017 р., *Al Chodor and Others*, C-528/15, EU:C:2017:213

**Обставини справи:** Вищий адміністративний суд Чеської Республіки звернувся до Суду справедливості за преюдиціальним рішенням у справі трьох громадян Іраку курдського походження, які втекли від переслідувань з боку «Ісламської держави». Вони потрапили з Туреччини до Греції та мали намір продовжити свій шлях до Німеччини. В Угорщині у них взяли відбитки пальців і відправили до табору для біженців на два дні, після чого вони продовжили свою подорож. У Чеській Республіці вони були зупинені поліцією та затримані до моменту їхньої передачі до Угорщини згідно з процедурою, передбаченою Регламентом Дублін III. Відповідно до цього Регламенту, держави-члени можуть затримувати шукачів притулку з метою забезпечення їхньої передачі до відповідальної держави-члена, якщо існує значний ризик втечі заявника. Однак не всі держави-члени визначили в законі критерії для встановлення «ризиків втечі».

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд справедливості встановив, що затримання шукачів притулку згідно з Регламентом Дублін III за відсутності об'єктивних критеріїв для визначення «ризиків втечі» є незаконним. Суд зазначив, що будь-який захід, пов'язаний із позбавленням волі, повинен бути доступним, чітким і передбачуваним, як того вимагає ст. 6 Хартії, розтлумачена у світлі практики ЄКПЛ.

Суд констатував, що існують суттєві розбіжності в тому, як держави-члени використовують критерій «значного ризику втечі» для затримання шукачів притулку. У правовому брифінгу 2015 р. Європейська рада з питань біженців та вигнанців висловила занепокоєння щодо широкого застосування цього критерію в усьому ЄС, що має прямий вплив на права шукачів притулку. Після винесення рішення Міністерство внутрішніх справ Великої Британії видало постанову, що встановлює критерії, які слід враховувати при визначенні значного ризику втечі.

**Висновки Суду справедливості:** Критерії обмеження свободи не можуть міститися у внутрішніх інструкціях чи судовій практиці *ad hoc*. Вони мають бути закріплені в обов'язковому акті загального застосування (законі або нормативно-правовому акті). При цьому, критерії обмеження свободи повинні бути об'єктивними (наприклад, попереднє порушення кордонів, надання неправдивих відомостей, відсутність постійного місця проживання), а не базуватися на суб'єктивному припущенні інспектора. Якщо держава-член не спромоглася чітко прописати в законі, що саме вважається «ризиком втечі», вона втрачає право затримувати осіб на підставі ч. 2 ст. 28 Регламенту. Будь-яке затримання в такому разі буде вважатися свавільним.

#### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 6 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 8 квітня 2016 р. *N. v Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84
- Рішення Суду справедливості від 13 вересня 2017 р. *Mohammed Khir Amayry v Migrationsverket*, C-60/16, EU:C:2017:675
- Рішення Суду справедливості від 30 листопада 2009 р. *Kadzoev*, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741

## Актуальність для України

Стаття 6 Хартії є надзвичайно актуальною для України в контексті розробки законодавства про правовий статус іноземців та процедур видворення, оскільки вона задає стандарт для закону.

Значення ст. 6 Хартії для України полягає насамперед у встановленні високого стандарту передбачуваності будь-якого обмеження свободи. Як підкреслив Суд справедливості у справі *Al Chodor* (C-528/15), будь-яке затримання за відсутності чітких законодавчих критеріїв є незаконним. Це кореспондує зі ст. 29 Конституції України, яка гарантує право на свободу. Однак Хартія вимагає, щоб обмеження були не просто «законними», а й «об'єктивними та чіткими».

У контексті міграційного права та процедур затримання іноземців, Україна повинна імплементувати норми, аналогічні Регламенту (ЄС) № 604/2013 (Дублін III), де критерії (наприклад, «ризик втечі») мають бути закріплені в законі, а не в підзаконних актах МВС.

## Стаття 7

### Стаття 7 Повага до приватного і сімейного життя

Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, житла та комунікацій.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Права, гарантовані у ст. 7, відповідають правам, гарантованим ст. 8 ЄКПЛ. Щоб врахувати розвиток технологій, слово «кореспонденція» було замінено на «комунікації».

Згідно з ч. 3 ст. 52, значення та обсяг цього права є такими самими, як і у відповідній статті ЄКПЛ. Відповідно, обмеження, які можуть бути законно накладені на це право, є такими самими, як і ті, що дозволені ст. 8 ЄКПЛ:

«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і своєї кореспонденції. 2. Органи державної влади не можуть втручатися у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

## Коментар до ст. 7 Хартії

Значення та обсяг ст. 7 Хартії ідентичні ст. 8 ЄКПЛ. Будь-яке втручання має бути передбачене законом, мати легітимну мету (безпека, здоров'я, права інших) та бути необхідним у демократичному суспільстві (тест на пропорційність).

Суд справедливості ЄС та ЄСПЛ тлумачать це право розширювально, адаптуючи його до змін у технологіях та соціальних стандартах.

Стаття 7 Хартії встановлює, що держава повинна не лише не втручатися (негативний аспект), а й створювати правові механізми для захисту приватності, навіть від зазіхань інших приватних осіб чи компаній (позитивні зобов'язання).

Зміст ст. 7 Хартії розкривається через чотири автономні, але взаємопов'язані сфери захисту:

- Приватне життя. Це найбільш широке поняття, яке охоплює фізичну та психічну недоторканність особи, її гендерну та сексуальну ідентичність, право на ім'я та право на встановлення відносин з іншими людьми. В контексті права ЄС особливий акцент робиться на захисті ідентичності (наприклад, у справах C-208/09 *Sayn-Wittgenstein* або C-3191/09 *Runevich-Vardyn* щодо написання імен). Також сюди належить право на «інформаційну приватність» — захист від розголошення особистих даних без згоди.
- Сімейне життя. На відміну від формального шлюбу, цей аспект базується на фактичному існуванні тісних особистих зв'язків. Суд справедливості ЄС включає сюди неодружені пари, стосунки між батьками (в тому числі біологічними, але не визнаними офіційно) та дітьми, а також зв'язки з опікунами та іншими родичами. У сфері вільного пересування ст. 7 стає інструментом возз'єднання сім'ї, де право проживати разом розглядається як умова реалізації свобод внутрішнього ринку (рішення C-60/00 *Carpenter* та C-127/08 *Metock*).
- Житло. Захист поширюється на право особи на свій дім - простір для приватного життя. Суд справедливості ЄС тлумачить це поняття розширювально: від стаціонарних будинків до тимчасових чи пересувних помешкань. Важливим є рішення C-34/13 *Kushionova*, де Суд справедливості наголосив, що втрата житла є найбільш радикальним втручанням, тому суди повинні особливо ретельно перевіряти пропорційність виселення. Окремо захищаються офісні приміщення юридичних осіб від свавільних обшуків (рішення C-94/00 *Roquette Frères* та T-289/11, T-290/11, T-521/11 *Deutsche Bahn*).
- Спілкування (комунікація). Хартія використовує термін «комунікація» замість «кореспонденція», яке використовується у ЄКПЛ, щоб охопити всі сучасні цифрові засоби зв'язку. Захист поширюється на зміст повідомлень, телефонні дзвінки, електронну пошту та навіть історію відвідування вебсайтів. Будь-яке масове перехоплення даних державою розглядається як втручання в «саму суть» права на приватність (рішення *Digital Rights Ireland*).

Для права ЄС ст. 7 Хартії має унікальне значення: вона стає гарантом того, що мобільні громадяни ЄС не будуть розлучені зі своїми сім'ями. Якщо вислання члена сім'ї (навіть громадянина третьої країни) змусить громадянина ЄС залишити територію Союзу, це вважається порушенням ст. 7 (справа *Ruiz Zambrano*).

Якщо мова йде про дітей, то ст. 7 Хартії завжди тлумачиться у поєднанні зі ст. 24 - будь-яке рішення про депортацію або опіку повинно ставити інтереси дитини на перше місце.

Винятки із права на повагу до свого приватного і сімейного життя мають ґрунтуватися на втручаннях, яке є виправданим у розумінні ч. 1 ст. 52 Хартії та ч. 2 ст. 8 ЄКПЛ у поєднанні із ч. 3 ст. 52 Хартії. Це означає, що це право є відносним і може бути обмежене за певних умов. Як неодноразово заявляв Суд справедливості ЄС здійснення таких прав може бути обмежене за умови, що такі обмеження дійсно відповідають цілям загального інтересу, які переслідує Союз, і не є, з огляду на переслідувану мету, непропорційним і неприпустимим втручанням у саму суть гарантованих таким чином прав.

## Рішення Суду справедливості від 2 грудня 2014 р. в об'єднаних справах А, В, С, C-148/13 та C-150/13, EU:C:2014:2406

**Обставини справи:** Три громадянина третіх країн (А, В та С) подали заяви на отримання притулку в Нідерландах, мотивуючи це обґрунтованим страхом переслідування в країнах походження че-

рез їхню гомосексуальність. До них були застосовані процедури, що ґрунтувалися на Директиві 2004/83/ЄС від 29 квітня 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженців або осіб, які потребують міжнародного захисту з інших причин, а також Директиві 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 р. про мінімальні стандарти процедур у державах-членах для надання та позбавлення статусу біженця.

Національний орган (Держсекретар Нідерландів) відхилив їхні заяви, використовуючи такі методи перевірки:

Справа А: Заявнику відмовили, незважаючи на те, що він висловив готовність пройти «тест» для доведення гомосексуальності або вчинити гомосексуальний акт перед комісією.

Справа В: Заяву відхилили, оскільки відповіді заявника на питання про його внутрішнє усвідомлення сексуальної орієнтації та емоції здалися владі «надто розпливчастими та непереконливими».

Справа С: Заявник надав відеозапис своїх інтимних актів як доказ. Владу також збентежило те, що він не заявив про свою орієнтацію під час першого звернення, а зробив це лише під час повторного.

Державні органи вважали, що перевірка сексуальної орієнтації не відрізняється від перевірки інших підстав переслідування (релігія, політичні погляди).

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд встановив чіткі межі того, як держави можуть перевіряти сексуальну орієнтацію шукачів притулку, акцентуючи увагу на ст. 7 (приватне життя) та ст. 1 (гідність) Хартії. Так, Суд постановив, що хоча держава може проводити співбесіду для встановлення фактів, детальні запитання про сексуальні практики заявника є прямим порушенням ст. 7 Хартії. Право на повагу до приватного життя захищає інтимну сферу особи від надмірного втручання державних органів, навіть у процедурах надання статусу біженця.

Щодо надання відеозаписів інтимних актів або пропозицій пройти медичні чи психологічні тести, Суд зазначив, що такі методи порушують ст. 1 Хартії (людську гідність). Навіть якщо заявник пропонує це добровільно, держава не має права приймати такі докази. Офіційне допущення таких матеріалів створило б тиск на інших заявників, фактично змушуючи їх також надавати інтимні відео для доведення своєї правоти.

Суд справедливості вказав, що оцінка, заснована суто на стереотипних уявленнях (наприклад, знання специфічних організацій захисту прав ЛГБТ або поведінкові кліше), не відповідає вимогам індивідуального підходу. Це порушує право особи на самоідентифікацію як частину її приватного життя. Суд підкреслив, що не можна вважати свідчення неправдивими лише тому, що заявник не повідомив про свою орієнтацію негайно (під час першої бесіди). З огляду на чутливий характер сексуальності та можливе почуття сорому або страху, затримка у розкритті такої інформації є виправданою в межах захисту приватного життя за ст. 7 Хартії.

**Висновки:** Вищезгадані Директиви слід тлумачити як такі, що забороняють - у контексті оцінки компетентними національними органами, що діють під наглядом судів, фактів та обставин щодо заявленої сексуальної орієнтації шукача притулку, чия заява ґрунтується на побоюванні переслідувань за ознакою такої сексуальної орієнтації, - піддавати заяви цього заявника, а також документальні та інші докази, подані на підтримку його заяви, оцінці цими органами, яка ґрунтується на запитаннях, що базуються виключно на стереотипних уявленнях щодо гомосексуалів.

Статтю 4 Директиви 2004/83 у світлі ст. 7 Хартії ЄС слід тлумачити як таку, що забороняє компетентним національним органам у контексті такої оцінки проводити детальні опитування щодо сексуальних практик шукача притулку.

Статтю 4 Директиви 2004/83 у світлі ст. 1 Хартії ЄС слід тлумачити як таку, що забороняє компетентним національним органам у контексті такої оцінки приймати такі докази, як вчинення відповідним шукачем притулку гомосексуальних актів, проходження ним «тестів» з метою встановлення його гомосексуальності або надання ним відеозаписів таких актів.

Рішення Суду справедливості від 5 червня 2018 р. *Coman*, C-673/16, EU:C:2018:385

**Обставини справи:** Пан Релу Адріан Коман, громадянин Румунії, та пан Роберт Клейборн Гамільтон, громадянин США, прожили разом у Сполучених Штатах чотири роки, перш ніж укласти шлюб у Брюсселі в 2010 р. У грудні 2012 р. пан Коман та його чоловік звернулися до румунської влади із запитом про процедуру та умови, за яких пан Гамільтон, як член сім'ї пана Комана, міг би отримати право на законне проживання в Румунії терміном понад три місяці. Цей запит ґрунтувався на Директиві 2004/38/ЄС про здійснення свободи пересування, яка дозволяє подружжю громадянина ЄС, що скористався цією свободою, приєднатися до свого чоловіка/дружини в державі-члені, де той проживає.

У відповідь на цей запит румунська влада поінформувала пана Комана та пана Гамільтона, що останній має право на проживання лише протягом трьох місяців на тій підставі, зокрема, що він не може бути класифікований у Румунії як «подружжя» громадянина ЄС, оскільки ця держава-член не визнає шлюби між особами однієї статі («гомосексуальні шлюби»).

Тому пан Коман та пан Гамільтон звернулися до румунських судів з позовом про визнання дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації щодо здійснення права на вільне пересування в межах ЄС. Конституційний суд Румунії, до якого звернулися для вирішення питання про неконституційність у межах цього провадження, запитав Суд справедливості, чи може пан Гамільтон вважатися «подружжям» громадянина ЄС, який скористався своїм правом на вільне пересування, і чи має йому бути надано право на постійне проживання в Румунії.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд зазначив, насамперед, що Директива про здійснення свободи пересування регулює лише умови в'їзду та проживання громадянина ЄС у державах-членах, відмінних від тієї, громадянином якої він є, і не надає похідного права на проживання громадянам країн, що не входять до ЄС, які є членами сім'ї громадянина ЄС у державі-члені, громадянином якої є цей громадянин. Отже, Директива не може надати пану Гамільтону похідне право на проживання в державі-члені, громадянином якої є пан Коман, а саме в Румунії.

Проте Суд зауважує, що в певних випадках громадянам держав, що не входять до ЄС, які є членами сім'ї громадянина ЄС і не мають права на похідне право на проживання на підставі Директиви в державі-члені, громадянином якої є цей громадянин, може бути надано таке право на основі статті 21(1) Договору про функціонування ЄС (положення, яке безпосередньо надає громадянам ЄС первинне та індивідуальне право вільно пересуватися та проживати на території держав-членів).

Далі Суд зазначив, що умови надання такого похідного права на проживання не повинні бути суворішими за ті, що встановлені Директивою для надання похідного права на проживання громадянину держави, що не входить до ЄС, який є членом сім'ї громадянина ЄС, що скористався своїм правом на вільне пересування, оселившись у державі-члені, відмінній від тієї, громадянином якої він є. У такій ситуації Директива має застосовуватися за аналогією.

Суд зазначив, що в Директиві про здійснення свободи пересування термін «подружжя» (spouse), який стосується особи, поєднаної з іншою особою узами шлюбу, є гендерно нейтральним і, отже, може охоплювати одностатеве подружжя громадянина ЄС. Тим не менш, Суд стверджує, що статус особи, який стосується правил укладення шлюбу, є питанням, що належить до компетенції держав-членів, і право ЄС не применшує цю компетенцію, оскільки держави-члени вільні вирішувати, дозволяти чи ні гомосексуальні шлюби. Суд також зауважив, що ЄС поважає національну ідентичність держав-членів, притаманну їхнім основоположним політичним та конституційним структурам.

Незважаючи на це, Суд вважає, що відмова держави-члена визнати — виключно з метою надання похідного права на проживання громадянину держави, що не входить до ЄС — шлюб цього громадянина з громадянином ЄС тієї ж статі, законно укладений в іншій державі-члені, може перешкоджати здійсненню права цього громадянина вільно пересуватися та проживати на території держав-членів. Це могло б призвести до того, що свобода пересування з однієї держави-члена до іншої варіювалася б залежно від того, чи дозволяють положення національного права шлюб між особами однієї статі.

При цьому Суд зазначає, що свобода пересування осіб може підлягати обмеженням незалежно від

громадянства відповідних осіб, якщо такі обмеження ґрунтуються на об'єктивних міркуваннях загального інтересу та є пропорційними легітимній меті, яку переслідує національне право.

У зв'язку з цим «публічний порядок», який висувається в цій справі як виправдання обмеження права на вільне пересування, має тлумачитися вузько, внаслідок чого його обсяг не може визначатися кожною державою-членом односторонньо без будь-якого контролю з боку інституцій ЄС. Зобов'язання держави-члена визнати гомосексуальний шлюб, укладений в іншій державі-члені відповідно до права цієї держави, виключно з метою надання похідного права на проживання громадянину держави, що не входить до ЄС, не підриває інститут шлюбу в першій державі-члені. Зокрема, це зобов'язання не вимагає від цієї держави-члена передбачати у своєму національному праві інститут гомосексуального шлюбу. Більше того, зобов'язання визнавати такі шлюби виключно для цілей надання права на проживання не підриває національну ідентичність і не становить загрози публічному порядку відповідної держави-члена.

Нарешті, Суд зауважує, що національний захід, здатний перешкоджати здійсненню свободи пересування осіб, може бути виправданий лише тоді, коли такий захід відповідає основоположним правам, гарантованим Хартією ЄС. Оскільки основоположне право на повагу до сімейного та приватного життя гарантується ст. 7 Хартії, Суд зазначає, що з практики ЄКПЛ також впливає, що стосунки гомосексуальної пари можуть підпадати під поняття «приватне життя» та «сімейне життя» так само, як і стосунки гетеросексуальної пари в аналогічній ситуації.

**Висновки:** Поняття «подружжя» у розумінні положень права ЄС про свободу проживання громадян ЄС та членів їхніх сімей включає подружжя однієї статі.

Хоча держави-члени мають свободу вирішувати, дозволяти чи ні шлюб між особами однієї статі, вони не можуть перешкоджати свободі проживання громадянина ЄС, відмовляючи його одностатевому подружжю, який є громадянином країни, що не є членом ЄС, у наданні похідного права на проживання на їхній території.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 7 Хартії

### Приватне життя

- Рішення Суду справедливості від 13 травня 2014 р. *Google Spain*, C-131/12, EU:C:2014:317
- Рішення Суду справедливості від 2 жовтня 2003 р. *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539
- Сімейне життя
- Рішення Суду справедливості від 5 червня 2018 р. *Coman*, C-673/16, EU:C:2018:385
- Рішення Суду справедливості від 10 травня 2017 р. *Chavez-Vilchez*, C-133/15, EU:C:2017:354
- Рішення Суду справедливості від 25 липня 2008 р. *Metock*, C-127/08, EU:C:2008:449
- Рішення Суду справедливості від 2 квітня 2020 р., *Shereen Trojan v Centre public d'action sociale de Bruxelles (CPAS)*, C-131/19, EU:C:2020:259

### Повага до житла

- Рішення Суду справедливості від 22 жовтня 2002 р. *Roquette Frères*, Case C-94/00, EU:C:2002:603
- Рішення Суду справедливості від 10 вересня 2014 р. *Kušionová*, Case C-34/13, EU:C:2014:2189

### Повага до комунікацій

- Рішення Суду справедливості від 8 квітня 2014 р. *Digital Rights Ireland*, C-293/12 and C-594/12, EU:C:2014:238
- Рішення Суду справедливості від 6 жовтня 2020 р. *Privacy International*, C-623/17, EU:C:2020:790

## Актуальність для України

Логіка ст. 7 Хартії побудована на позитивному обов'язку держави створювати правову базу для захисту приватного життя. Слід враховувати, що ст. 7 Хартії є нерозривною зі ст. 8 (захист даних). Для України це означає необхідність реформування системи обробки інформації. Так, Україна зобов'язана привести Закон України «Про захист персональних даних» у повну відповідність до Регламенту (ЄС) 2016/679 (GDPR).

Стаття 7 Хартії має ширше тлумачення «сім'ї», ніж це традиційно закріплено в українському законодавстві.

У контексті України ст. 7 набуває особливої гостроти щодо поваги до житла. Державна політика відновлення має базуватися на принципах ст. 7 Хартії. Це означає, що житло - це не просто нерухомість, а простір для реалізації приватного життя. Будь-які процедури вилучення майна для суспільних потреб або відбудови територій повинні проходити суворий тест на пропорційність, щоб не порушити «сутність» права на житло.

Також контекст ст. 7 слід враховувати щодо захисту конфіденційності комунікацій, що є критичним для реформи сектору безпеки України.

## Стаття 8

### Стаття 8 Захист персональних даних

1. Кожен має право на захист персональних даних, що його стосуються.
2. Такі дані мають оброблятися добросовісно, для визначених цілей і на підставі згоди відповідної особи або на іншій законній підставі, встановленій законом. Кожен має право на доступ до зібраних даних, що його стосуються, та право на їх виправлення.
3. Дотримання цих правил підлягає контролю з боку незалежного органу.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття базується на статті 286 Договору про заснування Європейського Співтовариства та Директиві 95/46/ЄС Європейського Парламенту та Ради про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільний рух таких даних (Офіційний вісник L 281, 23.11.1995, с. 31), а також на статті 8 ЄКПЛ та на Конвенції Ради Європи від 28 січня 1981 року про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, яка була ратифікована всіма державами-членами. Стаття 286 Договору про ЄС наразі замінена статтею 16 Договору про функціонування Європейського Союзу та статтею 39 Договору про Європейський Союз. Також робиться посилання на Регламент (ЄС) № 45/2001 Європейського Парламенту та Ради про захист фізичних осіб при обробці персональних даних інституціями та органами Співтовариства і про вільний рух таких даних (Офіційний вісник L 8, 12.1.2001, с. 1). Вищезгадані Директива та Регламент містять умови та обмеження щодо здійснення права на захист персональних даних.

## Коментар ст. 8 Хартії

Захист персональних даних є унікальним досягненням європейського правопорядку. На відміну від ЄКПЛ, де захист даних лише виводиться із права на приватність (ст. 8 ЄКПЛ), Хартія виокремлює його як самостійне основоположне право. Це право є технологічним фундаментом сучасного права ЄС, і його коментар має базуватися на симбіозі Хартії та Загального регламенту ЄС про захист даних (GDPR).

Стаття 8 Хартії розглядається як спеціальна норма щодо ст. 7 (Приватне життя). Хоча вони тісно пов'язані, ст. 8 фокусується на інформаційному самовизначенні — праві особи самостійно вирішувати, як і ким використовуються її дані.

Це право належить виключно фізичним особам. Юридичні особи можуть посилатися на нього лише тоді, коли їхня назва прямо ідентифікує фізичну особу.

Захист персональних даних носить неабсолютний характер - це право може бути обмежене законом для досягнення цілей загального інтересу (безпека, здоров'я, права інших), але за умови суворого дотримання принципу пропорційності.

Згідно з Хартією, будь-яка обробка даних є правомірною лише за умови дотримання трьох кумулятивних вимог:

1. Справедливість та визначена мета: дані мають збиратися для конкретних, законних цілей і не використовуватися надалі у спосіб, несумісний із ними.
2. Законна підстава: обробка можлива або на основі вільної та усвідомленої згоди особи, або на іншій підставі, визначеній законом (наприклад, виконання контракту чи суспільний інтерес).
3. Права суб'єкта: кожна особа має право на доступ до своїх даних та право на їх виправлення.

У правопорядку ЄС з'явилася новітні концепції в межах захисту персональних даних: право бути забутим та екстериторіальність.

Щодо права на забуття (рішення C-131/12 *Google Spain*) Суд справедливості постановив, що особа може вимагати видалення посилань на інформацію, яка стала неактуальною, надмірною або нерелевантною з плином часу. Тепер це закріплено у ст. 17 GDPR.

Екстериторіальний захист персональних даних яскраво ілюструється рішенням C-362/14 *Schrems* та полягає у тому, що дані громадян ЄС не можуть бути передані до третіх країн (наприклад, США), якщо там не забезпечено рівень захисту, еквівалентний тому, що діє в ЄС.

Критично важливим елементом ст. 8 Хартії є така інституційна гарантія, як незалежний нагляд за захистом персональних даних (ч. 3 статті). Дотримання правил захисту даних має контролюватися повністю незалежним органом. Будь-який державний чи політичний вплив, підпорядкування уряду або можливість дострокового звільнення керівника органу нагляду без законних підстав вважаються порушенням ст. 8 Хартії.

### Рішення Суду справедливості в об'єднаних справах від 08 квітня 2014 р. *Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12 and C-594/12, EU:C:2014:238*

**Обставини справи:** У 2006 р. ЄС прийняв Директиву 2006/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради про збереження даних, що генеруються або обробляються у зв'язку з наданням загальнодоступних послуг електронних комунікацій або публічних комунікаційних мереж, головною метою якої є гармонізація положень держав-членів щодо зберігання певних даних, які генеруються або обробляються постачальниками загальнодоступних послуг електронних комунікацій або публічних комунікаційних мереж. Таким чином, вона прагнула забезпечити доступність цих даних для цілей запобігання, розслідування, виявлення та переслідування серйозних злочинів, таких як, зокрема, організована злочинність і тероризм. Директива передбачала, що вищезгадані постачальники повинні зберігати дані про трафік і місцезнаходження, а також пов'язані з ними дані, необхідні для ідентифікації абонента або користувача. Натомість вона не дозволяла зберігати зміст комунікації або інформацію, з якою ознайомилися.

Високий суд Ірландії та Конституційний суд Австрії звернулися до Суду справедливості із преюдиціальним зверненням щодо перевірки дійсності Директиви, зокрема у світлі двох основоположних прав згідно з Хартією ЄС, а саме: права на повагу до приватного життя (ст. 7) та основоположного права на захист персональних даних (ст. 8).

Високий суд Ірландії мав вирішити спір між ірландською компанією *Digital Rights Ireland* та органами влади Ірландії щодо законності національних заходів стосовно зберігання даних, пов'язаних з електронними комунікаціями. Конституційний суд Австрії розглядав кілька конституційних звернень, поданих урядом землі Каринтія, а також рядом інших заявників. Ці позови були спрямовані на анулювання національного положення, яке імплементувало Директиву в австрійське право.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд насамперед зазначив, що дані, які підлягають зберігання, дозволяють, зокрема: (1) дізнатися особу, з якою спілкувався абонент або зареєстрований користувач, та за допомогою яких засобів; (2) ідентифікувати час комунікації, а також місце, з якого вона відбувалася; та (3) дізнатися частоту комунікацій абонента або зареєстрованого користувача з певними особами протягом певного періоду. Ці дані, взяті в сукупності, можуть надати дуже точну інформацію про приватне життя осіб, чиї дані зберігаються, наприклад: повсякденні звички, постійні або тимчасові місця проживання, щоденні або інші переміщення, здійснювану діяльність, соціальні відносини та соціальне середовище, яке вони відвідують.

Суд дотримується позиції, що, вимагаючи зберігання цих даних і дозволяючи компетентним національним органам доступ до них, Директива особливо серйозним чином втручається в основоположні права на повагу до приватного життя та на захист персональних даних. Крім того, той факт, що дані зберігаються та згодом використовуються без повідомлення про це абонента або зареєстрованого користувача, здатний викликати у відповідних осіб відчуття, що їхнє приватне життя є об'єктом постійного нагляду.

Далі Суд перевіряв чи є таке втручання в основоположні права виправданим. Суд зазначив, що зберігання даних, передбачене Директивою, не є таким, що негативно впливає на сутність основоположних прав на повагу до приватного життя та захист персональних даних. Директива не дозволяє

отримувати знання про зміст електронних комунікацій як таких і передбачає, що постачальники послуг або мереж повинні дотримуватися певних принципів захисту та безпеки даних.

Крім того, зберігання даних з метою їхньої можливої передачі компетентним національним органам дійсно відповідає цілі загального інтересу, а саме — боротьбі з тяжкою злочинністю та, зрештою, громадській безпеці.

Однак Суд вважає, що, прийнявши Директиву про зберігання даних, законодавець ЄС вийшов за межі, встановлені принципом пропорційності. У цьому контексті Суд зауважив, що з огляду на важливу роль захисту персональних даних у світлі основоположного права на повагу до приватного життя, а також з огляду на обсяг і серйозність втручання в це право, спричиненого Директивою, дискреційні повноваження законодавця ЄС є обмеженими, внаслідок чого перевірка цих повноважень має бути суворою.

Хоча зберігання даних, передбачене Директивою, може вважатися доречним для досягнення переслідуваної нею мети, масштабне та особливо серйозне втручання Директиви в зазначені основоположні права не є достатньо обмеженим, щоб гарантувати, що це втручання насправді зведене до суворо необхідного.

По-перше, Директива охоплює узагальнено всіх осіб, усі засоби електронної комунікації та всі дані про трафік без будь-якого розрізнення, обмеження чи винятку, зробленого у світлі мети боротьби з тяжкою злочинністю.

По-друге, Директива не встановлює жодного об'єктивного критерію, який би гарантував, що компетентні національні органи мають доступ до даних і можуть використовувати їх лише для цілей запобігання, виявлення або кримінального переслідування правопорушень, які — з огляду на обсяг і серйозність втручання в ці права — можуть вважатися достатньо тяжкими, щоб виправдати таке втручання. Навпаки, Директива просто загально посилається на «тяжкі злочини», як вони визначені кожною державою-членом у її національному праві. Крім того, Директива не встановлює матеріальних та процесуальних умов, за яких компетентні національні органи можуть мати доступ до даних та згодом використовувати їх. Зокрема, доступ до даних не залежить від попереднього перегляду судом або незалежним адміністративним органом.

По-третє, що стосується строку зберігання даних, Директива встановлює період щонайменше шість місяців без будь-якого розрізнення між категоріями даних на основі зацікавлених осіб або можливої корисності даних щодо поставленої мети. Крім того, цей період встановлюється від мінімум 6 до максимум 24 місяців, проте Директива не зазначає об'єктивних критеріїв, на основі яких має визначатися строк зберігання, щоб гарантувати його обмеження суворо необхідним часом.

Суд також встановив, що Директива не передбачає достатніх запобіжників для забезпечення ефективного захисту даних від ризику зловживань та від будь-якого незаконного доступу та використання даних. Він зазначає, зокрема, що Директива дозволяє постачальникам послуг враховувати економічні міркування при визначенні рівня безпеки, який вони застосовують (зокрема щодо витрат на впровадження заходів безпеки), і що вона не гарантує незворотного знищення даних після закінчення строку їх зберігання».

Нарешті, Суд зазначив, що Директива не вимагає, щоб дані зберігалися в межах ЄС. Таким чином, Директива не гарантує повною мірою контроль за дотриманням вимог щодо захисту та безпеки з боку незалежного органу, як того, проте, чітко вимагає Хартія. Такий контроль, здійснюваний на основі права ЄС, є невід'ємним компонентом захисту фізичних осіб при обробці персональних даних

**Висновок Суду справедливості.** Суд справедливості визнав Директиву 2006/24/ЄС про збереження даних недійсною, оскільки вона передбачає масштабне та особливо серйозне втручання в основоположні права на повагу до приватного життя та на захист персональних даних, причому це втручання не обмежене тим, що є суворо необхідним.

## Рішення Суду справедливості від 13 травня 2014 р. *Google Spain, C-131/12, EU:C:2014:317*

**Обставини справи:** Директива 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 року про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільний рух таких даних буда прийнята із метою захисту основоположних прав і свобод фізичних осіб (зокрема права на приватність) при обробці персональних даних, одночасно усуваючи перешкоди для вільного руху таких даних.

У 2010 р. громадянин Іспанії Маріо Костеха Гонсалес подав скаргу до Іспанського агентства із захисту даних (AEPD) проти видавництва *La Vanguardia Ediciones SL* (видавець щоденної газети з великим тиражем в Іспанії) та проти *Google Spain* і *Google Inc.* Пан Костеха Гонсалес стверджував, що коли користувач вводив його ім'я в пошукову систему групи *Google* («*Google Search*»), у списку результатів з'являлися посилання на дві сторінки газети *La Vanguardia* за січень та березень 1998 р. Ці сторінки, зокрема, містили оголошення про аукціон нерухомості, організований у зв'язку з накладенням арешту для стягнення заборгованості зі сплати внесків соціального страхування, яку мав пан Костеха Гонсалес.

У цій скарзі пан Костеха Гонсалес вимагав, по-перше, зобов'язати *La Vanguardia* видалити або змінити відповідні сторінки (щоб його персональні дані більше не відображалися) або використати певні інструменти пошукових систем для захисту даних. По-друге, він вимагав зобов'язати *Google Spain* або *Google Inc.* видалити або приховати його персональні дані, щоб вони більше не з'являлися в результатах пошуку та за посиланнями на *La Vanguardia*. У цьому контексті пан Костеха Гонсалес зазначив, що виконавче провадження щодо нього було повністю врегульовано багато років тому, і згадка про нього тепер є абсолютно неактуальною.

AEPD відхилило скаргу проти *La Vanguardia*, вважаючи, що інформація була опублікована виданням на законних підставах. З іншого боку, скарга була задоволена щодо *Google Spain* та *Google Inc.* AEPD вимагало від цих двох компаній вжити необхідних заходів для вилучення даних з їхнього індексу та унеможливлення доступу до них у майбутньому. *Google Spain* та *Google Inc.* подали два позови до Національного суду Іспанії з вимогою анулювати рішення AEPD. Саме в цьому контексті іспанський суд звернувся до Суду справедливості з низкою запитань.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд справедливості передусім зазначив, що шляхом автоматичного, постійного та систематичного пошуку інформації, опублікованої в інтернеті, оператор пошукової системи «збирає» дані в розумінні Директиви. Оператор у межах своїх програм індексування «вилучає», «фіксує» та «організовує» відповідні дані, які він потім «зберігає» на своїх серверах і, залежно від обставин, «розкриває» та «надає» своїм користувачам у формі списків результатів. Ці операції, прямо та безумовно згадані в Директиві, мають бути класифіковані як «обробка», незалежно від того факту, що оператор пошукової системи здійснює їх без розрізнення щодо іншої інформації, крім персональних даних. Суд також вказав, що операції, згадані в Директиві, мають бути класифіковані як обробка навіть тоді, коли вони стосуються виключно матеріалів, які вже були опубліковані в медіа у незмінному вигляді. Загальне виключення із застосування Директиви в такому випадку призвело б до значного позбавлення Директиви її ефективності.

Суд постановив, що оператор пошукової системи є «контролером» (володільцем) щодо цієї обробки в розумінні Директиви, оскільки саме оператор визначає цілі та засоби обробки. Суд зазначає в цьому зв'язку, що оскільки діяльність пошукової системи є додатковою до діяльності видавців веб-сайтів і здатна суттєво вплинути на основоположні права на приватність та захист персональних даних, оператор пошукової системи повинен забезпечити в межах своїх обов'язків, повноважень та можливостей відповідність своєї діяльності вимогам Директиви. Це єдиний шлях, за якого гарантії, встановлені Директивою, зможуть мати повну силу і буде реально досягнуто ефективного та повного захисту суб'єктів даних (зокрема їхньої приватності).

Щодо територіальної сфери застосування Директиви, то Суд зазначив, що *Google Spain* є дочірньою компанією *Google Inc.* на іспанській території, а отже, є «установою» в розумінні Директиви. Суд відхилив аргумент про те, що обробка персональних даних сервісом *Google Search* здійснюється не в контексті діяльності цієї установи в Іспанії. Суд постановив, що коли такі дані обробляються для

цілей пошукової системи, керованої підприємством, яке, маючи місцезнаходження в державі, що не є членом ЄС, має установу в державі-члені, обробка здійснюється «в контексті діяльності» цієї установи, якщо установа призначена для просування та продажу в цій державі-члені рекламного простору, пропонованого пошуковою системою, з метою зробити послуги системи прибутковими.

Стосовно обсягу відповідальності оператора пошукової системи, Суд постановив, що оператор за певних обставин зобов'язаний видаляти зі списку результатів, отриманих за запитом за іменем особи, посилання на вебсторінки, які опубліковані третіми особами та містять інформацію про цю особу. Суд роз'яснив, що таке зобов'язання може існувати також у випадку, коли це ім'я або інформація не були видалені попередньо або одночасно з цих вебсторінок, і навіть, залежно від обставин, коли сама публікація на цих сторінках є законною.

У цьому контексті Суд вказав, що обробка персональних даних, яку здійснює такий оператор, дозволяє будь-якому інтернет-користувачу при здійсненні пошуку за іменем особи отримати через список результатів структурований огляд інформації про цю особу в інтернеті. Суд зазначив, що ця інформація стосується величезної кількості аспектів приватного життя особи і що без пошукової системи ця інформація не могла б бути пов'язана між собою або це було б вкрай важко. Таким чином, інтернет-користувачі можуть скласти більш-менш детальний профіль особи, яку вони шукають. Крім того, ефект втручання в права особи посилюється через важливу роль, яку інтернет і пошукові системи відіграють у сучасному суспільстві, роблячи інформацію, що міститься в таких списках результатів, повсюдною. З огляду на потенційну серйозність, таке втручання, за висновком Суду, не може бути виправдане лише економічним інтересом оператора пошукової системи в обробці даних.

Однак, оскільки видалення посилань зі списку результатів може, залежно від відповідної інформації, вплинути на легітимний інтерес інтернет-користувачів, потенційно зацікавлених у доступі до цієї інформації, Суд постановив, що слід шукати справедливий баланс, зокрема, між цим інтересом та основоположними правами суб'єкта даних, зокрема правом на приватність та правом на захист персональних даних. Суд зазначив, що хоча права суб'єкта даних за загальним правилом превалюють над інтересом користувачів, цей баланс може, у конкретних випадках, залежати від характеру відповідної інформації, її чутливості для приватного життя особи та інтересу громадськості в отриманні цієї інформації, який може варіюватися, зокрема, залежно від ролі, яку суб'єкт даних відіграє в суспільному житті.

Нарешті, у відповідь на запитання, чи дозволяє Директива суб'єкту даних вимагати видалення посилань на вебсторінки зі списку результатів на тій підставі, що він бажає, щоб інформація про нього особисто була «забута» через певний час, Суд постановив: якщо за запитом суб'єкта даних встановлено, що включення цих посилань у список на даний момент є несумісним із Директивою, посилання та інформація у списку результатів повинні бути видалені. Суд зазначив, що навіть спочатку законна обробка точних даних може з часом стати несумісною з Директивою, якщо з огляду на всі обставини справи ці дані виявляються неадекватними, нерелевантними або вже нерелевантними, або надмірними щодо цілей, для яких вони оброблялися, та з урахуванням часу, що минув. Суд додав, що при оцінці такого запиту суб'єкта даних слід, зокрема, перевірити, чи має особа право на те, щоб інформація про неї особисто на даний момент більше не була пов'язана з її ім'ям у списку результатів. Якщо це так, посилання на вебсторінки з цією інформацією мають бути видалені, за винятком випадків, коли існують особливі причини, такі як роль суб'єкта даних у суспільному житті, що виправдовують переважаючий інтерес громадськості в доступі до цієї інформації.

Суд вказав, що суб'єкт даних може адресувати такий запит безпосередньо оператору пошукової системи (контролеру), який повинен належним чином розглянути його по суті. Якщо контролер не задовольняє запит, суб'єкт даних може звернутися до контролюючого органу або судового органу, щоб той провів необхідні перевірки та зобов'язав контролера вжити відповідних заходів.

**Висновок Суду справедливості:** Оператор інтернет-пошукової системи несе відповідальність за здійснювану ним обробку персональних даних, які з'являються на вебсторінках, опублікованих третіми особами. Таким чином, якщо в результаті пошуку за іменем особи у списку результатів відображається посилання на вебсторінку, що містить інформацію про цю особу, такий суб'єкт даних може звернутися безпосередньо до оператора, а у разі відмови оператора — до компетентних

органів для того, щоб за певних умов домогтися видалення цього посилання зі списку результатів.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 8 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 9 березня 2010 р., *Commission v Germany*, C-518/07, EU:C:2010:125
- Рішення Суду справедливості від 16 жовтня 2012 р., *Commission v Austria*, C-614/10, EU:C:2012:631
- Рішення Суду справедливості від 8 квітня 2014 р., *Commission v Hungary*, C-288/12, EU:C:2014:237
- Рішення Суду справедливості від 21 грудня 2016 р., *Tele2 Sverige*, C-203/15 та C-698/15, EU:C:2016:970
- Рішення Суду справедливості від 2 жовтня 2018 р., *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788
- Рішення Суду справедливості від 6 жовтня 2020 р., *La Quadrature du Net and Others*, C-511/18, C-512/18 та C-520/18, EU:C:2020:791
- Рішення Суду справедливості від 6 жовтня 2020 р., *Privacy International*, C-623/17, EU:C:2020:790
- Рішення Суду справедливості від 6 жовтня 2015 р. *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650
- Рішення Суду справедливості від 16 липня 2020 р. *Facebook Ireland and Schrems (Schrems II)*, C-311/18, EU:C:2020:559
- Рішення Суду справедливості від 24 вересня 2019 р. *Google (Territorial scope of de-referencing)*, C-507/17, EU:C:2019:772
- Рішення Суду справедливості від 11 грудня 2014 р. *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428
- Рішення Суду справедливості від 19 жовтня 2016 р. *Breyer*, C-582/14, EU:C:2016:779
- Рішення Суду справедливості від 5 червня 2018 р. *Wirtschaftsakademie*, C-210/16, EU:C:2018:388
- Рішення Суду справедливості від 14 лютого 2019 р. *Buivids*, C-345/17, EU:C:2019:122
- Рішення Суду справедливості від 9 листопада 2010 р. *Schecke and Eifert*, C-92/09 та C-93/09, EU:C:2010:662
- Рішення Суду справедливості від 18 червня 2020 р. *Commission v Hungary (Transparency of associations)*, C-78/18, EU:C:2020:476

## Актуальність для України

Україна зобов'язана привести національне право, включаючи Закон України «Про захист персональних даних», у відповідність до Загального регламенту про захист даних, який є практичним втіленням ст. 8 Хартії.

Згідно з ч. 3 ст. 8 Хартії, дотримання правил захисту даних має контролюватися незалежним органом. Наразі ці функції виконує Уповноважений ВРУ з прав людини, проте стандарт ЄС вимагає створення окремого, фінансово та політично незалежного регулятора. Це одна з ключових вимог для вступу в ЄС.

Україна є лідером цифрових послуг, але ст. 8 Хартії встановлює суворі межі для таких інновацій.

Будь-яка державна система (реєстри, цифрові паспорти) повинна гарантувати, що дані збираються лише для визначеної мети (ч. 2 ст. 8 Хартії). Наприклад, дані з податкової не можуть автоматично ставати доступними для інших відомств без належної правової підстави. Стаття 8 вимагає прозорості: громадянин має знати, хто, коли і навіщо переглядав його дані.

У контексті кримінального судочинства ст. 8 обмежує можливості правоохоронних органів щодо негласного збору інформації. У цій сфері основоположною є Директива (ЄС) 2016/680 від 27 квітня 2016 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних компетентними органами з метою запобігання, розслідування, виявлення або кримінального переслідування за кримінальні правопорушення або виконання кримінальних покарань, а також про вільний рух таких даних.

## Стаття 9

### Стаття 9

#### **Право на шлюб і право на заснування сім'ї**

Право на шлюб і право на заснування сім'ї гарантуються згідно з національними

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття базується на ст. 12 ЄКПЛ, яка звучить так: «Чоловіки та жінки, які досягли шлюбного віку, мають право на шлюб і заснування сім'ї згідно з національними законами, що регулюють здійснення цього права». Формулювання цієї статті було модернізовано, щоб охопити випадки, коли національне законодавство визнає інші форми заснування сім'ї, окрім шлюбу. Ця стаття ні забороняє, ні зобов'язує надавати статус шлюбу союзам між особами однієї статі. Таким чином, це право подібне до того, що надається ЄКПЛ, але його обсяг може бути ширшим, якщо це передбачено національним законодавством.

## Коментар до ст. 9 Хартії

Стаття 9 Хартії є прикладом норми, яка поєднує класичні традиції з еволюційним підходом до прав людини. Хоча вона базується на ст. 12 ЄКПЛ, Хартія пропонує сучасніше формулювання, яке враховує різноманітність національних законодавств.

Стаття 9 захищає два окремі права: право на шлюб та право на створення сім'ї. Важливо, що Хартія визнає можливість створення сім'ї поза межами офіційного шлюбу, що відображає сучасні соціальні реалії. На відміну від Статті 12 ЄКПЛ, яка прямо згадує «чоловіка та жінку», ст. 9 Хартії має гендерно нейтральне формулювання. Це зроблено навмисно для того, щоб не обмежувати розвиток національних законодавств у питаннях одностатевих партнерств. При цьому ст. 9 жодним чином не зобов'язує держави-члени запроваджувати одностатеві шлюби, якщо це не передбачено їхнім внутрішнім правом.

Стаття 9 є відсилочною нормою, оскільки здійснення права на шлюб і право на заснування сім'ї регулюється національними законами. Це означає, що саме держави-члени визначають умови укладання шлюбу, вік, процедури та інституційні форми (наприклад, визнання або невизнання цивільних партнерств), оскільки сімейні відносини здебільшого відносяться до компетенції держав-членів.

Незважаючи на широку дискрецію держав, право ЄС накладає певні обмеження національної дис-

креції, коли мова йде про реалізацію права на вільне пересування та проживання. Наприклад, якщо національне законодавство держави-члена не передбачає можливості укладання одностатевого шлюбу, держава все одно має визнати такий шлюб, законно укладений в іншій державі ЄС, для цілей надання права на проживання членам сім'ї. Таким чином, ст. 9 Хартії у поєднанні зі свободою пересування створює механізм транскордонного захисту сімейних зв'язків.

### Рішення Суду справедливості від 7 січня 2004 р. *K. B. v National Health Service Pensions Agency*, C-117/01, EU:C:2004:7

**Обставини справи:** Пані К. В. працювала медсестрою в Національній службі охорони здоров'я Великої Британії понад 20 років. Вона сплачувала внески до пенсійної схеми, яка передбачала виплату пенсії у разі втрати годувальника, котре передбачало виплати лише законному подружжю. Пані К. В. перебувала у тривалих стосунках із партнером R., який народився жінкою, але пройшов хірургічну корекцію статі та став чоловіком. Пара хотіла одружитися, щоб R. міг отримати право на пенсію у разі смерті К. В. Однак за тогочасним британським законодавством (Закон про шлюб 1973 р.), R. не міг офіційно змінити свій статус у свідоцтві про народження, тому їхній шлюб вважався б недійсним.

Пані К.В. стверджувала, що відмова визнати R. її чоловіком через неможливість укласти шлюб є дискримінацією за ознакою статі у сфері оплати праці (оскільки пенсійні виплати є частиною винагороди за ст. 141 Договору про Європейське співтовариство).

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд підтвердив, що виплати з професійної пенсійної схеми є частиною заробітної плати, тому на них поширюється принцип недискримінації, встановлений правом ЄС.

Суд зазначив, що сама по собі національна вимога перебувати у шлюбі для отримання пенсії не є дискримінаційною. Проте у цій ситуації виникла нерівність у ставленні: пара, яка бажає одружитися, не може цього зробити через законодавчі бар'єри держави.

Суд справедливості послався на рішення ЄСПЛ у справі *Goodwin v. UK*, вказавши, що неможливість для транссексуалів одружитися у набутій статі є порушенням їхнього фундаментального права на шлюб.

**Висновок Суду справедливості:** Національне законодавство, яке перешкоджає парі виконати вимогу щодо перебування у шлюбі через невизнання зміни статі, порушує право ЄС, якщо наслідком є позбавлення особи соціальних прав (пенсії).

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 9 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 7 січня 2004 р. *K. B. v National Health Service Pensions Agency*, C-117/01, EU:C:2004:7
- Рішення Суду справедливості від 1 квітня 2008 р. *Tadao Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179
- Рішення Суду справедливості від 10 травня 2011 р. *Jürgen Römer*, C-147/08, EU:C:2011:286
- Рішення Суду справедливості від 12 грудня 2013 р. *Frédéric Hay*, C-267/12, EU:C:2013:823
- Рішення Суду справедливості від 24 листопада 2016 р. *David L. Parris*, C-443/15, EU:C:2016:897
- Рішення Суду справедливості від 5 червня 2018 р. *Relu Adrian Coman and Others*, C-673/16, EU:C:2018:385

- Рішення Суду справедливості від 26 червня 2018 р. *MB v Secretary of State for Work and Pensions*, C-451/16, EU:C:2018:492

## Актуальність для України

Значення ст. 9 Хартії ЄС для України в контексті євроінтеграції є багатограним, оскільки воно стосується балансу між європейськими стандартами прав людини та національним суверенітетом у сфері сімейного права. На відміну від ст. 12 ЄКПЛ, яка прямо згадує «чоловіків та жінок», ст. 9 Хартії використовує гендерно нейтральне формулювання. Це створює правове підґрунтя для дискусії про запровадження інституту реєстрованих цивільних партнерств. Хоча ст. 9 не зобов'язує Україну негайно легалізувати одностайні шлюби, вона вказує на те, що європейський правовий простір захищає право на заснування сім'ї в різних формах.

Право на шлюб у контексті свободи пересування та транскордонного визнання статусів є найбільш практичним аспектом ст. 9, підтвердженим практикою Суду справедливості ЄС (зокрема справою *Coman*, C-673/16). Після вступу до ЄС Україна не зможе ігнорувати сімейний статус осіб, який був законно набутий в інших державах-членах ЄС. Якщо громадянин України укладе шлюб або партнерство в іншій країні ЄС, Україна (навіть не маючи відповідного внутрішнього закону про такі шлюби) буде зобов'язана визнавати цей статус виключно для цілей реалізації прав ЄС (наприклад, права на проживання іноземного чоловіка/дружини, права на соціальне забезпечення або спадкування, тощо).

При цьому питання регулювання умов укладення шлюбу (вік, перешкоди, процедура) будуть залишатися у сфері компетенції України. Хартія не нав'язує уніфіковану модель шлюбу, але вимагає, щоб національні обмеження не нівелювали саму суть цього права.

Захист права на «заснування сім'ї» стосується не лише шлюбу, а й репродуктивних прав та усиновлення. Стаття 9 створюють стандарт захисту для програм допоміжних репродуктивних технологій (ДРТ) та усиновлення. Для України, яка є важливим хабом у сфері ДРТ, це означає необхідність приведення процедур у відповідність до етичних та правових стандартів ЄС, де пріоритетом є права дитини та захист приватності батьків.

## Стаття 10

### Стаття 10 Свобода думки, совісті та релігії

1. Кожен має право на свободу думки, совісті та релігії. Це право включає свободу змінювати релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання як одноособово, так і спільно з іншими, публічно або приватно, через богослужіння, навчання, релігійні обряди та дотримання традицій.
2. Право на відмову від військової служби з міркувань совісті визнається згідно з національними законами, що регулюють здійснення цього права.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Право, гарантоване в ч. 1 ст. 10, відповідає праву, гарантованому статтею 9 ЄКПЛ, і, відповідно до ч. 3 ст. 52 Хартії, має таке саме значення та обсяг. Тому обмеження повинні відповідати ч. 2 ст. 9 Конвенції, яка звучить так: «Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб». Право, гарантоване в ч. 2 ст. 10, відповідає національним конституційним традиціям та розвитку національного законодавства з цього питання.

### Коментар до ст. 10 Хартії

Стаття 10 Хартії складається з двох частин, що мають різну правову генезу:

- Частина 1: Повністю відповідає ст. 9 ЄКПЛ. Вона охоплює свободу думки, совісті, релігії, право на їх зміну та свободу сповідання (як одноособово, так і колективно).
- Частина 2: Закріплює право на відмову від військової служби з міркувань совісті. Це - прогресивне положення Хартії, яке відображає європейський консенсус, якого не було у первинному тексті ЄКПЛ 1950 р.

Критично важливим є розмежування сфер дії права на свободу думки, совісті та релігії. Так, існує сфера внутрішньої автономії думки особи (так званий внутрішній вимір свобод) - це сфера особистих переконань, думок та віри. Це право є абсолютним. Держава не має жодних законних підстав втручатися в те, що людина думає чи у що вірить, або примушувати до їх розкриття.

Існує також зовнішній прояв свободи - це прояв переконань через ритуали, навчання, одяг чи дії. Це право є відносним і може бути обмежене законом, якщо це необхідно в інтересах громадської безпеки, порядку, здоров'я чи прав інших осіб.

Як Суд справедливості ЄС, так і ЄСПЛ відійшли від вузького теїстичного розуміння релігії. Під захист ст. 10 підпадають: традиційні та новітні релігії; атеїзм, агностицизм, пацифізм, веганство; будь-які світоглядні позиції, що досягають певного рівня серйозності, когерентності та важливості для особистості.

Щодо ч. 2 ст. 10 Хартії, то вона є важливою новелою права ЄС, оскільки вона прямо визнає право на відмову від військової служби з міркувань совісті - положення, якого бракує в первинному тексті ст. 9 ЄКПЛ. Включення цієї норми до Хартії стало відповіддю на актуальні виклики у військовій сфері та відображенням загальноєвропейських правових стандартів. Вплив Хартії виявився настільки значним, що ЄСПЛ у справі *Bayatyan v. Armenia* (заява № 23459/03) використав ст. 10 Хартії як вагомий аргумент для визнання відмови від служби невід'ємною частиною свободи совісті в межах усієї системи Ради Європи.

У практиці Суду справедливості ЄС щодо ст. 10 ключовими аспектами стали:

- Релігійні символи на роботі: Суд справедливості постановив, що внутрішні правила компаній, які забороняють носіння будь-яких видимих релігійних чи політичних символів (наприклад, хіджаб), не обов'язково є дискримінацією, якщо роботодавець дотримується політики «нейтральності» щодо клієнтів. Проте це втручання має бути пропорційним.
- Міжнародний захист: ст. 10 Хартії відіграє вирішальну роль у справах біженців. Суд справедливості наголошує, що від особи не можна вимагати приховувати свою релігійну практику в країні походження, щоб уникнути переслідувань, оскільки право на публічне сповідання віри є невід'ємною складовою свободи релігії.

## Рішення Суду справедливості від 14 березня 2017 р., *G4S Secure Solutions (Achbita)*, C-157/15, EU:C:2017:203

**Обставини справи:** 12 лютого 2003 р. Саміра Ахбіта, мусульманка, була прийнята на роботу рецепціоністкою в компанію G4S — приватне підприємство, яке, серед іншого, надає послуги рецепції для клієнтів як у державному, так і в приватному секторах. На момент найму пані Ахбіти в G4S діяло неписане правило, що забороняло працівникам носити на робочому місці видимі символи своїх політичних, філософських або релігійних переконань. У квітні 2006 р. пані Ахбіта повідомила роботодавця про намір носити мусульманську хустку в робочий час. У відповідь керівництво G4S повідомило їй, що носіння хустки не допускатиметься, оскільки видиме носіння політичних, філософських або релігійних символів суперечить політиці нейтральності, яку G4S запровадила у відносинах зі своїми клієнтами. 12 травня 2006 р., після періоду відсутності на роботі через хворобу, пані Ахбіта повідомила роботодавця, що повернеться до роботи 15 травня і надалі носитиме мусульманську хустку. 29 травня 2006 р. рада трудового колективу G4S затвердила зміни до правил внутрішнього розпорядку, які набрали чинності 13 червня 2006 р. Вони передбачали, що «працівникам забороняється носити на робочому місці будь-які видимі символи своїх політичних, філософських або релігійних переконань та/або здійснювати будь-які обряди, що впливають із таких переконань». 12 червня 2006 р. пані Ахбіта була звільнена через її наполегливе бажання носити мусульманську хустку на роботі. Вона оскаржила це звільнення в бельгійських судах.

Касаційний суд Бельгії, до якого звернулися для вирішення справи, запитав у Суду справедливості тлумачення Директиви 2000/78/ЄС про рівне ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності. Суть питання полягала в тому, чи становить пряму дискримінацію заборона на носіння мусульманської хустки, що впливає із загального внутрішнього правила приватного підприємства.

**Правова позиція Суду справедливості:** У своєму рішенні Суд справедливості зазначив, по-перше, що згідно з Директивою «принцип рівного ставлення» означає відсутність будь-якої прямої або непрямой дискримінації за ознакою, зокрема, релігії. Хоча Директива не містить визначення «релігії», законодавець ЄС посилався на ст. 9 ЄКПЛ та на спільні конституційні традиції держав-членів, які були підтверджені в ст. 10 Хартії ЄС. Таким чином, поняття релігії слід тлумачити як таке, що охоплює як факт наявності релігійних переконань, так і свободу осіб сповідувати ці переконання публічно.

Суд справедливості встановив, що внутрішнє правило G4S стосується носіння видимих символів політичних, філософських або релігійних переконань і, отже, охоплює будь-які прояви таких переконань без розрізнення. Таким чином, правило однаково ставиться до всіх працівників підприємства, зокрема, вимагаючи від них загалом і без будь-якої диференціації одягатися нейтрально. З матеріалів справи не впливає, що це внутрішнє правило застосовувалося до пані Ахбіти інакше, ніж до інших працівників G4S. Відповідно, таке внутрішнє правило не запроваджує різниці у ставленні, яка безпосередньо ґрунтується на релігії або переконаннях для цілей Директиви.

Однак Суд зазначив, що не виключено, що національний суд може дійти висновку, що внутрішнє правило запроваджує різницю у ставленні, яка опосередковано ґрунтується на релігії або переконаннях, якщо буде встановлено, що зовні нейтральне зобов'язання, яке воно містить, насправді ставить осіб, які дотримуються певної релігії або переконань, у менш вигідне становище.

Проте така різниця у ставленні не вважатиметься непрямою дискримінацією, якщо вона виправдана легітимною метою, а засоби досягнення цієї мети є належними та необхідними. Підкреслюючи, що національний суд має виключну компетенцію визначати, чи відповідає внутрішнє правило цим вимогам, Суд справедливості надав відповідні вказівки.

Він ствердив, що бажання роботодавця продемонструвати імідж нейтральності перед своїми клієнтами як у державному, так і в приватному секторах є легітимним, зокрема там, де задіяні лише ті працівники, які контактують із клієнтами. Це бажання пов'язане зі свободою ведення бізнесу, визнаною в Хартії.

Крім того, заборона на видиме носіння символів політичних, філософських або релігійних переко-

нань є належним засобом для забезпечення належного застосування політики нейтральності, за умови, що ця політика проводиться послідовно та систематично. Національний суд повинен з'ясувати, чи встановила компанія G4S до звільнення пані Ахбіти загальну та недиференційовану політику в цьому питанні.

У цьому випадку також необхідно з'ясувати, чи поширюється заборона лише на тих працівників G4S, які взаємодіють із клієнтами. Якщо це так, заборона має вважатися суворо необхідною для досягнення переслідуваної мети.

Також слід з'ясувати, чи було можливо для G4S — з урахуванням притаманних підприємству обмежень і без накладення на G4S додаткового тягаря — запропонувати пані Ахбіті посаду, що не передбачає візуального контакту з клієнтами, замість її звільнення.

Тому Суд дійшов висновку, що заборона на носіння мусульманської хустки, яка впливає із внутрішнього правила приватного підприємства, що забороняє видиме носіння будь-яких політичних, філософських або релігійних символів на робочому місці, не становить прямої дискримінації за ознакою релігії або переконань.

Навпаки, така заборона може становити непрямую дискримінацію, якщо буде встановлено, що зовні нейтральне зобов'язання, яке вона накладає, насправді ставить осіб, які сповідують певну релігію, у менш вигідне становище. Однак така непрямая дискримінація може бути об'єктивно виправдана легітимною метою, наприклад, прагненням роботодавця дотримуватися політики нейтральності у відносинах із клієнтами, за умови, що засоби досягнення цієї мети є належними та необхідними. Перевірка цих умов покладається на Касаційний суд Бельгії.

### **Рішення Суду справедливості від 14 березня 2017 р., *Bougnoui*, C-188/15, EU:C:2017:204**

**Обставини справи:** До прийняття на роботу в компанію Micropole (приватне підприємство) Асма Бугнауї зустрілася з представником компанії на студентському ярмарку в жовтні 2007 р., який повідомив її, що носіння мусульманської хустки може стати проблемою під час контактів із клієнтами компанії. Коли пані Бугнауї прибула до Micropole 4 лютого 2008 р. для проходження стажування, вона була в бандані. Згодом вона носила мусульманську хустку на роботі. Після завершення стажування Micropole прийняла її на роботу з 15 липня 2008 р. на посаду інженера-проектувальника за безстроковим трудовим договором. Після скарги клієнта, до якого вона була направлена компанією Micropole, роботодавець підтвердив принцип необхідності нейтральності щодо своїх клієнтів і попросив її надалі не носити хустку. Пані Бугнауї заперечила і згодом була звільнена. Вона оскаржила своє звільнення в судах Франції.

Касаційний суд Франції, до якого звернулися для вирішення справи, запитав Суд справедливості, чи може готовність роботодавця врахувати побажання клієнта більше не отримувати послуги від працівника, який носить мусульманську хустку, вважатися «суттєвою та визначальною професійною вимогою» у розумінні Директиви.

**Правова позиція Суду справедливості:** У рішенні Суд справедливості насамперед зазначив, що з ухвали про преюдиціальний запит не зовсім зрозуміло, чи ґрунтується запит французького суду на встановленні факту прямої або непрямой дискримінації за ознакою релігії або переконань. Тому Касаційний суд Франції має з'ясувати, чи було звільнення пані Бугнауї засноване на недотриманні внутрішнього правила, яке забороняє видиме носіння символів політичних, філософських або релігійних переконань. Якщо це так, то цей суд має визначити, чи дотримані умови, викладені в рішенні у справі *Achbita*, тобто чи є різниця у ставленні, що впливає із зовні нейтрального внутрішнього правила, яке насправді ставить певних осіб у менш вигідне становище, об'єктивно виправданою реалізацією політики нейтральності, а також чи є вона належною та необхідною.

Натомість, якщо звільнення пані Бугнауї не ґрунтувалося на наявності такого внутрішнього пра-

вила, необхідно визначити, чи є готовність роботодавця врахувати побажання клієнта більше не отримувати послуги від працівника, який носить мусульманську хустку, виправданою для цілей ч. 1 ст. 4 Директиви. Згідно з цією нормою, держави-члени можуть передбачати, що різниця у ставленні не становить дискримінації, якщо через природу конкретної професійної діяльності або контекст, у якому вона здійснюється, відповідна характеристика становить суттєву та визначальну професійну вимогу, за умови, що мета є легітимною, а вимога — пропорційною.

Суд справедливості вказав, що лише за дуже обмежених обставин характеристика, пов'язана, зокрема, з релігією, може становити суттєву та визначальну професійну вимогу — поняття, яке стосується вимоги, об'єктивно зумовленої природою професійної діяльності або контекстом, у якому вона здійснюється, і не охоплює суб'єктивні міркування, такі як бажання роботодавця врахувати особливі побажання клієнта.

Таким чином, відповідь Суду полягає в тому, що готовність роботодавця врахувати побажання клієнта більше не отримувати послуги від працівника, який носить мусульманську хустку, не може вважатися суттєвою та визначальною професійною вимогою у розумінні Директиви.

**Висновки:** Внутрішнє правило підприємства, яке забороняє видиме носіння будь-яких політичних, філософських або релігійних символів, не становить прямої дискримінації. Однак, за відсутності такого правила, готовність роботодавця врахувати побажання клієнта більше не отримувати послуги від працівника, який носить мусульманську хустку, не може вважатися професійною вимогою.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 10 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 5 вересня 2012 р., *Y and Z*, об'єднані справи C-71/11 і C-99/11, EU:C:2012:518
- Рішення Суду справедливості від 2 грудня 2014 р., *A and Others*, об'єднані справи C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406
- Рішення Суду справедливості від 14 березня 2017 р., *Achbita (G4S Secure Solutions)*, C-157/15, EU:C:2017:20
- Рішення Суду справедливості від 14 березня 2017 р., *Bougnaoui and ADDH*, C-188/15, EU:C:2017:204
- Рішення Суду справедливості від 25 січня 2018 р., *F*, C-473/16, EU:C:2018:36
- Рішення Суду справедливості від 17 квітня 2018 р., *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257
- Рішення Суду справедливості від 29 травня 2018 р., *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties*, C-426/16, EU:C:2018:335
- Рішення Суду справедливості від 10 липня 2018 р., *Jehovan todistajat*, C-25/17, EU:C:2018:551
- Рішення Суду справедливості від 11 вересня 2018 р., *IR*, C-68/17, EU:C:2018:696
- Рішення Суду справедливості від 4 жовтня 2018 р., *Fathi*, C-56/17, EU:C:2018:803
- Рішення Суду справедливості від 17 грудня 2020 р., *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*, C-336/19, EU:C:2020:1031
- Рішення Суду справедливості від 15 липня 2021 р., *WABE*, об'єднані справи C-804/18 і C-341/19, EU:C:2021:594

## 52 Актуальність для України

Хоча ст. 35 Конституції України також гарантує свободу сповідання релігії, ст. 10 Хартії (через механізм ч. 3 ст. 52) впроваджує в українське правове поле жорсткий «європейський стандарт» обмежень. Будь-яке державне втручання в діяльність релігійних організацій повинно відповідати тесту на пропорційність, викладеному в ч. 2 ст. 9 ЄКПЛ. Це означає, що обмеження мають бути не лише законними, а й «необхідними в демократичному суспільстві». Це стає ключовим інструментом при розгляді справ, пов'язаних із діяльністю релігійних громад, чиї центри впливу знаходяться в країні-агресорі, забезпечуючи баланс між національною безпекою та індивідуальною свободою совісті.

Відмова від військової служби з міркувань совісті, передбачена ч. 2 ст. 10 Хартії є найбільш специфічним аспектом, який має пряме значення для України в умовах воєнного стану. На відміну від ЄКПЛ, Хартія прямо закріплює право на відмову від військової служби з міркувань совісті. Україна має підтримувати та розвивати дієвий механізм альтернативної (невійськової) служби. Стаття 10 вимагає, щоб процедура доведення своїх релігійних переконань не була принизливою та не створювала непереборних перешкод для особи.

Рішення у справах *Achbita* та *Bouagnaoui* задають стандарт для українських роботодавців: не можна звільнити працівника лише через носіння релігійного символу (наприклад, хустки чи хрестика), якщо на підприємстві немає заздалегідь встановленого, письмового та нейтрального правила про дрес-код.

Для України як держави, що надає притулок іноземцям, ст. 10 Хартії (разом із практикою у справах *Y and Z, Fathi*) визначає критерії оцінки загрози переслідування. Свобода релігії включає не лише право «вірити в душі», а й право на публічний прояв віри. Міграційні органи України не мають права відмовляти у статусі біженця особі, стверджуючи, що вона може просто «приховувати свою віру» в країні походження, щоб уникнути переслідувань. Таке приховування само по собі визнається порушенням суті права за ст. 10.

Крім того, ст. 10 захищає право на зміну релігії або відмову від неї (атеїзм, агностицизм). В умовах релігійного різноманіття України ст. 10 Хартії слугує гарантом того, що держава залишається нейтральною. Це важливо для запобігання міжконфесійним конфліктам та забезпечення прав меншин.

## Стаття 11

### Стаття 11 Свобода вираження поглядів та інформації

1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися власних поглядів, отримувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

1. Стаття 11 відповідає ст. 10 Європейської конвенції з прав людини, яка звучить так:  
«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися власних поглядів, отримувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам запроваджувати систему ліцензування радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. 2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».
2. Відповідно до ч. 3 ст. 52 Хартії, значення та обсяг цього права є такими самими, як і тих, що гарантовані ЄКПЛ. Таким чином, обмеження, які можуть бути накладені на нього, не можуть перевищувати тих, що передбачені в ч. 2 ст. 10 Конвенції, без шкоди для будь-яких обмежень, які право Співтовариства про конкуренцію може накладати на право держав-членів запроваджувати заходи з ліцензування, зазначені у третьому реченні ч. 1 ст. 10 ЄКПЛ.  
Частина 2 цієї статті розкриває наслідки частини 1 щодо свободи засобів масової інформації. Вона ґрунтується, зокрема, на практиці Суду справедливості щодо телебачення, особливо у справі C-288/89 (рішення від 25 липня 1991 року, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others* [1991] ECR I-4007), а також на Протоколі про систему публічного мовлення в державах-членах, що додається до Договору про заснування ЄС, та на Директиві Ради 89/552/ЄС (зокрема, на її сімнадцятому пункті преамбули).

## Коментар до ст. 11 Хартії

Стаття 11 Хартії є одним із наріжних каменів європейського демократичного устрою, оскільки вона не лише гарантує право на власну думку, а й створює правове поле для функціонування вільних медіа.

Частина 1 ст. 11 захищає три взаємопов'язані свободи:

1. право дотримуватися поглядів;
2. право отримувати інформацію;

## 3. право поширювати ідеї без втручання органів влади.

Обсяг захисту ст. 11 Хартії відповідає ст. 10 ЄКПЛ, проте Хартія може надавати ширші гарантії. Свобода стосується не лише прийнятних ідей, а й тих, що вражають, шокують або тривожать державу чи суспільство.

До змісту права входять також право на журналістську таємницю, право на мовчання та захист технічних засобів комунікації (інтернет, соціальні мережі).

На відміну від ЄКПЛ, Хартія прямо закріплює плюралізм ЗМІ як окремий інститут у ч. 2 ст. 11 Хартії. Це означає не лише відсутність цензури, а й позитивний обов'язок держави не допускати монополізації інформаційного простору. Плюралізм нерозривно пов'язаний із системою суспільного мовлення, яка має задовольняти культурні та соціальні потреби громади (Протокол № 29 до Договорів ЄС).

Здійснення свободи вираження поглядів пов'язане з «обов'язками та відповідальністю». Обмеження свободи законні лише якщо вони:

- передбачені законом;
- переслідують легітимну мету (нацбезпека, громадський порядок, захист репутації, охорона здоров'я);
- необхідні в демократичному суспільстві (критерій «нагальної суспільної потреби»).

Зверніть увагу, що судова практика ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС встановлює винятки з-під захисту: категорично відмовляє в захисті висловлюванням, що пропагують ненависть, антисемітизм, расизм або заперечують Голокост.

Стаття 11 тісно взаємозв'язана із іншими правами Хартії. Так, ст. 13 (свобода мистецтв і наук) є спеціальною нормою щодо ст. 11. Також свобода слова часто врівноважується правом на приватність (ст. 7) та захистом персональних даних (ст. 8). Наприклад, масове зберігання метаданих користувачів може бути визнано втручанням у свободу слова, оскільки це створює «ефект охолодження» для вільних дискусій (рішення C-293/12 та C-594/12 *Digital Rights Ireland*).

### Рішення Суду справедливості від 17 грудня 2015 р., *Société Neptune Distribution v Ministre de l'Économie et des Finances*, C-157/14, EU:C:2015:823

**Обставини справи:** Компанія *Neptune Distribution* продає та розповсюджує природні газовані мінеральні води «Saint-Yorre» та «Vichy Célestins». У 2009 р. французька адміністрація наказала *Neptune Distribution* видалити будь-які вказівки, що свідчать про низький або дуже низький вміст солі чи натрію в цих водах. Зокрема, це стосувалося таких тверджень: «St-Yorre містить лише 0,53 г солі (або хлориду натрію) на літр, тобто менше, ніж літр молока!!!», «Vichy Célestins містить лише 0,39 г солі на літр, що у 2–3 рази менше, ніж міститься в літрі молока». *Neptune Distribution* оскаржило це рішення.

Розглядаючи справу як суд останньої інстанції, Державна рада Франції запитала Суд справедливості, чи має вміст натрію в спірних водах розраховуватися виключно на основі хлориду натрію (кухонної солі), чи він також має розраховуватися на основі загальної кількості натрію в цих водах у всіх його формах (включаючи гідрокарбонат натрію). Споживач може бути введений в оману, якщо мінеральна вода описуватиметься як така, що має низький вміст натрію чи солі, або як така, що підходить для діти з низьким вмістом натрію, навіть якщо вона містить високий рівень гідрокарбонату натрію. Державна рада зазначила, що якщо гідрокарбонат натрію доведеться враховувати при розрахунку вмісту натрію, дистриб'ютори природних мінеральних вод можуть бути позбавлені можливості покладатися на інформацію, яка, тим не менш, є вірною, що може обмежити свободу ведення бізнесу, а також свободу вираження поглядів і реклами. Гідрокарбонат натрію може вва-

жатися менш шкідливим для здоров'я людини, ніж хлорид натрію, оскільки наразі немає наукових даних, які б підтверджували, що гідрокарбонат натрію спричиняє або посилює артеріальну гіпертензію так само і в тих самих пропорціях, що й кухонна сіль.

**Правова позиція Суду справедливості:** У рішенні Суд заявив, по-перше, що Регламент 1924/2006 щодо тверджень про поживну цінність та користь для здоров'я забороняє використання твердження «дуже низький вміст натрію/солі» щодо природних мінеральних та інших вод. Відповідно до Директиви 2009/54/ЄС про природні мінеральні води, твердження або вказівки, що свідчать споживачеві про низький вміст натрію чи солі у водах або про їхню придатність для дієти з низьким вмістом натрію, можуть використовуватися за умови, що загальний вміст натрію в усіх наявних хімічних формах в обох випадках становить менше 20 мг/л.

У зв'язку з цим Суд нагадав, що законодавець ЄС прагне забезпечити споживачам належну та прозору інформацію щодо вмісту натрію в питній воді. Оскільки натрій є компонентом різних хімічних сполук (таких як хлорид натрію та гідрокарбонат натрію), його кількість у природних мінеральних водах має визначатися з урахуванням загальної кількості, наявної у відповідних водах, незалежно від її хімічної форми. Таким чином, споживач може бути введений в оману, якщо упаковка, етикетки та реклама природних мінеральних вод свідчать про низький вміст натрію чи солі або про їхню придатність для дієти з низьким вмістом натрію, тоді як насправді вони містять 20 мг/л або більше натрію.

Щодо дійсності заборони розміщувати на упаковці, етикетках та в рекламі природних мінеральних вод будь-які твердження або вказівки про низький вміст хлориду натрію або кухонної солі, що може ввести споживача в оману щодо загального вмісту натрію у відповідних водах, Суд вважає, що вона є виправданою та пропорційною, оскільки споживачам необхідно мати максимально точну та прозору інформацію для забезпечення захисту здоров'я людини в ЄС. Ризик для здоров'я людини, спричинений високим рівнем споживання натрію в різних хімічних сполуках, зокрема в гідрокарбонаті натрію, не може бути виключений з упевненістю, тому принцип обережності виправдовує вжиття заходів, що обмежують основоположні права.

**Висновок:** Суд підтвердив, що ст. 11 Хартії поширюється на комерційну інформацію, включаючи рекламні гасла. Це означає, що будь-яке обмеження маркування (наприклад, заборона писати «низький вміст солі») технічно є втручанням у свободу вираження поглядів та свободу ведення бізнесу. При цьому Суд справедливості встановив, що свобода поширення інформації та реклами не є абсолютною і може бути обмежена заради захисту здоров'я споживачів. Навіть якщо інформація є фактично правильною (як-от вміст хлориду натрію), вона може бути заборонена, якщо вона вводить споживача в оману щодо загального впливу на здоров'я. При цьому обмеження є законним, якщо воно: передбачене законом, поважає суть права, відповідає принципу пропорційності, служить цілям загального інтересу (захист здоров'я, прав споживачів).

## **Рішення Загального суду від 27 липня 2022 р., *RT France v Council*, T-125/22, EU:T:2022:483 (Велика палата)**

**Обставини справи:** Після повномасштабного вторгнення РФ в Україну Рада ЄС запровадила санкції (Рішення 2022/351 та Регламент 2022/350), які тимчасово заборонили мовлення певним російським державним медіа, включаючи *RT France*. Позивач вимагав анулювати ці акти, стверджуючи, що вони порушують фундаментальні права.

**Правова позиція Загального суду:** Суд підтвердив, що Рада ЄС мала повноваження прийняти такі заходи в межах Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП). Аргумент Загального суду базувався на тому, що пропагандистські кампанії є частиною «арсеналу сучасної війни». Захист публічного порядку та безпеки ЄС від дезінформації є легітимною метою СЗБП. Суд відхилив аргумент позивача, що санкції проти ЗМІ може накладати лише національний регулятор (наприклад, *Arcom* у Франції).

*RT France* стверджувала, що рішенням Ради ЄС було порушено їх право на захист та право бути почутим (ст. 47 Хартії), оскільки їх не заслухали перед введенням санкцій. Загальний суд виніс рішення, що у ситуаціях надзвичайної терміновості (початок повномасштабного вторгнення РФ) Рада ЄС може вводити обмеження без попереднього слухання. Ефективність санкцій залежить від ефекту несподіванки та негайного застосування. Крім того, позивач міг висловити свою позицію в суді, що забезпечило право на судовий захист.

Стосовно свободи вираження поглядів за ст.11 Хартії Загальний суд застосував чотирирівневий тест обмеження прав (відповідно до ч. 1 ст. 51 Хартії):

1. Встановлення законом: Обмеження передбачені первинним та вторинним правом ЄС.
2. Повага до суті права: Суд зазначив, що заборона мовлення є тимчасовою та оборотною. Співробітникам *RT France* не заборонялося проводити дослідження чи інтерв'ю без трансляції.
3. Легітимна мета: Захист демократичного устрою ЄС від систематичної маніпуляції фактами з боку держави-агресора.
4. Пропорційність: Суд визнав, що менш суворі заходи (наприклад, попереджувальні титри) були б неефективними проти масованої дезінформації.

Загальний суд прийняв докази Ради ЄС щодо того, що *RT France* вела пропаганду війни. Це були доведені факти того, що у програмах вторгнення називалося «спеціальною операцією» або «захисною дією», використовувався термін «геноцид на Донбасі», створювався наратив, що Україна є «маріонеткою НАТО».

**Висновок Загального суду:** Пропаганда війни, яка суперечить міжнародному праву та Статуту ООН, не підпадає під захист свободи слова. Вона становить загрозу безпеці, яка переважає право медіа на трансляцію.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 11 Хартії ЄС

- Рішення Суду справедливості від 17 грудня 2015 р., *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823
- Рішення Суду справедливості від 22 січня 2013 р., *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28
- Рішення Суду справедливості від 13 травня 2014 р., *Google Spain and Google*, C-131/12, EU:C:2014:317
- Рішення Суду справедливості від 24 листопада 2011 р., *Scarlet Extended*, C-70/10, EU:C:2011:771
- Рішення Суду справедливості від 16 лютого 2012 р., *SABAM*, C-360/10, EU:C:2012:85
- Рішення Суду справедливості від 21 липня 2011 р., *Tele 5*, C-471/10, EU:C:2011:514
- Рішення Суду справедливості від 4 травня 2016 р., *Philip Morris Brands and Others*, C-547/14, EU:C:2016:325
- Рішення Загального суду від 27 липня 2022 р., *RT France v Council*, T-125/22, EU:T:2022:483

## Актуальність для України

Значення ст. 11 Хартії ЄС для України в процесі європейської інтеграції є стратегічним. Вона не лише захищає право кожного на власну думку, а й встановлює жорсткі вимоги до держави щодо прозорості та медіаплюралізму.

Для України, яка перебуває в стані війни, ст. 11 Хартії (у поєднанні з ч. 2 ст. 10 ЄКПЛ) надає чіткий алгоритм: будь-яке обмеження свободи слова (наприклад, у сфері національної безпеки) має бути пропорційним. Стаття 11 вимагає, щоб обмеження були не лише «законними», а й «необхідними в демократичному суспільстві».

На відміну від багатьох інших документів, Хартія прямо закріплює повагу до плюралізму засобів масової інформації. Це вимагає від України продовження реформ, спрямованих на запобігання надмірній концентрації медіавласності в руках окремих осіб.

Як показує справа *Neptune Distribution* (C-157/14), ст. 11 захищає і комерційну комунікацію бізнесу. Для українського бізнесу це означає захист права поширювати рекламу та інформацію про свої товари. Однак це право обмежене інтересами здоров'я споживачів. Українські суди, орієнтуючись на ст. 11, мають балансувати між правом компанії на рекламу та правом громадян отримувати повну й правдиву інформацію про продукти (особливо в медичній та харчовій сферах).

Свобода інформації за ст. 11 включає право на отримання відомостей. Це посилює вимоги до українських державних органів щодо відкритості реєстрів та прозорості прийняття рішень. Відмова у наданні інформації без належного обґрунтування (згідно з тестом на пропорційність) може розглядатися як порушення ст. 11 Хартії.

## Стаття 12

### Стаття 12

#### Свобода зібрань та об'єднань

1. Кожен має право на свободу мирних зібрань та свободу об'єднання на всіх рівнях, зокрема у політичних, профспілкових та цивільних питаннях, що передбачає право кожного створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.
2. Політичні партії на рівні Союзу сприяють вираженню політичної волі громадян Союзу.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

1. Частина 1 цієї статті відповідає ст. 11 ЄКПЛ, яка звучить так:  
«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.
2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, крім тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави».

Значення положень ч. 1 є таким самим, як і в ЄКПЛ, але їхній обсяг є ширшим, оскільки вони застосовуються на всіх рівнях, включаючи європейський рівень. Відповідно до ч. 3 ст. 52 Хартії, обмеження цього права не можуть перевищувати тих, що вважаються легітимними згідно з ч. 2 ст. 11 ЄКПЛ.

2. Це право також ґрунтується на ст. 11 Хартії Співтовариства про основоположні соціальні права працівників.
3. Частина 2 цієї статті відповідає ч. 4 ст. 10 Договору про Європейський Союз.

## Коментар до ст. 12 Хартії

Стаття 12 Хартії, яка гарантує свободу зібрань та об'єднань є ключовою для функціонування плюралістичної демократії та тісно переплетена зі свободою вираження поглядів (ст. 11) та свободою совісті (ст. 10).

Стаття 12 Хартії відповідає ст. 11 ЄКПЛ. Згідно з ч. 3 ст. 52 Хартії, їхнє значення є ідентичним, проте обсяг захисту в ЄС є ширшим, оскільки охоплює не лише національний, а й наднаціональний рівень (рівень ЄС).

Свобода зібрань та об'єднань забезпечує участь громадян у демократичному процесі, створює форум для публічних дебатів та є інструментом соціальної згуртованості. Окрім негативного обов'язку (не втручатися), держава має позитивне зобов'язання - забезпечувати ефективну реалізацію цих прав, зокрема захищати учасників зібрань від нападів опонентів.

Статтю захищаються лише зібрання без насильницьких намірів. Спорадичні акти насильства з боку окремих осіб не позбавляють права на зібрання інших мирних учасників. Право поширюється на демонстрації, ходи, марші, пікети, сидячі страйки та тривалі захоплення будівель, незалежно від їхньої мети (політичної, релігійної чи культурної). У разі негайної реакції на подію право на спонтанне зібрання може переважати над обов'язком попереднього повідомлення влади.

У контексті ст. 12 термін «об'єднання» тлумачиться автономно від національного права. Ключовим елементом є можливість створення юридичних осіб для спільної діяльності. До складових свободи об'єднання відноситься:

- Створення та вступ до об'єднань (позитивний аспект).
- Право вільно вийти з об'єднання або не вступати до нього (негативний аспект).
- Право організації самостійно визначати свої внутрішні правила та умови членства.

Особливою формою об'єднання для захисту інтересів працівників, де втручання держави є найбільш обмеженим, є профспілки

Частина 2 ст. 12 Хартії прямо виокремлює роль політичних партій на рівні Союзу як інструменту формування європейської політичної свідомості (це відповідає ч. 4 ст. 10 ДЄС). Партії є ланкою між громадянином і владою. Їх розпуск або відмова в реєстрації є найбільш радикальним втручанням, яке вимагає доведення «нагальної суспільної потреби» (наприклад, реальної загрози демократичному ладу).

Будь-яке втручання (заборона, розгін зібрання, примусовий розпуск партії) має відповідати трьом критеріям:

1. Законність: Втручання передбачене чітким та доступним законом.

2. Легітимна мета: Захист нацбезпеки, громадського порядку, здоров'я чи прав інших осіб.
3. Необхідність у демократичному суспільстві: Втручання має бути пропорційним. Для політичних партій умови найбільш суворі: загроза демократії повинна бути неминучою та підтвердженою доказами.

### Рішення Суду справедливості від 9 грудня 1997 р., *Commission v France*, C-265/95, EU:C:1997:595

**Обставини справи:** Протягом більш ніж десяти років (з 1980-х і особливо інтенсивно у 1993–1995 роках) французькі фермери проводили агресивні акції протесту проти імпорту сільськогосподарської продукції (зокрема полуниці з Іспанії та помідорів з Італії). Протестувальники перехоплювали вантажівки на автомагістралях, знищували товар (викидали фрукти на дорогу), погрожували водіям, спалювали транспортні засоби та здійснювали напади на оптові склади, що торгували імпортовою продукцією.

Французька поліція та жандармерія часто були присутні на місці подій, але не втручалися, не проводили арештів і не притягали винних до відповідальності. У деяких випадках правоохоронці просто спостерігали за знищенням товару. Уряд аргументував свою пасивність тим, що втручання сили могло спровокувати ще масштабніші заворушення, а самі акції є вираженням свободи зібрань та протесту громадян, які перебувають у скрутному економічному становищі.

Європейська комісія звернулася до Суду справедливості, стверджуючи, що Франція порушила свої зобов'язання за Договором про заснування ЄС, не вживши належних заходів для припинення перешкод вільному руху товарів.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд постановив, що стаття 30 Договору (нині ст. 34 ДФЕС) забороняє не лише державні акти, що обмежують торгівлю, а й бездіяльність держави щодо перешкод, створених приватними особами. Держави-члени мають позитивний обов'язок вживати всіх необхідних і пропорційних заходів для забезпечення вільного руху товарів на своїй території. Факт тривалої бездіяльності (більше 10 років) свідчить про системне невиконання цього обов'язку.

Суд визнав право на протест, але наголосив, що воно не є абсолютним. Коли протести перетворюються на акти насильства та масового знищення майна, держава не може виправдовувати свою пасивність повагою до свободи зібрань. Хоча держави мають право обирати методи підтримання порядку, цей коридор розсуду не дозволяє їм повністю утримуватися від дій, якщо ці дії необхідні для функціонування внутрішнього ринку ЄС.

**Висновки:** Суд визнав Францію винною у порушенні права ЄС. Це рішення встановило принцип, що свобода зібрань закінчується там, де починається насильство та системне порушення фундаментальних економічних свобод.

### Рішення Суду справедливості від 12 червня 2003 р., *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333

**Обставини справи:** Організація із захисту довкілля Transitforum Austria Tirol організувала демонстрацію з 12 по 13 червня 1998 р. на автостраді Бреннер, щоб привернути увагу громадськості до проблем, спричинених зростанням інтенсивності руху на цьому маршруті, та закликати австрійську владу вжити коригувальних заходів. 15 травня 1998 р. вона належним чином поінформувала компетентні адміністративні органи (Bezirkshauptmannschaft в Інсбруці) та медіа про демонстрацію, які передали цю інформацію австрійським, німецьким та італійським учасникам дорожнього руху. Ця демонстрація, яку австрійська влада визнала законною з точки зору національного права, пройшла

мирно в призначену дату і спричинила повне перекриття автостради Бреннер для дорожнього руху на 30 годин.

Компанія *Schmidberger*, що спеціалізується на перевезеннях між Італією та Німеччиною, звернулася до австрійських судів із позовом про стягнення збитків з Австрії, яку вона вважала відповідальною за обмеження вільного руху товарів, що суперечить праву Співтовариства. Компанія вимагала відшкодування в розмірі 140 000 австрійських шилінгів (10 174,20 євро), оскільки п'ять її вантажних автомобілів були заблоковані на чотири дні поспіль (день перед демонстрацією був державним святом, а два наступні дні припали на вихідні, протягом яких вантажівкам, як правило, заборонено рух).

Вищий регіональний суд Інсбрука, розглядаючи справу, наголосив на необхідності врахування вимог права Співтовариства. Зокрема, на його думку, необхідно визначити, чи вимагає принцип вільного руху товарів від держав-членів забезпечувати вільний доступ до основних магістральних шляхів і чи переважає це зобов'язання над основоположними правами, включаючи свободу вираження поглядів та зібрань, про які йдеться в цій справі. Саме з цього приводу суд звернувся за роз'ясненнями до Суду справедливості.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд насамперед зазначив, що вільний рух товарів є одним із основоположних принципів Співтовариства, і будь-які обмеження цієї свободи між державами-членами мають бути усунені. Якщо держава-член утримується від вжиття заходів, необхідних для подолання перешкод у внутрішньосоюзній торгівлі, вона може бути притягнута до відповідальності, навіть якщо ці перешкоди не були спричинені державою безпосередньо, а стали результатом дій приватних осіб (як це було у Франції у 1997 р. - ситуація справи *Commission v France*, C-265/95).

Суд підкреслив, що це зобов'язання є тим більш суттєвим, коли йдеться про магістральний шлях першочергового значення, такий як автострада Бреннер, що є одним з основних комунікаційних зв'язків між Північною Європою та північчю Італії. Отже, той факт, що Австрія не заборонила демонстрацію, яка перекрила цю автостраду майже на 30 годин, є обмеженням внутрішньосоюзної торгівлі товарами в межах Союзу і, в принципі, є несумісним із правом Співтовариства, якщо для такого обмеження немає об'єктивного виправдання.

На думку Суду, при оцінці того, чи може така перешкода вільному руху бути виправданою, необхідно взяти до уваги мету, якою керувалися національні органи влади при наданні дозволу: у цьому випадку — повагу до основоположних прав демонстрантів на свободу вираження поглядів та свободу зібрань, гарантованих Конституцією Австрії та ЄКПЛ, дотримання яких забезпечує Суд справедливості. Суд вважає за необхідне в такій ситуації зважити задіяні інтереси — захист свободи вираження поглядів та зібрань, з одного боку, та дотримання вільного руху товарів, з іншого — і, враховуючи конкретні фактори справи, вирішити, чи було досягнуто справедливого балансу між цими інтересами.

Суд зазначає, що ця ситуація зовсім не схожа на ту, яка була предметом рішення проти Франції за невиконання зобов'язань у 1997 р. Навпаки, демонстранти здійснювали свої права на вираження поглядів та зібрання мирно і в межах закону, вони подбали про те, щоб вчасно попередити зацікавлених учасників дорожнього руху по обидва боки кордону, і вони заблокували доступ до єдиного маршруту, лише один раз і на обмежений період. Це дало змогу австрійській владі, своєю чергою, поширити інформацію та вжити супутніх заходів для максимально можливого обмеження перебоїв у дорожньому русі (наприклад, шляхом встановлення альтернативних маршрутів). Враховуючи широку свободу розсуду, яка повинна бути надана національним органам влади в цьому питанні, вони мали розумні підстави дійти висновку, що легітимна мета демонстрації не могла бути досягнута заходами, які менше обмежували б торгівлю в Співтоваристві. Суд справедливості таким чином встановив, що дозвіл на проведення цієї демонстрації забезпечив справедливий баланс між захистом основоположних прав демонстрантів та вимогами вільного руху товарів. Отже, не можна стверджувати, що австрійська влада вчинила порушення права Співтовариства, яке могло б призвести до відповідальності держави-члена.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 12 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2007 р. *Laval*, C-341/05, EU:C:2007:809
- Рішення Суду справедливості від 11 грудня 2007 р. *Viking*, C-438/05, EU:C:2007:772
- Рішення Суду справедливості від 12 червня 2003 р. *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333
- Рішення Суду справедливості від 9 грудня 1997 р. *Commission v France*, C-265/95, EU:C:1997:595

## Актуальність для України

Практика Суду справедливості ЄС може слугувати орієнтиром для України. Так, у праві ЄС свобода об'єднання включає право отримувати фінансування, зокрема транскордонне. Справа C-78/18 *Commission v Hungary* показала, що, наприклад, обмеження іноземного фінансування НУО порушує ст. 12 Хартії. Тож будь-які законодавчі ініціативи щодо посиленого контролю за громадськими організаціями будуть оцінюватися Єврокомісією через призму ст. 12.

Питання заборони та розпуску політичних партій є надзвичайно гострим для України через діяльність проросійських партій. За стандартами ЄС розпуск партії є «останнім засобом». Стаття 12 вимагає наявності «неминучої небезпеки» для демократичного ладу, тож українські суди мають аргументувати свої рішення конкретними доказами підривної діяльності.

Євроінтеграція вимагає посилення ролі профспілок. Реформування трудового законодавства в Україні часто критикується за послаблення прав працівників. Стаття 12 Хартії захищає право на створення профспілок для захисту інтересів. Будь-яка лібералізація трудових відносин не повинна нівелювати право на колективний захист, що закріплено у Хартії.

## Стаття 13

### Стаття 13 Свобода мистецтв і наук

Мистецтва та наукові дослідження є вільними від будь-яких обмежень. Академічна свобода поважається.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Це право виводиться насамперед із права на свободу думки та вираження поглядів. Воно має здійснюватися з дотриманням ст. 1 і може підлягати обмеженням, дозволеним ст. 10 ЄКПЛ.

## Коментар до ст. 13 Хартії

Стаття 13 Хартії основоположних прав ЄС є автономною гарантією інтелектуальної свободи. Вона фактично виступає як *lex specialis* щодо свободи вираження поглядів (ст. 11), надаючи специфічний захист творчій та науковій діяльності.

Стаття 13 Хартії прямо виокремлює три взаємопов'язані, але автономні сфери:

- Свобода художньої творчості: охоплює право на створення, набуття та поширення художніх творів.
- Свобода наукових досліджень: захищає науковий пошук від неправомірного втручання.
- Академічна свобода: спеціальна гарантія для науково-педагогічної діяльності, що реалізується переважно в університетському середовищі.

Хоча в ЄКПЛ немає окремої статті про науку чи мистецтво, Хартія виводить ці права зі свободи думки та вираження поглядів (ст. 9 та 10 ЄКПЛ). Оскільки ст. 13 Хартії базується на свободі слова, до неї застосовуються обмеження, передбачені ч. 2 ст. 10 ЄКПЛ. Це означає, що творчість і наука можуть бути обмежені законом в інтересах нацбезпеки, громадського порядку чи захисту прав інших осіб.

Суд справедливості у своїй практиці постановив, що свобода мистецтв дозволяє публічний обмін ідеями, але вона має бути збалансована з правом інтелектуальної власності (ч. 2 ст. 17 Хартії). Крім того, свобода мистецтва не звільняє автора від обов'язків перед суспільством. Кожен митець чи науковець повинен адаптуватися до ринкових умов та поважати власність інших, проте Хартія захищає саме право на «художню трансформацію» та незалежний науковий пошук.

Важливо, що роз'яснення до Хартії прямо пов'язують ст. 13 зі ст. 1 (Людська гідність), що особливо важливо для наукових досліджень у сфері біології та медицини.

Тривалий час ст. 13 Хартії залишалася «сплячою» нормою, проте за останні роки Суд справедливості ЄС виніс кілька знакових рішень, які перетворили її на реальний інструмент захисту.

### **Рішення Суду справедливості від 29 липня 2019 р., *Pelham GmbH and Others v Ralf Hütter and Florian Schneider-Esleben*, C-476/17, EU:C:2019:624**

**Обставини справи:** У 1977 р. німецький гурт *Kraftwerk* випустив композицію «Metall auf Metall». Через 20 років музичний продюсер Мозес Пелхам використав двосекундний фрагмент ритму (семпл) з цієї пісні, дещо його змінив і вставив у свою композицію «Nur mir». Учасники гурту *Kraftwerk* (Ральф Гюттер) подали позов про порушення їхніх прав як виробників фонограм. Вони стверджували, що навіть крихітний фрагмент не може бути використаний без дозволу. Зрештою, справа потрапила до Федерального конституційного суду Німеччини шляхом подання конституційної скарги Мозесом Пелхамом. Він стверджував, що вимога про отримання попереднього дозволу на семплювання порушує його право на свободу мистецтва згідно з Основним законом Німеччини. Федеральний конституційний суд дійшов висновку, що німецькі суди дійсно не врахували право Пелхама на свободу мистецтва належним чином, і повернув справу до Федерального верховного суду Німеччини, який, своєю чергою, направив шість запитань до Суду справедливості:

1. чи є семплювання порушенням прав виробників фонограм;
2. чи є уривок фонограми «копією» цієї фонограми для цілей Директиви про право оренди та позички;
3. чи є допустимими згідно з правом ЄС національні норми, подібні до німецького положення про «вільне використання»;
4. чи охоплюється семплювання винятком щодо цитування (винятки та обмеження — E&L);
5. якими є межі свободи для національної імплементації винятків та обмежень у цьому аспекті;
6. та як у цьому контексті можуть бути враховані основоположні права, закріплені в Хартії ЄС.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд чітко зазначив, що техніка семплювання є формою мистецького вираження, яка захищається ст. 13 Хартії. Це не просто копіювання, а створення нового творчого продукту, якщо такі семпли стають невпізнаними для слуху. Цей результат досягається шляхом збалансування різних основоположних прав Хартії ЄС: з одного боку — права власності правовласників (ч. 2 ст. 17), а з іншого — свободи мистецької творчості семплера (ст. 13, яка сама по собі є проявом свободи вираження поглядів згідно зі ст. 11 Хартії та ч. 1 ст. 10 ЄКПЛ). На думку Суду, тлумачення, яке дозволило б правовласникам перешкоджати цій формі мистецького вираження щодо дуже коротких семплів, не змогло б забезпечити справедливий баланс між задіяними основоположними правами.

Суд справедливості розглянув баланс між свободою мистецтв і правом власності в межах сфери застосування ст. 2 Хартії. Він виступив за таке застосування права, яке залишає «простір для подиху» (breathing space) для семплювання у випадках, що не конкурують з економічними інтересами правовласників. Це означає, що спірне виключне право має бути обмежене лише тими семплами, які можна впізнати в новому творі. Отже, видається неважливим, чи становить семпл істотну частину оригінального фонозапису, чи ні; натомість значення має те, як семпл інтегрується в новий твір. Суд також зазначив, що семплювання не може вважатися «цитуванням», якщо твір, з якого взято фрагмент, неможливо ідентифікувати.

### Рішення Суду справедливості від 18 червня 2020 р., *Commission and Sweden v Hungary*, C-78/18, EU:C:2020:476

**Обставини справи:** У 2017 р. Угорщина прийняла зміни до закону про вищу освіту. Нові правила встановили жорсткі вимоги для іноземних університетів, що працюють в країні. Були встановлені наступні вимоги: 1. Наявність міжнародного договору між урядом Угорщини та країною походження університету (у даному випадку — США); 2. Обов'язкове здійснення освітньої діяльності у країні походження (тобто університет не міг існувати лише в Угорщині, він мав реально викладати і в США). Ці норми поставили під загрозу існування Центральноєвропейського університету (CEU) в Будапешті, який фактично був змушений перенести більшість своїх програм до Відня.

Європейська комісія звернулася до Суду справедливості, стверджуючи, що ці вимоги порушують зобов'язання Угорщини в межах СОТ (ГАТТ), а також фундаментальні свободи ЄС та Хартію.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд дослідив, чи відповідають вимоги, запроваджені Законом про вищу освіту 2017 р., статтям 13, 14(3) та 16 Хартії. Суд насамперед зазначив, що Угорщина була пов'язана Хартією щодо спірних положень, оскільки, з одного боку, виконання її зобов'язань за міжнародною угодою, яка є невід'ємною частиною права ЄС (такою як ГАТТ), а з іншого — обмеження, накладені цими положеннями на основоположні свободи, є частиною імплементації права ЄС у розумінні ч. 1 ст. 51 Хартії.

Суд підкреслив стосовно діяльності вищих навчальних закладів, що академічна свобода має не лише індивідуальний вимір, оскільки вона пов'язана зі свободою вираження поглядів і, зокрема у сфері досліджень, зі свободами комунікації, дослідження та поширення отриманих результатів, а й інституційний та організаційний вимір, який відображається в автономії цих закладів. Суд постановив, що спірні заходи здатні поставити під загрозу академічну діяльність відповідних іноземних вищих навчальних закладів на території Угорщини і, отже, позбавити відповідні університети автономної інфраструктури, необхідної для проведення наукових досліджень та здійснення освітньої діяльності; як наслідок, ці заходи були такими, що обмежують академічну свободу, захищену статтею 13 Хартії.

Крім того, заснування таких інституцій охоплюється ч. 3 ст. 14 та ст. 16 Хартії, і з причин, подібних до щойно викладених, спірні заходи становлять втручання в права, закріплені в цих положеннях. Оскільки різні факти втручання не могли бути виправдані згідно з ч. 1 ст. 52 Хартії, Суд постановив, що Угорщина не дотрималася вищезазначених положень Хартії.

Суд відкинув аргументи Угорщини про захист громадського порядку та запобігання шахрайству. Він зазначив, що вимога здійснювати діяльність у країні походження є надмірною та не сприяє досягненню заявлених цілей.

**Висновок:** Угорщина не виконала свої зобов'язання за правом ЄС. Це рішення стало потужним сигналом про те, що академічна свобода є невід'ємною частиною цінностей ЄС і підлягає судовому захисту.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 13 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 6 жовтня 2020 р. *European Commission v Hungary*, C-66/18, EU:C:2020:792.
- Рішення Суду справедливості від 29 липня 2019 р., *Pelham GmbH and Others v Ralf Hütter and Florian Schneider-Esleben*, C-476/17, EU:C:2019:624.
- Рішення Суду справедливості від 14 квітня 2026 р., *Pelham (Concept of 'pastiche')*, C-590/23, EU:C:2026:290.
- Рішення Суду справедливості від 18 червня 2020 р. *Commission and Sweden v Hungary*, C-78/18, EU:C:2020:476.
- Рішення Суду справедливості від 16 лютого 2022 р., *Hungary v Parliament and Council*, C-156/21, EU:C:2022:97
- Рішення Суду справедливості від 18 жовтня 2011 р., *Oliver Brüstle v Greenpeace e.V.*, C-34/10, EU:C:2011:669.

## Актуальність для України

Стаття 13 Хартії нормативно закріплює автономію інтелектуальної та творчої діяльності, визначаючи, що «мистецтва та наукові дослідження є вільними від будь-яких обмежень», а «академічна свобода поважається». Для правової доктрини України імплементація цієї норми має фундаментальне значення у кількох вимірах.

### 1. Співвідношення свободи творчості та прав інтелектуальної власності

Стаття 13 відіграє роль коригуючого механізму у спорах щодо об'єктів авторського та суміжних прав, особливо у цифрову епоху. У рішенні *Pelham* (C-476/17) Суд встановив, що свобода мистецького вираження може обмежувати виключні права правовласників (ст. 17 Хартії), якщо йдеться про створення нових, трансформаційних творів. Це стимулює перехід від жорсткого протекціонізму до гнучкого балансування інтересів у сфері інтелектуальної власності, що сприяє розвитку креативних індустрій та інноваційних технологій.

### 2. Академічна свобода та університетська автономія включає право вищих навчальних закладів на автономну інфраструктуру, організаційну незалежність та самоврядність. Це кореспондує з положеннями ст. 42 Конституції України та Закону «Про вищу освіту», проте Хартія посилює захист від дискреційних втручань держави у навчальні плани та кадрову політику університетів, що є критичним для забезпечення високих стандартів вищої освіти.

## Стаття 14

### Стаття 14 Право на освіту

1. Кожен має право на освіту, а також на доступ до професійного навчання та безперервної освіти.
2. Це право включає можливість отримання безкоштовної обов'язкової освіти.
3. Свобода заснування навчальних закладів з належним дотриманням демократичних принципів, а також право батьків забезпечувати освіту та навчання своїх дітей відповідно до їхніх релігійних, філософських та педагогічних переконань поважаються згідно з національними законами, що регулюють здійснення такої свободи та права.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

1. Ця стаття ґрунтується на спільних конституційних традиціях держав-членів та на статті 2 Протоколу № 1 до ЄКПЛ, яка звучить так:

«Нікому не може бути відмовлено в праві на освіту. Держава при виконанні будь-яких функцій, узятих на себе у сфері освіти і навчання, поважає право батьків забезпечувати таку освіту і навчання відповідно до їхніх власних релігійних і філософських переконань».

Було визнано доцільним поширити це право на професійне навчання та безперервну освіту (див. пункт 15 Хартії Співтовариства про основоположні соціальні права працівників та ст. 10 Соціальної хартії) і додати принцип безкоштовної обов'язкової освіти. У такому формулюванні останній принцип лише передбачає, що стосовно обов'язкової освіти кожна дитина має можливість відвідувати заклад, який пропонує безкоштовне навчання. Це не вимагає, щоб усі заклади, які надають освіту, зокрема приватні, були безкоштовними. Це також не виключає необхідності оплати певних специфічних форм освіти, якщо держава вживає заходів щодо надання фінансової компенсації. У тій мірі, в якій Хартія застосовується до Союзу, це означає, що у своїй політиці у сфері професійного навчання Союз повинен поважати безкоштовну обов'язкову освіту, але це, звісно, не створює нових повноважень. Щодо права батьків, воно повинно тлумачитися в поєднанні з положеннями ст. 24 (Права дитини).

2. Свобода заснування державних або приватних навчальних закладів гарантується як один із аспектів свободи ведення бізнесу, але вона обмежена дотриманням демократичних принципів і здійснюється відповідно до порядку,

## Коментар до ст. 14 Хартії

Стаття 14 Хартії, яка закріплює право на освіту, базується на ст. 2 Першого протоколу до ЄКПЛ, але пропонує значно ширший обсяг захисту, адаптований до сучасних соціально-економічних реалій Союзу. Вона прямо гарантує не лише доступ до початкової, а й до професійної та вищої освіти.

При цьому важливо розуміти, що освітня політика залишається у сфері компетенції держав-членів, а ЄС виконує лише допоміжну функцію, встановлюючи загальні правила співпраці та цілі професійного навчання. У цій сфері ЄС частіше за все видає акти м'якого права через відсутність жорсткої компетенції.

Ключовим стандартом у праві на освіту є недопустимість дискримінації. Право на освіту має бути доступним для всіх, включаючи іноземців, дітей, що перебувають у країні нелегально, та осіб з інвалідністю (пріоритет інклюзії над спеціалізованими закладами).

Кожна держава зобов'язана забезпечити безкоштовну обов'язкову освіту в шкільних закладах. Це не заперечує існування платних приватних закладів, але створює безумовний державний мінімум.

Хартія регулює це право, оскільки воно набирає транскордонний вимір через свободу пересування працівників (Регламент 492/2011), яка вимагає, щоб діти громадян ЄС мали доступ до освіти в приймаючій державі на тих самих умовах, що й місцеві громадяни. Практичні труднощі не можуть бути виправдані для непрямой дискримінації.

Частина 3 ст. 14 Хартії закріплює право засновувати державні та приватні навчальні заклади на основі демократичних принципів. Це вважається *lex specialis* до загальної свободи підприємництва (ст. 16 Хартії). Держава повинна поважати релігійні, філософські та педагогічні переконання батьків. При цьому батьки не мають права вимагати повної відповідності державної програми їхнім поглядам. Так, держава може включати релігійні чи філософські предмети в програму за умови, що викладання є об'єктивним, критичним та плюралістичним. Плюралізм забезпечується правом батьків звільнити дитину від відвідування таких занять.

Невід'ємним аспектом права на освіту в межах ЄС є механізм визнання професійних кваліфікацій (Директива 2005/36/ЄС). Це забезпечує реальну мобільність фахівців на внутрішньому ринку.

### Рішення Суду справедливості від 13 лютого 1985 р., *Gravier v City of Liège*, 293/83, EU:C:1985:69

**Обставини справи:** Франсуаза Грав'є, громадянка Франції, приїхала до Бельгії для вивчення мистецтва стрипів (коміксів) в Академії мистецтв міста Льеж. Від неї, як від іноземки, зажадали сплатити спеціальний реєстраційний внесок, який не стягувався з бельгійських студентів. Влада Бельгії стверджувала, що освіта не підпадає під сферу дії Договору про заснування ЄЕС (на той час аналог ДФЄС), оскільки вона є питанням соціальної та культурної політики держав-членів, а не економічною діяльністю.

Льєзький суд першої інстанції звернувся до Суду справедливості з питанням: чи є стягнення такого внеску з громадян інших держав-членів дискримінацією за ознакою національності, що заборонена правом Співтовариства.

**Правова позиція Суду справедливості:** Рішення Суду стало революційним, оскільки воно вперше «економізувало» право на освіту, включивши його до сфери дії права Співтовариств. Суд постановив, що будь-яка форма навчання, яка готує до певної кваліфікації для професії, ремесла чи зайнятості, є «професійним навчанням». Це визначення охопило не лише технічні училища, а й університетські курси та мистецькі академії.

Суд встановив, що умови доступу до професійного навчання підпадають під сферу застосування Договору. Отже, встановлення додаткових фінансових бар'єрів виключно для громадян інших держав-членів є прямою дискримінацією за ознакою національності.

Хоча організація та зміст освіти залишаються компетенцією держав-членів, спосіб реалізації цієї компетенції не повинен суперечити фундаментальним принципам ЄС, зокрема свободі пересування осіб. Рішення підкреслило, що вільний рух робочої сили неможливий без гарантії рівного доступу

до підготовки, яка дозволяє цій силі бути конкурентоспроможною.

## Рішення Суду справедливості від 18 листопада 2008 р., *Jacqueline Förster v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, EU:C:2008:630

**Обставини справи:** Жаклін Ферстер, громадянка Німеччини, переїхала до Нідерландів, де розпочала навчання за спеціальністю «педагогіка». Паралельно з навчанням вона працювала, що давало їй статус працівника і право на отримання нідерландської стипендії на проживання.

Протягом певного періоду пані Ферстер не мала оплачуваної роботи, через що нідерландські органи влади анулювали її статус працівника та зажадали повернути виплачену стипендію. Нідерландське законодавство передбачало, що студенти з інших країн ЄС, які не мають статусу працівника, можуть претендувати на стипендію лише після п'яти років безперервного проживання в країні. Пані Ферстер на момент спору проживала в Нідерландах трохи менше трьох років.

Суд Нідерландів звернувся до Суду справедливості з питанням: чи є вимога п'ятирічного проживання для отримання стипендії сумісною з принципом недискримінації за ознакою національності.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд визнав, що держави-члени мають право вимагати від студентів — громадян інших країн ЄС — доведення певного рівня інтеграції у суспільство приймаючої держави, перш ніж надавати їм допомогу на проживання.

Суд постановив, що умова безперервного проживання протягом 5 років є пропорційною та об'єктивно виправданою. Це дозволяє гарантувати, що заявник дійсно має міцний зв'язок із країною і не приїхав виключно заради отримання соціальних виплат.

Суд наголосив, що фіксований термін (5 років) створює чіткі та прозорі правила як для студентів, так і для національних адміністрацій, уникаючи необхідності індивідуальної оцінки ступеня інтеграції в кожному окремому випадку.

Суд підкреслив, що хоча доступ до самої освіти (плата за навчання) має бути рівним (справа *Gravier*), допомога на проживання може бути обмежена для осіб, які ще не інтегрувалися.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 14 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 13 лютого 1985 р. *Gravier v City of Liège*, 293/83, EU:C:1985:69
- Рішення Суду справедливості від 2 лютого 1988 р. *Blaizot v University of Liège*, 24/86, EU:C:1988:43
- Рішення Суду справедливості від 13 квітня 2010 р. *Bressol and Others*, C-73/08, EU:C:2010:181
- Рішення Суду справедливості від 15 березня 2005 р. *Bidar*, C-209/03, EU:C:2005:169
- Рішення Суду справедливості від 18 листопада 2008 р. *Förster*, C-158/07, EU:C:2008:630
- Рішення Суду справедливості від 23 жовтня 2007 р. *Morgan and Bucher*, Joined Cases C-11/06 and C-12/06, EU:C:2007:626
- Рішення Суду справедливості від 6 жовтня 2020 р. *Commission v Hungary (Higher Education)*, C-66/18, EU:C:2020:792

## 68 Актуальність для України

Згідно з усталеною практикою Суду справедливості, ст. 14 гарантує рівний доступ до професійного навчання. Це вимагає від України після набуття статусу члена ЄС перегляду фінансових умов навчання для іноземців. Після вступу до ЄС Україна не зможе стягувати вищу плату за навчання з громадян держав-членів ЄС, ніж з українських громадян.

Стаття 14 у поєднанні зі свободою пересування осіб в ЄС гарантує, що право на освіту не обмежене державними кордонами. Україна має адаптувати систему державного замовлення та стипендіального забезпечення таким чином, щоб українські студенти могли реалізувати своє право на освіту в будь-якому університеті ЄС, зберігаючи право на фінансову підтримку від власної держави за певних умов.

Через призму ч. 3 ст. 14 Хартії, право на освіту тісно пов'язане зі свободою ведення бізнесу та академічною свободою. Для України це означає посилення захисту приватного сектору освіти та іноземних освітніх філій від необґрунтованого державного втручання. Академічна свобода визнається інституційною гарантією, що забезпечує незалежність університетського середовища.

Текст ст. 14 прямо згадує «доступ до професійного навчання та безперервної освіти». Це створює обов'язок для держави розвивати систему дорослої освіти та перекваліфікації. Для України це є критичним у контексті повоєнного відновлення та необхідності швидкої адаптації трудових ресурсів до нових економічних умов.

## Стаття 15

### Стаття 15

#### Свобода вибору професії та право на працю

1. Кожен має право на працю та право провадити професійну діяльність, яку він вільно обрав чи на яку він надав добровільно згоду.
2. Кожен громадянин Союзу може вільно шукати роботу, працювати, реалізувати право на заснування [підприємницьку діяльність] та надавати послуги в будь-якій державі-члені.
3. Громадяни третіх країн, які мають дозвіл на працю на території держав-членів, мають право на умови праці, рівнозначні умовам праці громадян Союзу.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Свобода вибору професії, закріплена у ч. 1 ст. 15, визнається у практиці Суду справедливості Європейського Союзу (див., зокрема, рішення від 14 травня 1974 року у справі *Nold* (справа 4/73), пункти 12–14 мотивувальної частини; рішення від 13 грудня 1979 року у справі *Hauer* (справа 44/79); рішення від 8 жовтня 1986 року у справі *Keller* (справа 234/85), пункт 8 мотивувальної частини).

Ця частина також ґрунтується на ч. 2 ст. 1 Європейської соціальної хартії, підписаної 18 жовтня 1961 року та ратифікованої всіма державами-членами, а також на пункті 4 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників. Поняття «умови праці» слід розуміти у значенні статті 156 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Частина 2 стосується трьох свобод, гарантованих статтями 26, 45, 49 і 56 Договору про функціонування Європейського Союзу, а саме: свободи пересування працівників, свободи заснування та свободи надання послуг.

Частина 3 базується на п. 9 ч. 1 ст. 153 Договору про функціонування Європейського Союзу, а також на ч. 4 ст. 19 Європейської соціальної хартії. Відповідно, вона застосовується з урахуванням ч. 2 ст. 52 Хартії. Питання найму моряків — громадян третіх країн — для екіпажів суден, що плавають під прапором держави-члена Союзу, регулюється правом ЄС, а також національним законодавством і практикою.

## Коментар до ст. 15 Хартії

Свобода вибору професії та право на працю - фундаментальні права фізичних осіб у ЄС. Ці права безпосередньо не захищаються ЄКПЛ, проте правові стандарти цих прав визначені іншими міжнародними договорами Ради Європи, передусім Європейською соціальною хартією.

Необхідно звернути увагу, що у сфері праці Європейський Союз має повноваження лише координувати політику зайнятості та зобов'язаний сприяти досягненню «високого рівня зайнятості», а також забезпечувати свободу пересування, свободу заснування та свободу надання послуг у межах ЄС. Крім того, ЄС уповноважений доповнювати національні політики щодо «умов праці громадян третіх країн, які законно проживають на території Союзу». Отже, важливу роль у реалізації права на вибір професії та права на працю відіграють держави-члени ЄС.

Окрім того, на відміну від багатьох інших «свобод», перелічених у другому розділі Хартії (статті 6–19), стаття 15 супроводжується розгалуженою системою законодавства та актів “м'якого права” Союзу, що спрямовані на реалізацію цього фундаментального права.

В основі ст. 15 Хартії лежить негативний обов'язок держави - утримуватися від втручання у свободу вибору професії. Хартія визнає економічний аспект права на працю та не містить положень про повну зайнятість або обов'язок держави працевлаштувати особу. Сутність права на працю полягає у свободі заробляти на життя шляхом здійснення вільно обраної професійної діяльності, поєднаній із правами на вільне пересування, які надаються особам, що також є громадянами Союзу.

Суд справедливості звертає увагу, що право на працю також пов'язане з правами, що стосуються обов'язкового виходу на пенсію, і саме в цьому контексті будь-яка дискримінація повинна тлумачитися в світлі ст. 15 Хартії (див. рішення в об'єднаних справах C-159/10 та C-160/10, *Fuchs and Köhler*).

Частина 2 ст. 15 Хартії, що гарантує право шукати роботу, працювати за наймом, здійснювати підприємницьку діяльність та надавати послуги в будь-якій державі-члені ЄС, віддзеркалює положення ДФЄС (ст. ст. 45, 49, 56), які стосуються фундаментальних свобод внутрішнього ринку ЄС - свободи руху осіб, послуг та свободи заснування. Відповідно до правила співвідношення положень Хартії і ДФЄС, положення останнього є *lex specialis* і визначають особливості реалізації відповідних прав за Хартією (ч. 2 ст. 52 Хартії). Отже, права, які гарантовані ч. 2 ст. 15 Хартії мають загальносоюзний вимір. Ці права повинні бути гарантовані особі, що має громадянство держави-члена ЄС, на недискримінаційній основі на території приймаючої держави порівняно із громадянами цієї держави. Окремі обмеження допускаються (наприклад, пов'язані з працевлаштуванням на державну службу), однак вони мають бути прямо передбачені ДФЄС, відповідати принципу пропорційності та поважати сутність цього права.

Частиною 3 ст. 15 Хартії гарантовано також окремі права для громадян третіх країн, які мають дозвіл працювати на території держави-члена. На відміну від громадян ЄС, яким має бути забезпечено широкий комплекс прав, зокрема, право на вільний доступ до ринку праці і послуг на території будь-якої держави-члена Союзу, громадянам третіх країн гарантуються лише умови праці, еквівалентні умовам праці громадян Союзу. Свободи внутрішнього ринку ЄС на них не поширюються. Право на

працю та еквівалентні умови здійснення трудової діяльності гарантовані на території тієї держави-члена ЄС, де особа має дозвіл на проживання і роботу.

Лише окремі категорії громадян третіх країн мають спеціальні преференції у сфері праці нарівні з громадянами Союзу. Зокрема, це члени сім'ї громадян ЄС, а також громадяни окремих країн, з якими ЄС має міжнародні договори. Наприклад, такі широкі преференції гарантовані громадянам Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії за Угодою про європейський економічний простір 1994 р.

Положення ч. 3 ст. 15 Хартії не обмежують право держав-членів регулювати доступ громадян третіх країн до своїх ринків праці. Однак важливо пам'ятати, що ст. 15 доповнюється іншими правами Хартії, зокрема ст. 30 (захист від необґрунтованого звільнення) та ст. 31 (справедливі й належні умови праці).

### **Рішення Суду справедливості від 08 липня 2021, *BB v Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, C-166/20, EU:C:2021:554**

**Обставини справи:** Справа стосується громадянки ВВ, яка намагалася домогтися визнання своєї професійної кваліфікації фармацевта в Литві після навчання у Великій Британії.

ВВ протягом чотирьох років вивчала фармацію у Великій Британії та у 2013 р. отримала ступінь магістра фармації. Окрім навчання, вона пройшла 26 тижнів ( $\approx$  6 місяців) професійного стажування в аптеці та отримала позитивну оцінку. Для отримання права на професійну діяльність фармацевта у Великій Британії необхідно завершити 4 роки навчання та 12 місяців професійного стажування. ВВ не завершила повний курс стажування (залишалось ще 6 місяців), оскільки була змушена повернутися до Литви за особистими обставинами. Таким чином, вона не отримала офіційного документа про професійну кваліфікацію фармацевта в країні навчання.

У липні 2014 р. Центр оцінювання якості вищої освіти Литви визнав її диплом еквівалентним магістерському ступеню, здобутому в Литві, але зазначив, що це не є визнанням професійної кваліфікації. У вересні 2014 р. ВВ уклала договір із Литовським університетом наук про здоров'я та пройшла додаткові 6 місяців практичного стажування в аптеці, отримавши відповідний сертифікат у травні 2015 р.

ВВ звернулася до Державної служби контролю за лікарськими засобами Литви для отримання ліцензії фармацевта, посилаючись на завершене стажування. Проте Міністерство охорони здоров'я Литви наказом 2017 р. відмовило у визнанні її професійної кваліфікації, мотивуючи це тим, що вона не здобула професійну кваліфікацію фармацевта в жодній державі-члені ЄС.

ВВ оскаржила цю відмову. Суд першої інстанції відхилив її позов, після чого справу було передано до Верховного адміністративного суду Литви. Останній направив запит до Суду справедливості, щоб з'ясувати, чи гарантується особі, яка здобула професійну освіту частинами в різних країнах Союзу, право на визнання цієї сукупної професійної кваліфікації, навіть якщо жодна окрема держава-член не видала їй офіційний підтверджувальний документ. Одним із питань запиту було тлумачення ст. 15 Хартії у світлі обставин справи.

**Правова позиція Суду справедливості.** Правова позиція Суду базується на розмежуванні сфери дії спеціальної Директиви 2005/36 про визнання професійних кваліфікацій та фундаментальних свобод, закріплених у ДФЕС та Хартії.

Суд постановив, що Директива 2005/36 (зокрема стаття 10(b)) не застосовується до ситуації, коли особа не отримала офіційного підтвердження професійної кваліфікації, яке б надавало їй право здійснювати регульовану професійну діяльність у державі походження. Метою цієї Директиви є взаємне визнання вже здобутих кваліфікацій, які дозволяють особі здійснювати професійну діяльність в одній державі-члені, для доступу до цієї ж професії в іншій державі. Оскільки заявниця не завершила повний цикл підготовки у Сполученому Королівстві та не мала права працювати там

фармацевтом, вона не може посилається на механізми цієї Директиви.

Незважаючи на те, що Директива не застосовується, ситуація підпадає під дію ст. 45 (свобода пересування працівників) та ст. 49 (свобода заснування) ДФЄС, а також ч. 2 ст. 15 Хартії ЄС.

Щодо ч. 2 ст. 15 Хартії Суд зазначив, що її норма, яка закріплює право кожного громадянина Союзу шукати роботу, працювати, засновувати підприємства та надавати послуги в будь-якій державі-члені, безпосередньо стосується свободи пересування працівників, гарантованої ст. 45 ДФЄС, та свободи заснування, гарантованої ст. 49 ДФЄС.

Спираючись на ч. 2 ст. 52 Хартії, Суд пояснив, що права, визнані Хартією, які мають підґрунтя в Договорах ЄС, повинні здійснюватися на умовах і в межах, визначених цими Договорами. Тому в цій справі тлумачення ч. 2 ст. 15 Хартії збігається за змістом із тлумаченням ст. ст. 45 та 49 ДФЄС. Оскільки зміст прав у Хартії та ДФЄС у цьому контексті є ідентичним, Суд дійшов висновку, що для вирішення спору достатньо посилається лише на статті 45 та 49 ДФЄС.

Таким чином, Суд використав ст. 15 Хартії як підтвердження фундаментального права особи на працю та професійну діяльність, але зосередив свій основний правовий аналіз на положеннях ДФЄС, щоб визначити обов'язки національних органів щодо порівняння професійних компетенцій заявниці.

Згідно з позицією Суду, компетентні органи приймаючої держави (Литви) зобов'язані:

- провести порівняльний аналіз: оцінити всі дипломи, сертифікати та відповідний досвід заявника, порівнюючи отримані знання та навички з тими, що вимагаються національним законодавством;
- визнати кваліфікацію при відповідності: якщо знання та досвід, здобуті в різних державах-членах (у цьому випадку у Великій Британії [на той час держава-член ЄС] та Литві), відповідають національним вимогам, держава повинна їх визнати;
- оцінити часткову відповідність: якщо виявлено лише часткову відповідність, держава має право вимагати від заявника довести наявність отриманих знань. При цьому органи повинні перевірити, чи не були ці прогалини вже заповнено через практичний досвід, здобутий у приймаючій державі;
- застосувати компенсаційні заходи: тільки у разі виявлення суттєвих розбіжностей між підготовкою заявника та національними вимогами, компетентні органи можуть встановити компенсаційні заходи для усунення цих розбіжностей.

**Висновок Суду справедливості.** Держава не може автоматично відмовити у визнанні професійної кваліфікації лише через відсутність єдиного документа, що підтверджує таку кваліфікацію, а повинна реально оцінити сукупність знань і навичок особи, здобутих у різних державах-членах ЄС.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 15 Хартії ЄС

- Рішення Суду справедливості від 21 липня 2011, *Fuchs and Köhler*, C-159-160/10, EU:C:2011:508;
- Рішення Суду справедливості від 08 травня 2019, *PI v Landespolizeidirektion Tirol*, C-230/18, EU:C:2019:383
- Рішення Суду справедливості від 23 квітня 2020, *NH v Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford*, C-507/18, EU:C:2020:289;
- Рішення Суду справедливості від 08 липня 2021, *BB v Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, C-166/20, EU:C:2021:554;

- Рішення Суду справедливості від 04 травня 2023, *Agencia Națională de Integritate*, C-40/21, EU:C:2023:367;
- Рішення Суду справедливості від 01 серпня 2025, *OÜ Voore Mets*, C-784/23, EU:C:2025:609

## Актуальність для України

Свобода вибору професії та право на працю в Україні є фундаментальними правами, закріпленими на конституційному та законодавчому рівні. Основні гарантії містяться у Конституції України, зокрема у ст. 43, яка встановлює, що кожен має право на працю, включаючи можливість заробляти на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку погоджується. Держава при цьому зобов'язана створювати умови для повної реалізації цього права, забезпечувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, а також гарантувати захист від незаконного звільнення.

Хоча Конституція України, як і національні конституції багатьох держав-членів Союзу, гарантують свободу вибору професії та право на працю і часто надають цим правам більш виражений соціальний зміст, ніж це визначено у ст. 15 Хартії, додатковою цінністю останньої є чітко виражений компонент внутрішнього ринку, який ґрунтується на його засадничих свободах - свободі руху осіб (працівників) та послуг. Держави-члени ЄС зобов'язуються скасувати бар'єри у доступі до національних ринків громадян інших держав-членів, які працюють за наймом або здійснюють підприємницьку діяльність. Окрім того, за ч. 3 ст. 15 Хартії громадянам третіх країн, які мають дійсний дозвіл на працю, гарантуються умови праці, рівнозначні умовам праці громадян Союзу.

## Стаття 16

### Стаття 16

#### Свобода підприємницької діяльності

Свобода здійснювати підприємницьку діяльність визнається відповідно до права Союзу та національного законодавства, а також національної практики.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на практиці Суду справедливості Європейського Союзу, який визнав свободу здійснювати економічну або комерційну діяльність (див. рішення від 14 травня 1974 року у справі *Nold* (справа 4/73), пункт 14 мотивувальної частини, та рішення від 27 вересня 1979 року у справі *SpA Eridiana та інші* (справа 230/78), пункти 20 і 31 мотивувальної частини), а також свободу договору (див., зокрема, рішення у справі *Sukkerfabriken Nykøbing* (справа 151/78), пункт 19 мотивувальної частини, та рішення від 5 жовтня 1999 року у справі *Spain v Commission* (справа C-240/97), пункт 99 мотивувальної частини), і статтю 119(1) і (3) Договору про функціонування Європейського Союзу, яка визнає принцип вільної конкуренції.

Зрозуміло, що це право повинно здійснюватися з дотриманням права Союзу та національного законодавства. Воно може підлягати обмеженням, передбаченим статтею 52(1) Хартії.

## Коментар до ст. 16 Хартії

Статтю 16 Хартії ЄС захищається право фізичних та юридичних осіб здійснювати господарську (підприємницьку) діяльність, тобто право кожного суб'єкта господарювання вільно використовувати, в межах відповідальності за свої дії, економічні, технічні та фінансові ресурси, що є в його розпорядженні" (С-314/12 *Telekabel*).

Коментована стаття тісно пов'язана із ст. 15 Хартії. Як роз'яснює Суд справедливості, її слід розглядати *lex specialis* щодо попередньої статті Хартії (див. справу С-134/15 *Lidl*).

Свобода підприємницької діяльності, відповідно до практики Суду справедливості, охоплює право вільно обирати професію і здійснювати професійну діяльність (4/73 *Nold*), свободу обрати відповідну організаційну форму для здійснення підприємницької діяльності (234/85 *Keller*), свободу комерційної діяльності (С-134/15 *Lidl*). Це право також охоплює свободу договору, свободу конкуренції, гарантовану ст. 119 ДФЄС (С-240/97 *Іспанія проти Комісії*), а також захист комерційної таємниці (С-1/11 *Interseroh*).

Суд справедливості також роз'яснив, що свобода підприємництва включає свободу вибору контрагентів; визначення ціни послуг; можливість ефективно відстоювати свої інтереси при укладанні договору та право на розірвання договору; перенесення зареєстрованого офісу компанії, зареєстрованої відповідно до законодавства однієї держави-члена, на територію іншої держави-члена з метою її реорганізації (див. С-283/11 *Sky Österreich*, С-426/11 *Alemo-Herron*, С-390/12 *Pfleger*, С-201/15 *AGET Iraklis*).

Свобода підприємництва не є абсолютним правом. Вона є регульованою діяльністю і повинна здійснюватися відповідно до права Союзу та національного законодавства. Вона може підлягати обмеженням, викладеним у ч. 1 ст. 52 Хартії. Правовою підставою для обмеження є законні інтереси, що підлягають захисту і переважають свободу підприємництва. При цьому принцип пропорційності вимагає дотримання балансу між правами фізичних та юридичних осіб на підприємницьку діяльність за ст. 16 Хартії та конкуруючим інтересом, який захищається правом ЄС або національним законом.

## Рішення Загального суду від 14 грудня 2011, *Nycomed Danmark ApS v European Medicines Agency (EMA)*, T-52/09, EU:T:2011:738

**Обставини справи.** Справа стосується балансу між регуляторними обов'язками фармацевтичних компаній та їхньою свободою підприємництва.

Фармацевтична компанія "Nycomed" розробила діагностичний агент «Imagify» для виявлення захворювань коронарних артерій. Згідно з Регламентом 1901/2006, для отримання дозволу на продаж нового препарату компанія зобов'язана подати результати плану педіатричних досліджень (PIP). Компанія подала запит на звільнення від цього обов'язку, стверджуючи, що хвороба, для якої призначений препарат, виникає лише у дорослих осіб.

ЕМА відмовила у звільненні від цього обов'язку, аргументуючи це тим, що хоча компанія обрала «вузьку» індикацію для дорослих, сам препарат за своїми властивостями може використовуватися для діагностики дефектів перфузії міокарда, які зустрічаються також у дітей (наприклад, при вроджених вадах серця). Компанія оскаржила це рішення, стверджуючи, що такий широкий підхід ЕМА порушує її свободу здійснення підприємницької діяльності, оскільки змушує проводити витратні дослідження для ринків, які вона не планувала освоювати.

**Правова позиція Загального суду.** Суд визнав, що свобода підприємництва є загальним принципом права ЄС, який було закріплено в Хартії ЄС (ст. 16).

Проте це право не є абсолютним. Рішення, прийняте ЕМА, дійсно обмежує можливість звільнення від обов'язку подавати PIP, що є обмеженням права фармацевтичних компаній вільно здійснювати

господарську діяльність. Це обмеження переслідує об'єктивну ціль загального інтересу — покращення медичної допомоги педіатричній популяції. Суд вирішив, що таке обмеження не зачіпає саму суть права на підприємництво, оскільки можливість отримати дозвіл для розміщення препарату на ринку не зникає повністю і не обмежується надмірно.

З точки зору свободи підприємництва, *Nucomed* вважала вимоги ЕМА непропорційними. Однак суд підтримав позицію регулятора, зазначивши, що якби компаніям було дозволено самостійно визначати межі обов'язків через суб'єктивний вибір «індикації», вони могли б з легкістю уникати педіатричних досліджень. Для досягнення мети захисту здоров'я дітей об'єктивна оцінка властивостей продукту є необхідною, тому це не порушує вимогу пропорційності.

Суд також звернув увагу, що негативний вплив на підприємницьку діяльність частково компенсується пільгами, передбаченими Регламентом. Зокрема, фармацевтична компанія може отримати дозвіл на продаж препарату для дорослих раніше, ніж завершить педіатричні дослідження. Окрім того, у разі виконання плану педіатричних досліджень компанія отримує додаткові шість місяців ринкової ексклюзивності (продовження сертифіката додаткової охорони), що є економічним стимулом.

**Висновок Загального суду.** Суд ухвалив рішення про відмову у задоволенні позову фармацевтичної компанії "*Nucomed*". Він постановив, що хоча обов'язок проводити педіатричні дослідження є обтяжливим для бізнесу, він є правомірним обмеженням свободи підприємницької діяльності, оскільки спрямований на захист здоров'я дітей і супроводжується заходами, що пом'якшують економічні збитки компанії.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 16 Хартії

- Рішення Загального суду від 14 грудня 2011, *Nucomed Danmark ApS v European Medicines Agency (EMA)*, T-52/09, EU:T:2011:738
- Рішення Суду справедливості від 22 червня 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28
- Рішення Суду справедливості від 27 березня 2014, *Telekabel*, C-314/12, EU:C:2014:192
- Рішення Суду справедливості від 30 квітня 2014, *Pfleger*, C-390/12, EU:C:2014:281
- Рішення Суду справедливості від 30 червня 2016, *Lidl*, C-134/15, EU:C:2016:498
- Рішення Суду справедливості від 21 грудня 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972
- Рішення Суду справедливості від 01 серпня 2025, *OÜ Voore Mets*, C-784/23, EU:C:2025:609

## Актуальність для України

Свобода підприємництва (господарської діяльності) в Україні є однією з основ економічного порядку та гарантується на конституційному і законодавчому рівнях. Насамперед Конституція України у ст. 42 закріплює, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, не допускає зловживання монопольним становищем та недобросовісної конкуренції, а також захищає права споживачів. Свобода підприємництва в Україні поєднує економічну свободу суб'єктів господарювання з державним регулюванням, спрямованим на забезпечення справедливих умов конкуренції та захист суспільних інтересів.

Особливість підходу ЄС щодо свободи підприємництва у світлі ст. 16 Хартії полягає у тому, що вказане фундаментальне право гарантується також правом внутрішнього ринку ЄС. Зокрема, це

право конкретизується через свободу надання послуг та свободу заснування у правовідносинах із транскордонним елементом, що забезпечує суб'єктам господарювання можливість здійснювати діяльність на території інших держав-членів на рівних умовах.

У процесі приведення законодавства України до *acquis* ЄС важливо врахувати ці додаткові гарантії, оскільки такі гарантії передбачають не лише формальне визнання свободи підприємництва, але й усунення бар'єрів для доступу до ринків, забезпечення недискримінаційного режиму та створення ефективних механізмів реалізації економічних свобод.

Крім того, підхід ЄС базується на необхідності дотримання балансу між свободою підприємництва та іншими фундаментальними правами, а також публічними інтересами, такими як захист споживачів, довкілля, громадського здоров'я та конкуренції. Відтак, імплементація *acquis* ЄС вимагає не лише дерегуляції, але й запровадження якісного регуляторного середовища, яке відповідатиме принципам пропорційності, правової визначеності та ефективного судового захисту.

## Стаття 17

### Стаття 17 Право власності

1. Кожен має право володіти, користуватися, розпоряджатися та заповідати своє законно набуте майно. Ніхто не може бути позбавлений свого майна, крім випадків, коли це здійснюється в інтересах суспільства та у випадках і на умовах, передбачених законом, за умови своєчасної виплати справедливої компенсації за його втрату. Використання майна може регулюватися законом у тій мірі, в якій це необхідно в загальному інтересі.
2. Інтелектуальна власність підлягає захисту.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на ст. 1 Протоколу ЄКПЛ:

«Кожна фізична або юридична особа має право на мирне володіння своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства та на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Попередні положення жодним чином не обмежують право держави застосовувати такі закони, які вона вважає необхідними для контролю за використанням власності відповідно до загального інтересу або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

Це фундаментальне право, спільне для всіх національних конституцій. Воно неодноразово визнавалося у практиці Суду справедливості Європейського Союзу, зокрема вперше у рішенні у справі *Hauer* (13 грудня 1979 р., [1979] ECR 3727). Формулювання було оновлено, однак відповідно до статті 52(3) Хартії зміст і обсяг цього права залишаються такими самими, як і права, гарантованого ЄКПЛ, і встановлені обмеження не можуть виходити за межі передбачених нею.

Захист інтелектуальної власності, як один із аспектів права власності, прямо згадується у пункті 2 у зв'язку зі зростанням його значення та розвитком вторинного законодавства ЄС. Інтелектуальна власність охоплює не лише літературні й художні твори, але й, зокрема, патентні та торговельні права, а також пов'язані з ними права. Гарантії, передбачені пунктом 1, застосовуються до інтелектуальної власності у відповідних випадках.

## Коментар до ст. 17 Хартії

Підхід ЄС за ст. 17 Хартії щодо захисту права власності ґрунтується на ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ. При цьому праві ЄС на рівні вторинного законодавства визначено особливості реалізації права власності стосовно окремих видів майна.

У першій частині ст. 17 Хартії містяться гарантії захисту права власності та право заповідати своє майно. Передбачено також допустимі обмеження цього права, зокрема щодо позбавлення власності та регулювання її використання. Крім того, хоча право власності поширюється також на інтелектуальну власність, Хартія передбачає окреме положення щодо неї у ч. 2 ст. 17 у зв'язку зі зростанням її значення та розвитком вторинного законодавства Союзу.

Цією статтею захищається право власності як фізичних, так і юридичних осіб, у тому числі зареєстрованих у третій країні. Захист поширюється лише на законно набуте майно.

У первинному і вторинному праві ЄС термін “право власності” чітко не визначений. Суд справедливості у рішенні у справі C-283/11 *Sky Österreich* до поняття “право власності” відніс “права, що мають майнову цінність і створюють усталене правове становище в межах правової системи, яке дозволяє їх носію здійснювати ці права автономно та у власних інтересах”. У своїй практиці Суд звертає увагу, що право власності має майнову цінність, зокрема, якщо воно надається за певну винагороду. Відповідно, право власності охоплює не лише рухоме та нерухоме майно, але й нематеріальні активи, такі як майнові вимоги (дебіторська заборгованість), право користування (узуфрукт), заставні права, корпоративні права (акції) або права інтелектуальної власності. Для останніх ч. 2 ст. 17 є спеціальною нормою (*lex specialis*).

Право власності забезпечує не лише захист від активного втручання держави у володіння особи (негативний обов'язок); воно також накладає позитивні зобов'язання: адміністративні процедури та правовий захист повинні бути організовані таким чином, щоб ефективно гарантувати користування власністю у кожному конкретному випадку. Крім того, держава зобов'язана вживати заходів для захисту права власності (зокрема, від втручання приватних осіб або природних загроз), у межах наданого їй широкого законодавчого розсуду.

Право власності «не є абсолютним і... його здійснення може підлягати обмеженням, що виправдані цілями загального інтересу». У ч. 1 ст. 17 Хартії передбачено два види обмежень: позбавлення власності та регулювання користування власністю. Розмежування між двома видами цих обмежень має значення для визначення стандартів, які застосовуються для обґрунтування таких обмежень.

У другому реченні ч. 1 ст. 17 Хартії визначено три умови, необхідні для обґрунтування позбавлення власності: (1) таке позбавлення може відбуватися лише у публічних інтересах, (2) у випадках і на умовах, передбачених законом, (3) із належною та своєчасною виплатою справедливої компенсації за втрату.

У третьому реченні ч. 1 ст. 17 Хартії визначено, що допускаються спеціальне регулювання використання майна, якщо таке регулювання передбачене законом та необхідне для загального інтересу. Правова основа регулювання має бути достатньо чіткою і визначеною. Це означає, що регулювання повинно пройти тест пропорційності — обмеження мають відповідати меті і не перевищувати необхідне; мають бути дотримані права власника — регулювання не повинно спотворювати сутність права власності. Тест пропорційності базується на чотирьохетапному підході: легітимна мета, при-

датність (відповідність), необхідність та пропорційність (доцільність) заходу з огляду на досягнення поставлених цілей – кожен із цих аспектів має бути ретельно проаналізований.

Статтею 17 Хартії на Європейський Союз та держав-членів Союзу покладається обов'язок забезпечити належний захист права власності. Заходи ЄС, що порушують право власності, можуть оскаржуватися відповідно до норм процесуального права ЄС у судах Європейського Союзу. Якщо порушення здійснюється державою або індивідом, захист має бути забезпечений у рамках національної системи.

Важливо звернути увагу, що обсяг законодавства ЄС, що стосується права власності, а також актів, які потребують додаткової імплементації на національному рівні, і, відповідно, сфера застосування ст. 17 Хартії, постійно розширюються. Зокрема, окремі аспекти права власності охоплюються *acquis* ЄС, що стосується заходів із «анбандлінгу» або обов'язку надавати конкурентам доступ до власних мереж у таких галузях, як телекомунікації чи енергетика; заморожування коштів осіб та організацій у контексті боротьби з тероризмом; обмежувальних заходів, спрямованих на підтримання миру та міжнародної безпеки; заходів для забезпечення стабільності банківської системи єврозони; доступу до екологічної інформації щодо діяльності компаній; обмеження використання майна з огляду на екологічні вимоги (зокрема, у сфері планування або викидів); заморожування та конфіскації знарядь і доходів від злочинної діяльності в ЄС; регулювання ринку цінних паперів та банкрутства.

### Рішення Суду справедливості від 21 травня 2019, *Commission v Hungary, C-235/17, EU:C:2019:432* (Велика палата)

**Обставини справи.** У 2013 році Угорщина прийняла закон, відповідно до якого право узурфрукту (право користування чужим майном і отримання з нього доходів) на сільськогосподарські землі, розташовані в Угорщині, може надаватися або зберігатися лише за особами, які мають тісний родинний зв'язок із власником відповідної земельної ділянки. Законом передбачалося, що з 01.05.2014 р. право узурфрукту припиняється у фізичних та юридичних осіб, які не мають такого родинного зв'язку з власником. Така законодавча зміна передусім позначилася на громадянах інших держав-членів.

У своєму попередньому рішенні від 06.03.2018 в об'єднаних справах C-52/16 та C-113/16 *SEGRO та Horváth*, ухваленому до розгляду по суті цієї справи, Суд справедливості встановив, що відповідне законодавство становить не виправдане обмеження принципу вільного руху капіталу.

З огляду на відсутність необхідних змін у законодавстві Угорщини Європейська комісія подала позов проти цієї країни до Суду справедливості за порушення зобов'язань як держави-члена Союзу відповідно до ч. 2 ст. 258 ДФЄС. Зокрема, Європейська комісія просить Суд встановити, що, передбачивши скасування прав узурфрукту, наданих особам, які не мають тісного родинного зв'язку з власником, Угорщина порушила як принцип вільного руху капіталу (ст. 63 ДФЄС), так і ст. 17 Хартії ЄС, що стосується права власності.

**Правова позиція Суду справедливості.** У мотивувальній частині Суд справедливості пояснив, що оскільки відповідне скасування прав узурфрукту прямо або опосередковано (через юридичну особу) зачіпає права громадян інших держав-членів, воно становить обмеження принципу вільного руху капіталу. Таке обмеження не може бути виправдане відповідно до принципу пропорційності ані прагненням Угорщини обмежити право власності на сільськогосподарські землі лише особами, які їх обробляють, та запобігти їх придбанню зі спекулятивною метою, ані нібито наміром угорського законодавця покарати порушення національних правил щодо валютного контролю та набуття сільськогосподарських земель, які, як стверджується, були вчинені іноземцями, що набували права узурфрукту.

Суд зауважив, що коли держава-член намагається обґрунтувати обмеження, запроваджене національним законодавством, щодо однієї або кількох основоположних свобод, сумісність такого законодавства з правом ЄС має оцінюватися як у світлі винятків, передбачених Договором і практикою

Суду для виправдання обмеження відповідної свободи, так і з урахуванням фундаментальних прав, гарантованих Хартією. Ці фундаментальні права застосовуються в усіх ситуаціях, що регулюються правом ЄС, зокрема й тоді, коли держава-член прагне скористатися відступом від загального принципу заборони обмеження зазначених свобод.

На переконання Суду, скасування прав узуфрукту, передбачене оскаржуваним законом, становить позбавлення власності у розумінні Хартії. Хоча Хартія передбачає можливість такого позбавлення в інтересах суспільства, у випадках і на умовах, визначених законом, за умови своєчасної виплати справедливої компенсації за завдані збитки, скасування відповідних прав узуфрукту не відповідає цим вимогам.

Хоча підстави, на які посилається Угорщина, теоретично можуть вважатися такими, що відповідають суспільному інтересу, відповідне обмеження, як видається, фактично не переслідує заявлених цією державою цілей і не відповідає вимозі пропорційності. Крім того, оскаржуване законодавство не містить положень, які б забезпечували виплату компенсації узуфруктуаріям, позбавленим їхнього майна. Отже, позбавлення власності, що впливає з оскаржуваного закону, не може бути виправдане з мотивів захисту суспільного інтересу. Окрім того, не передбачено механізмів своєчасної виплати справедливої компенсації, внаслідок чого таке обмеження порушує право власності, гарантоване ст. 17 Хартії.

**Висновок Суду справедливості.** Суд дійшов висновку, що, ухваливши оскаржуване законодавство, Угорщина не виконала своїх зобов'язань, що впливають із принципу вільного руху капіталу за ст. 63 ДФЕС та за ст. 17 Хартії, яка містить гарантії захисту права власності.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 17 Хартії ЄС

- Рішення Суду справедливості від 03 вересня 2008, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, C-402/05 P and C-415/05 P, EU:C:2008:461
- Рішення Суду справедливості від 22 січня 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2012:341
- Рішення Суду справедливості від 14 березня 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126
- Рішення Загального суду від 30 листопада 2016, *Arkady Romanovich Rotenberg v Council of the European Union*, T-720/14, EU:T:2016:689
- Рішення Суду справедливості від 21 травня 2019, *Commission v Hungary*, C-235/17, EU:C:2019:432

## Актуальність для України

Захист права власності в Україні гарантується на конституційному рівні. Основні засади закріплені у Конституції України, яка встановлює, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а також передбачає, що ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права. Примусове відчуження майна допускається лише з мотивів суспільної необхідності, на підставі закону та за умови попереднього і повного відшкодування його вартості. Українське законодавство забезпечує комплексний захист права власності — через конституційні гарантії, цивільно-правові механізми, криміналізацію та пеналізацію суспільно небезпечних діянь проти власності. Окрім того, розвиток законодавства у сфері права власності відбувається під впливом практики Європейського суду з прав людини, яка є джерелом права України.

У світлі набуття членства в Європейському Союзі важливо враховувати законодавчі підходи ЄС та практику Суду справедливості стосовно особливостей регулювання права власності в умовах членства держави в ЄС. Окрема увага повинна бути присвячена специфіці правового режиму власності в умовах внутрішнього ринку ЄС стосовно свободи руху капіталу, широкі гарантії якої перед-

бачені ДФЄС. Зокрема, на законодавчому рівні потребуватиме врегулювання питання щодо права іноземців - громадян ЄС набувати у власність землі сільськогосподарського призначення, які охоплюються режимом свободи руху капіталу у межах ЄС. Важливим орієнтиром для визначення національного підходу є Інтерпретаційне повідомлення Європейської комісії щодо набуття у власність сільськогосподарських земель та права Європейського Союзу (2017/C 350/05).

## Стаття 18

### Стаття 18 Право на притулок

Право на притулок гарантується з належною повагою до норм Женевської конвенції від 28 липня 1951 року та Протоколу від 31 січня 1967 року щодо статусу біженців, а також відповідно до Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – «Договори»).

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Текст цієї статті ґрунтується на статті 63 Договору про заснування Європейського Співтовариства, яку нині замінено статтею 78 Договору про функціонування Європейського Союзу, що зобов'язує Союз дотримуватися Женевської конвенції про статус біженців.

Слід також враховувати протоколи щодо Сполученого Королівства та Ірландії, а також Данії, що додаються до Договорів, з метою визначення того, якою мірою ці держави-члени імплементують право Союзу у цій сфері та якою мірою ця стаття застосовується до них.

Ця стаття узгоджується з Протоколом про притулок, що додається до Договорів.

## Коментар до ст. 18 Хартії

Хартією ЄС вперше на європейському рівні гарантовано право на притулок (англ. asylum). Це право не захищається ЄКПЛ.

Підхід Європейського Союзу щодо права на притулок ґрунтується на Женевській конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу до неї 1967 р. Хоча ЄС формально не є стороною Женевської конвенції, а її учасницями є держави-члени, вказаний міжнародний договір, як зазначив у своєму висновку Генеральний адвокат Суду справедливості Мендоззі у справі *C-638/16 X та X проти Бельгії*, є «наріжним каменем міжнародно-правового режиму захисту біженців», «критерієм тлумачення права ЄС з питань в'їзду, перебування і надання притулку», а також «критерієм законності у діяльності держав-членів із забезпечення права на притулок».

Ключовим обов'язком держав-учасниць Женевської конвенції є обов'язок надати захист будь-якій особі, яка може бути визнана біженцем за об'єктивними критеріями. Зокрема, біженцем вважається будь-яка особа, яка відповідає одночасно чотирьом умовам:

- 1) особа має обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за щонайменше однією із таких ознак: раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань;
- 2) особа не може або не бажає користуватися захистом країни свого громадянства або постійного проживання (у випадку осіб без громадянства) внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань;
- 3) особа перебуває за межами цієї країни;
- 4) особа не охоплюється виключеннями, зокрема, не вчинила злочин проти миру, воєнний злочин, злочин проти людяності або інші протиправні діяння, які є несумісними з метою та цілями Статуту ООН, або не користується захистом з боку органів та агентств ООН або інших держав.

У міжнародному праві притулок (*asylum*) означає будь-яку форму захисту, яку держава вирішує надати особі на своїй території або в іншому місці від переслідування з боку іншої держави. Конвенція про статус біженців не ототожнює притулок зі статусом біженця і не обмежує надання притулку на інших підставах — як національних, так і міжнародних.

Термін «притулок» (*asylum*) не використовується в спеціальному законодавстві ЄС. У нормативних актах Союзу визначено «міжнародний захист» як такий, що охоплює статус біженця та статус субсидіарного захисту. У політичних документах Союзу, включаючи багаторічні програми та Європейський пакт з імміграції та притулку, термін «притулок» зазвичай використовується як скорочене позначення діяльності, що ґрунтується на чинній статті 78 ДФЄС.

Суд справедливості ЄС виходить із того, що термін «притулок» є більш широким, ніж міжнародний захист. В об'єднаних справах C-57/09 та C-101/09 В і D він зазначив, що положення про більш сприятливі стандарти, передбачене ст. 3 Директиви 2004/83/ЄС (Кваліфікаційної директиви), не перешкоджає державі-члену надавати «право на притулок за національним правом особі, яка включена зі статусу біженця відповідно до ч. 2 ст. 12 Директиви, за умови, що такий інший вид захисту не створює ризику плутанини зі статусом біженця у значенні директиви». Посилаючись на слова «інший вид захисту» у ст. 2(g) Директиви 2004/83, Суд справедливості таким чином прирівняв «захист», наданий з будь-яких підстав, до притулку. Справа стосувалася можливості надання конституційного притулку Німеччини на підставі ст. 16а Основного закону двом особам, які були позбавлені статусу біженця відповідно до ст. 1F Конвенції про статус біженців.

Особливості політики ЄС у сфері притулку визначені ст. 78 ДФЄС. Вказана політика має гуманітарний вимір та ґрунтується на ідеї необхідності забезпечення захисту кожній людині, яка через об'єктивні причини не може реалізувати свої права в країні походження.

На рівні ЄС прийнято спеціальні нормативні акти, які стосуються міжнародного захисту, що є однією із можливих форм притулку. Нормативні акти ЄС покладають на держави-члени широкий комплекс зобов'язань гарантувати права і свободи осіб, яким надається захист, у рамках юрисдикції приймаючої країни на основі принципу солідарності та справедливого розподілу відповідальності, зокрема фінансових наслідків, між державами-членами (ст. 80 ДФЄС). Такі акти спрямовані на зближення законодавчих підходів держав-членів на основі загальних правових стандартів, визначених у праві Європейського Союзу. При цьому держави-члени ЄС зберігають деяку дискрецію у межах, які допускаються правом ЄС або нормативно не врегульовані на наднаціональному рівні.

Ключовими нормативними актами ЄС, що стосуються права на притулок у формі міжнародного захисту, є Директива 2024/1346, якою встановлюються стандарти щодо прийому шукачів міжнародного захисту; Регламент 2024/1347 про стандарти щодо надання міжнародного захисту громадянам третіх країн або особам без громадянства, про уніфікований статус біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, а також щодо змісту наданого захисту; Регламент 2024/1348 про встановлення спільної процедури надання міжнародного захисту в Союзі; Регламент 2024/1351 про управління в сфері надання притулку та міграції.

Необхідно звернути увагу, що великою перевагою законодавчого підходу ЄС, у порівнянні зі Женевською конвенцією, є встановлення спільних правових стандартів, обов'язкових для держав-членів щодо умов прийому шукачів міжнародного захисту, процедури надання захисту та визначення країни, відповідальної за надання міжнародного захисту.

У праві ЄС для визначення країни, відповідальної за розгляд заяви про надання міжнародного захисту і гарантування такого захисту, застосовується складний алгоритм послідовних критеріїв, що ґрунтується на принципі кращої країни інтеграції особи, якій надається міжнародний захист. Це суттєво відрізняє підхід ЄС від міжнародного права біженців, в основі якого лежить принцип першої безпечної країни в'їзду. При цьому, як і в міжнародному праві, відповідно до норм права ЄС особі забороняється обирати країну захисту. Визначення відповідальної країни відбувається незалежно від побажань особи за об'єктивними критеріями у суворій послідовності, визначеній розділом II частини III Регламенту 2024/1351.

Зміст права на притулок, що гарантується ст. 18 Хартії, та кореспондуючі йому зобов'язання держав-членів ЄС деталізуються також у практиці Суду справедливості. Зокрема, Суд звертає увагу, що право на притулок за своєю сутністю є значно ширшим правом ніж право на невислання (*non-refoulement*); воно покладає на державу обов'язок реєструвати заяви шукачів притулку; Рада ЄС може ухвалювати рішення про розміщення шукачів притулку між державами-членами ЄС в умовах міграційної кризи; практика систематичного надання статусу додаткового (субсидіарного) захисту замість статусу біженця суперечить ст. 18 Хартії, оскільки є несумісною з Женевською конвенцією; не допускається розширювати підстави для виключення, передбачені Женевською конвенцією, для відмови у наданні притулку в приймаючій країні. Отже, відповідно до інтерпретації Суду справедливості, ст. 18 Хартії захищає весь комплекс прав, пов'язаних із притулком: доступ до процедури, статус, захист від повернення (*refoulement*) і навіть таке чутливе питання, як розподіл відповідальності між державами-членами Союзу.

## Рішення Суду справедливості від 14 травня 2019, *M and Others*, C-391/16, C-77/17 та C-78/17, EU:C:2019:403 (Велика палата)

**Обставини справи:** У трьох об'єднаних провадженнях (C-391/16, C-77/17 та C-78/17) розглядалася законність положень Директиви 2011/95/EU щодо відмови у наданні та відкликання статусу біженця з міркувань безпеки у світлі Женевської конвенції 1951 р.

Справа C-391/16 (Чехія): Позивач М, виходець із Чечні (Росія), отримав право на притулок у Чеській Республіці у 2006 році. До та після отримання притулку він неодноразово вчиняв розбійні напади та вимагання, за що був засуджений до тривалих термінів ув'язнення. У 2014 році Міністерство внутрішніх справ Чехії анулювало його право на притулок, оскільки М був визнаний особою, яка становить загрозу для безпеки держави через вчинення особливо тяжких злочинів.

Справа C-77/17 (Бельгія): Громадянин Кот-д'Івуару Х подав заяву про надання притулку в Бельгії у 2015 році, посилаючись на переслідування через зв'язки його родини з колишнім івуарійським режимом. Однак раніше він був засуджений у Бельгії за умисне нанесення тілесних ушкоджень та зґвалтування неповнолітньої. Бельгійська влада відмовила йому у наданні статусу біженця, вважаючи, що він становить загрозу для суспільства, хоча й визнала неможливість його примусового повернення на батьківщину через реальний ризик переслідувань.

Справа C-78/17 (Бельгія): Громадянин Демократичної Республіки Конго Х був визнаний біженцем у Бельгії у 2007 році. У 2010 році його засудили до 25 років ув'язнення за умисне вбивство та розбій за обтяжуючих обставин. У 2016 році його статус біженця було відкликано на підставі того, що він становить небезпеку для суспільства.

Національні суди Чехії та Бельгії звернулися до Суду справедливості із запитом про дійсність положень Директиви 2011/95 (зокрема частини 4-6 ст. 14). Вони мали сумніви щодо відповідності національних заходів щодо відкликання статусу біженця через вчинення особами злочинів у світлі

Женевської конвенції, яка містить вичерпний перелік підстав для позбавлення захисту біженця, а також ч. 1 ст. 78 ДФЄС і ст. 18 Хартії.

**Правова позиція Суду справедливості.** Якщо держава-член вирішує відкликати або не надавати статус біженця на підставі Директиви 2011/95/EU, відповідні громадяни третіх країн або особи без громадянства не зможуть скористатися цим статусом і не зможуть користуватися всіма правами і пільгами, викладеними в Главі VII цієї Директиви. Ці права та пільги пов'язані лише з позбавленням або ненаданням статусу. Однак ч. 6 ст. 14 Кваліфікаційної директиви прямо передбачає, що такі особи продовжують користуватися низкою прав, передбачених Женевською конвенцією, що підтверджує, що вони залишаються біженцями в розумінні статті 1А Женевської конвенції, незважаючи на відкликання статусу біженця. Таким чином, це не позбавляє особу користуватися захистом, гарантованим ст. 18 Хартії ЄС.

Відповідно до режиму Женевської конвенції, особи, які перебувають в одній із ситуацій, описаних у ч. 4 і 5 ст. 14 Кваліфікаційної директиви, можуть бути повернуті або вислані до країни походження на підставі ч. 2 ст. 33 Женевської конвенції, навіть якщо вони стикаються там із загрозою для свого життя чи свободи. Однак право ЄС містить абсолютне зобов'язання не повертати їх, якщо в результаті повернення вони зіткнуться з порушенням своїх фундаментальних прав, закріплених у ст. 4 та ч. 2 ст. 19 Хартії. Таким чином, хоча держава-член ЄС може ухвалити рішення про позбавлення статусу біженця або рішення про відмову в наданні статусу біженця таким особам, ці особи не перестають бути біженцями в результаті таких рішень, якщо вони відповідають основним умовам для отримання статусу біженця відповідно до п. (d) ст. 2 Кваліфікаційної директиви та ст. 1А Женевської конвенції.

**Висновок Суду справедливості.** Суд постановив, що ці положення Директиви є дійсними. Він пояснив, що хоча статус біженця (формальне визнання) може бути відкликаний, особа залишається біженцем у розумінні Женевської конвенції, якщо зберігається загроза її життю в країні походження, і вона продовжує користуватися базовим захистом, включаючи право на невислання.

### **Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2015, *Andre Lawrence Shepherd v Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, EU:C:2015:117***

**Обставини справи.** Справа стосується громадянина США, Андре Лоуренс Шепарда, який звернувся із заявою про міжнародний захист в Німеччині через відмову продовжувати військову службу в Іраку.

Зокрема, у грудні 2003 року Шепард вступив на службу до армії США терміном на 15 місяців. Він пройшов підготовку як механік з обслуговування вертольотів. У вересні 2004 року його перевели до авіаційного батальйону підтримки в Каттербаху (Німеччина), а згодом відправили до Іраку, де він займався технічним обслуговуванням вертольотів у таборі "Шпайхер" поблизу Тікріта (Ірак). Протягом цього часу він не брав безпосередньої участі у військових акціях чи бойових операціях.

Після повернення підрозділу до Німеччини у лютому 2005 року він продовжив термін своєї служби. Однак, отримавши 1 квітня 2007 року наказ про повторне відрядження до Іраку, Шепард 11 квітня 2007 року залишив армію. Своє рішення він пояснив переконанням, що війна в Іраку є незаконною, і він більше не хоче брати участь у воєнних злочинах, які, на його думку, там вчинялися.

У серпні 2008 року він звернувся до німецької влади із заявою про надання притулку. Він стверджував, що через відмову від служби йому загрожує кримінальне переслідування в США, а оскільки дезертирство є серйозним злочином, це призведе до соціального остракізму та негативно вплине на його життя. Федеральне відомство з питань міграції та біженців Німеччини відхилило його заяву у березні 2011 року. Шепард оскаржив це рішення в Адміністративному суді Мюнхена, який, своєю чергою, звернувся до Суду справедливості за роз'ясненням положень Директиви 2004/83/ЄС про мінімальні стандарти щодо кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженців або як осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також щодо змісту

наданого захисту.

Отже, ключове питання, яке було адресовано Суду справедливості, полягало у тому, чи можуть заходи (кримінальне покарання, звільнення з ганьбою, остракізм), які загрожують військовому за дезертирство, розглядатися «актами переслідування» для надання статусу біженця, якщо солдат відмовляється служити через побоювання стати причетним до воєнних злочинів. При цьому суд мав з'ясувати, чи поширюється цей захист на технічний персонал, який бере лише опосередковану участь у бойових діях.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд звернув увагу, що метою Директиви 2004/83, як впливає, зокрема, з пунктів 1-6 її преамбули, є визначення осіб, які в силу обставин дійсно та обґрунтовано потребують міжнародного захисту в Європейському Союзі. Контекст цієї директиви є передусім гуманітарним (п. 32).

Пунктом е ч. 2 ст. 9 Директиви передбачено, що «акт переслідування» може мати форму кримінального переслідування або покарання за відмову від проходження військової служби у конфлікті, де виконання такої служби передбачало б вчинення злочинів чи дій, що підпадають під положення про виключення, передбачені ч. 2 ст. 12 цієї Директиви. Суд уточнив, що п. е ч. 2 ст. 9 Директиви охоплює весь військовий персонал, включаючи персонал логістичної або технічної підтримки (такий як механіки з обслуговування вертольотів). Захист не обмежується лише тими, хто безпосередньо бере участь у бойових діях або має право віддавати накази.

Статус біженця може бути наданий навіть за умови непрямой участі у вчиненні воєнних злочинів, якщо виконання обов'язків особи з високою ймовірністю надає необхідну підтримку для підготовки або виконання таких злочинів.

Необов'язково доводити, що воєнні злочини вже були вчинені або що вони підпадають під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду. Достатньо встановити, що вчинення таких злочинів у майбутньому є «високо ймовірним».

Національні органи повинні базувати своє рішення на сукупності доказів, які роблять твердження про можливість вчинення воєнних злочинів переконливими. Втручання на основі мандата Ради Безпеки ООН або міжнародного консенсусу зазвичай створює презумпцію того, що воєнні злочини не вчинятимуться, хоча це може бути спростовано. Наявність у країні походження законів, що карають за воєнні злочини, та реальне переслідування таких злочинів у судах робить припущення про участь солдата у злочинах малоправдоподібним.

Відмова від служби має бути єдиним реальним способом уникнути участі у воєнних злочинах. Якщо особа не скористалася існуючою процедурою отримання статусу сумлінного відмовника (conscientious objector), вона втрачає право на захист, хіба що доведе, що така процедура була їй недоступна.

**Висновок Суду справедливості.** Заходи, які загрожують військовослужбовцю за відмову від служби (тюремне ув'язнення, звільнення з ганьбою), не вважаються актами переслідування, якщо вони не є явно дискримінаційними або надмірними. Держава має законне право підтримувати власні збройні сили та накладати санкції на тих, хто ухиляється від служби, за умови, що ці санкції не виходять за межі необхідного. Соціальний остракізм та інші труднощі вважаються лише наслідками цих заходів, а не самостійними актами переслідування.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 18 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2015, *Shepherd*, C-472/13, EU:C:2015:117
- Рішення Суду справедливості від 14 травня 2019, *M and Others*, C-391/16, C-77/17 and C-78/17, EU:C:2019:403

- Рішення Суду справедливості від 19 травня 2019, *Ibrahim*, C-297/17, EU:C:2019:219
- Рішення Суду справедливості від 16 листопада 2021, *Commission v Hungary*, C-821/19, ECLI:EU:C:2021:930
- Рішення Суду справедливості від 17 грудня 2022, *Commission v Hungary*, C-808/18, EU:C:2020:1029

## Актуальність для України

Право на притулок - важливе фундаментальне право, передбачене Загальною декларацією прав людини (ст. 14). Це право закріплене в Конвенції про статус біженців 1951 року, учасницею якої є Україна. Це означає, що держава взяла на себе міжнародне зобов'язання надавати захист будь-якій особі, яка може розглядатися як біженець в розумінні вказаного міжнародного договору.

Право на притулок передбачено на конституційному рівні України. Зокрема, відповідно до ст. 26 Конституції "іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом". Водночас згідно з п. 26 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президент ухвалює рішення про надання притулку ("granting asylum"). При цьому українське законодавство не містить чіткого визначення поняття «притулок» та процедур його надання.

На законодавчому рівні (Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту») регламентовано порядок надання захисту у формі визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та визначено правовий статус цих осіб. Визначено механізм розгляду заяв про надання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, права та обов'язки осіб, які подають такі заяви.

У контексті євроінтеграційного курсу України особливого практичного значення набуває аналіз підходів Європейського Союзу до реалізації права на притулок, закріпленого у ст. 18 Хартії ЄС. У цьому зв'язку практика Суду справедливості Європейського Союзу виступає ключовим орієнтиром для тлумачення відповідних норм та їх ефективного застосування.

## Стаття 19

### Стаття 19

#### **Захист у разі видворення, вислання або екстрадиції**

1. Колективні вислання заборонені.
2. Жодна особа не може бути видворена, вислана або екстрадована до держави, де існує серйозний ризик того, що вона буде піддана смертній карі, катуванню або іншому нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Пункт 1 цієї статті має той самий зміст і обсяг, що й стаття 4 Протоколу № 4 до Європейської конвенції з прав людини щодо колективного вислання. Його метою є гарантувати, що кожне рішення ґрунтується на індивідуальному розгляді і що не може бути застосовано жодного єдиного заходу для вислання всіх осіб, які мають громадянство певної держави (див. також статтю 13 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права).

Пункт 2 відображає відповідну практику Європейського суду з прав людини щодо статті 3 Конвенції (див. *Ahmed v Austria та Soering v United Kingdom*).

### Коментар до ст. 19 Хартії

Частина 1 цієї статті за своїм змістом повністю відповідає ст. 4 Протоколу № 4 до ЄКПЛ. З урахуванням ч. 3 ст. 52 Хартії при її застосуванні необхідно брати до уваги тлумачення, надане Європейським судом із прав людини.

Згідно з підходом ЄСПЛ термін «вислання» охоплює будь-яке примусове видалення іноземців із території держави, незалежно від того, чи вони перебувають законно, тривало, де утримуються, а також від їхнього правового статусу та поведінки. Колективне вислання стосується будь-якого заходу, унаслідок якого іноземців як групу осіб змушують залишити територію держави без урахування індивідуального правового статусу кожного з них. Виняток становлять випадки, коли таке рішення ґрунтується на розумній та об'єктивній оцінці обставин справи кожної особи окремо. Кількість осіб у групі депортованих іноземців не є вирішальною — навіть двоє людей можуть становити групу. Вислання набуває ознак колективного, якщо відсутня індивідуальна розумна та об'єктивна оцінка обставин кожного окремого іноземця.

Заборона на колективне вислання іноземців також застосовується на сухопутному кордоні держави, зокрема, через недопуск та відмову у в'їзді на кордоні. Не допускається також вжиття заходів у межах морського кордону держави, аби змусити іноземців повернутися до третьої країни, з якої вони прямують, щоб запобігти їхньому в'їзду на територію держави-члена ЄС. Заборона, передбачена ч. 2 ст. 19 Хартії, стосується як повернення до країни походження, так і повернення до іншої країни, де особа може наразитися на ризик порушення права на життя або стати жертвою катувань, нелюдського або такого, що принижують гідність поводження.

Не допускається також примусове повернення, згідно з яким особа не може бути повернена на територію, де їй загрожує порушення її основних прав, таких як право на життя або заборона катувань і нелюдського або такого, що принижують гідність, поводження.

Стаття 19 Хартії не допускає обмежень та відступів. ЄСПЛ у рішенні у справі *Hirsi* чітко зазначив, що не може бути жодних винятків із заборони колективного вислання, навіть якщо воно здійснюється у відкритому морі та поза фізичною територією держави-члена, оскільки це підривало б мету такої заборони. Що стосується заборони повернення особи до країни, де їй загрожує смертна кара, катування або нелюдське чи таке, що принижують гідність, поводження чи покарання, ЄСПЛ уперше визначив абсолютний характер цього положення у справі *Chahal*. Незалежно від занепокоєнь держави щодо національної безпеки, якщо об'єктивний тест наявності значного ризику поводження, що суперечить ст. 3 ЄКПЛ, дотримано, вислання ніколи не може бути здійснене законно. Цю позицію було підтверджено ЄСПЛ у справі *Saadi*, де Суд знову наголосив, що це положення закріплює одну з фундаментальних цінностей демократичних суспільств і в абсолютній формі забороняє катування, нелюдське чи таке, що принижують гідність, поводження або покарання незалежно від поведінки особи, якою б небажаною чи небезпечною вона не була. Як Комітет ООН з прав людини, так і Комітет проти катувань аналогічно дійшли висновку, що стаття 7 МПГПП і стаття 3 Конвенції ООН проти катувань мають абсолютний характер.

У цьому контексті важливо звернути увагу, що хоча принцип *non-refoulement* гарантується ч. 2 ст. 19 Хартії, а також актами вторинного права, законодавчі акти у рамках Нового пакту про міграцію і притулок 2024 р., зокрема Регламент 2024/1348 про спільну процедуру надання міжнародного захисту, Регламент 2024/1356 про скринінг на зовнішніх кордонах, Регламент 2024/1359 ситуації кризи та форс-мажорні обставини, спрямовані передусім на посилення безпекового виміру міграційної політики Союзу. На відміну від попереднього законодавства, певною мірою вони послаблюють гарантії щодо невислання у контексті принципу *non-refoulement*. Зокрема, запровадження прискореної прикордонної процедури, а також використання юридичної фікції «нев'їзду» (коли особа фізично перебуває на території держави, але юридично вважається такою, що не в'їхала), у поєднанні зі скороченими строками розгляду справ, можуть створювати ризики для належної оцінки індивідуальних обставин заявника, зокрема щодо можливих загроз його життю чи здоров'ю. У цьому зв'язку ключову роль у тлумаченні та застосуванні положень актів Пакту у світлі принципу *non-refoulement* та гарантій, передбачених статтею 19 Хартії, відіграватиме Суд справедливості Європейського Союзу, до якого національні суди звертатимуться за роз'ясненнями щодо нових норм.

### Рішення Суду справедливості від 06 грудня 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630 (Велика Палата)

**Обставини справи.** Пан Олексій Петрухін є громадянином Естонії. 22.07.2010 року на вебсайті Інтерполу щодо нього було опубліковано «червоне повідомлення» (“Red Notice”). Російська влада звинувачувала його у спробі вчинити злочини, пов'язані із незаконним обігом наркотичних засобів у складі організованої групи в особливо великих розмірах. За російським законодавством цей злочин передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 8 до 20 років.

30.09.2014 пан Петрухін був заарештований у місті Бауска (Латвія) та взятий під варту. 21.10.2014 латвійська влада отримала офіційний запит від Генеральної прокуратури Російської Федерації про видачу пана Петрухіна для проведення кримінального переслідування.

Генеральна прокуратура Латвії дозволила екстрадицію пана Петрухіна до Росії. Однак 04.12.2014 він оскаржив це рішення. Свою позицію він обґрунтував тим, що згідно з договором про правову допомогу між країнами Балтії (Естонією, Латвією та Литвою), він має в Латвії такі ж права, як і латвійський громадянин, а отже, Латвія зобов'язана захищати його від невинуватої екстрадиції.

Латвійське законодавство та міжнародні договори Латвії (зокрема з Росією) передбачають захист від екстрадиції лише для власних громадян (громадян Латвії). Для громадян інших держав-членів ЄС, таких як Естонія, подібного захисту в національному праві Латвії не було передбачено.

Верховний суд Латвії, розглядаючи справу, зауважив, що відсутність захисту громадян ЄС від екстрадиції при реалізації ними права на вільне пересування може суперечити суті громадянства Союзу. Суд зупинив провадження і звернувся до Суду справедливості із запитаннями щодо тлумачення ст. 18 та ч. 1 ст. 21 ДФЄС (щодо недискримінації та свободи пересування) та ст. 19 Хартії ЄС. Таким чином, ключовим питанням справи стало те, чи повинна держава-член ЄС надавати громадянам інших держав-членів захист від екстрадиції до третіх країн аналогічний захисту власних громадян.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд постановив, що оскільки рішення про екстрадицію громадянина ЄС (який скористався правом на вільне пересування) підпадає під дію ст. ст. 18 та 21 ДФЄС, то воно підпадає і під дію Хартії ЄС. Це означає, що держава-член зобов'язана дотримуватися вимог ст. 19 Хартії при ухваленні такого рішення.

Згідно зі ст. 19 Хартії, жодна особа не може бути видана державі, де існує серйозний ризик того, що вона буде піддана смертній карі, катуванням або іншому нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню. Суд підкреслив, що ця заборона є абсолютною, оскільки вона тісно пов'язана з повагою до людської гідності.

Суд роз'яснив, що сама по собі наявність міжнародних договорів (наприклад, Конвенції про захист

прав людини і основоположних свобод), учасницею яких є третя країна, що запитує видачу, є недостатньою для гарантування належного захисту. Якщо існують надійні джерела, які повідомляють про практику жорстокого поводження, що толерується владою цієї країни, держава-член не може обмежуватися лише формальною перевіркою членства країни в міжнародних договорах.

Компетентний орган держави-члена, яка отримала запит на видачу, зобов'язаний оцінити наявність реального ризику жорстокого поводження, спираючись на об'єктивну, надійну, конкретну та належним чином оновлену інформацію. Така інформація може бути отримана з рішень міжнародних судів (зокрема, ЄСПЛ); рішень судів самої третьої країни, що запитує видачу; звітів і документів, підготовлених органами Ради Європи або структурами під егідою ООН.

**Висновок Суду справедливості.** Якщо держава-член має намір видати громадянина іншої держави-члена на запит третьої країни, вона повинна перевірити, чи не порушить така екстрадиція права, передбачені ст. 19 Хартії. Така перевірка є обов'язковим етапом процедури екстрадиції.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 19 Хартії ЄС

- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453
- Рішення Суду справедливості від 06 грудня 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630
- Рішення Суду справедливості від 14 травня 2019, *M and Others*, C-391/16, C-77/17 and C-78/17, EU:C:2019:403
- Рішення Суду справедливості від 22 листопада 2022, *X v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-69/21, EU:C:2022:913

## Актуальність для України

Захист у випадку переміщення, видворення та екстрадиції в Україні ґрунтується на поєднанні конституційних гарантій, міжнародних зобов'язань і спеціального законодавства. Відповідно до Конституції України, громадянин України не може бути вигнаний за межі держави або виданий іншій державі (ст. 25), а іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, користуються основними правами і свободами нарівні з громадянами, за винятками, встановленими законом (ст. 26).

Важливим елементом правового регулювання є дотримання принципу *non-refoulement*, що впливає з міжнародних зобов'язань України, зокрема за Женевською конвенцією про статус біженців та Європейською конвенцією з прав людини. Цей принцип забороняє повернення або вислання особи до держави, де їй може загрожувати переслідування, катування чи нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження.

Питання видворення іноземців та осіб без громадянства регулюється Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, який передбачає можливість як примусового повернення (ст. 26), так і примусового видворення (ст. 30). Такі заходи можуть застосовуватися, зокрема, у разі порушення міграційного законодавства або з міркувань національної безпеки, однак вони повинні відповідати принципу пропорційності та супроводжуватися належними процесуальними гарантіями, включаючи право на судове оскарження. При цьому іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн, де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань; де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання; де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього

збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя; де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки. Окрім того, забороняється колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства (ст. 31).

Екстрадиція в Україні здійснюється відповідно до Кримінального процесуального кодексу України і допускається лише за умови дотримання прав людини. Видача особи забороняється, якщо існує ризик застосування до неї катувань, смертної кари або переслідування з політичних мотивів, оскільки це суперечить зобов'язанням України за міжнародними договорами України (ст. 589 КПК України).

Як бачимо, підхід українського законодавця узгоджується із гарантіями за ст. 19 Хартії. У світлі набуття членства в ЄС для України важливе значення мають також особливі правові механізми, які передбачені у вторинному праві Союзу та їхня інтерпретація Судом справедливості у світлі коментованої статті Хартії ЄС.

03

## РОЗДІЛ III – РІВНІСТЬ

### Стаття 20

#### Стаття 20 Рівність перед законом

Усі є рівними перед законом.

#### Офіційні роз'яснення до Хартії

- Ця стаття відповідає принципу, який міститься в усіх європейських конституціях, а також був визнаний Судом справедливості як основоположний принцип права Співтовариства:
- Рішення Суду справедливості від 13 листопада 1984 р. *Racke*, 283/83, EU:C:1984:344
- Рішення Суду справедливості від 17 квітня 1997 р. *EARL*, C-15/95, EU:C:1997:196
- Рішення Суду справедливості від 13 квітня 2000 р. *Karlsson*, C-292/97, EU:C:2000:202

### Коментар до ст. 20 Хартії

Стаття 20 Хартії закріплює класичний аристотелівський принцип рівності: до рівних ситуацій слід ставитися однаково, а до нерівних — неоднаково. Це обов'язкова вимога як при законотворчості, так і при правозастосуванні.

Термін “закон”, котрий використовується у цій статті охоплює не лише регламенти та директиви ЄС чи національні акти, а й адміністративну та судову практику.

Рівність за ст. 20 гарантується лише в межах застосування права Союзу (відповідно до ст. 51 Хартії). Суд справедливості ЄС суворо перевіряє, чи накладає право ЄС конкретні зобов'язання у відповідній сфері і чи може бути застосована Хартія у такому разі.

Найскладнішим аспектом у практиці Суду справедливості ЄС є розмежування рівності перед законом (ст. 20) та заборони дискримінації (ст. 21).

Вважається, що ст. 20 - це *Lex generalis*, він не містить переліку конкретних ознак (як-от раса чи гендер) і вимагає об'єктивного обґрунтування будь-якої різниці в підходах. Стаття ж 21 Хартії виступає *Lex specialis*, оскільки забороняє дискримінацію за вичерпним переліком ознак. Можна відміти-

ти тенденцію Суду справедливості ЄС по оцінці цих статей разом

Різниця у ставленні не вважається порушенням ст. 20, якщо вона:

Ґрунтується на об'єктивному та розумному критерії.

Переслідує юридично допустиму мету (загальний інтерес).

Є пропорційною цій меті.

Суд справедливості ЄС дотримується стриманого підходу та відмовляється розширювати сферу антидискримінаційного захисту виключно на підставі загального принципу рівності, якщо конкретна підстава не передбачена у вторинному праві ЄС.

### Рішення Суду справедливості від 13 квітня 2000 р., *Karlsson*, C-292/97, EU:C:2000:202

**Обставини справи:** Шведські органи влади прийняли рішення про анулювання певних додаткових квот на виробництво молока після вступу Швеції до ЄС, які були надані фермерам безпосередньо перед вступом країни до Союзу. Влада мотивувала це необхідністю приведення обсягів виробництва у відповідність до загальноєвропейських лімітів.

Фермери (серед яких К'єлль Карлссон) стверджували, що таке анулювання порушує їхнє право власності, принцип захисту законних очікувань, а головне — принцип рівності, оскільки вони опинилися у гіршому становищі порівняно з фермерами в інших державах-членах або тими, хто отримав квоти раніше.

Національний суд звернувся до Суду справедливості із питанням, чи обмежують загальні принципи права Співтовариства (зокрема рівність) дискрецію держави при розподілі та анулюванні таких квот.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд використав цю справу для чіткого визначення меж державної дискреції через призму основоположних прав. Суд підтвердив, що принцип рівності (який наразі закріплений у ст. 20 Хартії) є загальним принципом права ЄС, що має конституційний статус. Він забороняє неоднакове поводження з особами, які перебувають у подібних ситуаціях, якщо тільки така диференціація не є об'єктивно виправданою.

Суд постановив, що коли держави-члени імплементують норми права ЄС (у даному випадку — регламенти щодо молочного ринку), вони зобов'язані дотримуватися загальних принципів права ЄС, включаючи рівність перед законом та захист права власності. Суд зазначив, що хоча держави мають певну «свободу розсуду» у сфері аграрної політики, будь-яка відмінність у поводженні з виробниками має базуватися на об'єктивних критеріях, що відповідають цілям спільної організації ринку. Суд вказав, що право ЄС не допускає ситуацій, коли національні заходи призводять до необґрунтованої дискримінації між виробниками всередині Співтовариства.

### Рішення Суду справедливості від 10 липня 2014 р., *Julián Hernández та інші*, C-198/13, EU:C:2014:2057

**Обставини справи:** Відповідно до іспанського законодавства, держава бере на себе виплату заборгованості, якщо судові рішення про незаконність звільнення було винесено пізніше ніж через 90 робочих днів після подання позову. Однак ця компенсація виплачувалася лише в певних випадках, і позивачі (Хернандес та інші) стверджували, що іспанська система створює не виправдану дискримінацію між різними категоріями звільнених працівників.

Позивачі посилалися на Директиву 2008/94 про захист працівників у разі неплатоспроможності роботодавця та стверджували, що національна норма порушує загальний принцип рівності та недискримінації, закріплений у ст. 20 Хартії.

Національний суд запитав Суд справедливості, чи сумісна така національна практика зі ст. 20 Хартії, враховуючи, що ситуація формально підпадає під сферу захисту працівників, регульовану правом ЄС.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд наголосив, що основоположні права, гарантовані Хартією (включаючи ст. 20), мають дотримуватися державами-членами лише тоді, коли вони імплементують право ЄС. Суд дослідив Директиву 2008/94 і встановив, що вона не зобов'язує держави виплачувати компенсацію саме за затримку судового розгляду. Оскільки іспанська норма була суто національною ініціативою, яка не була спрямована на імплементацию конкретних обов'язків за Директивою, Суд констатував відсутність достатнього зв'язку між національним заходом і правом ЄС.

Суд постановив, що він не має юрисдикції оцінювати національну норму на відповідність ст. 20 Хартії, якщо ця норма не є «імплементацией права ЄС». Сама по собі наявність певної дотичності до сфери регулювання ЄС (соціальна політика) не є достатньою для активації захисту за Хартією.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 20 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 13 листопада 1984 р. *Racke*, 283/83, EU:C:1984:344
- Рішення Суду справедливості від 17 квітня 1997 р. *EARL de Kerlast*, C-15/95, EU:C:1997:196
- Рішення Суду справедливості від 13 квітня 2000 р. *Karlsson and Others*, C-292/97, EU:C:2000:202
- Рішення Суду справедливості від 16 грудня 2008 р. *Arcelor Atlantique and Lorraine and Others*, C-127/07, EU:C:2008:728
- Рішення Суду справедливості від 14 вересня 2010 р. *Chatzi*, C-149/10, EU:C:2010:534
- Рішення Суду справедливості від 17 жовтня 2013 р. *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661
- Рішення Суду справедливості від 22 травня 2014 р. *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350
- Рішення Суду справедливості від 12 листопада 2014 р. *Guardian Industries v Commission*, C-580/12 P, EU:C:2014:2363
- Рішення Суду справедливості від 9 березня 2017 р. *Milkova*, C-406/15, EU:C:2017:198

## Актуальність для України

Стаття 20 Хартії вимагає, щоб подібні економічні ситуації не розглядалися по-різному, що є критичним для функціонування внутрішнього ринку. При провадженні ринкових реформ Україна зобов'язана забезпечити, щоб національні регулятори не створювали вибіркових переваг для окремих гравців.

Стаття 20 слугує загальною основою для спеціальних норм про недискримінацію (ст. 21 Хартії) та рівність статей (ст. 23 Хартії). У процесі реформування Трудового кодексу та системи соціального захисту, ст. 20 вимагає від українського законодавця уникати необґрунтованої диференціації між різними категоріями працівників (наприклад, державними службовцями та працівниками приватного сектору) у питаннях правового захисту.

## Стаття 21

### Стаття 21 Недискримінація

1. Забороняється будь-яка дискримінація за будь-якою ознакою, такою як стать, раса, колір шкіри, етнічне або соціальне походження, генетичні риси, мова, релігія або переконання, політичні або будь-які інші погляди, належність до національної меншини, майновий стан, народження, інвалідність, вік або сексуальна орієнтація.
2. У межах сфери застосування Договорів та без шкоди для будь-яких їхніх спеціальних положень, будь-яка дискримінація за ознакою національності забороняється.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Пункт 1 ґрунтується на ст. 13 Договору про Європейське співтовариство (яку наразі замінено ст. 19 Договору про функціонування ЄС), ст. 14 ЄКПЛ та ст. 11 Конвенції про права людини та біомедицину щодо генетичної спадщини. У тій мірі, в якій цей пункт відповідає ст. 14 ЄКПЛ, він застосовується з дотриманням останньої.

Між пунктом 1 та ст. 19 Договору про функціонування Європейського Союзу немає жодних суперечностей чи несумісності, оскільки вони мають різну сферу застосування та мету: ст. 19 надає Союзу повноваження приймати законодавчі акти, включаючи гармонізацію законів та підзаконних актів держав-членів, для боротьби з певними формами дискримінації, вичерпний перелік яких міститься в цій статті. Таке законодавство може охоплювати дії органів влади держав-членів (а також відносини між приватними особами) у будь-якій сфері в межах повноважень Союзу. Натомість положення ч. 1 ст. 2 не створює жодних повноважень приймати антидискримінаційні закони в цих сферах діяльності держав-членів або приватних осіб, а також не встановлює всеосяжної заборони дискримінації в таких широких сферах. Замість цього воно стосується лише дискримінації з боку самих інституцій та органів Союзу під час здійснення повноважень, наданих згідно з Договорами, та з боку держав-членів лише тоді, коли вони імплементують право Союзу. Таким чином, пункт 1 не змінює обсяг повноважень, наданих згідно зі ст. 19, ані тлумачення, що надається цій статті.

Пункт 2 відповідає першому абзацу ст. 18 Договору про функціонування Європейського Союзу і повинен застосовуватися з дотриманням цієї статті.

### Коментар до ст. 21 Хартії

Стаття 21 Хартії є конкретним втіленням загального принципу рівності (ст. 20) та права на людську гідність (ст. 1). Вона захищає суттєві елементи ідентичності особи (раса, стать, релігія тощо).

Частина 1 статті містить невичерпний перелік із 15 ознак, за якими заборонено дискримінацію, а ч. 2 забороняє дискримінацію за ознакою громадянства (віддзеркалює ст. 18 ДФЕС).

На відміну від ст. 19 ДФЕС, яка надає ЄС повноваження ухвалювати закони, Стаття 21 ХОПЄС регулює дії органів ЄС та держав-членів виключно при імплементації права Союзу.

У рішеннях C-144/04 *Mangold* та C-555/07 *Kücükdeveci* Суд справедливості встановив, що загальний принцип недискримінації (зокрема за віком) має пряму дію у відносинах між приватними особами (тобто горизонтальний ефект). Суд підтвердив, що ч.1 ст. 21 Хартії надає особам право, яке не потребує додаткової конкретизації національним законом і може бути використане в суді проти іншої приватної особи. Національний суддя зобов'язаний забезпечити повну дію ст. 21, навіть якщо для цього потрібно відмовитися від застосування суперечливого національного положення.

Частина 2 ст. 21 Хартії хоча і дублює ст. 18 ДФЕС, її включення до Хартії підкреслює її значущість для внутрішнього ринку. Вона застосовується лише до громадян держав-членів ЄС у ситуаціях, що регулюються правом ЄС. Вона не захищає від різниці у ставленні до громадян третіх країн порівняно з громадянами ЄС.

### **Рішення Суду справедливості від 24 квітня 2012 р., *Servet Kamberaj v Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) and Others*, C-571/10, EU:C:2012:233**

**Обставини справи:** Сервет Камберадж, громадянин Албанії, який законно проживав і працював у автономній провінції Больцано (Італія) та мав статус довгострокового резидента ЄС. Пан Камберадж звернувся за отриманням житлової субсидії. Влада провінції відмовила йому, оскільки бюджетні кошти на ці субсидії були розподілені між трьома мовними групами (італійською, німецькою та ладинською), а для громадян третіх країн було виділено окремий, значно менший фонд, який на той момент був вичерпаний.

Постало питання чи може держава-член встановлювати різні механізми фінансування соціальних виплат для своїх громадян та довгострокових резидентів — громадян третіх країн, враховуючи положення Директиви 2003/109 (про статус громадян третіх країн, які є довгостроковими резидентами).

Суд Больцано направив преюдиціальний запит щодо сумісності такої практики з принципом рівного поводження, закріпленим у Директиві, та положеннями Хартії ЄС з основоположних прав.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд виніс рішення, яке підтвердило високий рівень захисту прав мігрантів у межах правового поля ЄС. Суд наголосив, що довгострокові резиденти мають право на рівне поводження з громадянами держави-члена у сферах соціального забезпечення, соціальної допомоги та соціального захисту. Суд вперше застосував ст. 34 Хартії (Соціальне забезпечення та соціальна допомога) для тлумачення Директиви. Він зазначив, що оскільки право на житлову допомогу спрямоване на забезпечення гідного існування, воно підпадає під поняття «соціальної допомоги», від якої не можна відступати за ознакою національності.

Суд постановив, що національний захід, який призводить до різного поводження з довгостроковими резидентами порівняно з власними громадянами при розподілі коштів на житлові потреби, є дискримінаційним, якщо він не базується на об'єктивних та пропорційних критеріях. Держави-члени не можуть посилалися на бюджетні обмеження для виправдання диференціації, яка позбавляє довгострокових резидентів доступу до «основних виплат» (core benefits).

### **Рішення Суду справедливості від 22 листопада 2005 р., *Werner Mangold v Rüdiger Helm*, C-144/04, EU:C:2005:709**

**Обставини справи:** 56-річний Вернер Мангольд уклав строковий трудовий договір із юристом Рюдігером Гельмом. Німецьке законодавство дозволяло укладати строкові договори без об'єктивного обґрунтування з працівниками, які досягли 52-річного віку. Пан Мангольд стверджував, що така норма є дискримінаційною за ознакою віку, оскільки ставить старших працівників у менш захищене

становище порівняно з молодшими колегами.

Директива 2000/78 про рівне ставлення у сфері зайнятості забороняє дискримінацію за віком. Однак на момент спору термін транспозиції цієї Директиви для Німеччини ще не сплив (щодо положень про вік).

До Суду справедливості надійшов преюдиціальний запит щодо того чи може національний суд не застосовувати норму внутрішнього права, що суперечить Директиві, якщо термін її імплементації ще триває, але вона порушує принцип недискримінації.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд постановив, що заборона дискримінації за віком є не просто вимогою Директиви, а загальним принципом права ЄС. Це означає, що він існує незалежно від Директиви 2000/78. Суд визнав, що національний суд зобов'язаний забезпечити повну дію цього принципу, навіть у спорі між приватними особами (горизонтальна дія), і не застосовувати будь-яку суперечну норму національного права.

Суд зазначив, що хоча сприяння працевлаштуванню старших осіб є легітимною метою, автоматичний дозвіл на строкові договори лише на підставі віку є непропорційним заходом, оскільки він не враховує інші обставини ринку праці та індивідуальну ситуацію працівника.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 21 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 22 листопада 2005 р., *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709
- Рішення Суду справедливості від 19 січня 2010 р., *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21
- Рішення Суду справедливості від 17 липня 2008 р. *Coleman*, C-303/06, EU:C:2008:415
- Рішення Суду справедливості від 8 березня 2011 р., *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124
- Рішення Суду справедливості від 1 березня 2011 р., *Test-Achats*, C-236/09, EU:C:2011:100
- Рішення Суду справедливості від 1 квітня 2008 р., *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179
- Рішення Суду справедливості від 17 квітня 2018 р., *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257
- Рішення Суду справедливості від 19 квітня 2016 р., *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278
- Рішення Суду справедливості від 22 травня 2014 р., *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350
- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2014 р., *FOA*, C-354/13, EU:C:2014:2463

## Актуальність для України

На відміну від ст. 24 Конституції України, яка містить відносно консервативний перелік ознак, ст. 21 Хартії прямо згадує такі ознаки, як інвалідність, вік та сексуальна орієнтація. Це вимагає від українського законодавця та судів переходу до «відкритого» розуміння дискримінації. Будь-яка диференціація, що не має об'єктивного виправдання, може бути оскаржена через призму загальних принципів права ЄС.

У процесі гармонізації (особливо у сфері трудового права, соціального захисту та надання послуг) кожен законопроект має проходити фільтр на відповідність ст. 21 Хартії. Це стосується не лише прямої, а й непрямой дискримінації — коли нейтральне на перший погляд правило ставить певну групу (наприклад, жінок або осіб певного віку) у несприятливе становище.

Заборона дискримінації за ознакою національності є наріжним каменем внутрішнього ринку ЄС. Для України це означає необхідність поступового зрівняння в правах громадян ЄС із громадянами України у сферах праці, освіти та соціальних виплат. Це фундаментальна умова для майбутнього членства.

Завдяки практиці Суду справедливості ЄС, ст. 21 може застосовуватися безпосередньо у спорах між приватними особами (наприклад, між працівником та роботодавцем). Для українських судів після набуття Україною членства в ЄС це означає можливість посилатися на Хартію як на джерело права при вирішенні спорів, якщо вони підпадають під сферу дії права ЄС.

## Стаття 22

### Стаття 22 Рівність перед законом

Культурне, релігійне та мовне різноманіття

#### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на ст. 6 Договору про Європейський Союз, а також на частинах 1 та 4 ст. 151 Договору про Європейське співтовариство (які наразі замінені частинами 1 та 4 ст. 167 Договору про функціонування ЄС), що стосуються культури. Повага до культурного та мовного різноманіття наразі також закріплена у ч. 3 ст. 3 Договору про ЄС. Ця стаття також натхненна Декларацією № 11 до Заключного акта Амстердамського договору про статус церков та неконфесійних організацій, положення якої наразі включені до ст. 17 Договору про функціонування ЄС.

## Коментар до ст. 22 Хартії

Стаття 22 Хартії, яка закріплює повагу до культурного, релігійного та мовного розмаїття, має специфічну правову природу, оскільки воно функціонує скоріше як загальнообов'язковий принцип, аніж як джерело індивідуальних суб'єктивних прав.

На відміну від статей 20 (рівність) та 21 (недискримінація), Стаття 22 не надає особі права, на яке можна безпосередньо посилатися в суді для захисту приватних інтересів. Вона є програмною нормою, що формує довідкову базу для інституцій ЄС та держав-членів. Стаття базується на ст. 3 та 6 ДЄС, а також ст. 167 ДФЄС, які фіксують, що ця сфера не відноситься до компетенції ЄС, а лише закріплює те, що Союзу сприяє розвитку культури, поважаючи національну та регіональну ідентичність.

Стаття має зв'язок зі ст. 17 ДФЄС, визнаючи статус церков, релігійних об'єднань та неконфесійних організацій, закріплений у національному законодавстві держав-членів. Союз має підтримувати відкритий та регулярний діалог із цими спільнотами, визнаючи їхню ідентичність та внесок у життя суспільства.

## Рішення Суду справедливості від 12 травня 2011 р., *Malgožata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others*, C-391/09, EU:C:2011:291

**Обставини справи:** Пані Руневич-Вардин (громадянка Литви, що належить до польської меншини) та її чоловік пан Вардин (громадянин Польщі) вимагали від литовських органів РАЦС змінити написання їхніх імен та прізвищ у свідоцтвах про народження та шлюб. Пані Руневич-Вардин хотіла, щоб її ім'я писалося за правилами польської мови (з використанням літер «ł», «ż», «с»), а не за литовськими правилами транскрипції. Пан Вардин вимагав, щоб його прізвище у литовському свідоцтві про шлюб писалося без змін (*Wardyn*), а не в литовській формі (*Vardyn*). Польська влада відмовила їм у використанні діакритичних знаків та літер, яких немає в литовській мові (як-от *ł*, *W*, *Q*, *X*).

Пані Руневич-Вардин стверджувала, що така відмова — це порушення її ідентичності як представниці національної меншини (ст. 21 та 22 Хартії) та обидва позивачі наполягали на тому, що для них обох це створює перешкоди вільному пересуванню. Наприклад, якщо у чоловіка в польському паспорті написано *Wardyn*, а в литовському свідоцтві про шлюб — *Vardyn*, у них можуть виникнути проблеми при доведенні того, що вони є чоловіком і дружиною в інших країнах ЄС (банківські рахунки, соціальне страхування, перетин кордону з дітьми).

Польській суд звернувся із преюдиціальним зверненням до Суду справедливості щодо питання чи обмежує національне законодавство, яке вимагає написання імен лише літерами національного алфавіту, право на вільне пересування громадян ЄС (ст. 21 Договору про функціонування ЄС) та чи порушує воно принцип недискримінації (ст. 21 Хартії) та повагу до різноманіття (ст. 22 Хартії).

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд визнав, що згідно зі ст. 22 Хартії та ч. 3 ст. 3 ДЄС, Союз поважає мовне різноманіття. Захист державної мови є частиною національної ідентичності відповідно до ч. 2 ст. 4 Договору про ЄС, тому вимога використовувати національний алфавіт у документах є легітимною.

Сама по собі зміна написання імені (наприклад, з *Wardyn* на *Vardyn*) не є порушенням права на свободу пересування, якщо вона не спричиняє «серйозних адміністративних, професійних або особистих незручностей» для особи. Суд зазначив, що національний суд має оцінити, чи може різне написання прізвища в документах одного члена сім'ї (чоловіка і дружини) призвести до сумнівів щодо їхньої особи чи родинних зв'язків, що реально заважатиме їм реалізовувати свої права в ЄС. Суд вказав, що ситуація пані Руневич-Вардин (зміна її дівочого імені в литовських реєстрах) та пана Вардина (зміна його польського прізвища в литовському свідоцтві про шлюб) є різними. Щодо іноземця (пана Вардина), держава має бути більш гнучкою, щоб не створювати перешкод його мобільності.

## Рішення Суду справедливості від 16 квітня 2013 р., *Anton Las v PSA Antwerp NV*, C-202/11, EU:C:2013:239

**Обставини справи:** Пан Антон Лас (громадянин Нідерландів) був найнятий на посаду менеджера компанією PSA Antwerp (бельгійське підприємство, що входить до міжнародної групи). Його трудовий договір був складений англійською мовою, хоча робоче місце знаходилося в Антверпені (Фландрія, Бельгія). Після звільнення пан Лас оскаржив умови розірвання договору, стверджуючи, що згідно з декретом Фламандського співтовариства про вживання мов, договір є нікчемним, оскільки він не був складений нідерландською мовою.

Фламандське законодавство вимагало, щоб усі трудові відносини між працівниками та роботодавцями, чиє місце діяльності знаходиться у нідерландськомовному регіоні, оформлювалися виключно нідерландською мовою. Порушення цієї вимоги тягнуло за собою абсолютну нікчемність договору (яка, проте, не повинна була шкодити працівнику).

Нідерландський суд направив до Суду справедливості преюдиціальний запит щодо того, чи може

держава-член вимагати використання виключно національної (регіональної) мови у трудових договорах, що мають транскордонний характер, і чи не є це надмірним обмеженням свободи пересування працівників (ст. 45 ДФЄС)?

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд визнав правомірність захисту мови, але розкритикував засіб реалізації. Суд підтвердив, що згідно зі ст. 22 Хартії, Союз поважає мовне різноманіття. Сприяння використанню однієї з офіційних мов держави-члена є легітимною метою, оскільки це захищає національну ідентичність та соціальний захист працівників (які мають розуміти свої права). Водночас Суд постановив, що вимога складати договори виключно нідерландською мовою створює перешкоду для вільного пересування. Це ускладнює найм іноземних фахівців, які не володіють цією мовою, та створює правову невпевненість для міжнародних компаній.

Суд визнав фламандську норму непропорційною. Хоча мета захисту мови є важливою, вона могла бути досягнута менш обмежувальними засобами. Наприклад, держава могла вимагати складання автентичного тексту нідерландською, але дозволити паралельно використовувати іншу мову, зрозумілу обом сторонам (двомовні договори). Санкція у вигляді повної нікчемності договору була визнана занадто суворою, оскільки вона створює хаос у правовідносинах і не враховує волю сторін.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 22 Хартії

- Рішення Загального суду від 20 листопада 2008 р. *Italy v Commission*, T-185/05, EU:T:2008:519
- Рішення Суду справедливості від 12 травня 2011 р. *Runevič-Vardyn and Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291
- Рішення Суду справедливості від 29 вересня 2011 р. *Baris Unal v Staatssecretaris van Justitie*, C-187/10, EU:C:2011:623
- Рішення Суду справедливості від 27 листопада 2012 р. *Italy v Commission*, C-566/10, EU:C:2012:752
- Рішення Суду справедливості від 16 квітня 2013 р. *Anton Las v PSA Antwerp NV*, C-202/11, EU:C:2013:239
- Рішення Суду справедливості від 5 травня 2015 р. *Spain v Council*, C-147/13, EU:C:2015:299
- Рішення Суду справедливості від 24 травня 2018 р. *Azoulay and Others v Parliament*, C-390/17 P, EU:C:2018:347

## Актуальність для України

Стаття 22 Хартії покладає на Союз обов'язок поважати різноманіття. Для України це означає, що європейська інтеграція не є шляхом до культурної асиміляції. Українська мова після вступу стане однією з офіційних мов ЄС. Стаття 22 гарантує, що специфічні механізми захисту державної мови (наприклад, у сфері освіти чи медіа) сприйматимуться крізь призму ч. 2 ст. 4 ДЄС (повага до національної ідентичності), якщо вони є пропорційними.

Дотримання ст. 22 Хартії є однією з ключових вимог для відкриття та успішного завершення переговорів про вступ до ЄС (зокрема, у межах «Кластеру 1: Фундаментальні питання»). Україна вже зробила значні кроки, ухваливши нову редакцію Закону «Про національні меншини (спільноти) України».

Питання освіти мовами національних меншин має вирішуватися саме на основі балансу між державною мовою та повагою до різноманіття за ст. 22.

Стаття 22 згадує релігійне різноманіття у зв'язці зі ст. 17 ДФЄС, яка визнає статус релігійних організацій за національним правом. В умовах війни питання діяльності релігійних організацій, афілійованих з країною-агресором, є надзвичайно чутливим. Стаття 22 Хартії вказує на те, що ЄС поважає релігійний ландшафт кожної країни, але це не заважає державі вживати заходів для захисту національної безпеки, якщо такі заходи є об'єктивно виправданими та не спрямовані на дискримінацію вірян.

## Стаття 23

### Стаття 23

#### *Рівність між жінками та чоловіками*

Рівність між жінками та чоловіками має бути забезпечена в усіх сферах, включаючи зайнятість, працю та оплату праці. Принцип рівності не перешкоджає збереженню або впровадженню заходів, що передбачають конкретні переваги на користь статі, яка представлена недостатньо.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Перший абзац ґрунтується на ст. 2 та ч. 2 ст. 3 Договору про Європейське співтовариство (які наразі замінені ст. 3 Договору про ЄС та ст. 8 Договору про функціонування ЄС), що покладають на Союз завдання сприяти рівності між чоловіками та жінками, а також на ч. 1 ст. 157 Договору про функціонування ЄС. Він також спирається на ст. 20 переглянутої Європейської соціальної хартії від 3 травня 1996 року та на пункт 16 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників.

Він також базується на ч. 3 ст. 157 Договору про функціонування ЄС та ч. 2 ст. 2 Директиви Ради 76/207/ЄЕС про реалізацію принципу рівного поводження з чоловіками та жінками щодо доступу до працевлаштування, професійного навчання та просування по службі, а також умов праці.

Другий абзац у скороченій формі відтворює ч. 4 ст. 157 Договору про функціонування ЄС, яка передбачає, що принцип рівного поводження не перешкоджає збереженню або впровадженню заходів, що передбачають конкретні переваги з метою полегшення для представників статі, яка представлена недостатньо, провадження професійної діяльності або з метою запобігання чи компенсації недоліків у професійній кар'єрі. Відповідно до ч. 2 ст. 52 Хартії, цей абзац не вносить змін до статті ч. 4 ст. 157 ДФЄС.

## Коментар до ст. 23 Хартії

Норма, закріплена у ст. 23 Хартії, є результатом тривалої еволюції права ЄС від суто економічного принципу «рівної оплати» до основоположного права людини, що охоплює всі сфери життя.

Гендерна рівність - одна з найстаріших політик ЄС, що бере початок у Договорі про Європейське економічне співтовариство (зараз ст. 157 ДФЄС). Суд справедливості ще у справі C-13/94 *P v S* ви-

знав недискримінацію за статтю основоположним правом людини.

Стаття 23 Хартії базується на статтях 3 ДЄС та 8 ДФЄС, які зобов'язують Союз усувати нерівність у всіх видах своєї діяльності. Так, Хартія виходить за межі трудових відносин, проголошуючи рівність «в усіх сферах». Проте практична реалізація найчастіше стосується працевлаштування, професійного зростання та винагороди.

Рішенням C-236/09 *Test-Achats* Суд справедливості скасував положення Директиви, що дозволяло диференціювати страхові внески для чоловіків і жінок. Це довело, що ст. 23 Хартії може бути самостійною підставою для визнання актів ЄС недійсними.

Хартія, віддзеркалюючи ч. 4 ст. 157 ДФЄС, дозволяє державам-членам впроваджувати заходи, що надають особливі переваги недостатньо представленій статі. Такі дії мають бути спрямовані на запобігання чи компенсацію несприятливих умов у професійній кар'єрі, а не просто бути формальною привілеєю.

Суд справедливості ЄС суворо контролює спроби держав виправдати нерівність «захистом жінок».

### Рішення Суду справедливості від 11 листопада 1997 р., *Hellmut Marschall v Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95, EU:C:1997:533

**Обставини справи:** Гельмут Маршалл, вчитель у Німеччині, претендував на вищу посаду в школі. На цю ж посаду претендувала жінка з такою ж кваліфікацією, як і він. Законодавство землі Північний Рейн-Вестфалія передбачало правило, що при просуванні по службі, якщо кандидати чоловік і жінка мають однакову кваліфікацію, перевагу слід віддавати жінці, якщо в цій категорії посад жінок менше, ніж чоловіків («правило пріоритету»). Норма містила застереження: перевага жінці не надається, якщо існують «вагомні причини, що стосуються особи кандидата-чоловіка», які переважають цей пріоритет. Перед національним судом постало питання чи не порушує такий автоматичний пріоритет принцип рівного поводження?

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд визнав, що навіть при однаковій кваліфікації чоловіки частіше отримують підвищення через традиційні стереотипи та соціальні ролі (наприклад, побоювання роботодавців щодо перерв у кар'єрі жінок через материнство). Суд уточнив зміст ч. 4 ст. 2 Директиви 76/207/ЕЕС про рівність, яка дозволяла заходи щодо сприяння рівності можливостей. Заходи, які дають перевагу жінці при просуванні по службі, не є порушенням рівності, а є інструментом її досягнення. При цьому такі заходи є законними лише до того моменту, поки в конкретному секторі або на певному рівні посад не буде досягнуто паритету (рівного представництва). Тобто, позитивна дискримінація за ст. 23 Хартії — це тимчасовий коригуючий механізм, а не постійна привілея і дозволена вона лише тоді, коли вона не є абсолютною та безумовною. Кандидат-чоловік повинен мати можливість довести, що його специфічні обставини (наприклад, він є батьком-одиначком або має унікальний досвід) переважають гендерний пріоритет жінки.

Система пріоритету (квота) є правомірною лише тоді, коли вона не є автоматичною. У справі *Marschall* закон містив застереження: «якщо причини, що стосуються особи кандидата-чоловіка, не переважають». Таким чином німецьке законодавство відповідає праву ЄС.

Важливим є те, що Суд справедливості критерії правомірності встановлення гнучких квот:

1. Держава (або роботодавець) має довести, що жінки справді представлені недостатньо в цій категорії.
2. Кандидат-чоловік має отримати прозору процедуру, де він може довести свою індивідуальну перевагу.
3. Відсутність такої прозорості робить систему незаконною.

## 100 Рішення Суду справедливості від 1 березня 2011 р., *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v Conseil des ministres, C-236/09*, EU:C:2011:100

**Обставини справи:** Директива 2004/113/ЄС про реалізацію принципу рівного поводження з чоловіками та жінками у доступі до товарів і послуг та їх наданні, забороняє будь-яку дискримінацію за ознакою статі у доступі до товарів і послуг та їх наданні. Таким чином, у принципі, Директива забороняє використання статі як фактора при розрахунку страхових премій та виплат щодо договорів страхування, укладених після 21 грудня 2007 року. Проте, як відступ, Директива передбачає, що держави-члени можуть, починаючи з цієї дати, дозволяти винятки з правила «унісекс-премій» та виплат, доки вони можуть гарантувати, що основні актуарні та статистичні дані, на яких ґрунтуються розрахунки, є надійними, регулярно оновлюваними та доступними для громадськості. Держави-члени можуть дозволити такий виняток лише в тому випадку, якщо правило «унісекс» ще не було застосоване національним законодавством. Через п'ять років після транспозиції Директиви в національне право — тобто 21 грудня 2012 року — держави-члени повинні переглянути обґрунтованість цих винятків, беручи до уваги найсвіжіші актуарні та статистичні дані та звіт, який має бути поданий Комісією через три роки після дати транспозиції Директиви.

Бельгійська асоціація споживачів *Test-Achats ASBL* та дві фізичні особи звернулися до Конституційного суду Бельгії з позовом про анулювання бельгійського закону, що транспонував Директиву. Саме в контексті цього позову бельгійський Конституційний суд звернувся до Суду справедливості з проханням оцінити дійсність відступу, передбаченого в Директиві, у світлі правових норм вищого порядку і, зокрема, у світлі принципу рівності чоловіків і жінок, закріпленого в праві ЄС.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд насамперед зазначив, що згідно зі ст. 8 ДФЄС, Європейський Союз у всій своїй діяльності має прагнути до усунення нерівності та сприяння рівності між чоловіками та жінками. У процесі поступового досягнення такої рівності саме законодавець ЄС має визначати, з урахуванням розвитку економічних та соціальних умов у Європейському Союзі, коли саме необхідно вживати заходів. Таким чином — зазначив Суд — законодавець ЄС передбачив у Директиві, що розбіжності у преміях та виплатах, що виникають внаслідок використання статі як фактора при їх розрахунку, мають бути скасовані не пізніше 21 грудня 2007 р.

Однак, оскільки використання актуарних факторів, пов'язаних зі статтю, було широко розповсюджено у наданні страхових послуг на момент прийняття Директиви, для законодавця було допустимим впроваджувати правило «унісекс-премій» та виплат поступово, з відповідними перехідними періодами.

У зв'язку з цим Суд зазначив, що Директива відступає від встановленого нею загального правила «унісекс-премій» та виплат, надаючи державам-членам можливість прийняти рішення до 21 грудня 2007 року про дозвіл пропорційних розбіжностей в індивідуальних преміях та виплатах там, де на основі відповідних і точних актуарних та статистичних даних статі використовується як визначальний фактор при оцінці ризиків.

Будь-яке рішення про використання цієї можливості має бути переглянуте через п'ять років після 21 грудня 2007 року з урахуванням звіту Комісії, але, зрештою, з огляду на те, що Директива мовчить щодо тривалості часу, протягом якого ці розбіжності можуть продовжувати застосовуватися, державам-членам, які скористалися цією можливістю, дозволяється дозволяти страховикам застосовувати нерівне поводження без будь-яких часових обмежень.

Відповідно, зазначив Суд, існує ризик того, що право ЄС може дозволити відступу від рівного поводження з чоловіками та жінками, передбаченому Директивою, зберігатися нескінченно довго. Положення, яке таким чином дає змогу відповідним державам-членам підтримувати без часових обмежень винятки із правила «унісекс-премій» та виплат, працює проти досягнення мети рівного поводження між чоловіками та жінками і має вважатися недійсним після закінчення відповідного перехідного періоду.

Отже, Суд постановив, що в секторі страхових послуг відступ від загального правила «унісекс-пре-

мій» та виплат є недійсним з 21 грудня 2012 року.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 23 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 15 червня 1978 р. *Defrenne v Sabena*, 149/77, EU:C:1978:130
- Рішення Суду справедливості від 20 березня 1984 р. *Razzouk and Others v Commission*, Joined Cases 75/82 and 117/82, EU:C:1984:116
- Рішення Суду справедливості від 30 квітня 1996 р. *P v S and Cornwall County Council*, C-13/94, EU:C:1996:170
- Рішення Суду справедливості від 30 червня 1998 р. *Thibault*, C-136/95, EU:C:1998:178
- Рішення Суду справедливості від 11 січня 2000 р. *Kreil*, C-285/98, EU:C:2000:2
- Рішення Суду справедливості від 29 листопада 2001 р. *Griesmar*, C-366/99, EU:C:2001:648
- Рішення Суду справедливості від 13 листопада 2008 р. *Commission v Italy*, C-46/07, EU:C:2008:618
- Рішення Суду справедливості від 11 листопада 2010 р. *Danosa*, C-232/09, EU:C:2010:674
- Рішення Суду справедливості від 18 листопада 2010 р. *Kleist*, C-356/09, EU:C:2010:703
- Рішення Суду справедливості від 1 березня 2011 р. *Test-Achats*, C-236/09, EU:C:2011:100
- Рішення Суду справедливості від 11 квітня 2013 р. *Soukupová*, C-401/11, EU:C:2013:223
- Рішення Суду справедливості від 12 грудня 2019 р. *WA v Instituto Nacional de la Seguridad Social*, C-450/18, EU:C:2019:1075
- Рішення Суду справедливості від 25 лютого 2021 р. *XI v Caisse pour l'avenir des enfants*, C-129/20, EU:C:2021:140

## Актуальність для України

Стаття 23 Хартії прямо згадує «оплату праці» як сферу, де рівність має бути забезпечена обов'язково. Попри те, що в Україні розрив в оплаті праці поступово скорочується, він все ще залишається відчутним. Впровадження стандартів ст. 23 Хартії вимагає від України прийняття прозорих механізмів аудиту зарплат, що є частиною зобов'язань перед ЄС (зокрема, Директиви 2023/970 щодо посилення застосування принципу рівної оплати за рівну роботу або роботу рівної цінності між чоловіками та жінками через прозорість оплати праці та механізми забезпечення).

Другий абзац ст. 23 Хартії дозволяє заходи, що надають «конкретні переваги» статі, яка представлена недостатньо. Це юридичне підґрунтя для збереження та розширення гендерних квот у виборчих списках та при призначенні на керівні посади в державному секторі. Стаття 23 (зокрема через прецедент *Marschall*) дозволяє захистити ці квоти від звинувачень у «дискримінації чоловіків», пояснюючи їх як засіб досягнення фактичної, а не лише формальної рівності.

У сфері корпоративного управління ЄС активно впроваджує Директиву 2022/2381 від 23 листопада 2022 р. про покращення гендерного балансу серед директорів компаній, акції яких допущені до біржової торгівлі, та супутні заходи (так звана Директива про «Жінок у радах директорів»). У процесі реформи корпоративного управління держпідприємств та наближення до стандартів ЄС, Україна повинна орієнтуватися на ст. 23 Хартії.

Для відбудови України гендерний вимір повоєнного відновлення вимагатиме залучення всього людського капіталу. Стаття 23 Хартії вимагає «гендерного мейнстримінгу» - врахування потреб обох статей при плануванні інфраструктури, систем безпеки та соціальних послуг. Тож для українських судів вкрай важливо використовувати тест на пропорційність при оцінці гендерних аспектів у трудових та сімейних спорах.

## Стаття 24

### Стаття 24 Права дитини

1. Діти мають право на такий захист і піклування, які є необхідними для їхнього добробуту. Вони можуть вільно висловлювати свої погляди. Таким поглядам має приділятися належна увага з питань, що їх стосуються, відповідно до їхнього віку та зрілості.
2. В усіх діях щодо дітей, незалежно від того, чи здійснюються вони державними органами чи приватними установами, найкращі інтереси дитини повинні бути першочерговим міркуванням.
3. Кожна дитина має право регулярно підтримувати особисті відносини та прямий контакт з обома батьками, якщо це не суперечить її інтересам.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на Нью-Йоркській конвенції про права дитини, підписаній 20 листопада 1989 року та ратифікованій усіма державами-членами, зокрема на її статтях 3, 9, 12 і 13.

Пункт 3 враховує те, що в межах створення простору свободи, безпеки та правосуддя законодавство Союзу у цивільних справах із транскордонними наслідками, щодо яких стаття 81 Договору про функціонування Європейського Союзу надає відповідні повноваження, може, зокрема, включати положення про право на побачення, що забезпечує дітям можливість регулярно підтримувати особистий і безпосередній контакт з обома батьками.

## Коментар до ст. 24 Хартії

Окрема увага в системі фундаментальних прав ЄС приділяється правам дітей з огляду на їхню вразливість через вік, фізичну та психологічну незрілість, економічну залежність від батьків, інших законних представників тощо. Вразливість дітей вимагає від ЄС і держав-членів вживати додаткові заходи для забезпечення прав, які захищаються цією Хартією.

Підхід ЄС до прав дитини ґрунтується на міжнародних договорах у цій сфері, передусім Конвенції ООН про права дитини 1989 р., Конвенції про захист прав людини Ради Європи 1950 р. з особливою увагою до практики ЄСПЛ у справах щодо захисту дітей. Він слідує принципу поваги до найкращих інтересів дитини, який завдяки Хартії ЄС (ст. 24) розглядається горизонтальним принципом усіх напрямів політики Союзу. Він є основою телеологічного і аксіологічного тлумачення положень актів

вторинного права Європейського Союзу.

Хартія передбачає низку додаткових прав, які повинні бути гарантовані дитині. Зокрема, у ч. 1 ст. 24 Хартії закріплено право дітей на захист і піклування, необхідні для їхнього благополуччя. Крім того, діти мають право вільно висловлювати свої погляди, які необхідно враховувати з огляду на їхній вік і зрілість. Суд справедливості розглядав справи щодо тлумачення прав за цією частиною ст. 24 Хартії. Так, у контексті у справі C-491/10 PPU *Aguirre Zarraga* суд розглянув преюдиціальний запит стосовно тлумачення положень Регламенту 2201/2003 щодо юрисдикції, визнання та виконання судових рішень у справах про шлюб та у справах батьківської відповідальності (Брюссельського регламенту II) [скасовано Регламентом 2019/1111]. Згідно з рішенням Суду справедливості, заслуховування дитини не може бути абсолютним зобов'язанням, але має підлягати оцінці залежно від вимог, пов'язаних із найкращими інтересами дитини в кожному конкретному випадку, відповідно до ч. 2 ст. 24 Хартії. Право дитини бути заслуханою не обов'язково вимагає, щоб слухання проводилося в суді держави-члена походження дитини. Однак дитині повинні бути надані правові процедури та умови, які дозволять їй вільно висловлювати свої погляди, що має бути враховано судом.

У ч. 2 ст. 24 Хартії безпосередньо закріплено принцип поваги до найкращих інтересів дитини. При цьому його зміст, як і поняття «першорядна увага найкращому забезпеченню інтересів дитини», не розкривається. Відтак норми ч. 2 ст. 24 Хартії ЄС не мають прямої дії, оскільки ця норма не може вважатися чіткою. Відповідно, на підставі цього принципу конкретні права у дитини у межах права ЄС не виникають автоматично. Однак вони можуть визнаватися на основі відповідних положень актів вторинного права Союзу. Крім того, важливу роль в оцінці найкращих інтересів дитини відіграють національні органи, які повинні брати до уваги особливості кожної конкретної ситуації і з великою обережністю ухвалювати рішення у справах за участі неповнолітніх.

У нормативних актах Союзу можуть міститися уточнення щодо обставин, які повинні бути взяті до уваги національними органами у справах щодо дітей. Так, відповідно до Регламенту 2024/1347 про кваліфікацію громадян третіх країн та осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, Оцінюючи найкращі інтереси дитини, органи влади держав-членів повинні, зокрема, належним чином враховувати принцип єдності сім'ї, добробут і соціальний розвиток неповнолітнього, його мовні навички, безпеку та захищеність, а також погляди цієї дитини з належним урахуванням її віку та зрілості (п. 15 преамбули).

Частиною 3 ст. 24 Хартії гарантовано право дитини на підтримання регулярних особистих стосунків і прямого контакту з обома батьками, якщо це не суперечить інтересам дитини. Реалізація цього права деталізована в актах вторинного права Союзу, зокрема у Регламенті 2019/1111 щодо юрисдикції, визнання та виконання рішень у справах про шлюб та у справах батьківської відповідальності, а також щодо міжнародного викрадення дітей, Директиві 2008/52 про деякі аспекти медіації у цивільних та комерційних справах та ін. У практиці Суду справедливості також підтверджено право дитини на регулярний і безпосередній контакт з одним із батьків, що є вираженням найкращих інтересів дитини, за винятком випадків, коли необхідно враховувати інший інтерес дитини, який є настільки важливим, що переважає інтерес, який лежить в основі основоположного права на особистий і безпосередній контакт з обома батьками (C-403/09 PPU *Deticek*).

## Рішення Суду справедливості від 6 червня 2013, МА, C-648/11, EU:C:2013:367

**Обставини справи.** Справа стосується трьох дітей — МА, ВТ та ДА, які є громадянами третіх країн і прибули до Великої Британії [на той час держави-члена ЄС] як неповнолітні без супроводу.

Обставини кожного із заявників були подібними, але мали певні відмінності:

- МА (громадянка Еритреї): прибула до Великої Британії у 2008 році та подала заяву про міжнародний захист. Було з'ясовано, що вона раніше зверталася за міжнародним захистом в Італії. Італійська влада погодилася її прийняти, але МА оскаржила наказ про переміщення до цієї країни до суду.

- ВТ (громадянка Еритреї): подала заяву про міжнародний захист у Великій Британії у 2009 році. Оскільки вона раніше подавала заяву в Італії, її було фактично переведено до цієї країни. Проте після оскарження законності переведення в суді вона змогла повернутися до Великої Британії.
- ДА (громадянин Іраку): подав заяву у 2009 році. Раніше він звертався за міжнародним захистом у Нідерландах. Влада Британії видала наказ про його переведення до Нідерландів, але виконання наказу було зупинено після подання судового позову.

Ключовими спільними фактами було те, що всі троє є неповнолітніми без супроводу і не мають членів сім'ї, які б законно перебували на території будь-якої іншої держави-члена ЄС. Державний секретар Великої Британії спочатку відмовився розглядати їхні заяви, аргументуючи це тим, що за правилами чинного на той час Регламенту 343/2003 дітей слід повернути до першої країни, де вони подавали заяви.

Апеляційний суд Англії та Уельсу зупинив провадження та звернувся до Суду Справедливості щодо визначення держави, відповідальної за міжнародний захист, з урахуванням принципу поваги до найкращих інтересів дитини (ч. 2 ст. 24 Хартії).

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд роз'яснив, що ч. 2 ст. 24 Хартії встановлює обов'язковий стандарт: у всіх діях, що стосуються дітей, незалежно від того, чи вживаються вони державними органами чи приватними установами, найкращі інтереси дитини повинні бути першочерговим міркуванням.

Суд визначив, що неповнолітні без супроводу належать до категорії особливо вразливих осіб. З точки зору «найкращих інтересів», це означає, передусім мінімізацію процедурних затримок: процес визначення відповідальної держави не повинен тривати довше, ніж це суворо необхідно. Окрім того, неповнолітніх без супроводу не слід переводити до іншої держави-члена, якщо вони вже перебувають на території певної країни та подали там заяву. Це дозволяє уникнути додаткового стресу та нестабільності для дитини.

Найкращі інтереси дитини вимагають забезпечити негайний доступ до процедур визначення статусу біженця. Оскільки тривале визначення того, яка саме держава має розглядати заяву (особливо якщо дитина вже встигла подати заяви в кількох країнах), шкодить інтересам дитини, відповідальною має бути та держава, де неповнолітній фактично перебуває на момент розгляду заяви.

**Висновок Суду справедливості.** Тлумачення, яке б зобов'язувало повертати дитину до першої країни подання заяви, суперечило б ст. 24 Хартії, оскільки це призвело б до затягування процедур та непотрібних переміщень вразливої особи.

## Рішення Суду справедливості від 6 червня 2025, *OB v Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna (Klnsa)*, C-460/23, EU:C:2025:392 (Велика Палата)

**Обставини справи.** Справа, що розглядалася національним судом, стосувалася кримінального провадження проти ОВ, громадянки третьої країни, яку звинуватили у сприянні несанкціонованому в'їзду на територію Італії двох неповнолітніх осіб 8 та 13 років за підробленими документами.

Наступного дня після затримання ОВ в аеропорту її заарештували, а дітей за рішенням суду помістили до закладу опіки. Проти ОВ порушили справу за сприяння незаконному в'їзду іноземців (згідно з італійським законодавством, що транспонує Директиву 2002/90/ЄС про сприяння незаконному в'їзду, транзиту та проживання) та володіння підробленими документами. При цьому за сам факт незаконного в'їзду вона не переслідувалася. ОВ пояснила, що втекла зі своєї країни через загрозу смерті від колишнього партнера та побоювання за безпеку дітей. Експертиза підтвердила, що одна з неповнолітніх є її донькою, а інша — племінницею, яка залишилася під опікою ОВ після смерті матері. Суд встановив, що діти перебували під її фактичною відповідальністю та захистом.

Через місяць після затримання ОВ подала заяву про надання міжнародного захисту.

Суд Болоньї, який розглядав справу, зауважив, що італійське право передбачає звільнення від відповідальності за гуманітарну допомогу, лише якщо вона надається особам, що вже перебувають на території Італії, але не у випадках перетину кордону. Через це виникло питання про відповідність таких норм Хартії ЄС, зокрема щодо захисту сімейного життя та прав дитини.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд постановив, що дії особи, яка ввозить на територію держави-члена неповнолітніх дітей, що перебувають під її фактичною опікою, не підпадають під визначення кримінального правопорушення «сприяння несанкціонованому в'їзду».

Суд наголосив, що ст. 24 Хартії має вирішальне значення для тлумачення норм права ЄС щодо міграції. Згідно з ч. 2 ст. 24, у всіх діях щодо дітей першочергова увага має приділятися їхнім найкращим інтересам. Діти мають право на такий захист і піклування, які необхідні для їхнього благополуччя (ч. 1 ст. 24). Особа (як ОВ у цій справі), яка ввозить дітей, що перебувають під її опікою, фактично виконує свій обов'язок щодо забезпечення їхнього захисту та розвитку. Тлумачення Директиви 2002/90 таким чином, щоб карати особу за ввезення дітей, за якими вона доглядає, суперечило б самій сутності захисту прав дитини.

Суд постановив, що ст. 24 слід розглядати разом зі ст. 7 Хартії, яка гарантує повагу до приватного та сімейного життя. Спільне перебування батьків і дітей є фундаментальним елементом сімейного життя. Кримінальне переслідування за в'їзд разом із дітьми, над якими здійснюється опіка, є серйозним втручанням у це право.

Позиція суду також враховує статус шукача притулку: оскільки ОВ подала заяву про міжнародний захист, вона користується гарантіями, передбаченими правом ЄС для шукачів міжнародного захисту. Згідно з Женевською конвенцією (на яку посилається ст. 18 Хартії), держави не повинні застосовувати санкції за незаконний в'їзд до біженців, які прибувають безпосередньо з територій, де їхньому життю загрожувала небезпека.

Суд зауважив, що п. а ч. 1 ст. 1 Директиви 2002/90 не слід тлумачити як такий, що охоплює ввезення неповнолітніх під опікою, навіть якщо сам в'їзд був несанкціонованим. Такі дії не є «сприянням нелегальній міграції» у розумінні Директиви, а є проявом батьківської або опікунської відповідальності. Суд підкреслив, що національні суди зобов'язані тлумачити своє законодавство відповідно до Хартії. Якщо ж національна норма (як ст. 12 італійського закону) прямо суперечить правам, закріпленим у ст. ст. 7 та 24 Хартії, і її неможливо витлумачити інакше, національний суд зобов'язаний не застосовувати несумісну норму національного законодавства.

**Висновок Суду справедливості.** Гуманітарна за своєю суттю діяльність (опіка над дитиною під час перетину кордону) не може бути криміналізована, оскільки це порушує фундаментальні права на повагу до сімейного життя та саму сутність прав дитини, які захищаються Хартією.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 24 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 23 грудня 2009, *Jasna Detiček v Maurizio Sgueglia*, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810
- Рішення Суду справедливості від 22 грудня 2010, *Aguirre Zarraga*, C-491/10 PPU, EU:C:2010:828
- Рішення Суду справедливості від 06 червня 2013, *MA*, C-648/11, EU:C:2013:367
- Рішення Суду справедливості від 17 травня 2019, *SM*, EU:C:2019:248
- Рішення Суду справедливості від 11 березня 2021, *M.A. v Belgium*, C-112/20, EU:C:2021:197
- Рішення Суду справедливості від 06 червня 2025, *OB v Procura della Repubblica presso il Tribunale*

## Актуальність для України

Національний підхід щодо прав дитини ґрунтується на положеннях національного права та міжнародних договорів, насамперед Конвенції ООН про права дитини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, інших міжнародних актах, включаючи акти “м’якого права”.

Основні засади забезпечення і захисту прав дитини закріплені в Конституції України, яка гарантує рівність прав дітей, а також обов’язок держави забезпечувати їхнє належне виховання, розвиток і соціальний захист. Важливе значення у регулюванні сімейних відносин має Сімейний кодекс України, який визначає права та обов’язки батьків і дітей, а також встановлює, що при вирішенні будь-яких спорів щодо дитини першочергово враховуються її інтереси. Спеціальним нормативним актом у цій сфері є Закон України «Про охорону дитинства», який закріплює державну політику щодо захисту дітей і визначає пріоритет їхніх прав у всіх сферах життя, виходячи з принципу найкращих інтересів дитини. Окремі питання правового статусу дитини також регулюються Цивільним кодексом України, а також законами у сфері освіти, соціального захисту та протидії насильству.

Підхід ЄС, зокрема стандарти прав дитини за ст. 24 Хартії мають важливе значення для наближення українського законодавства до *acquis* ЄС. На особливу увагу заслуговують рішення Суду справедливості, які наповнюють загальні правові формулювання положень Хартії та нормативних актів Союзу, що прийняті на її виконання, реальним змістом. Відтак вивчення практики Суду справедливості ЄС є вкрай важливим для правильного тлумачення норм права Союзу та моделювання національної правової системи, де права дитини є реальними, ефективними, і відповідають підходу ЄС.

## Стаття 25

### Стаття 25 Права осіб похилого віку

Союз визнає та поважає права осіб похилого віку на ведення життя, що ґрунтується на гідності та незалежності, а також на участь у суспільному і культурному житті.

### Офіційні роз’яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на ст. 23 Європейської соціальної хартії (переглянутої) та ст. ст. 24 і 25 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників. Звичайно, участь у соціальному та культурному житті також охоплює участь у політичному житті.

## Коментар до ст. 25 Хартії

Стаття 25 є однією з більш інноваційних і потенційно «трансформаційних» норм Хартії ЄС, яка не має аналогу в ЄКПЛ. Вона прямо зобов'язує ЄС та держав-членів визнавати та поважати права осіб похилого віку як окремої групи — на «ведення життя, що ґрунтується на гідності та незалежності, а також на участь у соціальному та культурному житті». Крім того, вона включена до Розділу III Хартії, який присвячений рівності: її включення в цю частину Хартії підтверджує, що особи похилого віку мають право на рівну повагу та на участь як автономні й рівні члени у соціальному та культурному житті своєї спільноти.

Стаття 25 гарантує право осіб похилого віку на життя, що ґрунтується на гідності та незалежності. У цьому сенсі вона розвиває і конкретизує більш загальне право на людську гідність, закріплене у ст. 1 Хартії ЄС.

Вона також концептуально пов'язана (і частково перетинається) з правом на життя, передбаченим ст. 2, правом на цілісність особи, закріпленим у ст. 3, заборонаю нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження, встановленою у ст. 4, правом на свободу та особисту недоторканність, передбаченим у ст. 6, а також правом на повагу до приватного життя, закріпленим у ст. 7. Усі ці права спрямовані на захист людської гідності та автономії.

Як зазначається в офіційних роз'ясненнях до ст. 25 Хартії, коментована стаття ґрунтується на Європейській соціальній хартії (переглянутій). Відповідно, підхід ЄС стосовно прав літніх людей у світлі вказаного міжнародного договору - надати правові гарантії, що дозволяють літнім людям якомога довше залишатися повноправними членами суспільства, шляхом надання їм достатніх ресурсів, створити умови, щоб вони мали змогу вести гідний спосіб життя і відігравати активну роль у державному, соціальному і культурному житті, а також надання їм інформації про послуги і засоби, доступні для осіб похилого віку, і про можливості скористатися ними (ст. 23 Європейської соціальної хартії (переглянутої)).

Поняття “люди похилого віку” або “літні люди” не визначено у Хартії ЄС, а також законодавстві Союзу. Конкретний показник віку варіюється залежно від конкретного контексту. Держави-члени Союзу зберігають дискрецію у визначенні мінімального віку, з досягненням якого людина може розглядатися як особа похилого віку, у тому числі визначати пенсійний вік.

Сфера застосування ст. 25 Хартії не обмежується громадянами ЄС або особами, які реалізують право на вільне пересування в ЄС, на відміну від деяких інших прав Хартії. Натомість, вона застосовується до всіх осіб похилого віку, які можуть підпадати під дію права ЄС або іншим чином зазнавати впливу заходів ЄС. Це може включати осіб похилого віку, які проживають поза територією ЄС, залежно від територіальної сфери застосування положень Хартії загалом. Права «майбутніх осіб похилого віку», тобто молодших вікових груп, які в майбутньому досягнуть пенсійного віку, також можуть отримувати захист відповідно до ст. 25 Хартії.

Важливо звернути увагу, що норми ст. 25 Хартії не мають прямої дії. Її положення є загальними, тому не можуть розглядатися як такі, що слугують інструментами безпосереднього захисту прав осіб похилого віку. Проте вони закладають принципи, які повинні братися до уваги ЄС і державами-членами. Конкретний зміст принципу поваги до прав осіб похилого віку розкривається у законодавчих актах Союзу.

На час підготовки цього видання практика Суду справедливості ЄС по ст. 25 Хартії є доволі обмеженою.

## 108 Рішення Загального суду від 06 липня 2016, *LM v European Commission*, T-560/15 P, EU:T:2016:392

**Обставини справи.** Справа стосується спору між LM (позивачкою) та Європейською комісією щодо розміру її пенсії у зв'язку з втратою годувальника як розлученої дружини колишнього співробітника ЄС.

Після того, як позивачка отримувала протягом чотирьох років пенсію її колишнього чоловіка, вона звернулася до Європейської комісії з проханням збільшити розмір її пенсії через погіршення стану здоров'я. Вона стверджувала, що до її ситуації має застосовуватися ст. 18 Додатка VIII до Положення про персонал. Відповідно до цього Положення позивачка могла б претендувати на 35% від останньої базової зарплати її померлого колишнього чоловіка.

Комісія відхилила цей запит, мотивуючи це тим, що ситуація розлученої дружини підпадає виключно під дію статті 27 Додатка VIII, і сума виплат була розрахована правильно відповідно до цієї норми. Комісія зазначила, що ст. 18 стосується лише осіб, які були подружжям посадовця на момент його смерті.

Після відхилення адміністративної скарги LM подала позов до Трибуналу у справах публічної служби Союзу [припинив існувати у 2016 р.]. Цей суд відхилив її позов як явно необґрунтований у праві, постановивши, що ст. 18 не може застосовуватися за аналогією до розлучених осіб. Це рішення згодом стало предметом апеляції, розглянутої Загальним судом.

**Правова позиція Загального суду.** Суд постановив, що Європейський Союз виявляє свою повагу до принципу, викладеного у ст. 25 Хартії, саме через ст. 27 Додатка VIII до Положення про персонал. У випадку розлучених подружжів це проявляється в тому, що Союз бере на себе зобов'язання колишнього посадовця зі сплати аліментів, встановлених судом або угодою.

Загальний суд підкреслив, що ст. 25 Хартії не містить жодної норми, яка б надавала окремим особам суб'єктивне право на отримання певного мінімального розміру пенсії у зв'язку з втратою годувальника.

Суд відкинув аргумент позивачки про те, що ст. 25 Хартії вимагає тлумачити ст. 27 Додатка VIII таким чином, щоб дозволити збільшення пенсії за аналогією зі ст. 18 (яка передбачає мінімум у 35% від зарплати для вдів/вдівців, що не були розлучені). Суд констатував, що поєднане застосування статті 27 Додатка VIII та статті 25 Хартії не може бути підставою для задоволення вимоги про встановлення мінімального порогу виплат у 35%, оскільки Хартія не визначає конкретних сум. Суд зазначив, що єдиним передбаченим законом механізмом зміни розміру такої пенсії є щорічне оновлення (актуалізація) відповідно до ст. 82 Положення про персонал, і ст. 25 Хартії не дає підстав для іншого перегляду суми у зв'язку із погіршенням стану здоров'я отримувача.

**Висновок Загального суду.** Загальний суд залишив у силі рішення Трибуналу у справах публічної служби Союзу, зазначивши, що ст. 25 Хартії є програмною нормою, яка реалізується через чинне законодавство (Положення про персонал), і вона не створює автоматичного права на збільшення соціальних виплат понад встановлені законом межі.

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 25 Хартії

- Рішення Загального суду від 3 березня 2017, *Leïmonia Sotiropoulou and Others v Council*, T-531/14, EU:T:2017:297
- Рішення Загального суду від 6 липня 2016, *LM v European Commission*, T-560/15 P, EU:T:2016:392

## Актуальність для України

Повага до прав літніх осіб в Україні ґрунтується насамперед на конституційному принципі людської гідності. Відповідно до Конституції України, людина, її життя і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю, а також гарантується рівність усіх людей і заборона дискримінації, у тому числі за віком. Держава також забезпечує право осіб похилого віку на соціальний захист, зокрема через пенсійне забезпечення, доступ до охорони здоров'я та соціальних послуг.

Спеціальні гарантії закріплені у Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні». Він визначає державну політику щодо підтримки та захисту осіб похилого віку.

Належна повага до прав осіб похилого віку є однією із засадничих вимог для набуття членства державою в ЄС. У цьому контексті особлива увага повинна приділятися забезпеченню прав літніх осіб у процесі наближення законодавства України до *acquis* ЄС, зокрема стандартів за ст. 25 Хартії.

У щорічних звітах Європейської комісії у межах політики розширення ЄС щодо України звертається увага на наявність серйозних труднощів у забезпеченні прав таких осіб з урахуванням правових гарантій, що передбачені у національному праві. З цього приводу Європейська комісія висловила низку рекомендацій. Зокрема, для покращення забезпечення прав літніх осіб в Україні важливо послідовно реалізувати деінституціоналізацію, реформувати пенсійну систему для її фінансової стійкості, а також посилити захист літніх внутрішньо переміщених осіб шляхом розширення доступу до житла і соціальних послуг. Водночас важливим є подальше вдосконалення системи соціальних послуг і механізмів закупівлі цих послуг для більш ефективного задоволення потреб такої категорії населення.

## Стаття 26

### Стаття 26 Інтеграція осіб з інвалідністю

Союз визнає та поважає право осіб з інвалідністю користуватися заходами, спрямованими на забезпечення їхньої незалежності, соціальної та професійної інтеграції, а також участі в житті громади.

Принцип, викладений у цій статті, ґрунтується на ст. 15 Європейської соціальної хартії, а також спирається на п. 26 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників.

## Змістовна характеристика прав за ст. 26 Хартії

Однією із значних переваг Хартії ЄС є закріплення прав осіб з інвалідністю в окремій статті, що робить ці права більш помітними на наднаціональному рівні.

Поняття “інвалідність” та “особа з інвалідністю” у Хартії, а також вторинному праві ЄС не розкриваються. Ці правові категорії по-різному розкриваються в державах-членах ЄС. Це створює серйозну перешкоду для взаємного визнання національних рішень у питаннях інвалідності, і особливо щодо права на доступ до конкретних послуг і засобів підтримки. Європейська комісія також зазначала, що «визначення інвалідності суттєво відрізняються в межах ЄС, оскільки вони часто використовуються насамперед для визначення права на соціальні виплати та з політичних міркувань».

Суд справедливості намагався сформулювати визначення терміну “інвалідність”. Так, у справі C-13/05 *Chacón Navas* Суд спробував надати тлумачення терміну “інвалідність” у значенні Директиви 2000/78 про встановлення загальних засад рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності. Зокрема, він обґрунтував, що інвалідність - це “обмеження, спричинене фізичними, розумовими або психологічними порушеннями, які перешкоджають особі брати участь у трудовому житті”. Згодом, після приєднання Союзу до Конвенції про права осіб з інвалідністю у 2010 р., концепція інвалідності у практиці Суду поширилася як на медичні, так і соціальні критерії. У рішенні у справі C-354/13 *FAO Kaltoft* Суд зазначив, що поняття “інвалідність” в розумінні Директиви 2000/78 слід розуміти як “обмеження, спричинене, зокрема, тривалими фізичними, психічними або психологічними порушеннями, які у взаємодії з різними перешкодами можуть заважати відповідній особі повноцінно та ефективно брати участь у професійному житті нарівні з іншими працівниками”.

Сфера права ЄС, яка є найбільш релевантною для принципу інтеграції, закріпленого в ст. 26 Хартії - це право ЄС у сфері зайнятості, що є єдиною сферою, в якій на рівні ЄС було прийнято спеціальне антидискримінаційне законодавство щодо інвалідності, а саме Директиву 2000/78, яка забороняє дискримінацію, зокрема за ознакою інвалідності, у сфері зайнятості та професійної діяльності.

Стаття 26 Хартії стосується професійної інтеграції, що порушує питання про взаємодію двох різних підходів — недискримінації та інтеграції. Інтеграційно орієнтований підхід може більше стосуватися позитивних прав і соціально-середовищного розуміння дискримінації, тоді як інші інструменти Союзу, включно з Директивою 2000/78, як правило, сприяють приведенню у відповідність або адаптації до вже існуючих умов на ринку праці.

Необхідно звернути увагу, що ст. 26 Хартії не має прямої дії. Її положення розглядаються як принципи, які повинні братися до уваги ЄС і державами-членами, коли вони імплементують право Союзу.

### Рішення Суду справедливості від 07 грудня 2023, *J.M.P. v AP Assistenzprofis GmbH*, C-518/22, EU:C:2023:956

**Обставини справи.** Справа стосується позову про відшкодування шкоди через дискримінацію за віком під час працевлаштування. Однак вона пов'язана із правами особи з інвалідністю.

У липні 2018 року німецька компанія AP Assistenzprofis, яка надає послуги допомоги та консультування особам з інвалідністю, опублікувала оголошення про пошук персональних асистентів. Допомога була потрібна для А., 28-річної студентки. В оголошенні зазначалося, що шукають асистентів-жінок, бажано віком від 18 до 30 років, для допомоги у всіх сферах повсякденного життя.

Позивачка (J.M.P.), якій на той час виповнилося 50 років, подала заяву на цю посаду, але отримала відмову від компанії. Вона подала позов до суду, стверджуючи, що її кандидатуру відхилили виключно через вік, що порушує німецький Загальний закон про рівне ставлення. Вона зазначала, що конкретний вік не є важливим для встановлення довірчих відносин у контексті надання персональної допомоги.

AP Assistenzprofis наголосила, що різниця в ставленні є виправданою, оскільки персональна допомога є глибоко особистою послугою, яка передбачає постійну підтримку особи з інвалідністю персональним асистентом. Компанія наголосувала, що вимога щодо віку мала на меті забезпечити задоволення потреб А. як студентки в її соціальному житті. Також вони посилалися на положення німецького законодавства, згідно з якими необхідно враховувати законні побажання та суб'єктивні потреби осіб з інвалідністю.

Суд першої інстанції задовольнив позов J.M.P., але апеляційний суд скасував це рішення. Справа потрапила до Федерального трудового суду Німеччини, який вирішив зупинити провадження та звернутися до Суду справедливості із преюдиціальним запитом. Ключовим правовим питанням став баланс між правом асистента на захист від дискримінації за віком та правом особи з інвалідністю на самовизначення та вільний вибір того, хто саме надаватиме їй допомогу в особистих та інтимних сферах життя.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд підтвердив, що відмова кандидату в працевлаштуванні через недотримання вимоги щодо віку (у цьому випадку – «бажано від 18 до 30 років») становить пряму дискримінацію за віком відповідно до Директиви 2000/78. Однак така дискримінація може бути виправданою на підставі статті 2(5) Директиви 2000/78, яка дозволяє заходи, необхідні для захисту прав і свобод інших осіб.

Суд наголосив, що право особи з інвалідністю на самовизначення є ключовим. Це право включає можливість вільно обирати, як, де і з ким вона живе, а також активно брати участь у процесі найму персонального асистента. Така позиція узгоджується зі ст. 26 Хартії ЄС та ст. 19 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю.

У конкретній ситуації, коли 28-річній студентці потрібна допомога в усіх сферах життя, включаючи соціальну та університетську, вимога щодо певного віку асистента (близького до віку підопічної) є обґрунтованою та необхідною. Суд зазначив, що асистенту тієї ж вікової групи краще інтегруватися в особисте та соціальне середовище особи, якій надається допомога. Норми законодавства ФРН (SGB IX), які вимагають враховувати законні побажання та особисті потреби осіб з інвалідністю, є достатньо точними, щоб вважатися «заходами, передбаченими національним законодавством» у розумінні цієї Директиви.

**Висновок Суду справедливості.** Частиною 5 ст. 2 Директиви 2000/78 не забороняється встановлювати вимоги щодо віку при наймі персонального асистента, якщо такий захід є необхідним для захисту права особи з інвалідністю на самовизначення та врахування її індивідуальних побажань.

## Рішення Суду справедливості від 11 вересня 2025, [Bervidi], C-38/24, EU:C:2025:690

**Обставини справи.** G.L. працювала в компанії АВ на посаді оператора станції, відповідаючи за моніторинг та нагляд за станцією метрополітену. У G.L. є неповнолітня дитина з інвалідністю. Дитина мешкає з матір'ю та повинна проходити програму догляду у фіксований час у другій половині дня. G.L. неодноразово зверталася до роботодавця з проханням перевести її на постійну посаду з фіксованим робочим часом (зокрема, з 08:30 до 15:00), що дозволило б їй здійснювати догляд за сином.

Компанія АВ не задовольнила прохання про постійне переведення, проте надала певні поступки: надала фіксоване робоче місце з пріоритетним графіком роботи порівняно з іншими операторами, які працювали за змінним графіком. Не будучи задоволеною такою пропозицією, G.L. звернулася до місцевого суду Рима із вимогою визнати відмову роботодавця надати постійну посаду з фіксованим робочим графіком дискримінаційною. Вона вимагала призначити їй постійну ранкову зміну та виплатити компенсацію за завдану шкоду.

Суди першої та апеляційної інстанцій відхилили позов G.L. Апеляційний суд не встановив факту дискримінації, оскільки роботодавець фактично забезпечив «розумне пристосування», незважаючи на те, що воно було тимчасовим.

G.L. подала касаційну скаргу до Верховного касаційного суду Італії. Під час розгляду справи, у жовтні 2022 року, компанія АВ звільнила G.L. Верховний касаційний суд Італії вирішив зупинити провадження та звернутися до Суду справедливості із преюдиціальним запитом. Зокрема, питання полягало у тому, чи поширюється захист від непрямой дискримінації за ознакою інвалідності на працівника, який сам не має інвалідності, але доглядає за своєю дитиною з інвалідністю.

Правова позиція Суду справедливості. Суд сформував важливу правову позицію щодо застосування ст. 26 Хартії, яка закріплює право осіб з інвалідністю на заходи, спрямовані на забезпечення їхньої незалежності, соціальної та професійної інтеграції, а також участі в житті громади.

Зокрема, Суд зазначив, що положення Директиви 2000/78 про рівне ставлення у сфері зайнятості повинні тлумачитися з урахуванням ст. 26 Хартії. Це означає, що заходи захисту від дискримінації мають бути спрямовані не лише на самих осіб з інвалідністю, а й на забезпечення умов, які сприяють їхній інтеграції та добробуту.

Посилаючись на ст. 26 Хартії (у поєднанні зі ст. ст. 21 та 24), Суд постановив, що заборона непрямой дискримінації за ознакою інвалідності поширюється на працівників, які самі не мають інвалідності, але надають основний догляд своїй дитині з інвалідністю (так звана асоційована дискримінація). Обмеження прав такого працівника фактично шкодить правам дитини на інтеграцію та піклування, що суперечить цілям ст. 26 Хартії.

Найбільш значущим є висновок Суду про те, що зі ст. 26 Хартії випливає, що роботодавець зобов'язаний надавати “розумне пристосування” (відповідно до ст. 5 Директиви 2000/78) працівнику-опікуну. Суд обґрунтував це тим, що без адаптації умов праці для батьків (наприклад, зміни графіка), дитина з інвалідністю може бути позбавлена необхідного догляду, що перешкоджатиме її участі в житті суспільства. Суд наголосив, що якби ст. 26 Хартії та відповідні норми Директиви не захищали працівників-опікунів, це позбавило б осіб з інвалідністю значної частини прав, що їм гарантуються у праві ЄС.

**Висновок Суду справедливості.** Стаття 26 Хартії вимагає від роботодавців вживати належних заходів (якщо вони не становлять непропорційного навантаження) для адаптації робочого середовища працівників, які доглядають за дітьми з інвалідністю, з метою забезпечення прав таких осіб на інтеграцію та гідне життя.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 26 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 22 травня 2014, *Wolfgang Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350
- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2014, *Fag og Arbejde (FOA) v Kommunernes Landsforening (KL)*, C-354/13, EU:C:2014:2463
- Рішення Суду справедливості від 7 грудня 2023, *J.M.P. v AP Assistenzprofis GmbH*, C-518/22, EU:C:2023:956
- Рішення Суду справедливості від 18 січня 2024, *Ca Na Negreta*, C-631/22, EU:C:2024:53
- Рішення Суду справедливості від 11 вересня 2025, [*Bervidi*], C-38/24, EU:C:2025:690

## Актуальність для України

Право на інтеграцію осіб з інвалідністю в усі сфери життя в Україні ґрунтується на принципах рівності, недискримінації та соціальної включеності, закріплених у Конституції України. Держава гарантує особам з інвалідністю створення умов для їхньої соціальної, трудової, освітньої та культурної інтеграції, зокрема через забезпечення доступності інфраструктури, рівного доступу до освіти та праці, а також надання соціальних послуг і реабілітаційних заходів.

Спеціальне регулювання міститься у Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», який передбачає обов'язок держави щодо забезпечення рівних можливостей участі осіб з інвалідністю в усіх сферах суспільного життя, включаючи працю, освіту, культуру та соціальну діяльність.

Попри наявність законодавчої основи в Україні для реалізації особами з інвалідністю їхніх прав для інтеграції у суспільному житті, на практиці виникає чимало перешкод, які не дозволяють таким категоріям осіб реалізувати своє право на самостійність в соціумі.

Належне забезпечення прав осіб з інвалідністю у державі, яка вступає до ЄС, перебуває у фокусі пильної уваги Європейської комісії. Остання у щорічних звітах щодо України звертає увагу на необхідність посилювати гарантії захисту прав осіб з інвалідністю, щоб забезпечити їхню реальну рівноправність із іншими учасниками суспільства.

Зокрема, наголошується, що правова та інституційна основа щодо прав осіб з інвалідністю потребує повного узгодження з *acquis* ЄС, включно з Європейським актом про доступність (European Accessibility Act), а також подальшого вдосконалення її імплементації та забезпечення виконання. Оскільки кількість осіб з інвалідністю продовжує зростати (як серед цивільного населення, так і серед ветеранів) внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, це створює для української влади додаткові виклики у реалізації політики доступності та забезпеченні прав осіб з інвалідністю.

Важливо й надалі посилювати заходи для забезпечення доступності будівель та іншої інфраструктури, особливо в контексті відбудови, а також для покращення доступності публічних послуг загалом і покращення правових механізмів, що дозволяють особам з інвалідністю ефективно відстоювати свої права.

## РОЗДІЛ IV – СОЛІДАРНІСТЬ

### Стаття 27

#### Стаття 27

##### *Право працівників на інформацію та консультації на підприємстві*

Працівникам або їхнім представникам на відповідних рівнях має бути гарантовано своєчасне надання інформації та проведення консультацій у випадках і на умовах, передбачених правом Союзу, а також національним законодавством і практикою.

#### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття міститься у переглянутій Європейській соціальній хартії (ст. 21) та в Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників (пункти 17 та 18). Вона застосовується на умовах, визначених правом Союзу та національними законами. Посилання на «відповідні рівні» стосується рівнів, установлених правом Союзу або національними законами та практиками, що можуть включати європейський рівень, якщо це передбачено законодавством Союзу. У цій сфері існує значний правовий доробок (*acquis*) Союзу: статті 154 та 155 Договору про функціонування Європейського Союзу, а також Директиви 2002/14/ЄС (загальні засади інформування та консультування працівників у Європейському Співтоваристві), 98/59/ЄС (масові звільнення), 2001/23/ЄС (передачі підприємств) та 94/45/ЄС (Європейські виробничі ради).

### Коментар до ст. 27 Хартії

Нормативний зміст ст. 27 Хартії характеризується високим ступенем узагальненості. Вона закріплює фундаментальний соціальний принцип, проте не визначає конкретних умов або юридичних фактів, за яких право на інформування має бути реалізоване, відсилаючи натомість до *acquis* ЄС та національних практик.

У рішенні C-176/12 *Association de médiation sociale* Суду справедливості дійшов висновку, що ст. 27 встановлює принцип, а не норму прямої дії. Це означає, що сама по собі без додаткової конкретизації вона не має прямої горизонтальної дії (у спорах між приватними особами) і не створює суб'єктивного права, яке підлягає примусовому виконанню. Для надання цьому принципу повної юридичної сили він має бути розвинутий через акти вторинного права ЄС та відповідні норми національного права.

Механізм реалізації ст. 27 Хартії розкривається через систему директив, що базуються на статтях 154 та 155 ДФЄС. До ключових інструментів, що наповнюють цей принцип реальним змістом, належать:

- Директива 2002/14/ЄС про інформування та консультації працівників — встановлює загальні рамки інформування;
- Директива (ЄС) 2019/1152 про прозорі та передбачувані умови праці в Європейському Союзі;
- Директиви 98/59/ЄС про наближення законодавств держав-членів стосовно масових звільнень та 2001/23/ЄС про наближення законодавств держав-членів щодо захисту прав працівників у випадку передання підприємств або бізнесів чи частин підприємств або бізнесів — гарантують консультації у критичних ситуаціях;
- Директива 2009/38/ЄС про заснування Європейської виробничої ради або запровадження процедури на підприємствах і групах підприємств у масштабах Співтовариства для цілей інформування та консультування працівників.

Хоча на рівні вторинного права ЄС зазвичай відсутні прямі положення про санкції за порушення права на інформацію, ця прогалина ефективно заповнюється національним законодавством держав-членів. Сформована система взаємодії права ЄС та національних норм забезпечує працівникам доступ до стратегічної інформації в режимі реального часу. Це має вирішальне значення для спроможності представників трудового колективу вчасно реагувати на структурні зміни підприємства та ефективно захищати свої соціально-економічні інтереси.

### Рішення Суду справедливості від 15 січня 2014 р., *Association de médiation sociale (AMS) v Union départementale CGT and Others*, C-176/12, EU:C:2014:2

**Обставини справи:** Профспілка створила осередок і призначила представника в AMS - французькій асоціації, що займається соціальною адаптацією. Асоціація оскаржила це, стверджуючи, що кількість її працівників менша за встановлений законом поріг (50 осіб), необхідний для створення представницьких органів.

Французький кодекс законів про працю виключав певні категорії працівників (зокрема тих, хто працює за контрактами з професійної підготовки) з розрахунку загальної чисельності персоналу. Це правило суперечило Директиві 2002/14/ЄС, яка не дозволяла таких виключень. Профспілка стверджувала, що якщо Директиву не можна застосувати прямо, то слід застосувати ст. 27 Хартії.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд виніс рішення, яке стало вирішальним для розуміння того, що норми, закріплені Хартією, поділяються на “принципи” (норми, які мають бути реалізовані через додаткові акти ЄС чи держав-членів) та “права” (норми, котрі мають пряму дію та можуть безпосередньо застосовуватися приватними особами).

Суд підтвердив, що французька норма порушує Директиву 2002/14/ЄС, оскільки вона фактично позбавляє велику кількість працівників права на представництво. Але в той же час, Директива сама по собі не може накладати зобов'язання на AMS, оскільки директиви не мають прямої дії. Суд постановив, що ст. 27 Хартії не є самодостатньою. Вона лише закріплює, що працівники повинні бути поінформовані «у випадках і на умовах, передбачених правом Союзу та національним законодавством». Оскільки ст. 27 Хартії потребує конкретизації через акти вторинного законодавства, вона не має прямої горизонтальної дії. Тобто працівник не може посилатися на неї в суді проти приватного роботодавця, щоб ігнорувати положення національного закону.

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 27 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 15 січня 2014 р. *Association de médiation sociale (AMS) v Union départementale CGT and Others*, C-176/12, EU:C:2014:2

- Рішення Загального суду від 13 грудня 2016 р. *IPSO v ECB*, T-713/14, EU:T:2016:727
- Рішення Загального суду від 22 січня 2020 р. *Aquino and Others v Parliament*, T-402/18, EU:T:2020:13

## Актуальність для України

Стаття 27 Хартії акцентує на колективному вимірі права на інформацію працівників. При розробці нових законів Україна має імплементувати механізми, за яких роботодавець зобов'язаний радитися з колективом до прийняття стратегічних рішень. Так, впровадження Директиви 2002/14/ЄС - це пряме зобов'язання України в межах Угоди про асоціацію, а ст. 27 Хартії слугує правовим орієнтиром для правильного тлумачення цієї Директиви в українському контексті.

В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення багато підприємств проходять через трансформацію, реструктуризацію або зміну власника. Для української судової практики ст. 27 Хартії може давати критерій оцінки дій роботодавця. Наприклад, якщо консультації з профспілкою були формальними або відбулися постфактум, таке рішення може бути визнано незаконним.

## Стаття 28

### Стаття 28

#### **Право на колективні переговори та колективні дії**

Працівники та роботодавці або їхні відповідні організації мають, відповідно до права Союзу та національних законів і практик, право на ведення переговорів та укладення колективних договорів на відповідних рівнях, а також, у разі конфлікту інтересів, на колективні дії для захисту своїх інтересів, включно зі страйком.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на ст. 6 Європейської соціальної хартії та на Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників (пункти 12–14). Право на колективні дії було визнано Європейським судом з прав людини як один із елементів прав профспілок, закріплених у ст. 11 ЄКПЛ. Щодо відповідних рівнів, на яких можуть проводитися колективні переговори, див. пояснення до попередньої статті. Форми та межі здійснення колективних дій, включаючи право на страйк, підпадають під дію національних законів та практик, зокрема питання про те, чи можуть такі дії проводитися паралельно у кількох державах-членах.

## Коментар до ст. 28 Хартії

Право на переговори є інструментом соціальної згуртованості, а право на страйк - засобом протидії економічному домінуванню роботодавця.

Стаття 28 Хартії базується на Конвенціях МОП (№87 та №98), Європейській соціальній хартії (ст. 6) та практиці ЄСПЛ, який розглядає колективні переговори як невід'ємний елемент свободи об'єднання (ст. 11 ЄКПЛ).

Колективні дії (страйки) повинні бути законними та пропорційними, вони не можуть безпідставно перешкоджати основним свободам ЄС (руху товарів, послуг тощо). Так, Суд справедливості у справі C-341/05 *Laval* встановив, що право на страйк може переважати над свободами ринку лише якщо воно виправдане «нагальною причиною загального інтересу» (захист працівників) та відповідає тесту на пропорційність.

Слід відмітити, що умови реалізації цього права, зокрема процедури проведення страйків, значною мірою визначаються національним законодавством та звичаями держав-членів, оскільки відповідно до ч. 5 ст. 153 ДФЕС Союз не має повноважень приймати акти вторинного права, які б безпосередньо регулювали право на страйк чи об'єднання.

### **Рішення Загального суду від 22 січня 2020 р., *Roberto Aquino and Others v European Parliament*, T-402/18, EU:T:2020:13**

**Обставини справи:** У 2017 р. Генеральний секретар Європейського Парламенту прийняв рішення про зміну умов праці для перекладачів та конференц-перекладачів. Нові правила передбачали зміну робочих програм, графіків та навантаження, що було сприйнято перекладачами як погіршення їхнього професійного становища та соціальних гарантій. Протягом майже року перекладачі намагалися оскаржити ці зміни через внутрішні процедури та діалог, проте порозуміння не було досягнуто.

У червні 2018 р. професійні організації та профспілки, що представляли інтереси перекладачів, офіційно оголосили про намір провести страйк як протест проти впровадження нових робочих програм та вимога перегляду рішення 2017 р. Основні протестні дії були заплановані на початок липня 2018 р., що збігалось з важливими пленарними засіданнями Парламенту.

Генеральний директор з питань персоналу Парламенту видав термінове рішення від 2 липня 2018 р., на підставі якого було застосовано захід реквізиції (примусового залучення до виконання обов'язків). Певну кількість перекладачів, серед яких був і пан Роберто Акуїно, зобов'язали з'явитися на робочі місця 3 липня 2018 р., попри оголошений страйк. Важливим фактом стало те, що працівників повідомили про реквізицію ввечері напередодні (2 липня), коли люди вже підготувалися до участі в протесті наступного ранку.

Адміністрація Парламенту обґрунтовувала свої дії ч. 1 ст. 55 Статуту персоналу ЄС, яка говорить, що посадові особи повинні завжди бути в розпорядженні інституції. Парламент тлумачив це як право переривати страйк у разі нагальної потреби.

**Правова позиція Загального суду:** Суд підтвердив принципово важливу тезу - положення Хартії про право на колективні переговори та колективні дії (включаючи страйк) застосовуються не лише у відносинах між приватними суб'єктами або державами-членами та громадянами, а й у внутрішніх відносинах між інституціями ЄС та їхнім персоналом. Це означає, що статус посадової особи ЄС не позбавляє людину фундаментального захисту, передбаченого ст. 28.

2. Критерії законності обмеження прав (Суд застосував триступеневу перевірку будь-якого обмеження прав за Хартією (відповідно до ч. 1 ст. 51 Хартії). Для того, щоб реквізиція була законною, вона мала бути:

1. Передбачена законом
2. Спрямована на досягнення цілей загального інтересу
3. Пропорційна

Загальний суд зосередився на першій умові та встановив, що закон, який обмежує фундаментальне право, має бути достатньо чітким та точним. Суд відкинув аргумент Парламенту про те, що ч. 1 ст. 55 Статуту персоналу є достатньою базою. Суд зазначив, що ця норма стосується лише режиму

робочого часу і не містить жодних вказівок на можливість обмеження страйку або застосування реквізиції. На підставі цього Загальний суд чітко кваліфікував наказ про реквізицію переключачів як пряме обмеження права на страйк. Оскільки переключачі були змушені виконувати свої обов'язки, вони були позбавлені можливості реалізувати своє право на протест, гарантоване ст. 28 Хартії.

Суд звернув особливу увагу на обставини повідомлення про реквізицію. Повідомлення ввечері напередодні страйку було визнано таким, що порушує принципи належного врядування, та позбавило працівників можливості ефективно відреагувати на наказ або скоординувати свої дії.

### Рішення Суду справедливості від 23 березня 2021 р., *Airhelp Ltd v Scandinavian Airlines System SAS*, C-28/20, EU:C:2021:226

**Обставини справи:** Влітку 2018 р. профспілки, що представляли пілотів авіакомпанії SAS у Данії, Швеції та Норвегії, прийняли рішення про дострокове розірвання чинного колективного договору, який мав діяти до 2020 р. Пілоти вимагали підвищення заробітної плати, зміни графіків роботи (збільшення передбачуваності робочого часу) та покращення умов праці. Офіційні переговори щодо нової колективної угоди розпочалися в березні 2019 р., проте сторони не змогли досягти компромісу.

У відповідь на це 26 квітня 2019 року розпочався страйк, котрий тривав до 2 травня 2019 р. Профспілки діяли в межах національних законодавств. Зокрема, у Швеції було дотримано вимогу про повідомлення за 7 робочих днів. У наслідок цього було скасовано понад 4000 рейсів, а страйк зачепив приблизно 380 000 пасажирів. У страйку взяли участь майже всі пілоти SAS у трьох країнах. 2 травня 2019 року було підписано нову трирічну колективну угоду, і пілоти повернулися до роботи.

Пасажир S. забронював квиток на внутрішній рейс Мальме — Стокгольм на 29 квітня 2019 року. Через страйк рейс було скасовано в день вильоту. Пасажир передав своє право на отримання компенсації компанії *Airhelp*, яка спеціалізується на захисті прав авіапасажирів. *Airhelp* звернулася до окружного суду Аттунди (Швеція) з вимогою стягнути з SAS компенсацію в розмірі 250 євро (згідно з Регламентом 261/2004) плюс відсотки за прострочення. Компанія відмовилася платити, мотивуючи це тим, що це був один із найбільших страйків в історії авіації, і компанія не могла реорганізувати роботу для виконання рейсів. Оскільки страйк був законним, SAS не мала юридичних інструментів змусити пілотів працювати, а рішення профспілок про одночасний страйк у трьох країнах — це подія, що виходить за межі звичайного управління бізнесом.

Шведський суд мав вирішити чи вважати такий законний, заздалегідь оголошений страйк надзвичайною обставиною. Суд вирішив зупинити провадження і звернутися до Суду справедливості із преюдиціальними питаннями, що і призвело до винесення історичного рішення Великої палати.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд заклав фундаментальну тезу щодо природи страйку. Він визнав, що право на колективні дії, закріплене у ст. 28 Хартії, є невід'ємною частиною колективних переговорів. Попри те, що страйк є моментом конфлікту, він є одним із способів ведення переговорів. Оскільки ведення переговорів щодо оплати та умов праці є частиною нормального управління авіакомпанією, то і страйк власного персоналу є «внутрішньою» подією, що притаманна звичайній діяльності перевізника.

Суд наголосив, що оскільки право на страйк гарантоване Хартією, його реалізація працівниками є передбачуваною для будь-якого роботодавця. Якщо профспілки діють у межах закону (дотримуються термінів попередження, як того вимагає національне право), авіакомпанія не може стверджувати, що це «несподівана» або «надзвичайна» подія.

Найбільш важливий юридичний момент рішення — це баланс між правами авіакомпанії (свобода підприємництва — ст. 16 Хартії, право власності — ст. 17 Хартії) та соціальних прав (право на переговори та страйк — ст. 28 Хартії). Компанія стверджувала, що обов'язок платити компенсації пасажирам під час страйку робить її стороною, що програла у спорі, бо фінансовий тиск змушує її погоджуватися на будь-які вимоги профспілок. Суд відкинув це твердження. Він зазначив, що

фінансові наслідки згідно з Регламентом № 261/2004 не порушують сутності права на переговори. Авіакомпанія все одно залишається вільною у веденні діалогу та може не погоджуватися на умови страйкарів, але вона повинна нести підприємницький ризик за збої в роботі.

Суд уточнив значення ст. 28 Хартії, розділивши страйки за суб'єктним складом:

- Внутрішній страйк (власний персонал) - це частина соціального діалогу, тому це не надзвичайна обставина.
- Зовнішній страйк (авіадиспетчери, персонал аеропорту) - ці особи діють поза контролем перевізника. У такому разі ст. 28 Хартії також діє для тих працівників, але для авіакомпанії це стає «зовнішнім чинником», що може вважатися надзвичайною обставиною.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 28 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 11 грудня 2007 р., *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP (Viking)*, C-438/05, EU:C:2007:772.
- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2007 р., *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, C-341/05, EU:C:2007:809.
- Рішення Суду справедливості від 8 вересня 2011 р., *Hennigs v Eisenbahn-Bundesamt*, C-297/10 and C-298/10, EU:C:2011:560.
- Рішення Суду справедливості від 13 вересня 2011 р., *Prigge and Others v Deutsche Lufthansa AG*, C-447/09, EU:C:2011:573.
- Рішення Суду справедливості від 19 травня 2014 р., *Erny v Daimler AG*, C-172/11, EU:C:2014:157.
- Рішення Суду справедливості від 7 серпня 2018 р., *Bedi v Bundesrepublik Deutschland*, C-312/17, EU:C:2018:734.
- Рішення Загального суду від 29 січня 2020 р., *Roberto Aquino and Others v European Parliament*, T-402/18, EU:T:2020:13.
- Рішення Суду справедливості від 23 березня 2021 р., *Airhelp Ltd v Scandinavian Airlines System SAS*, C-28/20, EU:C:2021:226.

## Актуальність для України

Стаття 28 Хартії є орієнтиром для України щодо ефективного впровадження Глави 13 (Торгівля та сталий розвиток) Угоди про асоціацію. Вимоги ст. 28 корелюються із Законом України № 2937-IX «Про колективні договори і угоди». Найбільш дискусійним аспектом ст. 28 для України є право на колективні дії (страйк), особливо в умовах воєнного стану. Закон України № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» суттєво обмежує колективні права (зокрема, призупиняє дію окремих положень колективних договорів та обмежує проведення страйків). За логікою Хартії та практики Суду справедливості ЄС навіть в умовах війни обмеження права на страйк мають відповідати критеріям ч. 1 ст. 52 Хартії. Обмеження повинні бути пропорційними, тимчасовими та мати чітку правову базу.

Стаття 28 Хартії підтверджує те, що колективний договір є джерелом права, а не просто декларацією. Рішення у справі *Airhelp* (C-28/20) має велике значення для українського цивільного та господарського права. Воно демонструє, що законний страйк працівників (наприклад, авіаліній чи залізниці) є передбачуваною подією в межах соціального діалогу, а не «форс-мажором». Це змінює

## Стаття 29

### Стаття 29

#### **Право на доступ до послуг з працевлаштування**

Кожна особа має право на доступ до безкоштовних послуг з працевлаштування.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття базується на ч. 3 ст. 1 Європейської соціальної хартії та пункті 13 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників.

## Коментар до ст. 29 Хартії

Право на працю в правопорядку ЄС не класифікується як суто соціальне право. Водночас на рівні Союзу та держав-членів визнається позитивне зобов'язання створювати належні передумови для реалізації професійної та економічної активності. Хоча право ЄС не містить формального «права на працю», воно спрямоване на регулювання гарантій збереження зайнятості та соціального забезпечення на випадок безробіття. Зокрема, право на доступ до послуг з працевлаштування розглядається як публічне суб'єктивне право, що покладає на держави обов'язок розвивати відповідні інфраструктури та забезпечувати безкоштовний доступ до них для громадян ЄС. Окрім того, право на пошук роботи в межах Союзу є фундаментальною економічною свободою. Для тлумачення цих положень ключове значення мають Європейська соціальна хартія (ч. 1 ст. 3) та Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників (п. 13), а ось практика Суду справедливості ЄС щодо безпосереднього коментування цієї статті Хартії наразі відсутня.

При цьому слід додати, що реалізація права на доступ до послуг з працевлаштування в сучасному праві ЄС вийшла за межі суто національного регулювання завдяки створенню спеціалізованих мереж та агентств, які впроваджують нові стандарти транскордонної мобільності та захисту прав працівників.

Так, створення та модернізація мережі EURES (відповідно до Регламенту 2016/589) встановили новий стандарт інформаційної прозорості ринку праці. Це не просто база вакансій, а цифрова імплементація права на безкоштовні послуги з працевлаштування. EURES забезпечує: об'єднання національних служб зайнятості в єдиний цифровий простір, що робить пошук роботи в іншій країні ЄС настільки ж доступним, як і на внутрішньому ринку та обов'язок держав надавати не лише інформацію, а й активну підтримку (наприклад, допомогу в складанні CV) для мобільних працівників, що підсилює суб'єктивний вимір права, закріпленого у ст. 29 Хартії.

Також заснування ELA (Європейського агентства праці) у 2019 р. ознаменувало перехід від «права на пошук роботи» до «права на справедливі умови праці при мобільності». ELA забезпечує координацію спільних інспекцій праці та виступає посередником у транскордонних спорах між державами-членами щодо застосування трудового права ЄС.

Для України ці вищеназвані установи стають моделлю модернізації Державної служби зайнятості та Державної служби праці у відповідності до європейських стандартів мобільності.

На день підготовки матеріалів цього видання практики тлумачення ст. 29 Хартії Судом справедливості ЄС немає, проте є кілька справ, котрі дотично розкривають її значення.

### **Рішення Суду справедливості від 11 січня 2007 р., ITC Innovative Technology Center GmbH v Bundesagentur für Arbeit, C-208/05, EU:C:2007:16**

**Обставини справи:** Німецька державна служба зайнятості видавала безробітним ваучери для оплати послуг приватних рекрутерів. Проте існувала умова: ваучер міг бути перетворений на готівку агентством лише у випадку, якщо воно знайшло безробітному роботу всередині Німеччини (робота, що підлягає обов'язковим внескам на соціальне страхування в Німеччині). Приватне агентство з працевлаштування (ІТС), яке діяло в Німеччині, знайшло клієнту роботу в іншій державі ЄС, але державна служба відмовилася оплачувати ваучер, мотивуючи це тим, що німецькі бюджетні кошти мають підтримувати лише національний ринок праці та систему соцстрахування.

**Правової позиції Суду справедливості:** Суд застосував розширене тлумачення обмежень і Суд визнав обмеженням фінансовий дестимул. Суд наголосив, що навіть якщо закон не забороняє безробітному шукати роботу за кордоном, позбавлення його фінансової підтримки (ваучера) при такому пошуку створює ситуацію, за якої працівник змушений залишатися на національному ринку праці. Таким чином, національне правило ставило транскордонне працевлаштування у невідгідне становище порівняно з внутрішнім.

Німецький уряд намагався захистити свою систему соціального страхування. Їхній аргумент полягав у тому, що безробітний, який знаходить роботу в Німеччині, починає платити внески в німецьку систему, чим окупає витрачений на нього ваучер. Суд наголосив на принципі єдиного ринку праці. Якщо працівник знаходить роботу в іншій державі ЄС, він все одно робить внесок у спільну європейську економіку. Бюджетні міркування однієї держави не можуть домінувати над правом громадянина Союзу на мобільність. Це є фундаментальним для розуміння ст. 29 Хартії: послуги мають надаватися в інтересах працівника, а не лише в інтересах бюджету.

**Висновок Суду справедливості:** Обмеження ваучера лише німецьким ринком шкодить приватним агентствам з працевлаштування (як ІТС). Це порушує їхню свободу надання послуг (ст. 56 ДФЕС).

Оскільки норми щодо вільного пересування працівників мають пряму дію, національний суд зобов'язаний самостійно ігнорувати норму внутрішнього права, яка суперечить європейському стандарту, без очікування її скасування законодавцем.

## **Стаття 30**

### **Стаття 30** **Захист у разі необґрунтованого звільнення**

Кожен працівник має право на захист від необґрунтованого звільнення відповідно до права Союзу та національних законів і практик.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на статті 24 Європейської соціальної хартії (переглянутої). Також див. Директиву 2001/23/ЄС щодо захисту прав працівників у разі переходу підприємств, а також Директиву 80/987/ЄЕС щодо захисту працівників у разі неплатоспроможності їхнього роботодавця, зі змінами, внесеними Директивою 2002/74/ЄС.

### Коментар до ст. 30 Хартії

Коментована стаття спирається на ст. 24 Європейської соціальної хартії (переглянутої), відповідно до якої кожен працівник не має бути звільненим без поважних причин, пов'язаних з його працездатністю чи поведінкою, або поточними потребами підприємства, установи чи служби. Гарантується право на належну компенсацію або іншу відповідну допомогу, а також право на оскарження в неупередженому органі.

Стаття 30 Хартії передбачає гарантії для будь-яких категорій працівників. Вона охоплює не лише працівників із «стандартним трудовим договором», але й працівників із нестандартними формами зайнятості, такими як випадкові працівники, працівники з «нульовими годинами», надомні працівники, працівники тимчасових агентств та інші, які можуть перебувати у «сірій зоні» між найманою працею та самозайнятістю. Однак ст. 30 застосовується лише «відповідно до права Союзу, національного законодавства та практики».

У збіжній окремій думці судді Пінту де Албукерке у справі *KMC v Hungary* (рішення ЄСПЛ від 10.07.2012) міститься узагальнення «мінімального змісту в європейському праві прав людини» права на захист працівника у разі припинення трудових відносин. Воно може слугувати дороговказом для розуміння змісту прав, які захищаються ст. 30 Хартії ЄС. Зокрема, право на захист, за словами судді, складається з чотирьох «основних вимог»:

1. офіційне письмове повідомлення про припинення трудових відносин, надане працівникові;
2. можливість для працівника висловити свою позицію до припинення трудових відносин;
3. наявність обґрунтованої причини для звільнення; та
4. право на оскарження до незалежного органу, який має повноваження перевіряти фактичні та правові аспекти оскарженого рішення і, у разі визнання його незаконним, усунути його наслідки.

Необхідно звернути увагу, що у праві ЄС немає спеціального законодавчого акту про незаконне звільнення працівників. Компетенція ЄС у цій сфері окреслена п. d ч. 1 ст. 153 ДФЄС, за якою Союз лише підтримує та доповнює діяльність держав-членів, зокрема, з питань захисту працівників після закінчення трудового договору. Відсутність такого акту пов'язана передусім із суттєвими відмінностями в національних законодавствах держав-членів та вимогою прийняття директиви, що має бути підтримана Європейським парламентом та Радою ЄС, яка повинна його одностайно підтримати (ч. 2 ст. 153 ДФЄС).

На сьогодні лише окремі аспекти права на захист у разі необґрунтованого звільнення деталізовані у вторинному праві Союзу. Йдеться про Директиву 92/85/ЄЕС про запровадження заходів для заохочення покращення безпеки та охорони здоров'я на робочому місці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або які годують груддю; Директиву 98/59/ЄС про зближення законодавства держав-членів щодо колективних звільнень; Директиву 2001/23/ЄС про зближення законодавства держав-членів щодо забезпечення збереження прав працівників у разі передачі підприємств, установ або їх частин; Директиву 2008/94/ЄС про захист працівників у разі неплатоспроможності їхнього роботодавця [якою скасовано Директиву 80/987/ЄЕС, на яку є посилання

в офіційних роз'ясненнях]; Директиву 2019/1152 про прозорі та передбачувані умови праці в Європейському Союзі; Директиву 2019/1158 про баланс між роботою та особистим життям для батьків і осіб, які здійснюють догляд тощо. Окрім того, право працівників на захист від необґрунтованого звільнення тісно пов'язано з іншими фундаментальними правами, гарантованими Хартією. Передусім це заборона дискримінації (ст. 21), право на рівність жінок та чоловіків (ст. 23), повага до приватного і сімейного життя (ст. 7). Відтак нормативні акти, прийняті у сфері регулювання цих прав, є релевантними для коментованої статті.

Норми ст. 30 Хартії не мають прямої дії. Це означає, що вони не можуть слугувати безпосередніми інструментами захисту прав працівників у національних судах. Акти ЄС у цій сфері, що можуть прийматися у формі директив, також, за загальним правилом, не передбачають таку можливість. Захист на основі директив можливий лише якщо національне законодавство не відповідає вимогам директив Союзу, які стосуються права працівників не бути необґрунтовано звільненими (так званий "ефект непрямой дії директиви", див. рішення у справі C-6/90 *Francovich*). Однак у практиці Суду справедливості наголошується, що захист "ненаданих" національним законодавством прав можливий лише у вертикальних правовідносинах, тобто відносинах між особою та державою.

## Рішення Суду справедливості від 21 вересня 2017, *Socha*, C-149/16, EU:C:2017:708

**Обставини справи.** Трьом працівницям лікарні, які були працевлаштовані за безстроковими трудовими договорами, повідомили про односторонню зміну умов праці та оплати, зокрема щодо порядку нарахування надбавки за вислугу років. Основна зміна стосувалася методу обчислення стажу роботи, необхідного для отримання надбавки за вислугу років (яка виплачується кожні 5 років). У стаж мали зараховуватися лише періоди роботи, проведені безпосередньо в цій лікарні. Відповідно до законодавства Республіки Польща, якщо працівник відмовлявся прийняти нові запропоновані умови, його трудовий договір припинявся автоматично після закінчення терміну попередження.

Лікарня пояснила ці заходи організаційними змінами, необхідністю скорочення персоналу та обмеження витрат на оплату праці. Заклад протягом кількох років працював зі збитками, і такі дії мали на меті врятувати лікарню від ліквідації.

Ключове питання було пов'язано з тим, що лікарня не застосувала процедуру консультацій з профспілками, передбачену Законом Республіки Польща від 13.03.2003, який транспонує Директиву 98/59/ЄС про колективні звільнення. Національний суд висловив сумнів, чи можна вважати таку односторонню зміну умов праці «скороченням» (або припиненням договору з ініціативи роботодавця), що вимагає обов'язкових консультацій з представниками працівників згідно з правом ЄС. Таким чином, головним предметом спору стало питання, чи зобов'язаний роботодавець проводити процедуру консультацій, передбачену для колективних звільнень, якщо він лише пропонує змінити умови оплати праці, але розуміє, що відмова працівників призведе до їхнього звільнення.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд визнав, що одностороннє запровадження роботодавцем змін до істотних умов трудового договору, у разі коли відмова працівника прийняти такі зміни призводить до припинення трудових відносин, може розцінюватися як «звільнення» у розумінні п. а ч. 1 ст. 1 Директиви 98/59/ЄС про колективні звільнення. Положення цієї Директиви підлягають застосуванню навіть тоді, коли формально ініціатором припинення трудових відносин є працівник.

Ключовим для застосування Директиви є воля роботодавця та те, чи було припинення трудових відносин зумовлене причинами, що не пов'язані з конкретним працівником, зокрема економічними, організаційними або реструктуризаційними обставинами. Відтак до поняття колективних звільнень слід також відносити непрямі форми звільнення.

Якщо роботодавець пропонує зміни, що зачіпають кількох працівників, і при цьому досягається встановлений поріг колективного звільнення, він зобов'язаний дотримуватися процедур, передбачених для колективних звільнень, зокрема провести консультації з представниками працівників відповідно до ст. 2 Директиви.

Національне законодавство не може виключати такі повідомлення про зміну умов праці з-під дії процедур колективного звільнення або звужувати захисну сферу застосування цієї Директиви. Поняття колективних звільнень у межах Директиви 98/59/ЄС має тлумачитися широко й у спосіб, що забезпечує ефективний захист, аби роботодавці не могли обходити обов'язки щодо інформування та консультацій шляхом формального оформлення звільнень як змін трудового договору.

Хоча Суд справедливості у справі прямо не згадував ст. 30 Хартії, його рішення охоплюється сферою дії цієї статті, оскільки йдеться про правові гарантії у випадках, які можуть призводити до звільнення працівників.

**Висновок Суду справедливості.** Суд встановив, що роботодавець зобов'язаний проводити консультації, якщо він пропонує зміни, що призводять до погіршення умов оплати праці, відмова від яких призведе до звільнення працівників у кількості, що відповідає критеріям колективного скорочення.

### Рішення Суду справедливості від 11 липня 2024, *Plamaro*, C-196/23, EU:C:2024:596

**Обставини справи.** Трудові договори з групою працівників були припинені у зв'язку з виходом роботодавця (фізичної особи FC) на пенсію. Позивачами виступили CL та ряд інших працівників (GO, GN, VO, TI, HZ, DN, DL). Відповідачами є DB, який діє як єдиний правонаступник померлого роботодавця FC, а також іспанський Фонд гарантування заробітної плати (FOGASA).

Кількість працівників, з якими було припинено трудові контракти, перевищувала поріг, встановлений Директивою 98/59/ЄС, що дозволяє розглядати таке звільнення як «колективне». Проте згідно з іспанським національним законодавством, припинення трудових договорів через вихід роботодавця на пенсію не визнавалося «колективним звільненням». Це звільняло роботодавця від обов'язку, передбаченого правом ЄС, проводити попереднє інформування та консультації із представниками працівників.

Вищий суд Каталонії звернувся із преюдиціальним запитом до Суду справедливості ЄС, щоб з'ясувати, чи сумісна така національна норма з Директивою 98/59/ЄС та ст. ст. 27 і 30 Хартії ЄС, які гарантують працівникам право на інформацію, консультації та захист у разі звільнення.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд сформулював правову позицію щодо захисту прав працівників у разі колективних звільнень, спричинених виходом роботодавця на пенсію.

Зокрема, Суд роз'яснив, що національні норми, згідно з якими припинення трудових договорів великої кількості працівників через вихід роботодавця на пенсію не класифікується як «колективне звільнення», не відповідають вимогам ч. 1 ст. 1 та ст. 2 Директиви 98/59/ЄС. Оскільки таке звільнення підпадає під поняття колективного (за умови перевищення встановленого порогу кількості працівників), роботодавець зобов'язаний проводити процедури інформування та консультування представників працівників, як це передбачено ст. 2 Директиви. Позиція Суду ґрунтується на необхідності дотримання ст. 27 та 30 Хартії ЄС, що гарантують право працівників на інформацію, консультації та захист від необґрунтованого звільнення. Водночас Суд уточнив, що у спорах між приватними особами право ЄС не зобов'язує національний суд самостійно відмовлятися від застосування національної норми, навіть якщо вона суперечить положенням Директиви 98/59/ЄС.

**Висновок Суду справедливості.** Суд підтвердив, що вихід роботодавця на пенсію не може бути автоматичною підставою не виключає застосування процедур, встановлених для колективних звільнень, якщо кількість звільнених працівників є значною.

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 30 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 10 грудня 2009, *Ovidio Rodríguez Mayor and Others*, C-323/08,

EU:C:2009:770

- Рішення Суду справедливості від 05 лютого 2015, *Grima Janet Nisttahuz Poclava v Jose María Ariza Toledano (Taberna del Marqués)*, C-117/14, EU:C:2015:60
- Рішення Суду справедливості від 11 липня 2024, *Plamaro*, C-196/23, EU:C:2024:596

## Актуальність для України

Захист від незаконного звільнення є одним із ключових елементів соціальної моделі Європейського Союзу, спрямованим на забезпечення стабільності трудових відносин і запобігання свавільним рішенням роботодавця. У цьому контексті важливе значення має ст. 30 Хартії, яка визначає право кожного працівника на захист у разі необґрунтованого звільнення відповідно до права Союзу та національного законодавства і практики.

Хоча стаття 30 не містить детальних процедурних гарантій, її зміст конкретизується через акти вторинного права Європейського Союзу та практику його судів. Крім того, відповідно до позиції Суду справедливості, поняття звільнення у контексті права ЄС має тлумачитися широко і може охоплювати також непрямі форми припинення трудових відносин, тобто випадки припинення трудових відносин, що є наслідком односторонніх змін умов праці, ініційованих роботодавцем. Такий підхід спрямований на запобігання обходу гарантій шляхом формального оформлення змін умов праці як добровільних, хоча фактично вони ведуть до припинення зайнятості. Таким чином, ст. 30 Хартії ЄС слугує загальним орієнтиром, який через практику Суду справедливості ЄС набуває конкретного змісту.

Ретельне вивчення практики Суду справедливості, у якій дається тлумачення змісту права на захист від необґрунтованого звільнення, набуває особливої актуальності для України у процесі реформування національного законодавства відповідно до *acquis* ЄС в умовах набуття членства в Союзі.

## Стаття 31

### Стаття 31

#### **Справедливі та належні умови праці**

1. Кожен працівник має право на умови праці, що поважають його або її здоров'я, безпеку та гідність.
2. Кожен працівник має право на обмеження максимальної тривалості робочого часу, на щоденні та щотижневі періоди відпочинку, а також на щорічну оплачувану відпустку.

**Офіційні роз'яснення до Хартії**

1. Пункт 1 цієї статті ґрунтується на Директиві 89/391/ЄЕС про запровадження заходів, спрямованих на заохочення покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на робочому місці. Він також спирається на статтю 3 Соціальної хартії та пункт 19 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників, а що стосується гідності на роботі — на статтю 26 переглянутої Соціальної хартії. Вираз «умови праці» слід розуміти у значенні статті 156 Договору про функціонування Європейського Союзу.
2. Пункт 2 ґрунтується на Директиві 93/104/ЄС щодо деяких аспектів організації робочого часу, статті 2 Європейської соціальної хартії та пункті 8 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників.

**Коментар до ст. 31 Хартії**

Безпечні та гідні умови праці є важливими гарантіями забезпечення права на працю. Включення поняття «гідність» у формулювання ст. 31 і, відповідно, пов'язаний із цим зв'язок зі ст. 1 Хартії може свідчити про піднесення цього права до кола найфундаментальнішого серед трудових прав, що захищаються у Хартії ЄС.

Частиною 1 ст. 31 Хартії передбачено три ключові вимоги, яким мають відповідати умови праці: ці умови повинні бути здоровими, безпечними та гідними. Зміст цих вимог не конкретизовано у Хартії. Найважливішим законодавчим актом права ЄС, який деталізує перші дві вимоги, є Директива 89/391/ЄЕС про запровадження заходів, спрямованих на покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на робочому місці. Її доповнює Директива 91/383/ЄЕС, що визначає заходи, спрямовані на покращення безпеки та охорони здоров'я на робочому місці працівників, працевлаштованих на обмежений строк або тимчасово. На додаток до вказаних загальних директив було прийнято 19 інших директив, а також нормативні акти, які стосуються окремих аспектів права на безпечні і гідні умови праці.

Центральним положенням Директиви 89/391/ЄЕС є вимога, що роботодавець повинен забезпечити безпеку і здоров'я працівників у всіх аспектах, пов'язаних з роботою. Зокрема, він повинен вживати заходів, необхідних для забезпечення безпеки та захисту здоров'я працівників, включаючи заходи щодо запобігання професійним ризикам, інформування та навчання, а також підготовку необхідних організаційних і матеріальних ресурсів.

В офіційних роз'ясненнях до Хартії зміст поняття «гідність», згадане у ч. 1 ст. 31 Хартії, пов'язується із її змістом за ст. 26 Європейської соціальної хартії (переглянутої). Це положення гарантує право «усіх працівників на захист їхньої гідності на роботі», зобов'язуючи держави, у консультації з організаціями роботодавців і працівників, «сприяти обізнаності, інформуванню та запобіганню» і «вживати всіх належних заходів для захисту» працівників від двох окремих посягань на гідність: (i) сексуальних домагань на робочому місці або у зв'язку з роботою; та (ii) «повторюваних осудних або явно негативних і образливих дій, спрямованих проти окремих працівників на робочому місці або у зв'язку з роботою», що охоплює й інші форми домагань, такі як расові домагання або домагання за ознакою сексуальної орієнтації, «мобінг» і булінг на роботі.

Термін «умови праці» розглядається в контексті ст. 156 ДФЄС. Згідно з практикою Суду справедливості, цей термін слід тлумачити широко, враховуючи мету захисту прав працівників, оскільки останнє положення ДФЄС не лише згадує, але й визначає «умови праці» як одну зі сфер соціальної політики Союзу, в яку Комісія може втручатися з метою сприяння співробітництву між державами-членами та полегшення координації їхніх дій (C-681/18 *JH v KG*).

У частині 2 ст. 31 Хартії передбачено три окремі права: (1) право на обмеження максимальної тривалості робочого часу; (2) право на щоденний і щотижневий відпочинок; (3) право на щорічну оплачувану відпустку.

Згідно з офіційними роз'ясненнями до Хартії, ч. 2 ст. 31 ґрунтується на Директиві 93/104/ЄС про деякі аспекти організації робочого часу, яка на сьогодні скасована Директивою 2003/88/ЄС щодо деяких аспектів організації робочого часу. Остання встановлює мінімальні вимоги щодо охорони здоров'я та безпеки при організації робочого часу. Зокрема, в ній визначено мінімальні щоденні та щотижневі періоди відпочинку, щорічні відпустки, перерви та максимальний тижневий робочий час, особливості роботи в нічний час та позмінної роботи. Як зазначив Суд справедливості в об'єднаних справах C-119/19 P і C-126/19 P *Commissio n v. Sequeros and others*, Директива 2003/88/ЄС деталізує зміст прав, які захищаються ч. 2 ст. 31 Хартії, оскільки надає їм необхідної нормативної точності.

Частину 2 ст. 31 Хартії необхідно тлумачити з урахуванням ст. 2 Європейської соціальної хартії (переглянутої), яка передбачає розумну тривалість щоденного і щотижневого робочого часу, її поступове скорочення, оплачувані вихідні у святкові дні, щонайменше двотижневу щорічну оплачувану відпустку, щотижневий відпочинок, а також додаткові оплачувані відпустки або скорочений робочий час для працівників, зайнятих на небезпечних чи шкідливих роботах. Також слід враховувати п. 8 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників, відповідно до якого кожен працівник має право на щотижневий відпочинок і оплачувану щорічну відпустку, тривалість яких має поступово узгоджуватися з урахуванням національної практики.

Необхідно звернути увагу, що норми ч. 2 ст. 31 Хартії мають горизонтальну пряму дію. Це означає, що права, які випливають із формулювання цієї частини, підлягають безпосередньому захисту у національних судах, якщо йдеться про правовідносини, що характеризуються юридичною рівністю сторін (наприклад, відносини між працівником і роботодавцем).

## Рішення Суду справедливості від 06 листопада 2018, *Max-Planck*, C-684/16, EU:C:2018:874 (Велика палата)

**Обставини справи.** Справа стосується спору щодо виплати грошової компенсації за щорічну оплачувану відпустку, яку працівник не використав до моменту припинення трудових відносин.

Пан Шімідзу (позивач у справі, яка розглядалася національним судом) працював у НГО "Товаристві імені Макса Планка" (*Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.*) на підставі кількох строкових контрактів у період з 1 серпня 2001 року по 31 грудня 2013 року.

23 жовтня 2013 року (приблизно за два місяці до звільнення) роботодавець надіслав пану Шімідзу листа з пропозицією взяти відпустку до припинення трудових відносин. Проте роботодавець не зобов'язував працівника йти у відпустку в конкретно визначені дати.

Пан Шімідзу використав лише два дні відпустки (15 листопада та 2 грудня 2013 року). Після звільнення працівник звернувся з вимогою виплатити йому компенсацію, що відповідала 51 дню невикористаної щорічної відпустки за 2012 та 2013 роки.

Роботодавець відмовив у виплаті. Він посилався на параграф 7 Федерального закону про відпустки (BUrIG), згідно з яким право на відпустку зазвичай втрачається наприкінці календарного року, якщо тільки воно не було перенесене через поважні причини (операційні потреби або особисті обставини працівника); право на грошову компенсацію виникає лише тоді, коли відпустка не може бути надана через припинення трудових відносин. Він також звернув увагу на поширену національну судову практику, за якою якщо працівник своєчасно не подав заяву на відпустку, право на неї анулюється, і роботодавець не зобов'язаний змушувати працівника її брати.

Позов пана Шімідзу був задоволений судами першої та апеляційної інстанцій. *Max-Planck* подало касаційну скаргу до Федерального трудового суду Німеччини. Федеральний трудовий суд вирішив зупинити провадження та звернутися до Суду справедливості із преюдиціальним запитом. Голов-

не питання полягало в тому, чи відповідає законодавство Німеччини, яке передбачає автоматичну втрату відпустки через неподання заяви працівником, праву ЄС (зокрема, зі ст. 7 Директиви 2003/88 та ч. 2 ст. 31 Хартії ЄС).

Правова позиція Суду справедливості. Суд наголосив, що право на оплачувану щорічну відпустку є особливо важливим принципом соціального права ЄС, від якого не можна відступати.

Зокрема, він роз'яснив, що національні норми, згідно з якими працівник автоматично втрачає право на відпустку (та, відповідно, на грошову компенсацію при звільненні) лише тому, що він не звернувся з заявою про її надання протягом робочого року, не відповідають праву ЄС. Така втрата права можлива лише після перевірки того, чи дійсно роботодавець надав працівнику реальну можливість скористатися цим правом.

Роботодавець не може залишатися пасивним. Згідно з позицією Суду, він зобов'язаний: конкретно та прозоро забезпечити, щоб працівник мав можливість фактично взяти відпустку; заохочувати працівника (за потреби — офіційно) до використання відпустки; інформувати працівника точно та своєчасно про те, що якщо відпустка не буде використана, вона буде втрачена наприкінці розрахункового періоду.

Тягар доказування виконання цих обов'язків лежить виключно на роботодавцеві. Якщо роботодавець не може довести, що він виявив належну обачність і надав працівнику можливість використати право на відпустку, право на неї не може вважатися втраченим. Воно може бути втрачено лише у випадку, коли працівник усвідомлено й добровільно відмовився від неї, розуміючи можливі наслідки такого рішення.

Суд зробив важливий висновок щодо застосування цих норм у спорах між приватними особами: хоча Директива сама по собі не може накладати зобов'язання безпосередньо на приватну особу, ч. 2 ст. 31 Хартії має пряму дію. Це означає, що працівник може посилатися на Хартію безпосередньо у спорі з роботодавцем. Національний суд зобов'язаний не застосовувати внутрішні норми права, які суперечать цьому принципу, якщо їх неможливо витлумачити відповідно до права Союзу.

**Висновок Суду справедливості.** Право на відпустку не повинно залежати виключно від ініціативи працівника, оскільки він є слабшою стороною трудових відносин; роботодавець зобов'язаний створити належні умови для реалізації цього права.

## Рішення Суду справедливості від 19 грудня 2024, *HJ v US and MU*, C-531/23, EU:C:2024:1050

**Обставини справи.** Справа, що розглядалася національним судом Іспанії, стосується трудового спору між домашньою працівницею та її роботодавцями щодо звільнення та оплати праці.

Позивачка (HJ) була прийнята на роботу домашньою працівницею 15 вересня 2020 року. Після її звільнення 17 лютого 2021 року вона звернулася до суду з вимогою визнати звільнення несправедливим, а також виплатити компенсацію за понаднормові години та невикористані дні відпустки. Вона стверджувала, що працювала повний робочий день і що її фактичний робочий час становив 46 годин на тиждень до 18 жовтня 2020 року та зріс до 79 годин на тиждень з 19 жовтня 2020 року.

Соціальний суд Більбао визнав звільнення несправедливим і призначив компенсацію, проте відмовив у виплаті за понаднормові години. Суд аргументував це тим, що позивачка не змогла довести факт виконання цієї роботи. Згідно з іспанським Королівським указом 1620/2011, роботодавці домашніх працівників звільнені від обов'язку вести щоденний облік фактичного робочого часу своїх працівників. Позивачка оскаржила це рішення у Вищому суді відповідної автономної спільноти.

Цей суд висловив сумніви щодо відповідності іспанського законодавства праву ЄС, оскільки через відсутність системи обліку часу особа практично не може довести порушення її права на відпочи-

нок та обмеження робочого часу, передбачених Директивою 2003/88. Окрім того, національний суд зауважив, що в Іспанії 95% домашніх працівників — жінки. Таким чином, виняток із загального правила про обов'язковий облік робочого часу (який діє для інших категорій працівників) може становити непряму дискримінацію за статтю, що суперечить Хартії ЄС та Директиві 2006/54. Тож іспанський суд вирішив зупинити розгляд справи і звернутися до Суду справедливості із преюдиціальним запитом про те, чи є сумісними з нормами права Союзу норми національного законодавства, які звільняють роботодавців домашніх працівників від обов'язку фіксувати тривалість їхнього робочого часу.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд визнав несумісним з правом ЄС норми національного законодавства, які звільняють роботодавців домашніх працівників від обов'язку вести облік робочого часу.

Суд постановив, що ст. ст. 3, 5 та 6 Директиви 2003/88 у світлі ч. 2 ст. 31 Хартії ЄС вимагають створення системи, яка дозволяє об'єктивно та надійно вимірювати тривалість робочого часу. Без такої системи працівникам «надзвичайно важко, якщо не неможливо на практиці» домогтися дотримання своїх прав на відпочинок та обмеження робочого дня.

Суд підкреслив, що працівник є «слабшою стороною» у трудових відносинах (п. 36). Через страх застосування негативних заходів з боку роботодавця працівник може не наважуватися подати скаргу для захисту своїх прав, а відсутність об'єктивних доказів (записів часу) робить їхній захист у суді неефективним.

Оскільки переважну більшість (близько 95%) домашніх працівників в Іспанії становлять жінки, звільнення їхніх роботодавців від обліку часу ставить жінок у несприятливе становище порівняно з чоловіками. Така практика становить непряму дискримінацію за статтю, якщо вона не виправдана об'єктивними факторами, не пов'язаними з дискримінацією.

Хоча держави мають певну свободу у виборі конкретних методів обліку робочого часу залежно від сектору або розміру підприємства, вони не можуть приймати норми, які позбавляють права працівників їхнього змісту. Будь-які винятки не повинні робити неможливим контроль за дотриманням максимальної тривалості робочого тижня.

Суд наголосив, що національні суди зобов'язані тлумачити власне законодавство (зокрема ч. 3 ст. 9 Королівського указу 1620/2011) у спосіб, що відповідає цілям Директив ЄС, навіть якщо це вимагає зміни усталеної національної судової практики.

**Висновок Суду справедливості.** Звільнення роботодавців домашніх працівників від обов'язку фіксувати робочий час позбавляє цих працівників можливості довести фактично відпрацьовані години, що прямо суперечить вимогам безпеки та гігієни праці, встановленим правом ЄС.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 31 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 30 червня 2016, *Alicja Sobczyszyn v Szkoła Podstawowa w Rzeplinie*, C-178/15, EU:C:2016:502
- Рішення Суду справедливості від 06 листопада 2018, *Bauer and Co*, C-569/16 and C-570/16, EU:C:2018:871
- Рішення Суду справедливості від 06 листопада 2018, *Max-Planck*, C-684/16, EU:C:2018:874
- Рішення Суду справедливості від 19 листопада 2019, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry*, C-609/17 and C-610/17, EU:C:2019:981
- Рішення Суду справедливості від 08 вересня 2020, *Commission v Sequeros and Others*, C-119/19 P and C-126/19 P, EU:C:2020:676

## Актуальність для України

Право на справедливі і безпечні умови праці в Україні закріплене в Конституції України (ст. 43) та Кодексі законів про працю України. Воно гарантує кожному працівникові право на умови праці, що є безпечними для життя і здоров'я та відповідають вимогам охорони праці. Це право передбачає, що роботодавець зобов'язаний створювати належні, безпечні та здорові умови праці. Такі умови включають дотримання правил охорони праці, забезпечення безпечного виробничого середовища та мінімізацію професійних ризиків. Крім того, працівник має право на захист свого життя і здоров'я під час виконання трудових обов'язків, а також на відмову від роботи у разі виникнення небезпеки. У разі порушення цих гарантій держава забезпечує контроль і нагляд у сфері охорони праці та передбачає відповідальність роботодавця.

У звітах Європейської комісії щодо України у межах політики розширення ЄС звертається увага на недостатні правові гарантії забезпечення права на здорові, безпечні та гідні умови праці у національному законодавстві. Зокрема, у Звіті за 2025 рік прямо наголошується, що “у сфері охорони праці та безпеки на робочому місці чинна національна правова база ще не приведена у відповідність до *acquis* ЄС та міжнародних стандартів” (с. 82). Очікується, що гармонізація з Директивою 89/391/ЄЕС з охорони праці буде здійснена в межах нового Трудового кодексу.

У світлі набуття членства в ЄС у процесі удосконалення законодавства у сфері праці принципово важливим є врахування правових стандартів Союзу, визначених ст. 31 Хартії, а також пов'язаними з нею законодавчими актами Союзу та практикою Суду справедливості ЄС.

## Стаття 32

### Стаття 32

#### **Заборона дитячої праці та захист молоді на робочому місці**

Використання дитячої праці заборонено. Мінімальний вік для прийому на роботу не може бути нижчим за вік закінчення обов'язкового шкільного навчання, без шкоди для правил, що можуть бути більш сприятливими для молоді, та за винятком обмежених відступів. Молодим людям, допущеним до роботи, мають бути забезпечені умови праці, що відповідають їхньому віку; вони повинні бути захищені від економічної експлуатації та будь-якої роботи, що може зашкодити їхній безпеці, здоров'ю, фізичному, розумовому, моральному чи соціальному розвитку або перешкоджати їхній освіті.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття ґрунтується на Директиві 94/33/ЄС про захист молоді на робочому місці, на статті 7 Європейської соціальної хартії та на пунктах 20–23 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників.

## Коментар до ст. 32 Хартії

Ця стаття є однією з найбільш деталізованих у соціальному блоці Хартії, оскільки базується на Директиві 94/33/ЄС про захист молоді на робочому місці. Вона виступає як *lex specialis* щодо загальної ст. 24 Хартії (права дитини), конкретизуючи принцип забезпечення найкращих інтересів дитини в контексті трудових відносин.

На відміну від багатьох інших статей Хартії, ст. 32 не має прямого аналога в ЄКПЛ, що унеможливує застосування правила еквівалентності тлумачення відповідно до ч. 3 ст. 52 Хартії. Основними джерелами для формування змісту цієї норми слугували: Європейська соціальна хартія (ст. 7), Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників 1989 р., Конвенція ООН про права дитини та інші засадничі акти Міжнародної організації праці, зокрема Конвенція № 138 (мінімальний вік) та № 182 (найгірші форми дитячої праці).

Стаття 32 Хартії вибудовує три рівні правового захисту:

- Абсолютна заборона: Повна заборона дитячої праці (як правило, до 15 років або до закінчення школи).
- Спеціальний режим для молоді: Особи віком від 15 до 18 років можуть працювати, але за умови суворого дотримання відповідності роботи їхньому розвитку.
- Пріоритет освіти: Будь-яка трудова діяльність не повинна перешкоджати отриманню повної загальної середньої освіти.
- Цікавим є те, що завдяки практиці Суду справедливості ЄС (справа T-512/12 *Polisario*), ст. 32 Хартії має екстериторіальний вплив: Союз зобов'язаний оцінювати стан дотримання прав дітей у третіх державах при укладанні зовнішньоекономічних угод з цими державами. Також Суд справедливості ЄС визнав пряму дію цієї статті.

## Рішення Загального суду від 10 грудня 2015 р., *Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) v Council*, T-512/12, EU:T:2015:953

**Обставини справи:** У 2000 р. набула чинності Угода про асоціацію між ЄС та Марокко. У 2012 р. Рада ЄС прийняла Рішення 2012/497/ЄС, яким схвалила нову угоду про взаємну лібералізацію торгівлі сільськогосподарською продукцією та морепродуктами. Угода формально посилалася на територію Королівства Марокко, проте на практиці вона де-факто застосовувалася і до товарів, вироблених у Західній Сахарі.

Фронт ПОЛІСАРІО - національно-визвольний рух Західної Сахари, який бореться за незалежність території від Марокко, звернувся до Загального суду із вимогою анулювати рішення Ради, оскільки Угода дозволяє експорт природних ресурсів Західної Сахари (фосфатів, риби, сільськогосподарської продукції) під виглядом марокканських. Це зміцнює окупаційний режим, фінансує зміну демографічної структури регіону та ігнорує інтереси корінного населення. Позивач стверджував, що Рада ЄС не перевірила, чи не використовуються при виробництві цих товарів порушення фундаментальних прав, зокрема примусова праця та праця дітей на плантаціях, контрольованих марокканськими компаніями.

Правова позиція Загального суду: Суд визнав позов прийнятним і постановив, що хоча Фронт ПОЛІСАРІО не є юридичною особою за правом держави-члена, він є суб'єктом міжнародного права в контексті самовизначення Західної Сахари, а отже, має право оскаржувати акти, що безпосередньо стосуються цього народу.

Загальний суд встановив, що оскільки Марокко фактично застосовує угоду до продукції із Західної Сахари, а Рада про це знала і не заперечувала, то територія Західної Сахари де-факто включена в сферу дії угоди.

Суд постановив, що Рада припустилася помилки, не перевіривши, чи видобуток природних ресурсів Західної Сахари за цією угодою здійснюється на користь її народу. Рада мала переконатися, що угода не сприяє порушенню основоположних прав населення та міжнародного права, зокрема: ст. 1, 2, 3 — Людська гідність, право на життя та цілісність особи, ст. 5 — Заборона рабства та примусової праці, ст. 15 — Свобода вибору професії та право на працю, ст. 16 — Свобода підприємництва, ст. 17 — Право власності, ст. 31 — Справедливі та належні умови праці, ст. 32 — Заборона дитячої праці та захист молоді на робочому місці.

Оскільки дитяча праця є поширеною проблемою в аграрних секторах країн, що розвиваються, заборона дитячої праці стає частиною обов'язкової перевірки для інституцій ЄС при оцінці ризиків угоди.

**Висновок Загального суду:** Загальний суд скасував Рішення Ради 2012/497/ЄС в тій частині, в якій воно схвалює застосування угоди до Західної Сахари.

## Актуальність для України

Стаття 32 Хартії встановлює важливий принцип - соціальної прозорості ланцюгів постачання. Справа *Polisario* доводить, що будь-яка продукція, яка потрапляє на ринок ЄС, має бути чистою від порушень ст. 32. Українські компанії, що прагнуть інтегруватися в європейські ланцюги постачання, повинні гарантувати відсутність економічної експлуатації молоді. Стаття 32 вимагає не просто відсутності дітей на виробництві, а створення умов, що не шкодять фізичному, розумовому чи моральному розвитку, що ширше за норми чинного КЗпП.

Стаття 32 поширюється і на сферу неформальної зайнятості (робота кур'єрами, фріланс, онлайн-послуги), яка часто випадає з-під нагляду інспекції праці. Стаття 32 вимагає захисту молоді від будь-якої роботи, що може зашкодити безпеці або здоров'ю, незалежно від форми трудового договору.

Для українських суддів ст. 24 (права дитини) та ст. 32 Хартії мають стати єдиним інструментарієм щодо втілення принципу «найкращих інтересів дитини». Стаття 32 дає суддям правовий інструмент для оцінки не лише фізичної, а й соціальної та моральної шкоди, яку може завдати робота (наприклад, у нічний час або в гральному бізнесі).

## Стаття 33

### Стаття 33 Сімейне та професійне життя

1. Сім'я користується правовим, економічним і соціальним захистом.
2. З метою поєднання сімейного та професійного життя кожен має право на захист від звільнення з підстав, пов'язаних із материнством, а також на оплачувану відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами і на батьківську відпустку після народження або усиновлення дитини.

**Офіційні роз'яснення**

Стаття 33(1) ґрунтується на статті 16 Європейської соціальної хартії.

Пункт 2 базується на Директиві Ради 92/85/ЄЕС щодо запровадження заходів для заохочення поліпшення безпеки та здоров'я на роботі вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або які годують груддю, а також на Директиві 96/34/ЄС про рамкову угоду щодо батьківської відпустки, укладену UNICE, СЕЕР та ETUC. Він також ґрунтується на статті 8 (захист материнства) Європейської соціальної хартії та враховує статтю 27 (право працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та рівне ставлення) Європейської соціальної хартії (переглянутої). «Материнство» охоплює період від зачаття до відлучення дитини від грудного вигодовування.

**Коментар до ст. 33 Хартії**

Стаття 33 Хартії передбачає захист сім'ї в межах економічних і соціальних прав.

У першій частині закріплено принцип охорони сім'ї в правовій, економічній та соціальній сфері. Поняття “сім'я” тлумачиться широко. Воно ґрунтується на ст. 16 Європейської соціальної хартії (переглянутої), а також ст. 8 ЄКПЛ. Сім'єю можуть вважатися не лише одружені пари, але й неодружені пари, одностатеві пари, одинокі батьки тощо. Як біологічні, так і усиновлені діти є частиною сім'ї, а соціальний захист батьків у зв'язку з усиновленням дитини прямо згадується в ч. 2 ст. 33 Хартії.

У частині 2 передбачено два права: (1) право на захист від звільнення з підстав, пов'язаних із материнством, та (2) право на оплачувану відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами і на батьківську відпустку після народження або усиновлення дитини.

Хоча ці права гарантовані “кожному” із батьків, Суд справедливості звертає увагу на непропорційне навантаження жінок, які виношують, народжують, та здійснюють грудне вигодовування, оскільки вони перебувають у невідгданому становищі порівняно з чоловіками з точки зору можливості зберігати зайнятість. У зв'язку із цим у праві ЄС передбачено додаткові гарантії захисту їхніх прав. Зокрема, у рішенні у справі C-463/19 *Syndicat CFTC* Суд справедливості наголошує, що така позитивна дискримінація може бути виправданою необхідністю забезпечення захисту жінок у контексті вагітності, пологів та грудного вигодовування як біологічних станів та особливих зв'язків між жінкою та її дитиною в післяпологовий період. Водночас право ЄС також забезпечує захист чоловіків, які доглядають за дитиною.

Материнство, відповідно до офіційних роз'яснень до ст. 33 Хартії, включає період від зачаття дитини до відлучення від грудного вигодовування. При цьому у випадках екстракорпорального запліднення Суд справедливості розширив часові рамки захисту материнства у контексті ст. 33 Хартії. Зокрема, для жінки він починається із початком цієї процедури, навіть коли запліднені яйцеклітини ще не були перенесені в її матку (див. справу C-506/06 *Maур*).

Право на захист від звільнення з причин, пов'язаних з вагітністю та пологами, є *lex specialis* до права на захист у разі необґрунтованого звільнення за ст. 30 Хартії.

У ч. 2 ст. 33 Хартії гарантується також право кожного на оплачувану відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустку по догляду за дитиною після народження або усиновлення дитини, хоча відпустка для догляду за дитиною не гарантується як оплачувана відпустка. У контексті цих прав варто звернути увагу, що Суд справедливості дотримується позиції, що право ЄС не гарантує право на оплачувану відпустку, еквівалентну відпустці по вагітності та пологах або відпустці у зв'язку з усиновленням, жінці, дитина якої народилася в результаті сурогатного материнства (див. справи C-363/12 Z та C-167/12 C.D.).

Права, що гарантовані ч. 2 ст. 33 Хартії, деталізовані в актах вторинного права ЄС: Директиві 92/85 про запровадження заходів, спрямованих на заохочення поліпшення безпеки та охорони здоров'я на робочому місці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або тих, що годують грудьми; Директиві 2006/54 щодо імплементації принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у сфері зайнятості та професійної діяльності; Директиві 2019/1158 про баланс між професійним і сімейним життям для батьків і осіб, які здійснюють догляд.

### Рішення Суду справедливості від 25 лютого 2021, *XI v Caisse pour l'avenir des enfants*, C-129/20, EU:C:2021:140

**Обставини справи.** Справа стосується відмови у наданні відпустки по догляду за дитиною через відсутність статусу працівника на момент народження дітей.

XI працювала за строковим контрактом з Великим Герцогством Люксембург з 15 вересня 2011 року по 26 січня 2012 року. Після закінчення контракту її страхування в органах соціального забезпечення було припинено, і вона була зареєстрована як співзастрахована особа свого партнера. У період, коли вона була безробітною, XI народила двійню.

З 14 червня 2012 року вона почала отримувати допомогу по безробіттю та була знову зареєстрована в системі соцзабезпечення. Пізніше вона уклала ще два строкові контракти, а з 15 вересня 2014 року почала працювати за безстроковим контрактом. 11 березня 2015 року XI подала заяву на надання відпустки по догляду за дитиною з бажаною датою початку 15 вересня 2015 року.

20 березня 2015 року Каса майбутнього дітей (*Caisse pour l'avenir des enfants*) відхилила заяву. Підставою стала стаття 29 bis закону Люксембургу, яка вимагала, щоб працівник був законно працевлаштований і зареєстрований у системі соціального забезпечення саме на момент народження дитини. Оскільки XI на день народження двійні не працювала, їй відмовили у праві на відпустку.

Згодом XI звернулася до суду, стверджуючи, що національне законодавство не відповідає праву ЄС, зокрема, Директиві 96/34 та 2010/18. Касаційний суд Люксембургу вирішив зупинити провадження та звернутися до Суду справедливості із запитом про тлумачення, чи дозволяють норми ЄС встановлювати подвійну умову: безперервне працевлаштування протягом 12 місяців перед відпусткою та обов'язкове працевлаштування на момент народження дитини.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд наголосив, що право на батьківську відпустку не є лише процедурною нормою, а є особливо важливим соціальним правом у праві ЄС.

Частина 2 ст. 33 Хартії прямо передбачає право на захист від звільнення з причин, пов'язаних із материнством, та право на оплачувану допологову та післяпологову відпустку, а також на батьківську відпустку після народження або усиновлення дитини. Метою цього права є поєднання сімейного та професійного життя, що також відображено у преамбулі переглянутої Рамкової угоди. Оскільки це право має статус фундаментального, воно не може тлумачитися звужено (обмежувально).

Суд постановив, що норми національного законодавства, якими вимагається, щоб працівник був безперервно працевлаштований протягом принаймні 12 місяців безпосередньо перед початком батьківської відпустки, не суперечать праву ЄС. Це відповідає пункту 3.1b Рамкової угоди, який дозволяє державам встановлювати період професійної кваліфікації тривалістю до одного року. Проте вимога бути працевлаштованим саме в день народження або усиновлення дитини суперечить праву ЄС.

Суд роз'яснив, що батьківська відпустка призначена не лише для періоду одразу після народження, а може надаватися до досягнення дитиною певного віку (до 8 років за нормами права ЄС). Якщо батьки не працювали в момент народження, але пізніше стали працівниками, вони все одно потребують засобів для поєднання роботи та виховання дитини в подальшому. Суд відхилив аргумент про те, що батьки, які були безробітними на момент народження, мають «більше часу» на дитину.

Це не позбавляє їх статусу «працюючих батьків» у майбутньому та права на рівні можливості на ринку праці.

**Висновок Суду справедливості.** Держава-член може вимагати від працівника наявності 12 місяців безперервного стажу перед відпусткою, але не має права відмовляти у відпустці лише на тій підставі, що особа не мала статусу працівника в момент народження дитини.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 33 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2008, *Mayr*, C-506/06, EU:C:2008:119
- Рішення Суду справедливості від 30 вересня 2010, *Roca Álvarez*, EU:C:2010:561
- Рішення Суду справедливості від 18 березня 2014, *Z*, C-363/12, EU:C:2014:159
- Рішення Суду справедливості від 18 листопада 2020, *Syndicat CFTC*, C-463/19, EU:C:2020:932
- Рішення Суду справедливості від 25 лютого 2021, *XI v Caisse pour l'avenir des enfants*, C-129/20, EU:C:2021:140

## Актуальність для України

Право на охорону сім'ї та поєднання сімейного і професійного життя в законодавстві України закріплюється через систему конституційних, сімейно-правових і трудових норм. Конституція України гарантує охорону сім'ї, дитинства, материнства і батьківства, а також встановлює принцип рівності жінок і чоловіків і право на працю в належних умовах. Положення Сімейного кодексу України конкретизують ці гарантії, закріплюючи рівність прав і обов'язків подружжя та спільну відповідальність батьків за виховання дитини з урахуванням найкращих інтересів дитини. Водночас Кодекс законів про працю України встановлює механізми практичної реалізації цього права, передбачаючи соціальні відпустки, гарантії для працівників із сімейними обов'язками, можливість гнучких форм зайнятості та захист від дискримінації. У сукупності ці норми формують правову основу для забезпечення балансу між сімейним і професійним життям, хоча ефективність їх реалізації залежить від належного застосування на практиці.

У звітах Європейської комісії щодо України у межах політики розширення ЄС звертається увага на недостатні правові гарантії права на охорону сім'ї та забезпечення балансу між сімейним і професійним життям у національному законодавстві. Зокрема, у Звіті за 2025 р. прямо наголошується, що "законодавство України не наближене до директиви про баланс між сімейним і професійним життям" (с. 83). Очікується, що у межах нового законодавства необхідні гарантії будуть передбачені.

У світлі набуття членства в ЄС у процесі удосконалення права України у сфері захисту сім'ї у контексті економічних і соціальних прав принципово важливим є врахування правових стандартів Союзу, визначених ст. 33 Хартії, а також пов'язаними з нею законодавчими актами Союзу та практикою Суду справедливості.

## Стаття 34

### Стаття 34

#### Соціальне забезпечення та соціальна допомога

1. Союз визнає і поважає право на отримання соціальних виплат та соціальних послуг, що забезпечують захист у таких випадках, як материнство, хвороба, виробничі травми, залежність або старість, а також у разі втрати роботи — відповідно до правил, встановлених правом Союзу та національним законодавством і практикою.
2. Кожна особа, яка законно проживає та пересувається в межах Європейського Союзу, має право на соціальні виплати та соціальні пільги відповідно до права Союзу та національного законодавства і практики.
3. З метою боротьби із соціальною ізоляцією та бідністю Союз визнає і поважає право на соціальну та житлову допомогу для забезпечення гідного існування всім тим, хто не має достатніх ресурсів, відповідно до правил, встановлених правом Союзу та національним законодавством і практикою.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Принцип, викладений у пункті 1 статті 34, ґрунтується на статтях 153 і 156 Договору про функціонування Європейського Союзу, статті 12 Європейської соціальної хартії та пункті 10 Співтоваристської хартії про права працівників. Союз зобов'язаний його дотримуватися при здійсненні повноважень, наданих йому статтями 153 і 156 Договору про функціонування Європейського Союзу. Посилання на соціальні послуги стосується випадків, коли такі послуги були запроваджені для надання певних переваг, але не означає, що такі послуги мають створюватися там, де вони відсутні. «Материнство» слід розуміти в тому самому значенні, що й у попередній статті.

Пункт 2 ґрунтується на статтях 12(4) і 13(4) Європейської соціальної хартії та пункті 2 Співтоваристської хартії основних соціальних прав працівників і відображає правила, що впливають із Регламенту (ЄЕС) № 1408/71 та Регламенту (ЄЕС) № 1612/68.

Пункт 3 спирається на статтю 13 Європейської соціальної хартії, статті 30 і 31 перереглянутої Соціальної хартії та пункт 10 Співтоваристської хартії. Союз повинен дотримуватися цього принципу в контексті політик, заснованих на статті 153 До-

### Коментар до ст. 34 Хартії

У цій статті Європейський Союз підтверджує свою орієнтацію на соціальне забезпечення відповідно до загальноєвропейської моделі держави добробуту. Коментована стаття містить основні принципи, що визначають зміст і спрямованість політики Союзу у сфері соціального захисту.

Вона не має прямої дії. Так, Генеральний адвокат Мендозі у своєму висновку у справі C-647/13 *Marie-Rose Melchior* звернув увагу, що ч. 1 ст. 34 за відсутності належної «нормативної транспозиції» сама по собі не створює підстав для позовів проти органів влади держав-членів. Норма цієї статті може застосовуватися у судовому провадженні лише як інструмент тлумачення та перевірки за-

конності актів, що її імплементують, зокрема для оцінки відповідності національного законодавства праву ЄС, як це було у згаданій справі щодо бельгійських норм про доступ працівників до виплат із соціального забезпечення у разі втрати роботи.

У ст. 34 Хартії згадано як право на соціальне забезпечення, так і право на соціальну допомогу. Однак досі не надано визначення кожного з цих понять, унаслідок чого межа між ними залишається доволі нечіткою. Стаття 34 Хартії застосовується не лише до соціального забезпечення, а й поширюється на соціальну та житлову допомогу. Деякі акти законодавства про соціальне забезпечення охоплюють сферу охорони здоров'я, проте право на медичну допомогу регулюється окремою ст. 35 Хартії.

У цій сфері право Європейського Союзу проявляється у трьох вимірах через: (1) координацію систем соціального забезпечення держав-членів з метою уникнення перешкод для свободи пересування; (2) гармонізацію прав на соціальне забезпечення для запобігання дискримінації між чоловіками та жінками; і (3) визначення прав, пов'язаних із громадянством Союзу. Також існують норми імміграційного та притулкового права, які певною мірою регулюють доступ до соціального забезпечення та соціальної допомоги для громадян третіх країн.

Так, на рівні вторинного права ЄС правила координації національних систем визначені в Регламенті 1408/71 про застосування схем соціального забезпечення найманих працівників та членів їхніх сімей, що пересуваються у межах Співтовариства, та Регламенті 883/2004 про координацію систем соціального забезпечення. Зокрема, Регламент 883/2004 охоплює виплати, що забезпечують захист у десяти сферах соціального забезпечення: виплати у разі хвороби; виплати у зв'язку з материнством та рівнозначні виплати у зв'язку з батьківством; виплати по інвалідності; виплати по старості; виплати у разі втрати годувальника; виплати у разі нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; виплати у разі смерті; виплати по безробіттю; виплати передпенсійного характеру; сімейні виплати.

Необхідно звернути увагу, що право Європейського Союзу у сфері соціального забезпечення пов'язане з положеннями про свободу пересування осіб, які нині закріплені в Договорі про функціонування Європейського Союзу, відтак практично всі норми щодо соціального забезпечення поширюються також на три держави Європейського економічного простору (Ісландію, Ліхтенштейн і Норвегію), а також на Швейцарію.

У частині 2 ст. 34 Хартії передбачено право кожного, хто на законних підставах змінює місце свого проживання у межах ЄС, отримувати соціальні виплати та пільги відповідно до права Союзу, національного законодавства та практики. Наявність таких гарантій дозволяє розглядати ЄС як "соціальний союз", у якому національні кордони не створюють бар'єрів у користуванні такими правами.

Координація національних систем ґрунтується на відкритому методі координації та ключових принципах, насамперед на застосуванні єдиної правової системи без можливості вибору права і забезпеченні рівного ставлення до мігрантів та громадян держав-членів ЄС. У сфері соціального та медичного страхування право ЄС визначає правила координації та доступу до виплат, на які можуть претендувати працівники-мігранти, а також суттєво обмежує можливості держав-членів щодо зменшення цих прав. Натомість у межах нестрахових державних систем соціального забезпечення рівень втручання ЄС є нижчим, оскільки такі підсистеми переважно спрямовані на захист резидентів, які мають більш тісний зв'язок із відповідною державою-членом.

Реалізація повноважень ЄС з питань подолання соціального виключення та бідності визначається ст. 153 ДФЕС. Хоча захист від бідності та матеріальної нужди належить до національної компетенції, наявність відповідних систем у більшості держав-членів зумовлює потребу в певній координації на рівні ЄС. Водночас неодноразові спроби запровадити загальноєвропейські норми щодо мінімальних виплат у цій сфері наразі не були успішними.

## 138 Рішення Суду справедливості від 24 квітня 2012, *Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233* (Велика палата)

**Обставини справи.** Пан Камберай є громадянином третьої країни (Албанії), який проживає та працює в автономній провінції Больцано (Італія) з 1994 року. Він має дозвіл на проживання на невизначений термін. Протягом десяти років (з 1998 по 2008 рік) він отримував житлову допомогу — спеціальну субсидію для орендарів із низьким рівнем доходу, яка допомагала покривати витрати на житло. У березні 2010 року Інститут соціального житла (IPES) повідомив позивача, що його заяву на отримання допомоги за 2009 рік відхилено. Офіційною підставою для відмови стало те, що кошти, виділені провінцією для громадян третіх країн та осіб без громадянства, були повністю вичерпані.

Згідно з місцевим законодавством провінції Больцано, кошти на соціальну допомогу розподіляються між трьома офіційними мовними групами (італійською, німецькою та ладинською) та окремо для громадян третіх країн, де враховувалася чисельність таких груп та показник їхніх потреб. Формула була визначена таким чином, що бюджет для громадян третіх країн був меншим і вичерпувався швидше.

Пан Камберай звернувся до суду Больцано, стверджуючи, що така система розподілу є дискримінаційною. Він наполягав, що до нього ставляться менш сприятливо, ніж до громадян ЄС, що порушує принципи рівного ставлення, закріплені в Директиві 2003/109 (щодо довгострокових резидентів) та Хартії ЄС.

Національний суд, розглядаючи справу, вирішив звернутися до Суду справедливості із запитом про тлумачення норм права Союзу, щоб з'ясувати, чи дозволяють вони таку різницю в ставленні до довгострокових резидентів-громадян третіх країн.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд встановив, що п. d ч. 1 ст. 11 Директиви 2003/109/ЄС повинен тлумачитися як такий, що забороняє національні або регіональні норми, які передбачають різне поводження з громадянами третіх країн (довгостроковими резидентами) та власними громадянами при наданні житлової допомоги. Це стосується випадків, коли кошти для виплати допомоги розподіляються за різними методами розрахунку, що ставлять іноземців у менш вигідне становище.

Суд зазначив, що хоча поняття «соціальна безпека», «соціальна допомога» та «соціальний захист» визначаються національним правом, держави-члени не можуть ставити під загрозу ефективність Директиви 2003/109 при застосуванні принципу рівного ставлення.

Згідно з ч. 4 ст. 11 Директиви, держави можуть обмежувати принцип рівного ставлення лише «основними виплатами». Проте Суд наголосив, що будь-яке таке обмеження має тлумачитися суворо. Допомога на житло, яка допомагає особам з низьким доходом покривати витрати на проживання, відповідає цілям ст. 34 Хартії ЄС (право на соціальну та житлову допомогу для забезпечення гідного існування). Тому, якщо така допомога спрямована на задоволення базових потреб (як-от житло), вона не може бути виключена з категорії «основних виплат», щодо яких діє принцип рівності.

Суд підкреслив, що згідно з ч. 1 ст. 51 Хартії, її положення поширюються на держави-члени під час імплементації права Союзу. Оскільки Директива 2003/109 поважає фундаментальні права та принципи, визнані Хартією, держави-члени при визначенні заходів соціального забезпечення, соціальної допомоги та захисту повинні дотримуватися прав, закріплених у Хартії.

Суд підкреслив, що державні органи можуть посилатися на обмеження рівного ставлення (згідно зі ст. 11(4)) лише в тому випадку, якщо держава-член чітко заявила про свій намір скористатися таким відступом при імплементації Директиви. У випадку Італії такого чіткого наміру виявлено не було.

Суд справедливості залишив національному суду можливість остаточно оцінити, чи відповідає конкретна житлова допомога цілям ст. 34 Хартії, враховуючи її призначення, розмір, умови надання та місце в національній системі соціальної допомоги.

Таким чином, Суд використав ст. 34 Хартії як основу для широкого тлумачення прав іноземців-ре-

зидентів на соціальний захист, фактично визнавши житлову допомогу невід'ємною частиною гарантованого мінімуму, щодо якого дискримінація за ознакою громадянства є неприпустимою.

**Висновок Суду справедливості.** Система розподілу коштів у провінції Больцано є такою, що суперечить праву ЄС, оскільки вона дискримінує довгострокових резидентів у доступі до житлових субсидій, які є критично важливими для забезпечення гідного рівня життя.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 34 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 24 квітня 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233
- Рішення Суду справедливості від 04 лютого 2015, *Office national de l'emploi v Marie-Rose Melchior*, C-647/13, EU:C:2015:54
- Рішення Суду справедливості від 11 липня 2018, *European Commission v Kingdom of Belgium*, C-356/15, EU:C:2018:555
- Рішення Суду справедливості від 29 липня 2024, *CU, ND*, C-112/22 and C-223/22, EU:C:2024:636
- Рішення Суду справедливості від 05 березня 2026, *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) v V. M.*, C-151/24, EU:C:2026:144

## Актуальність для України

Стаття 34 Хартії ЄС містить важливі правові орієнтири, передусім у контексті євроінтеграційних процесів і наближення національного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Вона закріплює підхід до соціального забезпечення та соціальної допомоги як невід'ємних складових системи фундаментальних прав, які мають бути забезпечені у будь-якій державі-члені Союзу.

Значна специфіка підходу ЄС щодо права на соціальне забезпечення та соціальну допомогу за ст. 34 Хартії полягає в її транскордонному вимірі: правові гарантії повинні бути забезпечені для будь-якої особи (громадянина Союзу або третьої країни), яка законно проживає в державах-членах, у тому числі якщо вона змінює місце проживання в межах ЄС. Цей аспект має бути врахований при приведенні національного законодавства до вимог ст. 34 Хартії та нормативних актів, що прийняті на її виконання. Крім того, підходи Суду справедливості до застосування ст. 34, зокрема щодо принципів рівності, недискримінації та пропорційності, можуть бути корисними для української судової практики у справах, пов'язаних із соціальними виплатами для іноземних громадян.

Особливого значення ст. 34 Хартії набуває в умовах воєнних дій та післявоєнного відновлення України, оскільки вона акцентує на необхідності забезпечення соціальної та житлової допомоги особам, які опинилися у складних життєвих обставинах і не мають достатніх засобів для існування.

## Стаття 35

### Стаття 35 Охорона здоров'я

Кожен має право на доступ до профілактичного медичного обслуговування та право на отримання медичної допомоги на умовах, встановлених національними законами та практиками. Високий рівень захисту здоров'я людини має бути забезпечений при визначенні та впровадженні всіх політик та видів діяльності Союзу, встановлених правом Союзу та національним законодавством і практикою.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Принципи, викладені в цій статті, ґрунтуються на ст. 152 Договору про Європейське Співтовариство, яку нині замінено ст. 168 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), а також на статтях 11 та 13 Європейської соціальної хартії. Друге речення цієї статті дублює положення ч. 1 ст. 168 ДФЄС.

### Коментар до ст. 35 Хартії

Стаття 35 Хартії має дуалістичну структуру, що поєднує індивідуальне право та імперативний принцип діяльності публічної влади.

Суб'єктивний вимір, що міститься у першому реченні статті проголошує право кожного на доступ до профілактичної та лікувальної допомоги. Попри правову форму, згідно з Роз'ясненнями до Хартії, ця норма функціонує переважно як принцип, реалізація якого опосередковується національним законодавством та практиками.

Об'єктивний вимір, закріплений у другому реченні статті, встановлює обов'язок Союзу забезпечувати високий рівень захисту здоров'я при формуванні та впровадженні всіх політик ЄС.

Відповідно до офіційних роз'яснень Хартії, її нормативний зміст базується на інтеграції стандартів міжнародного права та первинного права ЄС, а саме на статтях 11 та 13 Європейської соціальної хартії, які зобов'язують держави усувати причини захворювань та створювати солідарні системи допомоги, та ст. 168 ДФЄС, що визначає межі компетенції Союзу в галузі охорони здоров'я.

Оскільки сфера охорони здоров'я відноситься до компетенції держав-членів, роль права ЄС полягає у координації, а не гармонізації та уніфікації систем. З огляду на свободи внутрішнього ринку Суд справедливості ЄС підтвердив право громадян ЄС на отримання медичної допомоги в іншій державі-члені за рахунок національної страхової системи у випадках надмірного очікування або необхідності ефективного використання медичних потужностей. Використання страхових схем пацієнтами-мігрантами, які є громадянами ЄС, має здійснюватися на тих самих умовах, що й для резидентів приймаючої держави.

Друге речення статті виступає як процесуальний запобіжник: будь-яка діяльність інституцій ЄС (від екологічних стандартів до регулювання ринку праці) підлягає перевірці на предмет її впливу на здоров'я населення з дотриманням принципу пропорційності. Це положення посилюється горизонтальною статтею 9 ДФЄС.

## Рішення Суду справедливості від 5 жовтня 2010 р., *Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, C-173/09, EU:C:2010:581*

**Обставини справи:** Пан Ельчінов, громадянин Болгарії, страждав на тяжке захворювання очей. Болгарські лікарі рекомендували видалення ока, проте в Німеччині існував інноваційний метод лікування за допомогою радіоактивних аплікаторів, який дозволяв зберегти око. Ельчінов звернувся до Болгарської національної каси медичного страхування (NZOK) за дозволом на лікування в Німеччині. Каса відмовила, мотивуючи це тим, що таке лікування не входить до переліку послуг, що оплачуються в Болгарії, а отже, не є «необхідним» у розумінні законодавства ЄС. Пан Ельчінов поїхав до Німеччини, пройшов лікування власним коштом і подав позов про відшкодування витрат.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд розглядав справу в контексті ст. 56 ДФЄС - свобода надання послуг та Регламенту № 1408/71, але з чітким орієнтиром на ст. 35 Хартії (право на доступ до медицини). Суд зробив висновок, що держава не може відмовити в дозволі на лікування за кордоном, якщо ідентичне або еквівалентне за ефективністю лікування не може бути надане в межах національної системи своєчасно.

Суд справедливості підтвердив, що «доступ» до медичної допомоги означає не просто наявність будь-якого лікаря, а доступ до належного та своєчасного лікування. Суд постановив, що оцінка «своєчасності» має базуватися на конкретному медичному стані пацієнта, історії хвороби та ймовірному розвитку захворювання, а не на абстрактних списках очікування. Якщо метод, доступний за кордоном, є значно ефективнішим або менш травматичним, ніж той, що пропонується вдома, національна система зобов'язана дати дозвіл. Якщо пацієнт отримав лікування за кордоном без попереднього дозволу, але згодом виявилось, що відмова була незаконною, Каса має відшкодувати витрати за ставками, що діють у країні, де надавалась допомога.

## Рішення Суду справедливості від 6 вересня 2012 р., *Deutsches Weintor eG v Land Rheinland-Pfalz, C-544/10, EU:C:2012:526*

**Обставини справи:** Великий винний німецький кооператив *Deutsches Weintor* маркував свої вина (сортів *Müller-Thurgau* та *Riesling*) як «bekömmlich» (що можна перекласти як «легкозасвоюване», «корисне для травлення» або «здорове»). Маркування супроводжувалося вказівкою на особливу технологію зниження кислотності. Німецькі наглядові органи заборонили таке маркування, стверджуючи, що воно є «твердженням про користь для здоров'я», які заборонені для алкогольних напоїв (вміст спирту понад 1,2%) згідно з Регламентом № 1924/2006 про твердження про поживну цінність та користь для здоров'я, які зазначають на харчових продуктах.

Кооператив стверджував, що заборона порушує їхню свободу підприємництва (ст. 16 Хартії) та свободу вибору професії (ст. 15 Хартії), оскільки вони лише констатують об'єктивний факт про низьку кислотність вина. Суд справедливості мав вирішити, чи є повна заборона таких тверджень пропорційною.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд наголосив, що згідно з другим реченням ст. 35 Хартії, «високий рівень захисту здоров'я має бути забезпечений при впровадженні всіх політик Союзу». Це означає, що охорона здоров'я має перевагу над економічними інтересами. Суд визнав, що навіть якщо вино дійсно легше засвоюється, термін «корисний/легкозасвоюваний» створює враження, що споживання цього алкоголю є безпечним або навіть корисним для здоров'я в цілому. було зроблено висновок, що ст. 35 Хартії вимагає від ЄС та держав-членів вживати превентивних заходів. Дозволити таку рекламу означало б стимулювати споживання вина, що суперечить меті боротьби зі зловживанням алкоголем.

**Висновок Суду справедливості:** Суд постановив, що повна заборона тверджень про користь алкоголю для здоров'я є пропорційною. Обмеження свободи підприємництва (ст. 16) та свободи слова (ст. 11) у цьому випадку повністю виправдане обов'язком держави захищати здоров'я населення (ст. 35).

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 35 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 6 вересня 2012 р. *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526
- Рішення Суду справедливості від 29 квітня 2015 р. *Geoffrey Léger v Ministre des Affaires sociales*, C-528/13, EU:C:2015:288
- Рішення Суду справедливості від 4 травня 2016 р. *Philip Morris Brand and Others*, C-547/14, EU:C:2016:325
- Рішення Суду справедливості від 22 листопада 2018 р. *Swedish Match AB*, C-151/17, EU:C:2018:938
- Рішення Суду справедливості від 29 жовтня 2020 р. *WO v Vasas Segélyező Pénztár*, C-777/18, EU:C:2020:745

### Актуальність для України

Стаття 35 Хартії надає широке тлумачення "захисту здоров'я": захищає пацієнта не лише в кабінеті лікаря, а й в усіх сферах життя, що регулюються правом ЄС. Вона дає державі право жорстко регулювати маркетинг товарів, що становлять ризик (алкоголь, тютюн, нездорова їжа).

В умовах гармонізації законодавства з питань реклами та маркування (наприклад, харчових продуктів чи БАДів), посилання на справу *Deutsches Weintor* дозволить українським судам обґрунтувати обмеження рекламної активності бізнесу пріоритетом публічного здоров'я.

Друге речення ст. 35 Хартії зобов'язує враховувати захист здоров'я при розробці будь-якої державної політики. Нариклад, будь-які проєкти з відбудови промисловості чи інфраструктури в Україні мають відповідати ст. 35. Це означає, що економічна доцільність не може виправдовувати шкоду здоров'ю населення.

## Стаття 36

### Стаття 36

#### ***Доступ до послуг загального економічного інтересу***

Союз визнає та поважає доступ до послуг загального економічного інтересу, як це передбачено національними законами та практиками, відповідно до Договорів, з метою сприяння соціальній та територіальній згуртованості Союзу.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття повністю узгоджується зі ст. 14 Договору про функціонування Європейського Союзу та не створює жодного нового права. Вона лише закріплює принцип поваги з боку Союзу до доступу до послуг загального економічного інтересу, як це передбачено національними положеннями, за умови, що ці положення є сумісними з правом Союзу.

## Коментар до ст. 36 Хартії

Стаття 36 Хартії функціонує як програмний принцип, а не як джерело суб'єктивних прав індивіда. Її основна мета полягає у посиленні ваги послуг загального економічного інтересу у правопорядку Союзу.

Норма статті повністю узгоджується зі ст. 14 ДФЄС та Протоколом № 26, які закріплюють за державами-членами широкі дискреційні повноваження щодо організації, фінансування та надання таких послуг. Хартія встановлює обов'язок Союзу поважати доступ до послуг загального економічного інтересу відповідно до національних правил, за умови їх сумісності з правом ЄС. Стаття 36 вимагає, щоб будь-яке вторинне законодавство ЄС або заходи держав-членів тлумачилися через призму загального та рівного доступу. Це гарантує, що ринкова конкуренція не призведе до інфраструктурної ізоляції певних територій (наприклад, у сферах енергопостачання, поштового зв'язку чи транспорту).

### 3. Розподіл повноважень та судова практика

Ключовим аспектом реалізації цієї статті є розмежування ролей інституцій ЄС та національних урядів: згідно з позицією Суду справедливості ЄС саме національна влада має виключне право оцінювати доцільність накладення зобов'язань з надання публічних послуг на конкретні підприємства для забезпечення надійного постачання. Суд забезпечує, щоб національні механізми регулювання цін чи обсягів послуг не порушували загальні правила внутрішнього ринку (наприклад, Директиву щодо ринку газу 2009/73/ЄС) більше, ніж це необхідно для досягнення цілей згуртованості.

## Рішення Суду справедливості від 24 липня 2003, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, EU:C:2003:415

**Обставини справи:** Компанія *Altmark Trans* отримала ліцензії на здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусами в регіоні Штендаль (Німеччина) та відповідні державні субсидії. Конкуруюча компанія оскаржила ці ліцензії, стверджуючи, що субсидії є державною допомогою, яка викривляє конкуренцію і не була узгоджена з Європейською Комісією.

Німецький суд направив преюдиціальне звернення до Суду справедливості із питанням: чи є компенсація за виконання обов'язків публічної служби (пасажирські перевезення) державною допомогою у розумінні ч. 1 ст. 107 ДФЄС?

**Правова позиція Суду справедливості:** рішення стало одним з найважливіших у праві ЄС, оскільки заклало правовий фундамент для фінансування послуг загального економічного інтересу, до яких апелює ст. 36 Хартії (чотири критерії, встановлені у цьому рішенні, так і називаються *The Altmark Test*).

Суд справедливості постановив, що державна компенсація не є державною допомогою (і, відповідно, не потребує попереднього схвалення Комісією), якщо вона кумулятивно відповідає чотирьом

суворим критеріям:

1. Чітке визначення обов'язків: Підприємство-отримувач повинно мати чітко визначені обов'язки з надання публічних послуг.
2. Попередня об'єктивність: Параметри, на основі яких розраховується компенсація, мають бути встановлені заздалегідь в об'єктивний і прозорий спосіб.
3. Відсутність надмірної компенсації: Сума не може перевищувати витрати, понесені при виконанні обов'язків публічної служби, з урахуванням отриманих доходів та розумного прибутку.
4. Ефективність (вибір надавача): Надавач послуг обирається через процедуру публічних закупівель (тендер), що гарантує найменшу ціну для громади, або якщо тендеру не було, рівень компенсації визначається на основі аналізу витрат «типового, добре керованого підприємства» у цій галузі.

### Рішення Суду справедливості від 7 вересня 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637

**Обставини справи:** Справа стосувалася французької системи регульованих тарифів на газ. Асоціація ANODE (альтернативні постачальники) стверджувала, що зобов'язання історичного постачальника (ENGIE) продавати газ за встановленими державою цінами заважає конкуренції. Французький уряд натомість стверджував, що це необхідно для безпеки постачання (стабільність цін у довгострокових контрактах) та територіальної згуртованості (однакова ціна для всіх регіонів, навіть віддалених).

**Правова позиція Суду справедливості:** Це рішення стало знаковим, оскільки Суд прямо інтегрував ст. 36 Хартії у тлумачення енергетичного законодавства ЄС. Суд підкреслив, що ст. 36 Хартії прямо згадує територіальну згуртованість як частину права на доступ до послуг загального економічного інтересу. Завдяки ст. 36, територіальна згуртованість була визнана законною метою загального економічного інтересу, яка дозволяє державі відступати від правил вільного ціноутворення.

Суд справедливості постановив, що хоча регулювання цін є перешкодою для ринку, воно дозволене, якщо відповідає критеріям, виведеним із Хартії та установчих Договорів:

А. Наявність загального економічного інтересу. Держава має широку свободу розсуду у визначенні того, що є суспільно важливою послугою. Суд підтвердив, що безпека постачання та територіальна згуртованість є такими інтересами.

Б. Пропорційність втручання. Суд встановив, що обмеження мають:

- Тимчасовий характер: Втручання не може бути вічним. Воно має регулярно переглядатися залежно від ситуації на ринку
- Мінімальна необхідність: Слід перевірити, чи не можна досягти «територіальної згуртованості» менш радикальними методами (наприклад, субсидіями лише для вразливих груп у віддалених регіонах, а не для всіх споживачів)
- Покриття витрат: Метод розрахунку тарифу на основі витрат дозволений, але він не повинен призводити до надмірної компенсації постачальнику.

В. Недискримінаційність. Згідно з ч. 2 ст. 3 Директиви 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради про спільні правила внутрішнього ринку природного газу (яка діяла на той час) та принципами Хартії, обов'язки не можуть покладатися лише на одну компанію (ENGIE), якщо інші постачальники перебувають у схожій ситуації. Система призначення відповідальних за публічні послуги має бути відкритою.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 36 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 21 вересня 1999 р., *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, C-67/96, EU:C:1999:430
- Рішення Суду справедливості від 24 липня 2003 р., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, EU:C:2003:415
- Рішення Загального суду від 12 лютого 2008 р., *BUPA and Others v Commission*, T-289/03, EU:T:2008:29
- Рішення Загального суду від 24 вересня 2015 р., *TV2/Danmark A/S v European Commission*, T-674/11, EU:T:2015:684
- Рішення Загального суду від 10 травня 2016 р., *Marcuccio v Commission*, T-44/14, EU:T:2016:223
- Рішення Суду справедливості від 7 вересня 2016 р., *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) v Premier ministre and Others*, C-121/15, EU:C:2016:637
- Рішення Суду справедливості від 14 травня 2020 р., *Overgas Mrezhi AD and Balgarska gazova asotsiatsia v Komisia za energiyno i vodno regulirane*, C-5/19, EU:C:2020:343

## Актуальність для України

Україна зобов'язана імплементувати Третій (Директиву 2009/73/ЄС (газ)) та Четвертий Директиву 2019/944 (електроенергія) енергетичні пакети. Так, Третій енергопакет вимагає суворого відокремлення операторів мереж від постачальників (анбандлінгу). Раніше вертикально інтегровані монополії могли перехресно субсидувати низькі ціни для населення за рахунок промисловості. Стаття 36 Хартії дозволяє державі, навіть після анбандлінгу, накладати на нових, незалежних гравців ринку обов'язки публічної служби. Це означає, що ринок працює за правилами конкуренції, але жоден споживач не залишиться без доступу до енергії.

Четвертий пакет заохочує створення локальних громад, які самі виробляють та споживають енергію. У контексті децентралізації енергосистеми України (створення малих когенераційних установок), ст. 36 Хартії обґрунтовує право громад на самозабезпечення як форму реалізації доступу до послуг загального інтересу. Держава має не просто дозволити це, а сприяти таким ініціативам для забезпечення територіальної згуртованості.

Четвертий енергопакет вперше на рівні директив зобов'язує держави визначати критерії «енергетичної бідності». Стаття 36 Хартії вимагає забезпечення доступу. Якщо ціна на енергію стає такою, що людина не може її оплатити, доступ фактично зникає, тож ст. 36 легітимізує спеціальні соціальні тарифи або прямі субсидії, доводячи, що це не порушення конкуренції, а виконання фундаментального права на доступ до життєво необхідної послуги.

## Стаття 37

### Стаття 37 Охорона довкілля

Високий рівень охорони довкілля та поліпшення його якості мають бути інтегровані в політики Союзу та забезпечені відповідно до принципу сталого розвитку.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Принципи, викладені в цій статті, базуються на статтях 2, 6 та 174 Договору про Європейського Співтовариства, які наразі замінені ч. 3 ст. 3 Договору про Європейський Союз та статтями 11 і 191 Договору про функціонування Європейського Союзу.

### Коментар до ст. 37 Хартії

Стаття 37 Хартії займає унікальне місце в каталозі основоположних прав, оскільки вона формулює не суб'єктивне право індивіда, а імперативний принцип діяльності публічної влади.

Стаття закріплює обов'язок Союзу інтегрувати екологічні вимоги в усі без винятку напрямки своєї політики. Цей стандарт вимагає максимізації захисних заходів на основі останніх наукових досягнень та впровадження найкращих доступних технологій.

Нормативний зміст цієї статті базується на статтях 3 ДЄС, 11 та 191 ДФЄС. Вона відображає цінності збалансованого та сталого розвитку, викладені у Преамбулі Хартії. Важливо, що ст. 37 розглядається як інструмент реалізації ст. 35 Хартії (охорона здоров'я), оскільки якість довкілля є детермінантою фізичного стану людини.

Стаття 37 знаходить своє конкретне втілення через низку директив, наприклад: Директива 96/61/ЄС про комплексне запобігання є мінімізація впливу установок на навколишнє середовище, Директива 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації, Директива 2001/42/ЄС про оцінку впливу певних планів і програм на навколишнє середовище.

### Рішення Суду справедливості від 15 січня 2013 р., *Jozef Krížan and Others v Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10, EU:C:2013:8 (Велика палата)

**Обставини справи:** Влада Словаччини видала дозвіл на будівництво та експлуатацію великого сміттєзвалища в місті Пезінок. Місцеві жителі (на чолі з Йозефом Кріжаном) та екологічні організації виступили проти, стверджуючи, що об'єкт порушує екологічні норми та загрожує здоров'ю. Власник земельної ділянки (забудовник) наполягав на своєму праві власності та комерційних інтересах, захищених Конституцією та правом ЄС.

Під час прийняття рішення про будівництво частина містобудівної документації була засекречена як комерційна таємниця. Громадськість не мала доступу до ключових даних, що заважало їм ефективно оскаржити дозвіл у суді. Верховний суд Словаччини звернувся до Суду справедливості із питанням: чи мають право громадські організації на доступ до суду в екологічних справах та як

балансувати захист довкілля з правом власності?

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд постановив, що хоча ст. 37 прямо не створює права особи на гарне довкілля, вона зобов'язує держави забезпечувати ефективний судовий захист у цій сфері. У світлі ст. 37 громадськість повинна мати право на тимчасові заходи (наприклад, зупинення будівництва) до завершення суду. Якщо будівництво розпочнеться, шкода довкіллю може стати невідворотною, що нівелює суть ст. 37.

Суд наголосив, що не можна прикриватися комерційною таємницею для приховування даних про вплив проекту на довкілля. Доступ громадськості до інформації є передумовою реалізації ст. 37 Хартії.

При пошуку балансу із правом власності (ст. 17 Хартії) Суд роз'яснив, що право власності не є абсолютним. Обмеження права власності забудовника є цілком правомірним, якщо воно спрямоване на досягнення мети загального інтересу - забезпечення високого рівня захисту довкілля та сталого розвитку. Захист природи є легітимною підставою для втручання держави у майнові права індивідів.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 37 Хартії

- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 15 січня 2013 р., *Jozef Križan and Others v Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10, EU:C:2013:8.
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 22 вересня 2020 р., *Austria v Commission (Hinkley Point C)*, C-594/18 P, EU:C:2020:742.
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 25 червня 2020 р., *A and Others (Éoliennes à Aalter et à Nevele)*, C-24/19, EU:C:2020:503.
- Рішення Суду справедливості від 26 червня 2019 р., *Deutsche Umwelthilfe e.V. v Freistaat Bayern*, C-723/17, EU:C:2019:533.
- Рішення Суду справедливості від 4 березня 2020 р., *European Commission v Kingdom of Spain (Waste Management Plans)*, C-642/18, EU:C:2020:160.
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 22 грудня 2010 р., *Ville de Lyon v Caisse des dépôts et consignations*, C-524/09, EU:C:2010:822.
- Рішення Загального суду від 10 грудня 2015 р., *Viinikka v Commission*, T-700/14, EU:T:2015:958.

## Актуальність для України

Статті 37 Хартії для України в сучасних умовах є критичною, оскільки вона виступає не просто екологічною декларацією, а юридичним запобіжником та дорожньою картою у кількох стратегічних напрямках: післявоєнне відновлення та євроінтеграція.

Стаття 37 закріплює принцип інтеграції екологічної політики. Це означає, що відновлення зруйнованої інфраструктури України (житлового сектору, заводів, енергетики) не може бути простим копіюванням радянських чи застарілих проєктів. Слід застосовувати принцип «Build Back Better» (Відбудувати краще, ніж було), котрій закріплений і у *Ukraine facility*. Будь-яке фінансування від ЄС або міжнародних інституцій буде юридично прив'язане до ст. 37. Проєкти відновлення повинні відповідати стандарту високого рівня захисту та використовувати найкращі доступні технології.

У межах виконання Угоди про асоціацію та майбутнього вступу до ЄС, ст. 37 Хартії стає обов'язковим фільтром для українського законодавця. Будь-який законопроєкт повинен проходити пере-

вірку на відповідність охороні довкілля. Якщо закон сприяє економічному зростанню, але шкодить довкіллю, він суперечить принципу сталого розвитку, закріпленому Хартією.

Спираючись на прецедент справи C-416/10 *Križan*, українські суди мають забезпечувати доступ громадськості до екологічної інформації та право оскаржувати дозволи на будівництво чи експлуатацію об'єктів, що загрожують довкіллю.

## Стаття 38

### Стаття 38 Захист прав споживачів

Політика Союзу повинна забезпечувати високий рівень захисту прав споживачів.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Принципи, викладені в цій статті, ґрунтуються на статті 169 Договору про функціонування Європейського Союзу.

## Коментар до ст. 38 Хартії

Стаття 38 Хартії принцип політики Європейського Союзу - досягнення високого рівня захисту споживачів у межах ЄС. Зобов'язання ЄС і держав-членів за ст. 38 не обмежуються лише економічною діяльністю, а поширюються на всі напрямки політики Союзу (ст. 12 ДФЕС).

На національному рівні досить рідко можна зустріти гарантії захисту прав споживачів, визначені безпосередньо у національних конституціях, а поняття «споживач» взагалі не згадується в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Включення такого права до кола фундаментальних прав, що захищаються на найвищому рівні у праві Союзу, є важливою інновацією за Хартією ЄС.

Коментована стаття містить принципи, що ґрунтуються на ст. 169 ДФЕС, відповідно до якої з метою підтримки інтересів споживачів та забезпечення високого рівня їхнього захисту Союз сприяє охороні здоров'я, безпеці та економічним інтересам споживачів, а також підтримці їхнього права на інформацію, просвіту та створення організацій для захисту своїх інтересів.

Важливо звернути увагу, що норми ст. 38 Хартії не мають прямої дії.

Захист прав споживачів охоплюється спільною компетенцією ЄС і держав-членів (п. f ч. 2 ст. 4 ДФЕС). Цей розподіл повноважень відображається у двох основних напрямках, за якими можна простежити розвиток права та політики ЄС у сфері захисту споживачів і в яких слід оцінювати вплив ст. 38 Хартії:

- у застосуванні положень ДФЕС про свободу пересування, де держави часто виправдовують національні заходи, спрямовані на захист споживачів, які водночас обмежують транскордонну торгівлю. У таких випадках суд має оцінити мету національних заходів із захисту прав споживачів у контексті ширшої мети внутрішнього ринку Союзу, яка, своєю чергою, спрямована на за-

безпечення інтересів споживачів через більш ефективні ринки, що забезпечують ширший вибір і посилену конкуренцію;

- у розвитку законодавства ЄС, що стосується споживачів, яке базується на ст. 169 ДФЄС, тобто положенні, спеціально присвяченому захисту прав споживачів, та ст. 114 ДФЄС, яка є основою гармонізації законодавства з метою функціонування внутрішнього ринку Союзу.

Вимога забезпечення високих стандартів не розкривається в Хартії. Її зміст можна вивести на основі системного тлумачення нормативних актів Союзу, прийнятих на її основі та ст. 169 ДФЄС. Суд справедливості чітко зазначив, що вимога забезпечення високого рівня захисту споживачів не означає, що остаточно погоджена гармонізована норма повинна відповідати найвищому стандарту, який існує в державах-членах. У справі про гарантування вкладів Суд постановив, що сам по собі факт того, що захід гармонізації може вимагати зниження національних стандартів у деяких державах-членах, не є підставою для скасування такого заходу (див. справу C-233/94 *Germany v Parliament and Council*).

Норми, що деталізують права споживачів, містяться в низці законодавчих актів Союзу: Директиві 2011/83 про права споживачів; Директиві 93/13 про несправедливі умови в споживчих договорах; Директиві 2005/29 щодо недобросовісних комерційних практик між підприємцями та споживачами на внутрішньому ринку; Директиві 2015/2302 про пакетні туристичні послуги та пов'язані туристичні послуги; Директиві 2014/17 про кредитні договори для споживачів, пов'язані з житловою нерухомістю; Директиві 2013/11 про альтернативне вирішення споживчих спорів; Регламенті 524/13 про онлайн вирішення споживчих спорів та ін.

Норми права ЄС про захист прав споживачів передбачають захист як економічних інтересів споживачів, так і їхніх прав у сфері безпеки і якості продукції, та встановлюють відповідальність за дефектну продукцію. У праві ЄС також визначено високі спільні стандарти щодо контролю за обігом тютюновими виробами та лікарськими засобами. Крім того, визначено правила для забезпечення прав пацієнтів у сфері транскордонної медичної допомоги, а також підготовки до серйозних транскордонних загроз здоров'ю та реагування на них, включаючи інфекційні захворювання.

Особливості підходу ЄС щодо захисту прав споживачів зумовлені також тим, що він враховує специфіку щільної інтеграції держав-членів у рамках внутрішнього ринку ЄС. Зокрема, передбачено додаткові гарантії прав споживачів у транскордонних ситуаціях, коли правовідносини виникають між споживачами і суб'єктами господарювання (постачальниками товарів або послуг), на яких поширюється юрисдикція різних держав-членів ЄС.

## Рішення Суду справедливості від 24 червня 2025, *GR REAL*, C-351/23, EU:C:2025:474

**Обставини справи.** Справа стосується тривалого спору між споживачами та кредитною установою, що призвів до примусового продажу їхнього житла.

7 квітня 2011 року між банком (*Slovenská sporiteľňa, a.s.*) та відповідачами (PO та RT) було укладено договір споживчого кредиту на суму 63 000 євро, який мав погашатися щомісячними платежами до 2030 року. Кредит був забезпечений іпотекою на сімейний будинок відповідачів. Через затримку платежів банк у листопаді 2016 року оголосив про дострокове повернення всієї суми кредиту (56 888,08 євро) і ініціював процедуру позасудового «добровільного» аукціону для продажу будинку.

21 квітня 2017 року споживачі звернулися до суду з позовом про заборону виконання іпотеки та клопотанням про тимчасовий захід для призупинення аукціону. Вони стверджували, що банк не мав права вимагати дострокового погашення, оскільки така умова не була належним чином погоджена в договорі.

Перший раунд (25 квітня 2017 р.) не відбувся через відсутність ставок, хоча споживачі публічно заявили, що їхній позов розглядається у суді. Суд першої інстанції спочатку відхилив клопотання про тимчасовий захід, і споживачі подали апеляцію

Другий раунд відбувся 18 липня 2017 року — ще до того, як апеляційний суд ухвалив рішення. Будинок придбала компанія *GR REAL s. r. o.*, яка працює у сфері кредитування та управління нерухомістю. Під час аукціону споживачі знову попереджали про судовий розгляд.

9 серпня 2017 року (вже після продажу будинку) апеляційний суд скасував рішення першої інстанції, зазначивши, що суд не перевіряв дійсність умови про дострокове стягнення та не врахував принцип пропорційності (співвідношення боргу до вартості житла та сімейні обставини боржників).

Новий власник (*GR REAL s. r. o.*) подав позов про виселення сім'ї. Споживачі відмовилися звільнити будинок, оскільки це було їхнє єдине житло, де вони проживали з дітьми, двоє з яких мали серйозні психологічні розлади. Вони подали зустрічний позов, оскаржуючи законність передачі права власності.

**Правова позиція Суду справедливості.** Правова позиція Суду справедливості у світлі ст. 38 Хартії ЄС базується на необхідності забезпечити захист прав споживачів як «слабкої сторони» договору.

Суд звернувся до ч. 1 ст. 6 Директиви 93/12/ЄЕС, за якої несправедливі умови, використані в договорі, укладеному зі споживачем продавцем або постачальником, не є обов'язковими для споживача відповідно до їхнього національного законодавства; договір продовжує діяти для сторін на цих умовах, якщо він може продовжувати існувати без несправедливих умов. Відтак для забезпечення високого рівня захисту, передбаченого статтею 38 Хартії, національний суд зобов'язаний за власної ініціативи оцінити, чи є договірною умова несправедливою. Це необхідно для компенсації дисбалансу між споживачем та продавцем і постачальником послуг.

Суд наголосив, що з огляду на важливість захисту споживачів, положення Директиви 93/13 про те, що несправедливі умови не є обов'язковими (ст. 6(1)), мають статус норм публічного порядку (*public policy*) у національних правових системах.

Держави-члени повинні забезпечити адекватні та ефективні засоби, щоб зупинити використання несправедливих умов (ч. 1 ст. 7 Директиви 93/13). Це право на захист за ст. 38 Хартії невід'ємно пов'язане з правом на ефективний судовий захист (ст. 47 Хартії).

Коли виконання іпотеки стосується сімейного будинку, високий рівень захисту споживача за ст. 38 Хартії має враховуватися разом із правом на повагу до приватного і сімейного життя та житла (ст. 7 Хартії). Суд підкреслив, що право на житло є фундаментальним, і національні суди повинні брати його до уваги при реалізації положень Директиви 93/13.

**Висновок Суду справедливості.** Норми ст. 38 Хартії покладають на державу зобов'язання не просто встановити процедури, а забезпечити умови, за яких споживач не буде позбавлений можливості зупинити продаж свого єдиного житла, якщо такий продаж базується на несправедливих умовах договору.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 38 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 27 квітня 2019, *slewo*, C-681/17, EU:C:2019:255
- Рішення Суду справедливості від 30 квітня 2020, *Overgas Mrezhi*, C-5/19, EU:C:2020:343
- Рішення Суду справедливості від 14 травня 2020, *NK v MS and AS*, C-208/19, EU:C:2020:382
- Рішення Суду справедливості від 24 червня 2025, *GR REAL*, C-351/23, EU:C:2025:474

## Актуальність для України

У праві ЄС значна увага приділяється захисту прав споживачів. Стаття 38 Хартії безпосередньо встановлює для ЄС та держав-членів зобов'язання гарантувати високий рівень захисту прав споживачів. Захист має бути забезпечений в рамках усіх політик Союзу. Закріплення такого фундаментального права на рівні Хартії, яка має пріоритет над національним правом, покладає на держави обов'язок гарантувати високі стандарти захисту прав споживачів при реалізації законодавчої, виконавчої і судової функцій держави. Це означає, зокрема, що національні суди при вирішенні спорів повинні враховувати окреслений обов'язок, тлумачити норми права Союзу у світлі ст. 38 Хартії та застосовувати норми права ЄС у разі колізії із нормами національного права.

Захист прав споживачів є одним із напрямів переговорного процесу щодо набуття державою членства в ЄС. Зокрема, він окреслений розділом 28 “Захист споживачів та охорона здоров'я” переговорного кластеру 2 “Внутрішній ринок”. Тож гарантування високих стандартів захисту прав споживачів у законодавстві України має особливе значення в контексті набуття членства в ЄС. Крім того, орієнтація на стандарти, закріплені в ст. 38 Хартії, дозволяє забезпечити баланс між інтересами споживачів і суб'єктів господарювання, що є необхідним для функціонування конкурентної ринкової економіки. У підсумку, імплементація *acquis* ЄС у цій сфері сприяє не лише захисту прав осіб, а й інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС.

## РОЗДІЛ V — ПРАВА ГРОМАДЯН

### Стаття 39

#### Стаття 39

##### *Право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту*

1. Кожен громадянин Союзу має право голосувати та балотуватися на виборах до Європейського Парламенту в державі-члені, в якій він або вона проживає, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави.
2. Члени Європейського Парламенту обираються шляхом прямих загальних виборів на основі вільного і таємного голосування.

#### Офіційні роз'яснення до Хартії

Стаття 39 застосовується за умов, визначених у Договорах, відповідно до ч. 2 ст. 52 Хартії. Пункт 1 ст. 39 відповідає праву, гарантованому ч. 2 ст. 20 Договору про функціонування Європейського Союзу (див. також правову основу в ст. 22 Договору про функціонування Європейського Союзу для ухвалення детальних правил здійснення цього права), а пункт 2 ст. 39 відповідає ч. 3 ст. 14 Договору про Європейський Союз. Пункт 2 ст. 39 відтворює основні принципи виборчої системи в демократичній державі.

### Коментар до ст. 39 Хартії

Стаття 39 Хартії є реітерацією фундаментальних політичних прав, що впливають з інституту громадянства ЄС. Вона не створює нових прав, а консолідує положення статей 20, 22 та 223 ДФЄС.

Це право гарантує кожному громадянину ЄС право голосувати (активне право) та бути обраним (пасивне право) у державі-члені проживання на тих самих умовах, що й громадянам цієї держави. Окрім Хартії, виборчий процес базується на Акті про обрання членів Європарламенту 1976 р. та Директиві 93/109/ЄС про вибори до Європейського Парламенту.

Оскільки єдиного загальноєвропейського виборчого кодексу в ЄС немає, значна частина регулювання залишається у компетенції держав-членів, проте з суттєвими обмеженнями:

- Заборона дискримінації за місцем проживання: Держави не можуть позбавляти права голосу виключно на підставі проживання за межами території, якщо це право надається іншим категоріям громадян
- Визначення «громадянина»: Держави мають право автономно визначати коло осіб, що мають право голосу, виходячи з історичних та конституційних традицій.

- Обмеження прав: Позбавлення виборчих прав (наприклад, внаслідок кримінального засудження) повинно відповідати тесту на пропорційність згідно з ч. 1 ст. 52 Хартії.

### Рішення Суду справедливості від 12 вересня 2006 р., *Kingdom of Spain v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-145/04, EU:C:2006:543 (Велика палата)

**Обставини справи:** Іспанія оскаржила прийнятий Великою Британією закон (*EPRA 2003*), який дозволив жителям Гібралтару брати участь у виборах до Європейського Парламенту.

Велика Британія надала право голосу не лише своїм громадянам у Гібралтарі, а й так званим "кваліфікованим громадянам Співдружності". Це особи, які постійно проживають у Гібралтарі, мають тісні зв'язки з Британією, але не мають громадянства жодної держави-члена ЄС.

Іспанія стверджувала, що згідно зі статтями 17, 19, 189 та 190 Договору про Європейське співтовариство (у тодішній редакції), право голосу до Європарламенту мають виключно громадяни Союзу. Надання цього права іноземцям (громадянам Співдружності), на думку Іспанії, порушувало саму природу європейського громадянства.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд відхилив позов Іспанії, постановивши, що на поточному етапі розвитку права ЄС визначення кола осіб, які мають право голосувати та балотуватися, належить до компетенції кожної окремої держави-члена. Хоча право ЄС гарантує це право громадянам Союзу (щоб вони не були дискриміновані в інших країнах), воно не забороняє державам розширювати це право на інші категорії осіб, що мають «тісний зв'язок» із цією державою.

Суд підкреслив, що хоча громадянство Союзу є фундаментальним статусом, з Договорів не випливає принцип, що громадяни ЄС є єдиними можливими суб'єктами виборчих прав. Термін «народи держав-членів» (ст. 189 Договору про Європейське співтовариство) не є ідентичним терміну «громадяни Союзу» і може тлумачитися державами ширше, включаючи мешканців території.

Суд зауважив, що оскільки кожна держава обирає фіксовану кількість депутатів, розширення кола виборців у Британії/Гібралтарі впливає лише на вибір представників від цієї конкретної держави і жодним чином не порушує права виборців чи кількість мандатів у Іспанії чи будь-якій іншій країні ЄС.

Важливо, що Рішення було винесене після розгляду справи *Matthews v UK* у ЄСПЛ. Це приклад того, як Суд справедливості адаптує свою практику, щоб уникнути конфліктів із рішеннями Страсбурзького суду щодо захисту виборчих прав (ст. 3 Протоколу №1 до ЄКПЛ).

### Рішення Суду справедливості від 19 грудня 2019 р., *Criminal proceedings against Oriol Junqueras Vies*, C-502/19, EU:C:2019:1115 (Велика палата)

**Обставини справи:** Проти Оріола Юнкераса, колишнього віцепрезидента Женералітату Каталонії, в Іспанії було порушено кримінальну справу за обвинуваченням у заколоті та розтраті коштів у зв'язку з референдумом про незалежність Каталонії 2017 року. З листопада 2017 року він перебував під тимчасовим вартою. Перебуваючи у в'язниці, Юнкерас балотувався до Європейського Парламенту в травні 2019 року і був офіційно оголошений обраним Центральною виборчою комісією Іспанії.

Іспанське законодавство вимагало, щоб обраний депутат особисто з'явився до виборчої комісії, щоб скласти присягу на вірність Конституції Іспанії. Лише після цього його ім'я вносили до списку депутатів, що передавався в Брюссель. Верховний суд Іспанії відмовив Юнкерасу в дозволі вийти з в'язниці для складання присяги, мотивуючи це ризиком втечі. Як наслідок, Іспанія оголосила його мандат вакантним.

До Суду справедливості надійшло питання щодо легітимності такої ситуації.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд постановив, що статус депутата набувається автоматично в момент офіційного оголошення результатів виборів державою-членом. Національні процедури (як-то присяга) не можуть бути умовою для виникнення мандата, оскільки мандат впливає безпосередньо з волевиявлення громадян відповідно до ч. 3 ст. 14 ДЄС та ст. 39 Хартії.

Суд роз'яснив зміст імунітету на поїздку у контексті ст. 9 Протоколу № 7 про привілеї та імунітети ЄС: особа, офіційно оголошена обраною, користується імунітетом, щоб безперешкодно доїхати до місця засідань Парламенту. Цей імунітет діє з моменту оголошення результатів, навіть якщо перша сесія Парламенту ще не відкрилася.

Оскільки Юнкерас набув статусу депутата та імунітет, іспанський суд був зобов'язаний негайно звільнити його з-під варті, щоб він міг поїхати до Страсбурга/Брюсселя. Якщо держава вважає, що його все одно треба тримати у в'язниці, вона повинна спочатку звернутися до Європейського Парламенту з офіційним запитом про зняття імунітету.

### Рішення Суду справедливості від 11 січня 2024 р., *European Commission v Republic of Poland, C-716/22, EU:C:2024:123* (Велика палата)

**Обставини справи:** Європейська комісія звернулася з позовом проти Польщі через те, що національне законодавство забороняло громадянам інших держав-членів ЄС, що проживають у Польщі, ставати членами польських політичних партій. Уряд Польщі стверджував, що питання членства в партіях належить до сфери національної ідентичності та внутрішнього політичного устрою, а отже, ЄС не має компетенції втручатися в це. Комісія доводила, що така заборона дискримінує громадян ЄС за ознакою національності та робить їхні виборчі права (зокрема, право бути обраним до Європарламенту за ст. 39 Хартії) суто формальними.

Правова позиція Суду справедливості: Суд справедливості визнав Польщу такою, що порушила свої зобов'язання, спираючись на наступні аргументи.

Суд постановив, що ст. 39 Хартії та ст. 22 ДФЄС гарантують не просто «місце в бюлетені», а ефективну можливість брати участь у політичному житті на рівних умовах із громадянами країни проживання. У сучасній демократії політичні партії є головним інструментом участі у виборах. Якщо громадянину ЄС заборонено бути членом партії, він позбавлений можливості впливати на формування передвиборчих програм, висунення кандидатів та отримання партійної підтримки. Це робить право бути обраним ілюзорним.

Суд підкреслив, що право проживати в іншій державі-члені включає право на повну політичну інтеграцію в межах повноважень ЄС. Заборона на членство в партіях створює ситуацію, де громадяни ЄС стають виборцями «другого сорту», що прямо суперечить принципу рівності, закріпленому в Хартії.

Суд відхилив аргумент Польщі про національну ідентичність, зазначивши, що хоча держави самі визначають свій устрій, це не може бути виправданням для порушення основоположних прав, наданих установчими Договорами та Хартією.

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 39 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 7 липня 2005 р., *Jean-Marie Le Pen v European Parliament*, C-208/03 P, EU:C:2005:429
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 12 вересня 2006 р., *Kingdom of Spain v United*

*Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-145/04, EU:C:2006:543

- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 12 вересня 200 р.6, *M.G. Eman and O.B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, C-300/04, EU:C:2006:545
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 30 квітня 2009 р., *Italy and B. Donnici v European Parliament*, C-393/07 and C-9/08, EU:C:2009:275
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 6 жовтня 2015 р., *Thierry Delvigne v Commune de Lesparre-Médoc and Préfet de la Gironde*, C-650/13, EU:C:2015:648
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 19 грудня 2019 р., *Criminal proceedings against Oriol Junqueras Vies*, C-502/19, EU:C:2019:1115

## Стаття 40

### Стаття 40

#### **Право обирати та бути обраним на муніципальних виборах**

Кожен громадянин Союзу має право обирати та бути обраним на муніципальних виборах у державі-члені, в якій він або вона проживає, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття відповідає праву, гарантованому ч. 2 ст. 20 Договору про функціонування Європейського Союзу (див. також правову основу у ст. 22 Договору про функціонування Європейського Союзу для прийняття детальних положень щодо здійснення цього права). Відповідно до ч. 2 ст. 52 Хартії, вона застосовується на умовах, визначених у цих статтях Договорів.

## Коментар до ст. 40 Хартії

Стаття 40 Хартії є ключовим політичним компонентом статусу громадянина ЄС, що деталізує положення статей 20 та 22 ДФЄС. Вона гарантує особі право на активне (голосувати) та пасивне (бути обраним) виборче право на муніципальних виборах у державі-члені проживання на тих самих умовах, що й громадянам цієї держави.

Основним актом вторинного права, що забезпечує реалізацію цієї норми, є Директива Ради 94/80/ЄС, яка встановлює детальні умови участі негромадян у місцевих виборах.

Право на участь у місцевому самоврядуванні розглядається як логічне продовження свободи пере-

сування осіб. Це сприяє повній соціальній та політичній інтеграції громадянина у місцеву громаду, перетворюючи економічну мобільність на повноцінну громадянську участь.

Попри те, що організація виборчих систем залишається у сфері національної компетенції, держави-члени зобов'язані дотримуватися засадничих демократичних принципів, закріплених у Директиві 94/80/ЄС:

- Універсальність та рівність: пряме, таємне та вільне голосування.
- Обмеження прав: Будь-які обмеження виборчих прав (наприклад, внаслідок кримінального за судження) повинні відповідати критеріям ч. 2 ст. Статті 52 Хартії: бути встановленими законом, переслідувати легітимну мету загального інтересу та відповідати принципу пропорційності.

Важливим аспектом є те, що Директива 94/80/ЄС дає право державам-членам обмежувати доступ до певних керівних посад в органах місцевого самоврядування (наприклад, посада мера) лише своїми громадянами. Таке обмеження не є абсолютним і має бути об'єктивно обґрунтованим, необхідним та пропорційним характеру посади, щоб не створювати невикористаних бар'єрів для політичної інтеграції громадян ЄС.

### Рішення Суду справедливості у справах від 19 листопада 2024 *Commission v Czech Republic, C-808/21, EU:C:2024:962* та *Commission v Poland, C-814/21, EU:C:2024:963*

**Обставини справи:** Чеське та польське законодавство надають право ставати членом політичної партії лише громадянам цих держав-членів. Як наслідок, на думку Європейської Комісії, громадяни ЄС, які проживають у цих державах-членах, але не є їхніми громадянами, не можуть здійснювати своє право балотуватися як кандидати на муніципальних та європейських виборах, закріплене у праві ЄС, на тих самих умовах, що й чеські та польські громадяни.

Вважаючи, що така ситуація становить різницю у поводженні за ознакою громадянства, яка заборонена правом ЄС, Комісія подала до Суду справедливості два позови про визнання факту невиконання зобов'язань проти Чеської Республіки та Польщі відповідно.

Правова позиція Суду справедливості: Суд підтримав позови Комісії та встановив, що обидві держави-члени не виконали свої зобов'язання за Договорами. Він зазначив, що для того, щоб громадяни ЄС, які проживають у державі-члені, громадянами якої вони не є, могли ефективно здійснювати свої виборчі права на муніципальних та європейських виборах, гарантовані правом ЄС, вони повинні мати рівний доступ до засобів, доступних громадянам цієї держави-члена.

Політичні партії відіграють вирішальну роль у системі представницької демократії, яка надає конкретного вираження демократії як одній із цінностей, на яких засновано Європейський Союз. Отже, заборона бути членом політичної партії ставить цих громадян ЄС у менш вигідне становище порівняно з чеськими та польськими громадянами щодо можливості балотуватися як кандидати на муніципальних та європейських виборах. Дійсно, шанси останніх на обрання, зокрема, підвищуються завдяки тому, що вони можуть бути членами політичної партії з організаційним апаратом та людськими, адміністративними та фінансовими ресурсами для підтримки їхньої кандидатури. Крім того, членство в політичній партії є одним із факторів, що спрямовують виборців у їхньому виборі.

Така різниця у поводженні, заборонена правом ЄС, не може бути виправдана міркуваннями, що стосуються поваги до національної ідентичності. Право ЄС не вимагає від держав-членів надавати відповідним громадянам ЄС право обирати та балотуватися на національних виборах, а також не забороняє їм обмежувати роль, яку ці громадяни відіграють у політичній партії в контексті таких виборів.

**Висновок Суду справедливості:** відмова громадянам ЄС, які проживають у державі-члені, громадянами якої вони не є, у праві ставати членами політичної партії, порушує право ЄС. Встановлюючи таку вимогу щодо громадянства, Чеська Республіка та Польща не забезпечують рівного поводжен-

ня зі своїми власними громадянами стосовно ефективного здійснення права балотуватися як кандидат на муніципальних виборах та виборах до Європейського Парламенту.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 40 Хартії

- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 12 вересня 2006, *M.G. Eman and O.B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, C-300/04, EU:C:2006:545
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 11 січня 2024, *European Commission v Republic of Poland*, C-716/22, EU:C:2024:123
- Рішення Суду справедливості (Велика палата) від 19 листопада 2024, *European Commission v Czech Republic*, C-808/21, EU:C:2024:963

## Актуальність для України

Як і всі права, закріплені у Розділі V Хартії, права за статтями 39 та 40 можуть застосовуватися лише до громадян ЄС, тобто для українських громадян вони стануть релевантними лише після набуття Україною статусу держави-члена.

Зараз відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» членство в партіях дозволено лише громадянам України. Після вступу до ЄС таке обмеження іноземців-громадян ЄС, які проживають в Україні, у праві бути членами партій буде нелегітимним. Суд справедливості чітко встановив, що без партійного квитка право балотуватися на місцевих виборах та виборах до Європейського Парламенту стає ілюзорним, а отже така можливість має бути надана усім громадянам ЄС незалежно від місця їх проживання.

Україна має підготуватися до того, що на рівні об'єднаних територіальних громад право голосу матимуть не лише власники українських паспортів, а й громадяни ЄС, які живуть там на постійній основі.

## Стаття 41

### Стаття 41 Право на належне врядування

1. Кожна особа має право на те, щоб її справи розглядалися неупереджено, справедливо та в розумний строк інституціями, органами, установами та агентствами Союзу.
2. Це право включає:

- (а) право кожної особи бути вислуханою перед ухваленням будь-якого індивідуального заходу, який може негативно на неї вплинути;
- (b) право кожної особи на доступ до своєї справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці;
- (с) обов'язок адміністрації надавати обґрунтування своїх рішень.
3. Кожна особа має право на відшкодування Союзом будь-якої шкоди, завданої його інституціями або службовцями під час виконання ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, спільних для правових систем держав-членів.
  4. Кожна особа може звертатися до інституцій Союзу однією з мов Договорів і повинна отримати відповідь тією ж мовою.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Стаття 41 виходить з того, що Союз є утворенням, що підпорядковується принципу верховенства права, характеристики якого були розвинуті в судовій практиці, у рамках якого, зокрема, належне адміністрування розглядається як загальний принцип права (див., зокрема, рішення Суду справедливості Європейського Союзу від 31 березня 1992 року у справі C-255/90 P *Burban* [1992] ECR I-2253, а також рішення Суду першої інстанції від 18 вересня 1995 року у справі T-167/94 *Nölle* [1995] ECR II-2589 та від 9 липня 1999 року у справі T-231/97 *New Europe Consulting та інші* [1999] ECR II-2403).

Формулювання цього права в перших двох пунктах впливає із судової практики (рішення Суду справедливості від 15 жовтня 1987 року у справі 222/86 *Heylens* [1987] ECR 4097, пункт 15 мотивувальної частини; рішення від 18 жовтня 1989 року у справі 374/87 *Orkem* [1989] ECR 3283; рішення від 21 листопада 1991 року у справі C-269/90 *TU München* [1991] ECR I-5469, а також рішення Суду першої інстанції від 6 грудня 1994 року у справі T-450/93 *Lisrestal* [1994] ECR II-1177 та від 18 вересня 1995 року у справі T-167/94 *Nölle* [1995] ECR II-2589). Формулювання щодо обов'язку надавати обґрунтування походить зі статті 296 Договору про функціонування Європейського Союзу (див. також правову основу в статті 298 Договору про функціонування Європейського Союзу для прийняття законодавства в інтересах відкритої, ефективної та незалежної європейської адміністрації).

Пункт 3 відтворює право, яке нині гарантується статтею 340 Договору про функціонування Європейського Союзу. Пункт 4 відтворює право, яке нині гарантується статтею 20(2)(d) та статтею 25 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Відповідно до статті 52(2) Хартії, ці права застосовуються за умов і в межах, визначених Договорами. Право на ефективний засіб правового захисту, яке є важливим аспектом цього питання, гарантується статтею 47 цієї Хартії.

## Коментар до 41 Хартії

Стаття 41 Хартії закріплює право на належне врядування (адміністрування, управління) як одне з фундаментальних прав. Йдеться про право на неупереджений, справедливий та розумний розгляд справ.

Особливістю цього права відповідно до Хартії є те, що адресатами зобов'язань є лише Європейський Союз, представлений інституціями, органами та агенціями. Воно не покладає зобов'язань на держави-члени. Однак держави можуть гарантувати право на належне управління з боку національних установ, проте у такому разі вони не вважаються такими, що імплементують право ЄС у розумінні ч. 1 ст. 52 Хартії (див. рішення у справі C-482/10 *Teresa Cicala*).

Право на належне управління спрямовано на захист прав та законних інтересів громадян Союзу, а також юридичних осіб. Разом із тим воно спрямоване на підвищення ефективності адміністрування ЄС як спільноти, що ґрунтується на верховенстві права, проявом якого є належне управління.

Коментована стаття Хартії має важливе значення в адміністративному праві ЄС, оскільки досі не було ухвалено комплексного законодавства про адміністративну процедуру Європейського Союзу.

На сьогодні на рівні Союзу окремими установами ЄС прийнято кодекси належної поведінки, які відображають стандарти взаємодії з фізичними та юридичними особами, які відповідні установи ЄС добровільно погодилися дотримуватися. Зокрема, Європейським омбудсменом як спеціально уповноваженим органом ЄС щодо розслідування випадків неналежного управління з боку ЄС було прийнято “Європейський кодекс належної адміністративної практики”, який був розроблений Європейським омбудсменом та затверджений Європейським парламентом 06.09.2001 (зі змінами). Цей кодекс не є юридично обов'язковим. Водночас його можна розглядати як посібник з тлумачення прав, які захищаються ст. 41 Хартії.

Європейська комісія, яка є головною виконавчою інституцією Союзу, також розробила Кодекс належної адміністративної практики (див. Рішення Комісії 2024/3083 від 04.12.2024 про затвердження Кодексу належної адміністративної практики для співробітників Європейської комісії у їхніх взаєминах із громадськістю). У Кодексі наводяться стандарти поведінки осіб, що діють від її імені, яких слід очікувати при взаємодії з Комісією. Зокрема, він визначає принципи, що керують адміністративною діяльністю служб Комісії: законність; недискримінація та рівне ставлення; пропорційність (вжиті заходи повинні відповідати меті, що переслідується); послідовність.

У статті 41 Хартії прямо сформульовано принципи належного управління: неупереджений, справедливий та розумний розгляд справ. Вимога неупередженості передбачає суб'єктивну неупередженість, за якої жоден представник відповідного органу, який розглядає справу, не може бути упередженим або особисто зацікавленим у результаті її розгляду, а також об'єктивну неупередженість у тому сенсі, що орган повинен надати достатні гарантії, щоб виключити будь-які законні сумніви щодо його упередженості. Вимогу “справедливого” рішення слід розуміти в процесуальному сенсі. З права на справедливий судовий розгляд випливає, що компетентні органи ЄС зобов'язані ретельно оцінювати всі відповідні обставини відповідно до принципу правової визначеності. Незаконно отримані докази не можуть бути використані. Розумність часу, необхідного для розгляду конкретної справи, завжди повинна оцінюватися в кожному конкретному випадку окремо. Строк, встановлений у ч. 2 ст. 265 ДФЄС, може бути використаний як відповідний орієнтир. Зокрема, відповідно до її положень якщо протягом двох місяців від дати звернення до відповідної установи Союзу із зверненням вона не надала відповіді, особа може подати позов до суду [Загального суду] протягом наступних двох місяців.

Окрім вищевказаних принципів у ст. 41 Хартії визначено також права, які гарантуються у рамках права на належне управління. Йдеться про право бути вислуханим, право на доступ до матеріалів справи та обов'язок установи обґрунтовувати своє рішення. Мета права бути вислуханим полягає у тому, щоб гарантувати, що будь-яке рішення, яке негативно впливає на правову позицію, приймається з повним розумінням обставин справи. Адміністративний орган повинен поінформувати зацікавлену особу про відповідні факти та передбачені заходи. Інформація повинна бути достатньо точною. Зацікавленій особі повинна бути надана можливість висловити свої погляди у корисний та

ефективний спосіб під час адміністративної процедури до прийняття будь-якого рішення, яке може негативно вплинути на її інтереси. Право на ознайомлення з матеріалами справи стосується лише тих справ, які пов'язані з відповідною особою. При цьому право доступу до справи може обмежуватися, якщо це суперечить “законним інтересам конфіденційності та професійної або комерційної таємниці”. Покладення обов'язку мотивувати рішення дає можливість зацікавленій особі знати причини, які призвели до його прийняття і забезпечити ефективний судовий перегляд. Для того, щоб рішення вважалось належним чином обґрунтованим, аргументація, на якій воно ґрунтується, повинна бути чітко і недвозначно викладена в рішенні, щоб зацікавлені особи могли зрозуміти причини, які призвели до вжиття заходу, а суд міг здійснити його перевірку.

У рамках права на належне управління гарантується право на відшкодування шкоди, яке своєю чергою є загальним принципом права ЄС. Матеріально-правові умови відповідальності за шкоду, заподіяну ЄС, визначаються прецедентним правом Суду справедливості. Зокрема, йдеться про наявність (1) протиправності у діянні установи Союзу; (2) шкоди у потерпілої особи; (3) причинно-наслідкового зв'язку між понесеною шкодою та протиправністю з боку ЄС.

Нарешті, у рамках права на належне управління особі гарантується право на звернення до установ Союзу будь-якою офіційною мовою і право отримати відповідь цією ж мовою. Однак Суд справедливості зауважив, що відповідь особі іншою офіційною мовою Союзу право на належне управління може порушуватися, лише якщо ця процедура має несприятливі наслідки для заінтересованої особи в адміністративній процедурі (C-608/13 *CEPSA v Commission*).

### Рішення Загального суду від 26 березня 2025, *A2B Connect and Others v Council*, T-307/22, EU:T:2025:331

**Обставини справи.** Заявники, інтернет-провайдери “A2B Connect”, “BIT” та “Freedom Internet” - зареєстровані в Нідерландах юридичні особи, оскаржували заборону Ради ЄС на трансляцію та рекламні продукти в Росії, запроваджену у зв'язку з її військовою агресією проти України. Зокрема, вони вимагали скасувати Регламент Ради 2022/350 від 01.03.2022 та Рішення Ради 2022/351 від 01.03.2022. Оскаржуваними актами запроваджувалася заборона транслювати російських державних мовників “Russia Today” і “Sputnik” на території ЄС. Йшлося про заборону для операторів здійснювати трансляцію або забезпечувати, сприяти чи іншим чином брати участь у трансляції будь-якого контенту, зокрема шляхом передачі або розповсюдження будь-якими засобами, такими як кабель, супутник, IP-телебачення, інтернет-провайдери, інтернет-платформи для обміну відео чи додатки — незалежно від того, чи є вони новими або попередньо встановленими.

Одним із аргументів заявників було те, що вказаними актами Рада ЄС порушила їхнє право на належне врядування, гарантоване ст. 41 Хартії. Зокрема, вони стверджували, що Рада не надала належного та конкретного обґрунтування необхідності запровадження обмежувальних заходів, зокрема щодо контексту, серйозності та невідкладності ситуації. У мотивувальній частині враховано лише діяльність медіа, без урахування нейтральної ролі операторів, таких як заявники, а також не доведено, чому зазначені медіа поширюють шкідливий інформаційний контент. Крім того, Рада не обґрунтувала вибір правової підстави, не пояснила необхідність і пропорційність заходів та їх відповідність основоположним правам. Також вона не забезпечила прозорість процесу ухвалення рішень, що унеможливило з'ясування їх походження та контексту.

**Правова позиція Загального суду.** Суд визнав відсутність порушення з боку Ради ЄС.

У мотивувальній частині рішення Суд надав розгорнуте тлумачення праву на належне врядування за ст. 41 Хартії (п.п. 71-86). На його думку, заперечення заявників зводилися до порушення Радою ЄС обов'язку належно обґрунтувати мотиви прийнятого рішення (п. с ч. 2 ст. 41 Хартії).

У зв'язку з цим Суд нагадав, що метою обов'язку зазначати підстави, на яких ґрунтується акт, що несприятливо впливає на заявника, є, по-перше, надання заінтересованій особі достатньої інформації для встановлення, чи є акт обґрунтованим або ж він має вади, які можуть дозволити оскаржи-

ти його законність у судах Європейського Союзу, і, по-друге, забезпечення можливості цим судам здійснювати перевірку законності такого акта.

Суд звернув увагу, що обґрунтування, яке вимагається п. с ч. 2 ст. 41 Хартії має відповідати характеру відповідного акта та контексту, в якому його було ухвалено. Вимоги до такого обґрунтування залежать від обставин кожної конкретної справи, зокрема від змісту заходу, характеру наведених підстав і заінтересованості адресатів або інших осіб, яких цей акт безпосередньо та індивідуально стосується, в отриманні пояснень. Зокрема, не є необхідним, щоб обґрунтування охоплювало всі релевантні факти та правові питання, оскільки достатність обґрунтування слід оцінювати з урахуванням не лише його формулювання, а й контексту та всіх правових норм, що регулюють відповідну сферу.

Отже, по-перше, підстави рішення, що негативно впливає на особу, є достатніми, якщо це рішення було ухвалено за обставин, відомих заінтересованій особі, які дають їй змогу зрозуміти зміст і значення заходу, що її стосується. По-друге, ступінь деталізації обґрунтування заходу слід оцінювати з урахуванням практичних обставин, а також часу і технічних можливостей, наявних для його ухвалення.

Слід проводити розмежування залежно від того, чи стосується обґрунтування оскаржуваних актів положень загального застосування, чи положень, які для осіб, яким вони адресовані, становлять обмежувальні заходи індивідуального застосування. У випадку положень загального застосування обґрунтування може обмежуватися, по-перше, вказівкою на загальну ситуацію, що призвела до їх ухвалення, та, по-друге, на загальні цілі, які вони мають на меті досягти. Навпаки, у випадку положень, які для їхніх адресатів є обмежувальними заходами індивідуального застосування, судова практика чітко встановлює, що обґрунтування акта Ради, який запровадив такий захід, повинно містити не лише правову основу цього заходу, а й фактичні та конкретні підстави, чому Рада в межах своєї дискреції визнала необхідним ухвалити цей захід стосовно конкретної особи.

У цій справі йдеться про регламенти, які запроваджують відповідні обмежувальні заходи, що не мають індивідуального застосування стосовно заявників. Ці заходи спрямовані на встановлення загальної заборони для всіх операторів: по-перше, на трансляцію контенту від медіа, що перебувають під постійним прямим або опосередкованим контролем керівництва Російської Федерації і зазначені у відповідному переліку; по-друге, на рекламу у контенті, виробленому або транслюваному цими медіа. Тому питання про достатність обґрунтування має оцінюватися з урахуванням, по-перше, загальної ситуації, що призвела до ухвалення оскаржуваних положень, та, по-друге, загальних цілей, які вони покликані досягти.

Перший оскаржуваний регламент містить достатнє обґрунтування щодо заявників у цій справі, оскільки для них цей регламент є актом загального застосування, і у ньому обґрунтування може обмежуватися вказівкою на загальну ситуацію, що призвела до ухвалення актів, які запроваджують відповідні обмежувальні заходи, та на загальні цілі, які вони мають на меті досягти. Загальний контекст, який спонукав Раду ухвалити відповідні обмежувальні заходи, чітко викладений, зокрема, у преамбулі першого оскаржуваного регламенту (пункти 4, 5, 7-11, 13). Таким чином, перший оскаржуваний регламент вказує на загальну ситуацію, відому заявникам, та на загальні цілі, які він має на меті досягти. Те саме стосується другого оскаржуваного регламенту. Рада надала достатні підстави для ухвалення цих регламентів, з огляду на те, що для актів загального застосування не є необхідним перевіряти, чи було надано «фактичні та конкретні підстави», що призвели до їх ухвалення. При цьому не є необхідним, щоб обґрунтування охоплювало всі релевантні факти та правові питання.

Окрім того, аргументи заявників не можуть бути задоволені в тій частині, в якій вони стверджують, що неоприлюднення документів, що стосуються процесу прийняття рішень, саме по собі є релевантною обставиною для оцінки того, чи виконала Рада свій обов'язок щодо надання обґрунтування. Право ЄС не передбачає обов'язку розкривати ці документи, і їх неоприлюднення не належить до релевантних обставин для оцінки достатності обґрунтування. Зрештою, заявники, по-перше, мали можливість зрозуміти діючі заборони та викласти підстави, з яких вони оскаржували ці заходи, і, по-друге, повністю усвідомлювали, що вони зобов'язані діяти для виконання цих заходів, навіть незважаючи на те, що не є мовниками.

**Висновок Загального суду.** Суд не визнав порушення п. с ч. 2 ст. 41 Хартії.

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 41 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 21 грудня 2011, *Teresa Cicala*, C-482/10, EU:C:2011:868
- Рішення Суду справедливості від 09 червня 2016, *CEPSA v Commission*, C-608/13 P, EU:C:2016:414
- Рішення Суду справедливості від 08 січня 2015, *Club Hotel Loutraki and Others v Commission*, C-131/15 P, EU:C:2016:989
- Рішення Суду справедливості від 24 квітня 2018, *UBS Europe and Others*, C-258/16, EU:C:2018:252
- Рішення Суду справедливості від 21 листопада 2019, *HUNGEOOD and Others*, C-496/18, EU:C:2020:240
- Рішення Суду справедливості від 04 червня 2020, *EEAS v De Loecker*, C-187/19, EU:C:2020:444
- Рішення Загального суду від 27 липня 2022, *RT France v Council*, T-125/22, EU:T:2022:483
- Рішення Загального суду від 26 березня 2025, *A2B Connect and Others v Council*, T-307/22, EU:T:2025:331
- Рішення Суду справедливості від 05 лютого 2026, *Carles Puigdemont i Casamajó and Others v European Parliament*, C-572/23 P, EU:C:2026:70

### Актуальність для України

Право на належне управління (адміністрування, врядування) безпосередньо не закріплене в законодавстві України. Окремі його елементи гарантуються Конституцією України (ст. ст. 6, 8, 19, 55) та законами “Про звернення громадян”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про адміністративну процедуру” та ін.

Попри те, що ст. 41 Хартії ЄС не покладає прямих зобов'язань на держави-члени, підхід Європейського Союзу до змісту права на належне управління може слугувати важливим орієнтиром для формування та розвитку національного законодавства, яке визначає стандарти взаємодії органів державної влади та приватних осіб (фізичних та юридичних) із забезпеченням належної поваги до їхніх фундаментальних прав та відповідних правових гарантій у світлі наближення законодавства України до *acquis* ЄС.

## Стаття 42

### Стаття 42 Право на доступ до документів

Будь-який громадянин Союзу, а також будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені, має право на доступ до документів інституцій, органів, установ та агентств Союзу незалежно від форми їх зберігання.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Право, гарантоване цією статтею, було запозичене зі статті 255 Договору про Європейське співтовариство, на підставі якої згодом було ухвалено Регламент (ЄС) № 1049/2001. Європейський конвент розширив це право на документи інституцій, органів та агентств загалом, незалежно від їх форми (див. ч. 3 ст. 15 Договору про функціонування Європейського Союзу).

Відповідно до ч. 2 ст. 52 Хартії, право доступу до документів здійснюється за умов і в межах, передбачених ч. 3 ст. 15 Договору про функціонування Європейського Союзу.

## Коментар до ст. 42 Хартії

Стаття 42 Хартії поширюється на громадян ЄС, а також фізичних та юридичних осіб, які проживають або мають зареєстрований офіс на території держави-члена, і є обов'язковою для Союзу та його інституцій, органів, офісів та агенцій. Держави-члени зобов'язані не перешкоджати доступу до документів Союзу.

Необхідно звернути увагу, що ст. 42 Хартії гарантується право, а не принцип у значенні ч. 5 ст. 52 Хартії. Це означає, що таке право підлягає безпосередньому захисту у суді. Окрім того, відповідно до офіційних роз'яснень ст. 42 Хартії пов'язана із ч. 3 ст. 15 ДФЄС, а відтак її застосування повинно здійснюватися з урахуванням положень останньої, яка розглядається як *lex specialis*.

Термін "документи" у ст. 42 Хартії розуміється широко. Матеріали документів можуть бути відтворені на будь-якому типі носія інформації, зокрема у паперовій, електронній, аудіо-, візуальній та аудіовізуальній формі. Це стосується всіх установ Союзу, незалежно від їхньої назви та сфери діяльності. Комітети, зокрема ті, що створені в рамках Комісії також включені до цього переліку.

Регламентом 1049/2001 про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії деталізовано це право на рівні вторинного права Європейського Союзу. Метою Регламенту є забезпечення якомога ширшого доступу до документів ЄС. Окрім того, правила процедури окремих інституцій та органів також можуть містити правила щодо доступу до документів (п. 3 ч. 3 ст. 15 ДФЄС).

Статтею 42 Хартії гарантується доступ до документів будь-яких установ Союзу, незалежно від їхньої назви та сфери діяльності. Комітети, зокрема ті, що створені в рамках Європейської комісії,

також охоплені сферою дії цієї статті. Суд справедливості ЄС та Європейський центральний банк зобов'язані надавати доступ до документів відповідно до ч. 3 і 4 ст. 15 ДФЄС лише тоді, коли вони здійснюють адміністративну діяльність.

За своїм змістом документ повинен стосуватися питання, що належить до сфери діяльності Союзу (ч. 3 ст. 2 Регламенту 1049/2001). Зобов'язання надавати доступ до документів поширюється також на документи, підготовлені третіми сторонами, наприклад, державою-членом або приватною особою. Окрім того, документ повинен зберігатися в установі Союзу. При цьому документи, які були створені органом ЄС, але які перебувають у володінні держави-члена, не підпадають під сферу дії статті 42 Хартії. На такі документи поширюються відповідні національні правила доступу до документів. У разі, якщо складно визначити, чи можливо розкрити зміст документа, національний орган повинен проконсультуватися з відповідною установою Союзу (ст. 5 Регламенту 1049/2001).

Необхідно звернути увагу, що обов'язок надавати доступ до документів не є абсолютним. Частиною 1 та 2 ст. 4 Регламенту 1049/2001 передбачено випадки, за яких інституції відмовляють у доступі до документа, якщо його розголошення може завдати шкоди захисту (а) суспільного інтересу щодо громадської безпеки, оборони та військових питань, міжнародних відносин, фінансової, монетарної чи економічної політики Союзу або держави-члена; (б) приватного життя та цілісності особи, зокрема відповідно до законодавства ЄС щодо захисту персональних даних. Окрім того, інституції відмовляють у доступі до документа, якщо його розголошення може завдати шкоди захисту комерційних інтересів фізичної або юридичної особи, включаючи інтелектуальну власність, судових проваджень та юридичних консультацій, цілей перевірок, розслідувань та аудитів, якщо лише не існує переважаючого суспільного інтересу в його розкритті.

### **Рішення Суду справедливості від 05 березня 2024, *Public.Resource.Org, Inc. and Right to Know CLG v European Commission*, C-588/21 P, EU:C:2024:201**

**Обставини справи:** “Public.Resource.Org” і “Right to Know” — це дві некомерційні організації, метою яких є забезпечення вільного доступу до права для всіх громадян. У 2018 році вони звернулися до Комісії з проханням надати їм доступ до технічних стандартів, що гармонізують на рівні ЄС стандарти безпеки іграшок. Зокрема, ці стандарти стосувалися хімічних речовин у складі іграшок. Комісія відмовила у задоволенні їхнього запиту на надання інформації, а Загальний суд Європейського Союзу, до якого асоціації звернулися з позовом, підтвердив правомірність цієї відмови. У зв'язку з цим вони подали апеляційний позов до Суду справедливості.

**Правова позиція Суду справедливості.** Передусім Суд нагадав, що право ЄС, зокрема ст. 42 Хартії, гарантує кожному громадянину Європейського Союзу, а також будь-якій фізичній чи юридичній особі, яка проживає в державі-члені, доступ до документів, у тому числі тих, що перебувають у розпорядженні Європейської комісії.

Здійснення цього права щодо доступу до документів Парламенту, Ради та Комісії регулюється Регламентом 1049/2001, метою якого, відповідно до його статті 1, є, зокрема, «визначення принципів, умов і меж» цього права «таким чином, щоб забезпечити якомога ширший доступ до документів», а також «встановлення правил, що забезпечують максимально просте здійснення [цього] права».

Частина 1 ст. 2 цього Регламенту прямо передбачає право доступу до документів Парламенту, Ради та Комісії. Відповідно до ч. 2 ст. 2 цього Регламенту інституції можуть, з урахуванням зазначених принципів, умов і обмежень, надавати доступ до документів будь-якій фізичній чи юридичній особі, яка не проживає і не має зареєстрованого офісу в державі-члені.

Водночас у доступі до документа може бути відмовлено, якщо його розголошення завдасть шкоди захисту комерційних інтересів фізичної чи юридичної особи, включаючи інтелектуальну власність, якщо тільки не існує переважаючого суспільного інтересу в його розкритті.

Гармонізовані стандарти безпеки іграшок є частиною права ЄС. Право ЄС може визнавати за та-

кими стандартами правові наслідки, зокрема передбачаючи, що продукція, яка їм відповідає, вважається такою, що відповідає вимогам законодавства, яке встановлює умови для її розміщення на ринку ЄС. З цією метою гармонізований стандарт може визначати права, надані особам, та їхні обов'язки.

Посилаючись, зокрема, на принцип верховенства права та принцип вільного доступу до права, Суд дійшов висновку, що можливість громадян ознайомлюватися з такими стандартами може бути необхідною для перевірки того, чи відповідає певний товар або послуга вимогам законодавства. Відтак Суд встановив, що існує переважаючий суспільний інтерес, який вимагає розкриття відповідних гармонізованих стандартів.

**Висновок Суду справедливості.** За результатами апеляційного розгляду Суд справедливості скасував рішення Загального суду та визнав недійсним рішення Комісії.

### **Рішення Загального суду від 14 травня 2025, *Stevi and The New York Times v Commission*, T-36/23, EU:T:2025:483 (Велика палата)**

**Обставини справи.** Справа стосується позову журналістки Матіни Стеві (працівниці видання *The New York Times*) та компанії "*The New York Times*" проти Європейської Комісії. Позов було подано для анулювання рішення Європейської комісії, яким було відмовлено в доступі до текстових повідомлень, що стосувалися закупівлі вакцин "Pfizer".

Зокрема, 11 травня 2022 року Матіна Стеві звернулася до Комісії із запитом на надання доступу до всіх текстових повідомлень, якими обмінювалися Президентка Комісії (Урсула фон дер Ляєн) та головний виконавчий директор фармацевтичної компанії Pfizer (Альберт Бурла) у період з 1 січня 2021 року по 11 травня 2022 року.

У липні та листопаді 2022 року Комісія відповіла, що не володіє жодними документами, які б відповідали опису в запиті. Комісія стверджувала, що текстові повідомлення реєструються лише тоді, коли вони містять важливу інформацію, що не є короткотривалою, або передбачають подальші дії цієї інституції.

Заявники стверджували, що такі повідомлення реально існували, посилаючись на статтю в *The New York Times* від 28 квітня 2021 року. У цій статті зазначалося, що Президентка Комісії протягом місяця обмінювалася повідомленнями та дзвінками з керівником Pfizer під час переговорів про постачання вакцин. Також було надано розшифровки інтерв'ю, де керівник Pfizer підтвердив наявність прямого зв'язку та обміну текстовими повідомленнями з Президенткою.

Заявники також посилалися на звіт Рахункової палати, у якому вказувалося, що в березні 2021 року Президентка Комісії проводила попередні переговори щодо найбільшого контракту з Pfizer/BioNTech, про які Рахункова палата не отримала жодної задокументованої інформації.

**Правова позиція Загального суду.** Суд встановив, що заявники надали достатньо доказів, щоб спростувати презумпцію відсутності документів у Європейській комісії. Комісія, своєю чергою, не надала переконливих пояснень щодо того, чому ці документи не були знайдені або що з ними сталося. У підсумку Суд встановив порушення принципу належного врядування та анулював рішення Комісії про відмову у доступі до документів.

Правова позиція Суду ґрунтується на принципах прозорості, належного врядування та обов'язку інституцій забезпечувати ефективне здійснення права на доступ до документів.

Метою Регламенту 1049/2001 є надання найповнішого ефекту праву на доступ громадськості до документів, що перебувають у розпорядженні інституцій. З огляду на вказаний регламент Суд наголосив, що за загальним правилом всі документи інституцій мають бути доступними. Коли інституція заявляє, що документа не існує, діє презумпція правдивості цієї заяви. Проте заявник може спро-

стувати цю презумпцію за допомогою релевантних та узгоджених доказів. Якщо презумпцію спростовано, обов'язок доведення переходить до інституції (у цьому випадку — Комісії), яка має надати переконливі пояснення причин відсутності документів.

Суд підкреслив, що право на доступ до документів вимагає від інституцій робити все необхідне для його полегшення. Це передбачає обов'язок складати та зберігати документацію, що стосується їхньої діяльності, у недискреційний та передбачуваний спосіб. Інституції не можуть позбавляти право на доступ до документів його суті, не реєструючи документи.

Заява про те, що документи не були знайдені після «ретельного пошуку», без уточнення обсягу або методології цього пошуку, не є достатнім поясненням. Суд зазначив, що відсутність реєстрації документа в системі управління записами не є достатнім доказом його відсутності, якщо інституція не може переконливо пояснити, чому ці документи (наприклад, текстові повідомлення) не були визнані важливими для реєстрації та зберігання.

Обов'язок діяти старанно, що впливає з принципу належного врядування (ст. 41 Хартії), вимагає від адміністрації ЄС здійснювати пошук документів з усією можливою ретельністю, щоб усунути сумніви та з'ясувати обставини.

**Висновок Загального суду.** Суд анулював рішення Європейської комісії про відмову у наданні доступу до запитуваних документів. Він роз'яснив, що інституція ЄС не може просто заявити про відсутність у неї документів без надання належних доказів, особливо у випадку публічних рішень такої важливості.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 42 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 18 липня 2017, *Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563
- Рішення Суду справедливості від 11 січня 2017, *Typke*, C-491/15 P, EU:C:2017:5
- Рішення Загального суду від 14 травня 2019, *Fessenheim*, T-751/17, EU:T:2019:330.
- Рішення Загального суду від 25 січня 2023, *De Capitani*, T-163/21, EU:T:2023:15
- Рішення Суду справедливості від 5 березня 2024, *Public.Resource.Org, Inc. and Right to Know CLG v European Commission*, C-588/21 P, EU:C:2024:201
- Рішення Загального суду від 14 травня 2025, *Stevi and The New York Times v Commission*, T-36/23, EU:T:2025:483

## Актуальність для України

Право на доступ до документів є проявом принципу прозорості як передумови будь-якого демократичного устрою. Право доступу до документів гарантовано законодавством України у межах права на інформацію. Відповідно до ст. 34 Конституції України кожен має вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Законом України “Про доступ до публічної інформації” визначено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Стаття 42 Хартії покладає на Європейський Союз обов'язок надавати доступ до документів його установ. Як зазначалося раніше документи, які були створені органом ЄС, але які перебувають у володінні держави-члена, не підпадають під сферу дії цієї статті. Разом із тим, незважаючи на відсутність формальних зобов'язань держав за ст. 42 Хартії ЄС, підхід Європейського Союзу, зокрема, правові позиції судів ЄС стосовно змісту права доступ до документів можуть бути практичним орієнтиром для розвитку національного законодавства у світлі *acquis* ЄС, передусім у контексті допустимих обмежень цього права для захисту переважаючого публічного інтересу або приватного інтересу особи.

## Стаття 43

### Стаття 43 Європейський омбудсман

Будь-який громадянин Союзу, а також будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені, має право звертатися до Європейського омбудсмана зі скаргами на випадки неналежного адміністрування в діяльності інституцій, органів, установ чи агентств Союзу, за винятком Суд справедливості Європейського Союзу, під час виконання ним своїх судових функцій.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Право, гарантоване цією статтею, є правом, передбаченим статтями 20 та 228 Договору про функціонування Європейського Союзу. Відповідно до ч. 2 ст. 52 Хартії, воно застосовується за умов, визначених у цих двох статтях.

## Коментар до ст. 43 Хартії

Право на звернення до Європейського омбудсмана, гарантоване ст. 43 Хартії, передбачено також ч. 2 ст. 20, ст. 24 та ст. 228 ДФЄС. Відповідно до правила співвідношення положень Хартії та установчих договорів Союзу за ч. 2 ст. 52 Хартії, норми ДФЄС є *lex specialis*. Отже, зміст права на звернення до Євроомбудсмана визначається з урахуванням положень ДФЄС.

Персональна сфера дії цієї статті охоплює передусім громадян Союзу та юридичних осіб, заснованих на території його держав-членів. Окрім того, це право гарантується для громадян третіх країн, якщо вони проживають у межах Союзу, а також для юридичних осіб, зареєстрованих за межами ЄС, якщо вони мають офіційне представництво в державах-членах.

Предметом звернення є факти неналежного управління (адміністрування, врядування) виключно в діяльності установ Союзу, за винятком Суд справедливості Європейського Союзу, під час виконання ним своїх судових функцій. Це важлива особливість, яка пов'язана із предметною компетенцією Європейського омбудсмана. Він не уповноважений розглядати звернення щодо ймовірних порушень із боку національних установ. Розгляд таких скарг охоплюються повноваженнями омбудсменів або аналогічних їм установам держав-членів. Окрім того, Євроомбудсман уповноважений розглядати скарги на діяння установи ЄС загалом, а не її конкретного офіційного представника.

Поняття “неналежне управління” чітко не визначено у нормативних актах ЄС. У відповідь на звер-

нення Європейського Парламенту 1997 р. щодо визначення поняття “неналежне управління”, Євроомбудсман вирішив запропонувати власне визначення цього поняття: “неналежне управління виникає, коли публічний орган не діє відповідно до правила або принципу, що є для нього обов’язковим”. У першому звіті Євроомбудсмана за 1995 р. було запропоновано три випадки неналежного врядування, які беруться ним до уваги. Перший та другий випадок становлять, відповідно, недотримання правових норм або принципів та невизнання прав людини або фундаментальних прав. Третя категорія спочатку складалася зі списку прикладів, таких як зловживання владою, несправедливість, дискримінація, невинуваті затримки та відсутність або відмова в наданні інформації. Надалі було пояснено, що вона охоплює невиконання принципів належного врядування.

Коментоване положення Хартії покладає зобов’язання передусім на Союз, представлений Європейським омбудсменом у контексті гарантованого фундаментального права і в дуже обмеженому обсязі на держави-члени. Зокрема, вони не можуть перешкоджати приватним особам звертатися зі скаргою до Євроомбудсмана (див. справу T-209/00 *Lamberts*).

Інститут омбудсмана надає індивідам альтернативний, позасудовий засіб захисту їхніх інтересів. На підставі отриманого звернення Євроомбудсман проводить розслідування. При цьому він є повністю незалежним органом ЄС. Суттєва відмінність між провадженням у рамках мандату Євроомбудсмана та судовим провадженням полягає в тому, що перше не призводить до ухвалення юридично обов’язкових рішень. На відміну від Суду, Євроомбудсман не може ні скасовувати незаконні акти, які призвели до порушення права на належне врядування, гарантоване ст. 41 Хартії, ні призначити обов’язкове відшкодування шкоди. За результатами розглянутого звернення він може надавати лише рекомендації відповідній установі, якщо виявить порушення права на належне управління.

Порядок розгляду звернень до Євроомбудсмана визначається Регламентом Європейського Парламенту 2021/1163 від 24.06.2021, що встановлює положення та загальні умови виконання обов’язків Омбудсмана (Статут Європейського омбудсмана), а також Рішенням про прийняття виконавчих/імплементаційних положень від 21.06.2023.

### **Рішення Суду справедливості від 23 березня 2004, *European Ombudsman v Frank Lamberts*, C-234/02 P, EU:C:2004:174 (Повний склад)**

**Обставини справи:** Франк Ламбертс подав позов до Суду першої інстанції [зараз Загальний суд] про відшкодування збитків, які він нібито зазнав через неналежний розгляд його скарги Європейським омбудсманом щодо внутрішнього конкурсу на працевлаштування в Європейській комісії.

Зокрема, відповідно до обставин справи, він не склав усний іспит і пояснив цей результат тим, що під час іспиту перебував під дією лікарських препаратів, здатних викликати втому та знижувати здатність до концентрації. Йому було призначено це лікування після нещасного випадку, що стався за кілька тижнів до іспиту. Після невдалих спроб домогтися повторного перегляду своєї справи службами Комісії, він подав скаргу до Євроомбудсмана.

Європейський омбудсман не виявив порушень в діях Європейської комісії стосовно п. Ламбертса. Однак у світлі права на належне врядування він рекомендував Європейській комісії включати в запрошенні на усний іспит положення, яким повідомляти кандидатів, що дата іспиту може бути змінена за виняткових обставин.

Згодом п. Ламбертс подав позов до Суду першої інстанції проти Євроомбудсмана та Європейського парламенту при якій він функціонує про відшкодування матеріальної та нематеріальної шкоди, яку він нібито зазнав унаслідок неналежного розгляду його скарги Євроомбудсманом. Суд першої інстанції відхилив позов як необґрунтований, оскільки п. Ламбертс не довів, що Євроомбудсман порушив свої адміністративні обов’язки при розгляді його скарги. Після цього він подав апеляційну скаргу до Суду справедливості.

**Правова позиція Суду справедливості.** У контексті коментованої статті варто звернути увагу на

роз'яснення Суду щодо особливостей повноважень Євроомбудсмана та його місця в організаційному механізмі ЄС, що має важливе значення для розуміння змісту права на звернення за ст. 43 Хартії. Зокрема, Суд справедливості у межах апеляційного провадження зосередився на трьох питаннях, які були предметом скарги.

Перше питання стосувалося відповідальності Євроомбудсмана за неналежний розгляд скарги. Йшлося про те, чи можуть суди ЄС розглядати позови про відшкодування шкоди, завданої діями Євроомбудсмана, оскільки організаційно він пов'язаний із Європейським парламентом, якому підзвітний і підконтрольний.

Щодо цього питання Суд справедливості пояснив, що персональна юрисдикція судів ЄС не обмежується, якщо Європейський парламент має відповідні наглядові повноваження за діяльністю Євроомбудсмана, і що Суд може розглядати такі види позовів в рамках автономної процедури щодо позадоговірної відповідальності Союзу. Повноваження Європарламенту щодо діяльності Євроомбудсмана не є аналогічними судовому нагляду.

Суд також звернув увагу на особливість відповідальності ЄС [на той час Співтовариства] за шкоду у результаті порушення права ЄС, яка завдана індивідам. Він нагадав, що право на відшкодування виникає за наявності трьох умов: порушена норма повинна бути спрямована на надання прав особам; порушення має бути достатньо серйозним та має існувати прямий причинно-наслідковий зв'язок між порушенням обов'язку, що покладається на відповідну установу ЄС, та шкодою, яку зазнала постраждала сторона.

З огляду на вищевказані умови Суд не виявив серйозного порушення у діях Євроомбудсмана. Він уточнив, що для встановлення наявності серйозного порушення права ЄС, яке робить Союз відповідальним через дії Євроомбудсмана, слід враховувати специфічний характер його повноважень. У цьому контексті слід пам'ятати, що Євроомбудсман зобов'язаний лише "докладати найбільших зусиль" і що він користується широкою дискрецією (п. 50).

У рамках другого питання Суд роз'яснив, чи має Євроомбудсман обов'язок інформувати скажників про всі наявні судові засоби захисту і строки їх реалізації. Зокрема, він звернув увагу, що положення, що регулюють виконання обов'язків Євроомбудсмана [на той час йшлося про ч. 5 ст. 2 Рішення 94/262 про правила та загальні умови виконання обов'язків Євроомбудсмана], не покладають на нього жодного обов'язку інформувати скажника про інші передбачені для нього правові засоби захисту та про строки, які необхідно дотримуватися для реалізації права на звернення до суду (п.п. 80-81).

У світлі третього аргументу п. Ламбертса Суд не встановив жодних порушень у відмові Євроомбудсменом застосувати механізм дружнього врегулювання спору. Суд звернув увагу, що згідно з Рішенням 94/262 Євроомбудсман зобов'язаний лише співпрацювати з відповідним органом Союзу з метою пошуку такого рішення, яке усуне випадок неналежного врядування та задовольнить скажника. У цьому він користується широкою дискрецією. У будь-якому разі Омбудсмана не можна критикувати за неналежне виконання покладеної на нього місії лише на підставі того, що він дійшов висновку про неможливість знайти рішення, яке задовольняє скажника. З цього випливає, що Євроомбудсман може констатувати відсутність перспективи дружнього вирішення, прийнятною для скажника (п. 82).

**Висновок Суду справедливості.** У результаті Суд відхилив аргументи заявника про порушення його прав із боку Євроомбудсмана та Європейського парламенту.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 43 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 23 березня 2004, *European Ombudsman v Frank Lamberts*, C-234/02 P, EU:C:2004:174
- Рішення Суду справедливості від 04 квітня 2018, *European Ombudsman v Claire Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256
- Рішення Загального суду від 11 липня 2019, *Instytut Podstawowych Problemów Techniki Polskiej Akademii Nauk (IPPT PAN) v European Commission and Research Executive Agency (REA)*, T-805/16, EU:T:2019:496

### Актуальність для України

Право на звернення до Європейського омбудсмана - фундаментальне право особи, яке безпосередньо стосується правовідносин між особою та органом Європейського Союзу. Як зазначалося вище, на держав-членів покладено лише обов'язок не перешкоджати доступу до Європейського омбудсмана задля захисту їхніх прав і законних інтересів, що стосуються належного адміністрування в ЄС. Держави залишаються вільними у визначенні національних механізмів захисту прав фізичних та юридичних осіб, у тому числі через національних омбудсманів.

Гарантії, що випливають із ст. 43 Хартії ЄС, уже зараз поширюються на громадян України, які постійно проживають на території держав-членів ЄС, а також на зареєстрованих в Україні юридичних осіб, які мають офіційні представництва у межах Союзу. Зі вступом України до ЄС персональна сфера застосування ст. 43 Хартії буде суттєво розширена і охопить усі категорії громадян України як громадян Союзу та іноземців, які постійно проживатимуть на її території. Аналогічним чином це торкнеться юридичних осіб.

## Стаття 44

### Стаття 44 Право на звернення

Будь-який громадянин Союзу, а також будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені, має право подавати петиції до Європейського парламенту.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Право, гарантоване цією статтею, є правом, передбаченим статтями 20 та 227 Договору про функціонування Європейського Союзу. Відповідно до ч. 2 ст. 52 Хартії, воно застосовується за умов, визначених у цих двох статтях.

## Коментар до ст. 44 Хартії

Право на подання звернення (петиції) до Європейського парламенту є позасудовим засобом захисту, через який особи можуть висловити свою позицію. Суд справедливості Європейського Союзу звертає особливу увагу на значення цього права для громадян Союзу, оскільки «право на подання петиції є інструментом участі громадян у демократичному житті Європейського Союзу. Воно є одним із засобів забезпечення прямого діалогу між громадянами Європейського Союзу та їхніми представниками» (справа С-261/13Р, п. 17).

Право на звернення (подання петиції) відповідно до ст. 44 Хартії гарантовано усім громадянам ЄС, а також фізичним особам, які проживають у межах Союзу, та юридичним особам, зареєстрованим в державі-члені ЄС.

Коментована стаття захищає можливість звернутися із петицією саме як право особи, а не принцип у розумінні ч. 5 ст. 52 Хартії. Це означає, що воно є “самодостатнім”, щоб слугувати підставою для захисту прав і законних інтересів особи.

Статтею 44 Хартії визначено обов’язок Союзу гарантувати право на звернення до Європейського парламенту. Задля цього, зокрема, у рамках Європейського парламенту створено комітет із петицій. Держави-члени Союзу не повинні перешкоджати здійсненню права на звернення з петиціями. Зокрема, заборонена будь-яка дискримінація осіб у зв’язку із реалізацією цього права.

Право на подання петиції може бути реалізовано індивідуально або колективно. Вимоги до петиції, у тому числі її форми та змісту, не викладені у ст. 44 Хартії та в аналогічній ст. 227 ДФЄС. Можна лише зробити висновок, що відповідно до ч. 4 ст. 41 Хартії петиція може бути подана будь-якою із офіційних мов Європейського Союзу. Окрім того, петиція повинна стосуватися як “сфери діяльності Союзу”, так і “безпосередньо” самого заявника.

У правилах процедури Європейського парламенту 2025 р. у Розділі IX визначено додаткові вимоги та особливості реалізації цього права (правила 232-235). Зокрема, петиція повинна містити ім’я та постійну адресу кожного заявника. Подання до Парламенту, які очевидно не мають на меті бути петиціями, не реєструються як петиції; натомість вони без зволікань передаються до відповідної служби для подальшого розгляду. Якщо петиція підписана кількома фізичними або юридичними особами, підписанти повинні визначити представника та заступників представника, які вважатимуться заявниками для цілей цього розділу. Кожен заявник може у будь-який час відкликати свій підпис з петиції. Якщо всі заявники відкликають свої підписи, петиція втрачає чинність.

Сфера застосування права на подання петиції є широкою. Можна виділити три групи петицій. По-перше, це петиції, в яких заявник закликає Союз ухвалити нове законодавство або змінити чинне. По-друге, це петиції, що стосуються ймовірних порушень прав, закріплених у *Хартії ЄС про основоположні права*. По-третє, це петиції, в яких заявник звертає увагу на порушення або неналежну імплементацію права ЄС державами-членами, що завдає шкоди законним інтересам чи особистим правам особи. На практиці це найпоширеніша група петицій.

Прийнятні петиції можуть бути передані до Комісії з проханням вжити заходів або надати інформацію, направлені до юридичної служби Європейського парламенту або інших парламентських комітетів для отримання інформації чи висновку. Петиції також можуть бути передані іншим постійним комітетам Європейського парламенту для отримання висновку чи інформації, направлені до Комісії для запиту додаткової інформації або слугувати основою для подальшого вжиття необхідних заходів.

Відповідно до практики Суду справедливості, Європейський парламент зобов’язаний розглянути петицію. Конкретний спосіб розгляду петиції може бути різним. Наприклад, цілком достатньо, якщо петиція буде перенаправлена до відповідального органу. У будь-якому разі, заявник повинен бути поінформований про процедуру. Також вимагається коротке обґрунтування результатів розгляду звернення. При цьому ст. 44 Хартії не гарантує право на задоволення клопотання, що міститься в петиції, навіть якщо воно є обґрунтованим.

## Рішення Суду справедливості від 09 грудня 2014, *Schönberger v European Parliament*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423 (Велика палата)

**Обставини справи:** Пан Шенбергер, колишній посадовець Європейського парламенту, подав до нього петицію, у якій просив Парламент вжити заходів щодо його особистої ситуації як посадовця Парламенту з метою реалізації рекомендації, наданих Європейським омбудсменом. За оскаржуваним рішенням, Комітет з питань петицій повідомив заявника, що його петицію визнано прийнятною відповідно до Правил процедури Парламенту та її буде передано Генеральному директору з персоналу. Відповідно, процедуру розгляду петиції було завершено.

Така відповідь не задовільнила п. Шенбергера і він подав позов до Загального суду. На обґрунтування свого позову він зазначив, що зміст його петиції не було розглянуто, навіть попри те, що Комітет з питань петицій визнав її прийнятною. Загальний суд відхилив позов як неприйнятний, виходячи з того, що оскаржуване рішення не є актом, проти якого можна було б подати позов про анулювання. Відтак п. Шенбергер подав апеляційну скаргу до Суду справедливості.

**Правова позиція Суду справедливості.** Суд нагадав, що право на подання петицій є фундаментальним правом, яке реалізується відповідно до умов, встановлених у ст. 227 ДФЄС. Відповідно до цієї статті, право на петицію гарантується не лише для будь-якого громадянина Європейського Союзу, а загалом для будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має зареєстроване місцезнаходження в державі-члені. Це право може реалізовуватися індивідуально або колективно. Петиція повинна стосуватися однієї з «сфер діяльності» Європейського Союзу та «безпосередньо» зачіпати особу або осіб, які її подають.

Щодо питання про те, чи може будь-яке рішення, ухвалене Комітетом з питань петицій або самим Європейським парламентом у результаті розгляду петиції, бути предметом позову про анулювання, слід насамперед зазначити, що жодне з положень ДФЄС не надає Парламенту повноважень щодо ухвалення рішень у зв'язку з петиціями.

“Право на петицію є інструментом участі громадян у демократичному житті Європейського Союзу. Воно слугує одним із засобів забезпечення прямого діалогу між громадянами ЄС та їхніми представниками” (п. 17).

У Регламенті Європейського парламенту встановлено низку додаткових правил щодо формальних умов, яким повинні відповідати петиції, мови, якою петиція має бути складена, а також вимоги щодо призначення представника у разі колективної петиції. Петиції, що відповідають формальним умовам, заносяться до «реєстру», а ті, що не відповідають, – передаються до відповідних установ, при цьому петиціонеру повідомляється про таку передачу та її підстави. Петиції, внесені до реєстру, передаються Президентом Парламенту до Комітету з петицій, який визначає «прийнятність або неприйнятність петиції відповідно до ст. 227 ДФЄС», при цьому петиція визнається «принятною» на вимогу щонайменше чверті членів комітету. У випадках, коли петиція визнається непринятною, петиціонеру повідомляють про це рішення та його підстави, а також можуть рекомендувати «альтернативні засоби захисту».

Правило 216 Правил процедури Європейського парламенту, у чинній редакції, визначає дії щодо петицій, що розглядаються Комітетом із петицій «у межах його звичайної діяльності», за потреби – за присутності петиціонера, якому голова комітету може надати право виступу на власний розсуд. Комітет з петицій може ухвалити рішення про підготовку доповіді за власною ініціативою або, за згодою Конференції президентів, короткої резолюційної пропозиції. У певних випадках комітет зобов'язаний співпрацювати з іншими комітетами, може звертатися за допомогою до Європейської комісії та може організовувати візити для встановлення фактів до держави-члена чи регіону, яких стосується петиція. Комітет з петицій може звернутися до Президента Парламенту з проханням висловити свою думку або рекомендацію Комісії, Раді Європейського Союзу або відповідній державі-члену для вжиття заходів або надання відповіді. Комітет з петицій зобов'язаний інформувати Парламент кожні шість місяців про результати своєї діяльності, зокрема про заходи, вжиті Радою або Комісією щодо петицій, переданих їм. Петиціонер повідомляється про рішення Комітету та його обґрунтування. Після завершення розгляду прийнятної петиції вона оголошується закритою, а пе-

тиціонер про це інформується.

За таких обставин рішення, яким Парламент визнає, що петиція, адресована йому, не відповідає умовам, визначеним у ст. 227 ДФЄС, підлягає судовому контролю, оскільки воно може впливати на право петиціонера. Те саме стосується рішення, яким Парламент, ігноруючи саму суть права на петицію, відмовляється розглядати або утримується від розгляду петиції, адресованої йому, і, як наслідок, не перевіряє, чи відповідає вона умовам, визначеним у ст. 227 ДФЄС.

Негативне рішення, яким Парламент вважає, що умови, визначені у статті 227 ДФЄС, не були виконані, має містити достатнє обґрунтування, щоб петиціонер міг зрозуміти, яка саме з цих умов не була дотримана у його випадку. Навпаки, коли Парламент вважає, що петиція відповідає умовам, визначеним у ст. 227 ДФЄС, він має широкі повноваження політичного характеру щодо того, як слід розглядати цю петицію. З цього випливає, що рішення у цьому питанні не підлягає судовому перегляду, незалежно від того, чи приймає Парламент за цим рішенням відповідні заходи самостійно, чи вважає, що не може цього зробити, і передає петицію компетентному органу або відділу для вжиття необхідних заходів.

У цій справі Європейський парламент розглянув подану петицію, ухвалив рішення щодо її прийнятності та вирішив передати її Генеральному директору з персоналу для подальших дій, таким чином розглянувши петицію відповідно до того, як він вважав за доцільне.

**Висновок Суду справедливості.** Суд не виявив порушень права на петицію, яке захищається Хартією ЄС та ст. 227 ДФЄС.

#### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 44 Хартії

- Рішення Загального суду від 14 вересня 2011, *Tegebauer v Parliament*, T-308/07, EU:T:2011:466
- Рішення Суду справедливості від 09 грудня 2014, *Schönberger v European Parliament*, C-261/13 P, EU:C:2014:242

### Актуальність для України

Право на звернення до парламенту гарантовано законодавством України. Зокрема, відповідно до Закону України “Про звернення громадян” громадяни України мають право звертатися до органів державної влади, у тому числі Верховної Ради України, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Водночас право на звернення до Європейського парламенту за ст. 44 Хартії має специфічний правовий зміст, оскільки безпосередньо стосується правовідносин між особою та інституцією Європейського Союзу. У світлі правових гарантій за ст. 44 Хартії на держави-члени покладається лише обов'язок не перешкоджати реалізації цього права.

Гарантії, що випливають із ст. 44 Хартії ЄС, поширюються також на громадян України, які постійно проживають в ЄС, а також на зареєстрованих в Україні юридичних осіб, які мають офіційні представництва в державах-членах Союзу. Зі вступом України до ЄС персональна сфера застосування ст. 44 Хартії буде суттєво розширена і охопить усі категорії громадян України як громадян Союзу та іноземців, які постійно проживатимуть на її території. Аналогічним чином це торкнеться юридичних осіб.

## Стаття 45

### Стаття 45 Право на звернення

1. Кожен громадянин Союзу має право вільно пересуватися та проживати на території держав-членів.
2. Свобода пересування та проживання може надаватися, відповідно до Договорів, громадянам третіх країн, які легально проживають на території держави-члена.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Право, гарантоване пунктом 1, відповідає праву, закріпленому в п. а ч. 2 статті 20 Договору про функціонування Європейського Союзу (див. також правову основу в статті 21 та рішення Суду справедливості від 17 вересня 2002 р., справа C-413/99 *Baumbast* [2002] ECR I-7091). Відповідно до ч. 2 статті 52 Хартії, ці права застосовуються за умов та в межах, визначених Договорами.

Пункт 2 стосується повноважень, наданих Союзу статтями 77, 78 і 79 Договору про функціонування Європейського Союзу. Відповідно, надання цього права залежить від реалізації цих повноважень відповідними інституціями.

### Коментар до ст. 45 Хартії

Свобода руху та проживання є одним із найважливіших прав громадян Європейського Союзу. Воно є основою багатьох інших прав, які гарантуються особі у праві ЄС на території приймаючої країни – права на працю, підприємницьку діяльність, виборчих прав тощо.

Права на свободу пересування і проживання, закріплене у ст. 45 Хартії, залежать від наявності громадянства Союзу, що виникає автоматично на основі громадянства однієї з держав-членів. При цьому визначення того, хто є громадянином держави, належить виключно до компетенції останньої.

Право на вільне пересування і проживання в межах ЄС є комплексним і охоплює: право на вільний в'їзд на територію держави-члена або виїзд з неї; право на вільне пересування територіями держав-членів; право на перебування на території держав-членів; право на вільний вибір місця проживання; право на тимчасове або постійне проживання. Ці права мають гарантуватися також членам сім'ї громадян Союзу, незалежно від їхнього громадянства, коли вони перебувають разом із громадянином ЄС на території приймаючої країни.

Право на свободу руху та проживання у межах територій держав-членів Союзу не є абсолютним. Воно реалізується з урахуванням умов, закріплених у ДФЄС та вторинному законодавстві, зокрема Директиві 2004/38. При аналізі прав на свободу пересування слід враховувати важливе застереження: ці права надаються громадянам Союзу безпосередньо Договором і Хартією, що означає, що будь-яке обмеження або умова, встановлені державами-членами або законодавчими органами Союзу, мають бути необхідними та пропорційними і не можуть позбавляти права на пересування чи проживання його сутності.

Всі громадяни Союзу мають право вільно пересуватися територією Союзу за наявності дійсного документа. В'їзні або виїзні візи чи подібні формальності не можуть застосовуватися до громадян Союзу; візи можуть бути встановлені лише для членів сімей громадян третіх країн.

Єдині підстави, за якими держави-члени можуть обмежити право громадян Союзу та їхніх членів сімей на в'їзд або виїзд з їхньої території, передбачені Договором та деталізовані в Директиві 2004/38:

це питання суспільного порядку, громадської безпеки та охорони здоров'я. Обмеження з причин охорони здоров'я можуть застосовуватися лише протягом перших трьох місяців перебування.

Реалізація права на проживання на території держави-члена, громадянином якої не є громадянин ЄС, має специфіку, зумовлену часом перебування особи на території відповідної країни: (1) до 3-х місяців; (2) понад 3 місяці поспіль до 5-ти років та (3) 5 та більше років.

Громадяни ЄС мають право проживати на території іншої держави-члена упродовж строку, що не перевищує 3-х місяців, без будь-яких умов або формальностей, окрім вимоги щодо наявності дійсного посвідчення особи або паспорта (ст. 6 Директиви 2004/38). Реалізація права на проживання понад 3 місяці поспіль до 5-ти років зумовлена обмеженнями економічного характеру, щоб особа не стала фінансовим тягарем для системи соціальної допомоги приймаючої держави (статті 7, 8 Директиви 2004/38). Громадяни ЄС, які законно прожили на території приймаючої держави-члена 5 і більше років поспіль, мають право на постійне проживання на її території (ст. 16 Директиви 2004/38). Щодо окремих категорій осіб цей строк може бути скороченим (ст. 17 Директиви 2004/38). При переїзді до іншої держави-члена ЄС строк постійного проживання на території попередньої країни не враховується, а відтак відлік «міграційної історії» починається з початку.

Право на вільне пересування та проживання може також поширюватися на громадян третіх країн (тобто країн, що не є членами ЄС), якщо вони легально перебувають на території держави-члена. Передусім це стосується громадян третіх країн, які є членами сім'ї громадянина держави-члена, і їхнє право на проживання та пересування в межах ЄС та інші права, пов'язані з правом на проживання впливають безпосередньо із цього статусу (див. Директиву 2004/38).

Громадянам третіх країн, що не є членами сім'ї громадян Союзу, також гарантується свобода руху та проживання, однак при цьому особливості реалізації таких прав можуть визначатися як національним законодавством держави перебування, нормативними актами Союзу, а також міжнародними договорами. Серед нормативних актів ЄС важливе значення має Директива 2003/109 про статус громадян третіх країн як довготермінових жителів; Директива 2009/50 про статус висококваліфікованих працівників ("Блакитна карта"); Директива 2016/801 про проживання з метою проведення досліджень, навчання, стажування, волонтерської діяльності, участі в програмах обміну студентами або освітніх проєктах і діяльності Au-Pair; Директива 2003/86 про право на возз'єднання сім'ї; Директива 2014/66 про в'їзд і проживання громадян третіх країн на підставі внутрішньокорпоративних ротацій.

Іншим джерелом права на свободу пересування і проживання можуть бути міжнародні договори. Обсяг цих прав варіюється залежно від характеру зв'язків цих країн із ЄС. Найширші міграційні права гарантовані Угодою про Європейський економічний простір, яка гарантує громадянам Ісландії, Ліхтенштейну і Норвегії, а також членам їхніх сімей міграційні права на рівні з громадянами ЄС. Такі ж тісні відносини існують зі Швейцарською Конфедерацією, яка уклала з ЄС угоду про вільне пересування осіб.

Угода про асоціацію з Україною 2014 р. не містить міграційних преференцій для громадян України. Європейський Союз в односторонньому порядку звільнив громадян України від вимоги отримувати спеціальний дозвіл для короткострокового перебування у часовому режимі 90 днів упродовж будь-якого 180-денного періоду з 11.06.2017 через внесення України до переліку безвізових країн у рамках змін до Регламенту 539/2001 [і подальшої кодифікації в Регламенті 2018/1806].

## 176 Рішення Суду справедливості від 14 грудня 2021, *Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'*, C-490/20, EU:C:2021:1008 (Велика палата)

**Обставини справи.** V.M.A. - громадянка Болгарії, а її партнерка K.D.K. - громадянка Великої Британії. Обидві жінки проживали у Гібралтарі з 2016 року та одружені з 2018 року. У грудні 2019 року народилася їхня дочка. Свідоцтво про народження було видане іспанськими органами влади та зазначало V.M.A. і K.D.K. як двох матерів.

У січні 2020 року V.M.A. звернулася до столичної адміністрації міста Софії за болгарським свідоцтвом про народження для своєї дитини, яке було необхідне, зокрема, для отримання документів, що посвідчують особу. Адміністрація Софії запросила інформацію про біологічну матір та батька дитини, що є обов'язковою відповідно до болгарського законодавства для видачі свідоцтва про народження. Після того, як V.M.A. відмовилася надати ці дані, болгарські органи влади відхилили її запит на свідоцтво про народження, заявивши, що одностатеві шлюби суперечать болгарській публічній політиці.

V.M.A. оскаржила рішення у Адміністративному суді міста Софія, який зупинив провадження та направив преюдиціальний запит до Суду справедливості. У преюдиціальному запиті запитувалося, чи порушує відмова болгарських органів влади зареєструвати народження громадянки Болгарії, яка народилася в іншій державі-члені та для якої було видано свідоцтво про народження з посиланням на двох матерів, видане в цій державі-члені, права, гарантовані цій громадянці Болгарії ст. 20 і 21 ДФЄС та ст. ст. 7, 24 і 45 Хартії ЄС. Національний суд висловив сумніви, що така відмова може ускладнити отримання болгарського документа, що посвідчує особу, а отже, перешкоджати реалізації дитиною права на свободу пересування та повному користуванню своїми правами як громадянки Союзу.

**Правова позиція Суду справедливості.** Передусім Суд звернув увагу, що для того, щоб громадяни держав-членів могли реалізувати своє право на вільне пересування та проживання на території держав-членів — право, яким користується кожен громадянин Союзу відповідно до ч. 1 ст. 21 ДФЄС та ч. 1 ст. 45 Хартії — Директива 2004/38 зобов'язує держави-члени, діючи відповідно до свого законодавства, видавати своїм громадянам посвідчення особи або паспорт із зазначенням їхнього громадянства.

Оскільки S.D.K.A. має болгарське громадянство, болгарські органи влади зобов'язані видати їй болгарське посвідчення особи або паспорт із прізвищем, зазначеним у свідоцтві про народження, складеному іспанськими органами, незалежно від того, чи буде складено нове свідоцтво про народження. Такі документи, як окремо, так і у поєднанні з документом, виданим державою перебування, повинні дозволяти дитині реалізовувати право на свободу пересування разом із кожною з двох матерів дитини, статус яких як батьків цієї дитини був встановлений державою перебування відповідно до Директиви 2004/38.

Суд зауважив, що право на проживання в межах територій держав-членів включає також право вести нормальне сімейне життя разом із членами своєї родини як у державі перебування, так і в державі, громадянами якої вони є, коли вони повертаються на територію цієї держави.

Оскільки іспанські органи влади законно встановили наявність батьківсько-дитячого зв'язку, біологічного або юридичного, між S.D.K.A. та її двома матерями, що підтверджено у свідоцтві про народження дитини, відповідно до ст. 21 ДФЄС і Директиви 2004/38 V.M.A. та K.D.K. повинні визнаватися всіма державами-членами як особи, які мають право, будучи батьками громадянина Союзу, що є неповнолітнім, та основними його опікунами, супроводжувати цю дитину під час здійснення нею своїх прав.

З цього випливає, по-перше, що держави-члени зобов'язані визнавати цей батьківсько-дитячий зв'язок, щоб надати S.D.K.A. можливість здійснювати своє право на вільне пересування разом із кожним із її батьків. По-друге, обидва батьки (матері) повинні мати документ, який дозволяє їм по-дорожувати з цією дитиною. Найбільш належними для оформлення такого документа є органи влади держави перебування, і цей документ може складатися, зокрема, зі свідоцтва про народження,

яке інші держави-члени зобов'язані визнавати.

Суд звернув увагу, що цивільний статус особи належить до компетенції держав-членів, які самостійно визначають, чи дозволяти шлюб і батьківство для осіб однієї статі відповідно до свого національного законодавства. Проте, здійснюючи цю компетенцію, кожна держава-член повинна дотримуватися права ЄС, зокрема положень Договору про свободу пересування та проживання громадян Союзу, визнаючи для цієї мети цивільний статус осіб, встановлений у іншій державі-члені відповідно до законодавства тієї держави.

У даному випадку обов'язок держави-члена видати дитині, яка є громадянином цієї держави, паспортний документ, якщо дитина народилася в іншій державі-члені, де було складено свідоцтво про народження і в якому зазначено двох осіб однієї статі як батьків, а також визнати відносини «батько/мати – дитина» між цією дитиною та кожною з цих осіб у контексті реалізації дитиною її прав за ст. 21 ДФЄС [та ст. 45 Хартії] та відповідним вторинним законодавством ЄС, не підриває національну ідентичність держави-члена та не становить загрози громадському порядку цієї держави. Це не вимагає від держави-члена впровадження у своєму національному законодавстві інституту батьківства для осіб однієї статі або визнання відносин «батько/мати – дитина» для інших цілей, окрім реалізації прав дитини, що випливають із законодавства ЄС, між дитиною та особами, зазначеними у свідоцтві про народження, складеному органами держави перебування, як батьками цієї дитини.

Національний захід, який може ускладнювати реалізацію права на свободу пересування для осіб, може бути виправданим лише за умови, що він відповідає фундаментальним правам, гарантованим Хартією. У даному разі йшлося про порушення ст. ст. 7 та 24 Хартії, що гарантують повагу до сімейного життя та забезпечення найкращих інтересів дитини.

**Висновок Суду справедливості.** Дитина, яка є неповнолітньою громадянкою ЄС, і чиє свідоцтво про народження видано в іншій державі-члені, де вказано двох батьків однієї статі, має право отримати в своїй державі громадянства паспорт або ID-карту без необхідності оформлювати нове свідоцтво про народження в цій державі. Окрім того, держава громадянства зобов'язана визнавати свідоцтво про народження, видане в іншій державі-члені, щоб дитина могла разом із кожним із двох батьків користуватися правом на вільне пересування та проживання в ЄС.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 45 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 08 березня 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124;
- Рішення Суду справедливості від 05 травня 2011, *Shirley McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277
- Рішення Суду справедливості від 04 вересня 2014, *Zeman*, C-543/12, EU:C:2014:2143
- Рішення Суду справедливості від 16 липня 2015, *Singh and Others*, C-218/14, EU:C:2015:476
- Рішення Суду справедливості від 05 червня 2018, *Coman and others*, C-673/16, EU:C:2018:385
- Рішення Суду справедливості від 26 березня 2019, *SM*, C-129/18, EU:C:2019:248
- Рішення Суду справедливості від 14 грудня 2021, *Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'*, C-490/20, EU:C:2021:1008

178 **Актуальність для України**

Право на вільне пересування і проживання у світлі правових гарантій, передбачених ст. 45 Хартії, є одним із фундаментальних прав, яке покладає на держави обов'язки у зв'язку із членством в Європейському Союзі. Це право не передбачене у праві України з огляду на його мету та специфіку територіального застосування. Відтак приведення права України у відповідність до *acquis* ЄС потребуватиме внесення змін до законодавства, щоб скасувати обмеження стосовно свободи пересування громадян ЄС, а також членів їхніх сімей та інших категорій громадян третіх країн, статус яких безпосередньо регулюється актами вторинного права Союзу.

Важливо також враховувати практику Суду справедливості ЄС, який підкреслює значення цього права для реалізації інших фундаментальних прав, зокрема права на повагу до сімейного життя та забезпечення найкращих інтересів дитини. Після вступу до ЄС Україна зберігатиме свої суверенні повноваження щодо регулювання права на шлюб та відносин батьків із дітьми. Водночас, як зауважує Суд, здійснення таких повноважень у межах національної компетенції має відбуватися з повагою до сутності фундаментальних прав, гарантованих правом Союзу. Тому у процесі підготовки до вступу до ЄС одним із ключових практичних завдань є ретельний перегляд національного законодавства у світлі *acquis* ЄС, щоб забезпечити належну інтеграцію та захист фундаментальних прав Союзу в національному правовому полі.

**Стаття 46****Стаття 46****Дипломатичний та консульський захист**

Кожен громадянин Союзу має право на захист з боку дипломатичних або консульських органів будь-якої держави-члена на території третьої країни, де держава-член, громадянином якої він є, не представлена, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави-члена.

**Офіційні роз'яснення до Хартії**

Право, гарантоване цією статтею, відповідає праву, гарантованому статтею 20 Договору про функціонування Європейського Союзу (див. також правову основу у статті 23). Відповідно до статті 52(2) Хартії, це право застосовується за

**Коментар до ст. 46 Хартії**

Одним із прав, що охоплюється громадянством ЄС, є право користуватися на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є, захистом дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави.

Інститут дипломатичного і консульського захисту ґрунтується на нормах загального міжнародного права, які закріплені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. та Віденській конвенції про консульські зносини 1963 р. Директивою 2015/637 про заходи координації та співпраці для полегшення консульського захисту громадян Союзу, які не мають представництва у третіх країнах, визначаються особливості реалізації цього права. Воно ґрунтується на принципі солідарності держав-членів, за яким вони зобов'язалися надавати допомогу громадянам інших держав ЄС.

Метою включення права на захист із боку дипломатичних та консульських установ до переліку прав громадян Європейського Союзу було досягнення двох завдань. По-перше, надати новому поняттю громадянства ЄС більший практичний зміст; по-друге, зміцнити міжнародну ідентичність Європейського Союзу у третіх країнах. Щодо першого завдання, окрім права на вільне пересування та проживання на території держав-членів, яке є беззаперечно основною перевагою громадянства Союзу, інші права, що надаються громадянам ЄС, мають символічне значення та обмежену практичну цінність. Право на захист будь-якою дипломатичною чи консульською місією ЄС у будь-якій точці світу можна розглядати як можливість безпечніших поїздок і проживання за межами Союзу, аналогічно до прав на вільне пересування, наданих громадянам у межах території ЄС.

Важливо звернути увагу, що установи ЄС, зокрема Європейська служба зовнішніх дій, не наділені повноваженнями надавати допомогу і захист громадянам ЄС на території третіх країн. Ці повноваження здійснюють національні компетентні органи зовнішніх зносин держав-членів.

Директива 2015/637 покладає на держави-члени ЄС низку зобов'язань. Передусім держави-члени повинні гарантувати право на консульський захист на недискримінаційній основі будь-якому громадянину іншої держави-члена ЄС. Це означає, що не допускається жодних відмінностей в обсязі і умовах надання захисту. Крім того, право на консульський захист мають не тільки громадяни держав-членів ЄС, а й члени їхніх сімей, які не є громадянами держав-членів і перебувають у третій країні, у разі відсутності в цій країні їхніх національних дипломатичних і консульських установ. Захист цих категорій осіб також має здійснюватися на недискримінаційній основі.

Громадянин ЄС має право на консульський захист у разі відсутності на території третьої країни, де перебуває особа, посольства, консульства, а також почесного консульства держави-члена ЄС (ст. 2 Директиви 2015/637). Наприклад, на території України громадянам Ірландії, Люксембургу, Мальти захист може надаватися відповідними органами зовнішніх зносин інших держав-членів ЄС. Обсяг захисту, що надається почесним консульством у силу специфіки його повноважень, визначається державою самостійно.

Примірний перелік обставин, за яких особі може бути наданий захист, визначений ст. 9 Директиви 2015/637: арешт або затримання; якщо особа є жертвою злочину; нещасний випадок із тяжкими наслідками або тяжке захворювання; смерть особи; звільнення і репатріація, що вимагають оперативних дій; необхідність термінового отримання проїзних документів.

Директивою 2015/637 визначено необхідні дії дипломатичних та консульських установ у разі надходження до них звернення про захист. Вони зобов'язані невідкладно зв'язатися з міністерством закордонних справ держави, громадянин якої звертається за захистом, або з органом зовнішніх зносин цієї держави і надати всю необхідну інформацію. Держави-члени мають зобов'язання надавати не тільки необхідну інформацію цим особам, здійснювати пошук і надання відомостей про них їх родичам, вживати заходів щодо юридичного захисту, а й надавати їм фінансову допомогу, у тому числі членам сімей. Директива 2015/637 покладає також поклажає на держави зобов'язання забезпечити регулярний обмін інформацією для ефективного захисту осіб, чия держава не представлена в такій країні. Особлива увага приділяється злагодженості дій під час надзвичайних ситуацій у країні перебування.

На дату підготовки цього видання ст. 46 Хартії не була предметом розгляду судів Європейського Союзу.

## Актуальність для України

Право на дипломатичний і консульський захист у світлі правових гарантій, передбачених ст. 46 Хартії, є одним із фундаментальних прав, яке встановлює для держави обов'язки у зв'язку із членством в Європейському Союзі. Це право не відоме українському праву з огляду на його специфічну мету - забезпечити захист громадянину держави-члена ЄС у третій країні, де така країна не має офіційного представництва. Відтак приведення права України у відповідність до *acquis* ЄС потребуватиме внесення змін до законодавства, щоб забезпечити кожному громадянину Союзу захист через

## РОЗДІЛ VI – СПРАВЕДЛИВІСТЬ

### Стаття 47

#### Стаття 47

##### **Право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд**

Кожен, чиї права і свободи, гарантовані правом Союзу, були порушені, має право на ефективний засіб правового захисту перед судом відповідно до умов, встановлених цією статтею.

Кожен має право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним та неупередженим судом, попередньо встановленим законом. Кожен повинен мати можливість отримувати правову консультацію, користуватися захистом та бути представленим.

Правова допомога надається особам, які не мають достатніх фінансових ресурсів, у тій мірі, в якій така допомога є необхідною для забезпечення ефективного доступу до правосуддя.

#### Офіційні роз'яснення до Хартії

Перший пункт ґрунтується на статті 13 ЄКПЛ:

«Кожен, чиї права і свободи, викладені в цій Конвенції, були порушені, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

Однак у праві Союзу захист є ширшим, оскільки він гарантує право на ефективний засіб правового захисту у суді.

Суд справедливості закріпив це право у своєму рішенні від 15 травня 1986 року як загальний принцип права Союзу (справа 222/84 *Johnson* [1986] ECR 1651; див. також рішення від 15 жовтня 1987 року, справа 222/86 *Heylens* [1987] ECR 4097 та рішення від 3 грудня 1992 року, справа C-97/91 *Borelli* [1992] ECR I-6313). Відповідно до позиції Суду, цей загальний принцип права Союзу застосовується також до держав-членів, коли вони імплементують право Союзу.

Включення цього прецеденту до Хартії не мало на меті змінити систему судового контролю, встановлену установчими договорами, зокрема правила щодо прийнятності прямих позовів до Суду справедливості Європейського Союзу. Конвент взяв до уваги систему судового контролю Союзу, включно з правилами щодо прийнятності, і підтвердив її, водночас внісши зміни щодо окремих аспектів, як це відображено у статтях 251–281 Договору про функціонування ЄС, зокрема у четвертому абзаці статті 263.

Стаття 47 Хартії застосовується до інституцій Союзу та держав-членів, коли вони здійснюють право Союзу, і охоплює всі права, гарантовані правом Союзу.

Другий абзац відповідає статті 6(1) ЄКПЛ, яка звучить так:

«Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або - тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, - коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя».

У праві Союзу право на справедливий розгляд справи не обмежується спорами щодо цивільних прав і обов'язків. Це є одним із наслідків того, що Союз є спільнотою, заснованою на принципі верховенства права, як зазначив Суд у справі 294/83 *Les Verts v European Parliament* (рішення від 23 квітня 1986 року, [1986] ECR 1339). Водночас, за винятком цієї сфери застосування, гарантії, передбачені ЄКПЛ, застосовуються у Союзі аналогічним чином.

Щодо третього абзацу слід зазначити, що відповідно до практики Європейського суду з прав людини має бути забезпечено надання правничої допомоги у випадках, коли її відсутність зробила б неможливим забезпечення ефективного засобу правового захисту (рішення ЄСПЛ від 9 жовтня 1979 року, *Airey*, Серія А, том 32, с. 11). Також існує система надання правничої допомоги у справах, що розглядаються у Суді справедливості Європейського Союзу.

## Коментар до ст. 47 Хартії

Право на ефективний засіб захисту та право на справедливий суд є центральними правами у групі прав Розділу VI Хартії ЄС.

Права, що захищаються за ст. 47 Хартії, ґрунтуються на ст. ст. 6 та 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. При цьому за Хартією їхній зміст є ширшим, ніж за Конвенцією, оскільки сфера застосування ст. 47 Хартії охоплює будь-які права, що гарантуються правом Союзу. Йдеться про права не лише за Хартією, але й за установчими договорами Союзу, вторинним правом, а також міжнародними договорами, стороною яких є Європейський Союз (див. С-69/10 *Diouf*, 175/11 НІД). Окрім того, якщо сфера дії ст. 6 Конвенції обмежена лише цивільними та кримінальними справами, ст. 47 Хартії поширюється на будь-які види проваджень, у тому числі адміністративні.

Варто звернути увагу, що ст. 47 Хартії покладає зобов'язання як на держави-члени, коли вони

імплементують право ЄС у сенсі ч. 1 ст. 51 Хартії, так і на установи Союзу. Відповідно встановлюються вимоги як для судових органів держав-членів, так і судів ЄС.

Права, які охоплюються ст. 47 Хартії деталізовані у прецедентному праві Суду справедливості, а також актах вторинного права, які базуються на цій практиці (напр., Директиві 2010/64/EU про право на письмовий і усний переклад в кримінальному провадженні; Директиві 2012/13/EU про право на інформацію в кримінальному провадженні; Директиві 2016/343 про посилення певних аспектів презумпції невинуватості та права бути присутнім на судовому розгляді в кримінальному провадженні). Вказані акти є не лише обов'язковими для держав; вони мають вищу юридичну силу над нормами національного права.

Право на ефективний засіб захисту та справедливий суд є комплексним; воно охоплює право на захист, принцип рівності сторін у процесі, право на доступ до суду, право на інформацію, захист та представництво (див. C-199/11 *Otis*, п. 48; C-348/16 *Sacko*, п. 32; C-662/17 EG, 48). Вказані права структуровані за відповідними частинами ст. 47.

Обмеження права на ефективний засіб захисту та справедливий суд повинні і відповідати вимогам ч. 1 ст. 52 Хартії: вони мають бути передбачені законом, поважати сутність цих прав та відповідати принципу пропорційності, тобто бути суворо необхідними.

Суд справедливості розглядає норми ч. 1 ст. 47 щодо права на ефективний засіб захисту як *lex generalis* щодо інших частин цієї статті (див. C-216/18 LM, п. 53).

У рішенні у справі C-432/05 *Unibet* Суд дав розгорнуте тлумачення праву на ефективний засіб захисту. Зокрема, він пояснив:

- За відсутності норм права Союзу саме національне право визначає компетентні суди та встановлює застосовні процесуальні правила (п. 39).
- Право Союзу не створює нових засобів правового захисту в національних судах, якщо лише «очевидно ... не існувало жодного засобу правового захисту, який дозволяв би, навіть опосередковано, забезпечити дотримання прав особи за правом Союзу» (п. 41).
- Саме на держави-члени покладається обов'язок створити систему засобів правового захисту та процедур, які забезпечують дотримання права на ефективний судовий захист (п. 42).
- Встановлені процесуальні правила повинні відповідати принципам еквівалентності та ефективності. Відповідно, правила, що регулюють позови для захисту прав особи за правом Союзу, не повинні бути менш сприятливими, ніж ті, що застосовуються до подібних внутрішніх позовів. Крім того, вони не повинні робити здійснення прав, наданих правом Союзу, «практично неможливим або надмірно ускладненим» (п. 43).
- Національні суди повинні тлумачити свої процесуальні норми таким чином, щоб їх застосування сприяло ефективному захисту прав особи за правом Союзу (п. 44).

Суд справедливості ЄС визнав, що норма права на ефективний засіб захисту за ст. 47 Хартії має пряму дію. Зокрема, право на ефективний засіб захисту є «самодостатнім правом» і не потребує додаткового уточнення нормами права ЄС чи національного права, щоб надати особам право, на яке вони можуть посилатися для захисту. Відповідно, національний суд зобов'язаний забезпечити в межах своєї юрисдикції судовий захист осіб, що впливає зі статті 47 Хартії, та гарантувати повну ефективність цієї статті, не застосовуючи будь-які положення національного права, які не відповідають її вимогам (див. C-414/16 *Egenberger*, п. 78-79).

Частина 2 ст. 47 Хартії передбачає «право на справедливий та відкритий розгляд справи протягом розумного строку незалежним і неупередженим судом та право на інформацію, захист та представництво».

Поняття «суд» є автономним у праві ЄС. Його тлумачення надається Судом справедливості. Відповідно до практики Суду справедливості ЄС (див. рішення у справі C-54/96 *Dorsh*, п. 23) «суд» – це орган, який:

- (1) створений відповідно до закону;
- (2) діє на постійній основі;
- (3) має обов'язкову юрисдикцію;
- (4) дотримується змагальної процедури (*inter partes*);
- (5) застосовує норми права [дотримується принципу верховенства права];
- (6) є незалежним.

Поняттям «суд» можуть охоплюватися будь-які органи, які відповідають зазначеним характеристикам, а не лише «суд» у вузькому розумінні.

Критерій незалежності має принципове значення у характеристиці судового органу. Поняття «незалежності» суду має два виміри (див. C-685/15 *Online Games*, п. 60-62; C-279/19 *Land Hessen*, п. 27). Зовнішній вимір полягає в тому, що орган захищений від зовнішнього втручання або тиску, здатних поставити під загрозу об'єктивність суджень його членів у справах, які перебувають на їхньому розгляді. Внутрішній вимір незалежності пов'язаний із «неупередженістю» та спрямований на забезпечення рівних умов для сторін провадження і їхніх відповідних інтересів щодо предмета цих проваджень. Суд має перебувати на «рівній дистанції» між сторонами та не бути заінтересованим у результаті провадження, окрім суворого дотримання верховенства права.

Відповідно до ч. 2 ст. 47 Хартії та практики Суду справедливості (див. C-399/11 *Melloni*, C-348/16 *Sacko*, C-132/20 *BN* та ін.) право на справедливий суд включає:

- право на інформацію, у тому числі про усі докази та заяви, подані до суду у справі (C-300/11 *ZZ*); факти та законодавство, що стосується результату провадження (C-472/11 *Banif*);
- право на письмовий та усний переклад основних документів справи (C-216/14 *Covaci*, C-278/16 *Sleutjes*; C-564/19 *IS*);
- право на захист і представництво (C-399/11 *Melloni*);
- право бути вислуханим (C-348/16 *Sacko*);
- право коментувати факти справи у змагальній манері (C-348/16 *Sacko*);
- право кожного учасника провадження на індивідуальне ставлення суду у рамках спільної процедури (C-238/99 *Maatschappij*).

Ці права повинні бути в рівному обсязі гарантовані кожному із учасників справи. Водночас з урахуванням вразливості окремих учасників провадження (вік, стан здоров'я, інші обставини) нормами права ЄС передбачені додаткові права, на основі яких принцип рівних можливостей може бути гарантований.

## 184 Рішення Суду справедливості від 25 липня 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (Велика палата)

**Обставини справи:** Справа стосується виконання запитів про передачу особи за трьома європейськими ордерами на арешт, виданими польськими судами, у контексті гарантій поваги до фундаментальних прав у рамках триваючих там кримінальних проваджень. Сумніви Верховного суду Ірландії щодо можливості передачі запитуваної особи були пов'язані із пропозицією Європейської комісії від 20.12.2017 про наявність «реального ризику порушення основоположного права на справедливий судовий розгляд, гарантованого другим абзацом статті 47 Хартії ЄС у зв'язку з системними або загальними недоліками щодо незалежності судової влади у Республіці Польща» (п. 34).

**Правова позиція Суду справедливості:** У своїй відповіді Суд справедливості наголосив, що «Європейський Союз є об'єднанням, заснованим на принципі верховенства права, у якому особи мають право оскаржувати в суді законність будь-якого рішення або іншого національного заходу, що стосується застосування до них акта ЄС» (п. 49). «Сам факт існування ефективного судового контролю, призначеного для забезпечення дотримання права ЄС, є суттєвим елементом принципу верховенства права» (п. 51). «З цього випливає, що кожна держава-член має забезпечити, щоб органи, які відповідно до права ЄС вважаються «судами або трибуналами» і входять до її судової системи у сферах, охоплених правом ЄС, відповідали вимогам ефективного судового захисту» (п. 52). «Для забезпечення такого захисту є вкрай важливим підтримання незалежності цих органів, що підтверджується другим абзацом статті 47 Хартії ЄС, який передбачає доступ до «незалежного» суду як одну з умов, пов'язаних із фундаментальним правом на ефективний засіб правового захисту» (п. 53).

Суд також зауважив, що збереження незалежності національними судовими органами є фундаментальною вимогою для функціонування механізму за європейським ордером на арешт (п. 55). Він звернув увагу, що у цьому механізмі обидва суди – запитуючий і запитуваний – повинні відповідати критеріям «суду» у розумінні права ЄС, у тому числі вимозі незалежності (п. 56).

Суд справедливості відзначив, що «вимога незалежності також означає, що дисциплінарний режим, який регулює діяльність осіб, уповноважених здійснювати судочинство, повинен містити необхідні гарантії для запобігання будь-якому ризику його використання як інструменту політичного контролю за змістом судових рішень. Норми, які, зокрема, визначають поведінку, що становить дисциплінарні правопорушення, та санкції, які можуть бути фактично застосовані, мають передбачати участь незалежного органу відповідно до процедури, що повною мірою забезпечує права, закріплені у статтях 47 і 48 Хартії, зокрема права на захист, а також встановлюють можливість судового оскарження рішень дисциплінарних органів, становлять сукупність гарантій, необхідних для забезпечення незалежності судової влади» (п. 67).

Однак наявність загальних або системних недоліків у незалежності судової системи держави-члена сама по собі не зупиняє виконання запитів за європейськими ордерами на арешт.

Запитуваний суд має застосувати двоетапний тест:

- (1) з'ясувати, чи існують у державі, що запитує, реальні системні загрози для незалежності судів;
- (2) оцінити конкретний і індивідуальний ризик того, що саме ця особа зазнає порушення права на справедливий суд.

Якщо після індивідуальної оцінки такий ризик не може бути виключений, у виконанні європейського ордера на арешт може бути відмовлено.

**Висновок Суду справедливості:** У разі, якщо судовий орган держави виконання європейського ордера на арешт має матеріали, такі як викладені в обґрунтованій пропозиції Європейської Комісії, прийнятій відповідно до ч. 1 ст. 7 ДЄС, які свідчать про реальний ризик порушення фундаментального права на справедливий судовий розгляд, гарантованого ст. 47 Хартії ЄС, у зв'язку із систем-

ними або загальними недоліками щодо незалежності судової влади держави, яка видала ордер, цей орган повинен точно визначити, чи існують вагомні підстави вважати, що відповідна особа зазнає такого ризику у разі її передачі до запитуючої держави. До уваги повинні бути взяті її особиста ситуація, характер злочину, за який її переслідують, фактичні обставини, що є підставою для видачі європейського ордера на арешт, а також інформація запитуючої держави.

## Рішення Суду справедливості від 08 травня 2024, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'*, C-53/23, EU:C:2024:388

**Обставини справи:** До Суду справедливості був направлений преюдиціальний запит апеляційного суду Пітешті у зв'язку з оскарженням національною асоціацією суддів рішень щодо призначення окремих прокурорів, уповноважених розслідувати випадки корупції в Румунії. Підставою для такого оскарження було твердження, що національне законодавство, яке регулює ці призначення, не відповідає праву ЄС.

Зокрема, апеляційний суд просив роз'яснити, чи відповідають праву ЄС норми національного процесуального законодавства, які фактично обмежують право асоціацій суддів оскаржувати призначення прокурорів через вимогу доведення наявності законного приватного інтересу. Зокрема, національний суд порушив питання про сумісність таких норм із вимогами ст. 2 та ч. 1 ст. 19 ДЄС у поєднанні із ст. ст. 12 та 47 Хартії ЄС.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд справедливості зауважив, що хоча держави-члени мають дискрецію у визначенні того, хто може звертатися до суду, ця дискреція не повинна здійснюватися таким чином, щоб підривати право на ефективний судовий захист. Щодо призначення прокурорів, уповноважених здійснювати кримінальне переслідування стосовно суддів, держави-члени зобов'язані забезпечити загальну гарантію того, що діяльність таких прокурорів здійснюється в межах ефективної системи правил, яка повністю відповідає вимозі незалежності судової влади. Правила, прийняті з цією метою, повинні, зокрема, подібно до норм щодо дисциплінарної відповідальності суддів, містити гарантії, необхідні для того, щоб такі провадження не могли використовуватися як інструмент політичного контролю за діяльністю суддів, а також повною мірою забезпечувати права, закріплені у ст. ст. 47 і 48 Хартії ЄС (п. 57 рішення).

Вимогу незалежності судової влади не можна тлумачити як таку, що зобов'язує держави-члени дозволяти професійним асоціаціям суддів подавати подібні позови (п. 59). Окрім того, право професійних асоціацій суддів ініціювати судові провадження щодо заходів, подібних до тих, що є предметом основного провадження, не може бути виведене зі ст. 47 Хартії ЄС (п. 60). Хоча право ЄС іноді вимагає від держав-членів дозволяти представницьким об'єднанням ініціювати судові провадження у певних сферах, наприклад у сфері захисту довкілля або боротьби з дискримінацією, воно не зобов'язує держави надавати професійним асоціаціям суддів право оскаржувати національні заходи, що стосуються статусу суддів.

Таким чином, Суд справедливості дійшов висновку, що національне законодавство може містити вимогу щодо наявності законного приватного інтересу як обов'язкову умову для подання позову про скасування рішення щодо призначення прокурорів, уповноважених розглядати справи щодо суддів. Ця вимога на практиці може призводити до того, що професійні асоціації суддів, які прагнуть захистити принцип незалежності судової влади, обмежуються у праві подати подібний позов. Такий законодавчий підхід не порушує право ЄС.

**Висновок Суду справедливості:** Національне законодавство, яке фактично обмежує можливість професійних асоціацій суддів оскаржувати призначення прокурорів, не є таким, що порушує право ЄС, зокрема ст. ст. 2, ч. 1 ст. 19 та ст. ст. 12 та 47 Хартії ЄС.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 47 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107
- Рішення Суду справедливості від 18 грудня 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453
- Рішення Суду справедливості від 15 жовтня 2015, *Covaci*, C-216/14, EU:C:2015:686
- Рішення Суду справедливості від 05 червня 2018, *Kolev and Others*, C-612/15, EU:C:2018:392
- Рішення Суду справедливості від 27 лютого 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117
- Рішення Суду справедливості від 26 липня 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591
- Рішення Суду справедливості від 25 липня 2018, *LM*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586
- Рішення Суду справедливості від 12 березня 2020, *VW*, C-659/18, EU:C:2020:201
- Рішення Суду справедливості від 15 липня 2021, *Commission v Poland (Disciplinary regime for judges)*, C-791/19, EU:C:2021:596
- Рішення Суду справедливості від 20 квітня 2020, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311
- Рішення Суду справедливості від 29 березня 2022, *BN and Others v Getin Noble Bank S.A.*, C-132/20, EU:C:2022:235
- Рішення Суду справедливості від 17 грудня 2020, *L and P*, C-354/20 PPU and C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033
- Рішення Суду справедливості від 05 червня 2023, *Commission v Poland*, C-204/21, EU:C:2023:442
- Рішення Суду справедливості від 08 травня 2024, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'*, C-53/23, EU:C:2024:388
- Рішення Суду справедливості від 17 березня 2026, *D. d.o.o.*, C-8/24, EU:C:2026:210

### Актуальність для України

Основні вимоги щодо забезпечення права на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд передбачені у праві України. Зокрема, Конституцією України гарантується право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55). Проголошено, що суддя має бути незалежним та керуватися верховенством права. Основними засадами судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках - на касаційне оскарження судового рішення; обов'язковість судового рішення (ст. 129).

У праві Європейського Союзу зобов'язання держав щодо забезпечення прав, які охоплені ст. 47 Хартії, деталізуються в актах вторинного права ЄС та рішеннях Суду справедливості. Зокрема, практика останнього є цінним інтерпретаційним джерелом розуміння змісту поняття ефективного

засобу правового захисту та сутності суддівської незалежності, що є ключовою вимогою для забезпечення права на справедливий суд за ст. 47 Хартії ЄС. Незалежність суду є фундаментальною складовою принципу верховенства права, який належить до основоположних цінностей Європейського Союзу. У контексті вступу України до ЄС важливо враховувати ці вимоги у процесі правотворчої та правозастосовчої діяльності.

## Стаття 48

### Стаття 48 Презумпція невинуватості та право на захист

1. Кожний, кого обвинувачено, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено відповідно до закону.
2. Кожному, кого обвинувачено, гарантується дотримання його права на захист.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Стаття 48 є такою самою, як стаття 6(2) і (3) Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), яка має такий зміст:

«2. Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

3. Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення, має щонайменше такі права:

(а) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього;

(b) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

(c) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або - за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника - одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;

d) допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;

e) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, - одержувати безоплатну допомогу перекладача».

Відповідно до статті 52(3), це право має той самий зміст і обсяг, що й право, гарантоване Європейською конвенцією з прав людини.

## 188 Коментар до ст. 48 Хартії

Аналізованою статтею Хартії захищаються два фундаментальні права – презумпція невинуватості та право на захист. Ці права гарантуються «кожному, кому пред'явлено обвинувачення». У контексті гарантованих прав Суд справедливості звертає увагу, що поняття «обвинувачений», як і «злочин» та «кримінальне обвинувачення», є автономними правовими концепціями.

Презумпція невинуватості – засадничий принцип кримінального процесу, який ґрунтується на необхідності захисту особи від свавільного або непропорційного застосування державного примусу. В її основі лежить припущення про «добросесну людину», що зумовлює обережне ставлення до неї і вимагає максимальної стриманості й мінімізації втручання в її права та свободи.

У праві Європейського Союзу презумпція невинуватості проголошена як одне із фундаментальних прав, що захищається Хартією ЄС. Зміст презумпції невинуватості деталізовано у Директиві 2016/343 про посилення певних аспектів презумпції невинуватості та права бути присутнім на судовому розгляді в кримінальному провадженні.

Директива застосовується до всіх стадій кримінального провадження від моменту, коли особу починають підозрювати або обвинувачувати у вчиненні кримінального правопорушення, і до того часу, поки рішення про остаточне встановлення того, чи вчинила ця особа відповідне кримінальне правопорушення, не набуде остаточної сили.

На державу покладається загальне зобов'язання – гарантувати, що підозрюваний або обвинувачений вважається невинуватим, доки його вину не буде доведено відповідно до закону.

Тягар доведення вини лежить на стороні обвинувачення. Це не обмежує право сторони захисту подавати докази відповідно до застосовного національного законодавства. Суди повинні брати до уваги як докази, які свідчать про вину особи, так і ті, які спростовують вину. При цьому при ухваленні остаточного рішення будь-які сумніви щодо вини особи повинні тлумачитися на її користь. Це стосується також оцінки судом того, чи має відповідна особа бути виправдана.

Представникам державних органів, у тому числі суду, прокуратури, поліції тощо, у їхніх публічних заявах забороняється оголошувати особу винною, доки її вину не буде встановлено офіційно. Для належного гарантування такого обов'язку у національному законодавстві мають бути встановлені ефективні механізми реагування у разі висловлення публічних заяв про вину особи до доведення цього судом.

Право на захист є важливою складовою права на справедливий суд. У праві ЄС зміст права на захист деталізовано низкою нормативних актів – Директивою 2013/48/EU про право на доступ до адвоката під час кримінального провадження та провадження за європейським ордером на арешт, право на інформування третьої сторони про позбавлення волі, а також право спілкуватися з третіми особами та консульськими органами під час позбавлення волі; Директивою 2016/1919 про правничу допомогу підозрюваним і обвинуваченим у кримінальному провадженні та запитуваним особам у провадженні за європейським ордером на арешт; Директивою 2016/800 про процесуальні гарантії для дітей, які є підозрюваними або обвинуваченими у кримінальному провадженні. Найбільш загальним актом вторинного права ЄС є Директива 2013/48/EU. Директиви 2016/1919 та 2016/800 доповнюють її зміст.

На держави-члени ЄС покладається загальний обов'язок гарантувати, щоб підозрювані та обвинувачені мали право на доступ до захисника/адвоката в такий час і в такий спосіб, які дозволяють відповідним особам здійснювати своє право на захист практично та ефективно.

Підозрювані або обвинувачені мають право на доступ до захисника/адвоката невідкладно. У будь-якому разі доступ до адвоката має бути забезпечений з найранішого із таких моментів:

- a) до їх допиту поліцією або іншим правоохоронним чи судовим органом;
- b) під час проведення слідчими або іншими компетентними органами слідчої чи іншої дії зі збирання

доказів;

с) невідкладно після взяття під варту;

d) у разі виклику для явки до суду, що має юрисдикцію у кримінальних справах, — завчасно до такої явки.

Право на доступ до адвоката відповідно до цієї Директиви гарантується з часу, коли особа була повідомлена про те, що вона підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину та незалежно від того, чи вона затримана. Це право гарантується упродовж усього провадження до моменту ухвалення остаточного рішення.

Право на доступ до захисника/адвоката охоплює такі права (ч. 3 ст. 3 Директиви 2013/48/EU):

1. право на конфіденційні побачення та спілкування із захисником/адвокатом, зокрема до допиту поліцією або іншим правоохоронним чи судовим органом;
2. право захисника/адвоката бути присутнім та брати участь під час допиту його підзахисного поліцією або іншим правоохоронним чи судовим органом;
3. право захисника/адвоката бути присутнім при проведенні щонайменше таких слідчих дій, коли вимагається або допускається участь підозрюваного або обвинуваченого.

Підозрюваному та обвинуваченому гарантується також право на відмову від захисника/адвоката.

## Рішення Суду справедливості від 26 січня 2023, V.S., C-205/21, EU:C:2023:49

**Обставини справи:** справа, що розглядалася на національному рівні, стосувалася податкового шахрайства. V.S., обвинувачена в участі у злочинній організації, створеній для незаконного збагачення, відмовилася надати згоду на збирання її дактилоскопічних даних і даних ДНК-профілю з метою створення поліцейського обліку. Відповідно до законодавства Болгарії поліцейські органи уповноважені збирати такі дані від будь-якої особи, «яка обвинувачується у вчиненні умисного кримінального правопорушення, що підлягає публічному обвинуваченню».

Розглядаючи питання щодо примусового збирання цих даних стосовно V.S., Спеціалізований кримінальний суд Болгарії висловив сумніви щодо відповідності національного законодавства, яке регулює «створення поліцейського обліку», праву Європейського Союзу у сфері захисту персональних даних. У зв'язку з цим зазначений суд звернувся до Суду Європейського Союзу з низкою питань щодо тлумачення Директиви 2016/680 про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних компетентними органами для цілей запобігання, розслідування, виявлення або переслідування кримінальних правопорушень чи виконання кримінальних покарань.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд Європейського Союзу встановив, що ні Директива 2016/680, ні Хартія ЄС не забороняють здійснювати примусове збирання біометричних та генетичних даних від осіб, проти яких висунуте обвинувачення, навіть якщо на момент прийняття рішення суд ще не може оцінити наявність достатніх підстав для підозри. Обмеження ефективного судового захисту в такому випадку не є непропорційним, за умови, що національне законодавство гарантує ефективний судовий контроль стосовно перевірки підстав висунутого обвинувачення. В іншому випадку існує ризик перешкоджання ходу кримінальних розслідувань та необґрунтованого обмеження можливостей слідчих у розкритті подальших злочинів шляхом порівняння даних.

Суд справедливості також звернув увагу на відповідність національного законодавства в частині обов'язкового збору персональних даних осіб презумпції невинуватості – фундаментальному праву, гарантованому ч. 1 ст. 48 Хартії (див. пункти рішення 102-110). Зокрема, він звернувся до практики ЄСПЛ, у якій останній роз'яснив, що презумпція невинуватості порушується, якщо судові рішення щодо обвинуваченої особи відображає переконання у її винуватості, хоча її вина раніше

не була законно встановлена.

Надаючи оцінку національного законодавства у світлі презумпції невинуватості, Суд справедливості звернув увагу на дві обставини. По-перше, збір даних відповідно до національного закону обмежується особами, кримінальна відповідальність яких ще не встановлена. Отже, цей збір не може відображати уявлення органів влади про винуватість осіб, щодо яких відбувається збір інформації. По-друге, той факт, що суд, який має вирішувати питання винуватості відповідної особи, на цьому етапі кримінального провадження не може оцінити, чи є достатніми докази, на яких ґрунтується обвинувачення цієї особи, становить гарантію дотримання її права на презумпцію невинуватості.

**Висновок Суду справедливості** (в частині презумпції невинуватості): Пункт а ст. 6 Директиви 2016/680 та ст. 48 Хартії слід тлумачити як такі, що не забороняють збирати біометричні та генетичні дані особи, яка обвинувачена у вчиненні умисного кримінального правопорушення і відмовляється добровільно надати дозвіл на такий збір. Рішення про примусовий збір даних має приймати кримінальний суд відповідної юрисдикції, який не має повноважень оцінювати, чи існують серйозні підстави вважати, що ця особа вчинила злочин, щодо якого їй висунуто обвинувачення. Однак національне законодавство повинно згодом забезпечувати ефективний судовий контроль щодо підстав висунення проти особи обвинувачення, на підставі яких здійснюється збір даних.

### Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 48 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 05 червня 2018, *Kolev and Others I*, C-612/15, EU:C:2018:392
- Рішення Суду справедливості від 19 вересня 2018, *Milev*, C-310/18, EU:C:2018:732
- Рішення Суду справедливості від 05 вересня 2019, *Criminal proceedings against AN and Others*, C-377/18, EU:C:2019:670
- Рішення Суду справедливості від 19 грудня 2019, EP, C-467/18 EP, EU:C:2019:765
- Рішення Суду справедливості від 12 березня 2020, VW, C-659/18, EU:C:2020:201
- Рішення Суду справедливості від 12 лютого 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110
- Рішення Суду справедливості від 23 листопада 2021, *Criminal proceedings against IS*, C-564/19, EU:C:2021:949
- Рішення Суду справедливості від 28 листопада 2019, DK, C-653/19 PPU, EU:C:2019:1024
- Рішення Суду справедливості від 26 січня 2023, V.S., C-205/21, C:2023:49

### Актуальність для України

Статтю 48 Хартії передбачено дві важливі гарантії у сфері кримінального процесу: презумпцію невинуватості та право на захист. Ці правові гарантії поширюються на кожну особу, яку обвинувачено у вчиненні правопорушення, що відповідно до «критеріїв Енгеля» вважається кримінальним («*Engel and Others v Netherlands*» [1976] (п.п. 80-82)). Аналогічні гарантії передбачені у праві України, зокрема, Конституції (ст. ст. 62, 63) та Кримінальному процесуальному кодексу України (ст. ст. 17, 20).

Водночас у праві Європейського Союзу зобов'язання держав, щодо забезпечення прав, які охоплені ст. 48 Хартії, деталізуються в актах вторинного права ЄС та рішеннях Суду справедливості. У контексті вступу України до ЄС важливо враховувати ці вимоги у процесі правотворчої та правозастосовчої діяльності.

## Стаття 49 Хартії

### Стаття 49

#### **Принципи законності та пропорційності кримінального правопорушення та покарання**

1. Нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законодавством або міжнародним правом. Також не може бути призначене покарання суворіше ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення. Якщо після вчинення кримінального правопорушення закон передбачає менш суворе покарання, то застосовується менш суворе покарання.
2. Ця стаття не шкодить судовому розгляду, а також покаранню будь-якої особи за будь-яку дію або бездіяльність, яка на час її вчинення становила кримінальне правопорушення відповідно до загальних принципів права, визнаних світовою спільнотою.
3. Суворість покарання не повинна бути непропорційною кримінальному правопорушенню.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття відображає традиційне правило незворотної дії законів і кримінальних санкцій. До нього було додано правило зворотної дії більш м'якого кримінального закону, яке існує в низці держав-членів і закріплене у статті 15 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Стаття 7 Конвенції [ЄКПЛ] сформульована таким чином:

1. Нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом. Також не може бути призначене суворіше покарання ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення.
2. Ця стаття не є перешкодою для судового розгляду, а також для покарання будь-якої особи за будь-яку дію чи бездіяльність, яка на час її вчинення становила кримінальне правопорушення відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями.

У пункті 2 посилання на «цивілізовані» нації було вилучено; це не змінює змісту цього пункту, який, зокрема, стосується злочинів проти людяності. Відповідно до ч. 3 ст. 52, право, гарантоване тут, має таке саме значення та обсяг, як і право, гарантоване Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Пункт 3 закріплює загальний принцип пропорційності між покараннями та кримінальними правопорушеннями, який відображений у спільних конституційних традиціях держав-членів і у практиці Суду справедливості Європейського Союзу.

## Коментар до ст. 49 Хартії

Статтю 49 Хартії передбачено два центральні принципи у сфері кримінальної юстиції: принцип законності та принцип пропорційності кримінального правопорушення та покарання. Обидва ці принципи є загальними принципами права ЄС.

Стаття 49 Хартії ЄС ґрунтується на ст. 7 ЄКПЛ, яка у свою чергу містить абсолютні права, відступ від яких не допускається «під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації» (ч. 2 ст. 15 ЄКПЛ). Однак ст. 49 Хартії містить два додаткові уточнення стосовно зворотної дії закону про кримінальну відповідальність, якщо ним передбачено менш суворе покарання (*lex mitior*), а також вимогу пропорційності покарання кримінальному правопорушенню. Ці положення прямо не закріплені у Конвенції, проте ЄСПЛ їх вивів із телеологічного тлумачення ст. 7 Конвенції, враховуючи підхід за Хартією ЄС (див. рішення ЄСПЛ у справі *Scoppola v Italy (No 2)* [2009], п.п. 37, 105).

Слід звернути увагу, що поняття «правопорушення» та «покарання», які вживаються у ст. 49 Хартії, є автономними. Їхній зміст не залежить від підходів у національному законодавстві. Наприклад, у рішенні у справі *C-544/23 BAJI Trans* Суд справедливості роз'яснив, що адміністративне покарання може вважатися кримінальним з огляду на природу правопорушення, щодо якого воно передбачено, та його суворість. Відповідно, такі покарання охоплюються вимогами ст. 49 Хартії.

Норми, що містяться у ст. 49 Хартії, містять гарантії проти свавільного переслідування, обвинувачення та покарання. Вони визначають принцип законності та принцип пропорційності кримінального правопорушення та покарання.

Вимога законності є гарантією правової визначеності. Особа, яка не діяла всупереч кримінальному закону на момент вчинення злочину, не повинна бути покарана пізніше за відповідне діяння у зв'язку із змінами законодавства. З практики Суду справедливості випливає, що складовими принципу законності кримінального правопорушення та покарання є вимоги чіткості законодавчих норм та заборони застосовувати кримінальний закон за аналогією.

Принцип пропорційності як загальний принцип права ЄС був широко розтлумачений Судом справедливості. Відповідно до практики Суду принцип пропорційності ґрунтується на двоскладовому тесті:

- (1) вимозі відповідності (належності обраного заходу сфері регулювання) ТА
- (2) вимозі необхідності (суворій відповідності легітимній меті, уникаючи надмірності).

Вимога пропорційності покарання передбачає (див. *C-384/17 Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N v Budapest Rendőrfőkapitánya*):

- (1) відповідність покарання тяжкості правопорушення;
- (2) необхідність враховувати індивідуальні обставини справи.

## Рішення Суду справедливості від 29 липня 2024, *Alchaster*, C-202/24, EU:C:2024:649 (Велика палата)

**Обставини справи.** Справа, що розглядалася у Верховному суді Ірландії, стосувалася виконання чотирьох ордерів на арешт щодо особи, підозрюваної у вчиненні терористичних актів. Ордери на арешт були видані окружним суддею Суду магістратів Північної Ірландії Великої Британії [на той час третя країна].

Запитувана особа стверджувала, що її передача не відповідає принципу, згідно з яким кримінальні правопорушення та покарання мають бути визначені законом, оскільки у Великій Британії було у несприятливий для неї спосіб змінено систему умовно-дострокового звільнення. Так, якщо на момент імовірного вчинення правопорушень чинна система передбачала автоматичне звільнення від відбування покарання на умовах умовно-дострокового звільнення після відбуття половини строку покарання, то за новим законодавством рішення про дострокове звільнення має затверджуватися компетентним органом після відбуття двох третин строку покарання.

Верховний суд Великої Британії не виявив невідповідності нового законодавства принципу законності у світлі вимог ст. 7 ЄКПЛ. Окрім того, Верховний суд Ірландії також відхилив аргумент, що ризик порушення ЄКПЛ новою британською системою може бути підставою для відмови у передачі особи. Утім, він вирішив уточнити, чи відповідає передача цієї особи вимогам права ЄС, зокрема ст. 49 Хартії.

**Правова позиція Суду справедливості:** Передусім Суд звернув увагу на те, що процедура передачі особи у цій справі охоплюється Угодою про торгівлю і співробітництво між ЄС і Великою Британією від 30.12.2000. Цей міжнародний договір містить застереження щодо основоположних прав у п. с ст. 604: «Якщо існують вагомі підстави вважати, що існує реальний ризик для захисту основоположних прав запитуваної особи, судовий орган, що виконує ордер, може, за необхідності, вимагати додаткові гарантії щодо поведінки із запитуваною особою після її передачі, перш ніж ухвалити рішення про виконання ордера на арешт».

У цій справі Суд справедливості присвятив окрему увагу гарантіям, що містяться у ч. 1 ст. 49 Хартії. Зокрема, він нагадав, що у цій статті містяться гарантії, аналогічні ст. 7 ЄКПЛ і які повинні застосовуватися відповідно до ч. 3 ст. 52 Хартії як «мінімальний поріг захисту» (п. 92).

Щодо можливого порушення принципу законності, закріпленого у ч. 1 ст. 49 Хартії ЄС, Суд справедливості зауважив, що, аналогічно до ст. 7 ЄКПЛ необхідно розрізнати «покарання» та «виконання (реалізацію) покарання». «Покарання» охоплюється гарантіями ст. 7 ЄКПЛ, тоді як його виконання – ні. «Характер і мета заходу стосуються ... зміни режиму звільнення на умовах дострокового звільнення; це не входить до поняття «покарання» у розумінні ст. 7 ЄКПЛ» (п. 94).

Оскільки на практиці не завжди легко відокремити захід, який становить «покарання», від заходу, що стосується «виконання» покарання, необхідно для визначення того, чи стосується конкретний захід під час виконання вироку лише способу його виконання, або ж впливає на сам обсяг покарання, у кожному випадку з'ясувати, що фактично передбачало покарання згідно з національним законодавством, чинним на момент його призначення, тобто якою була його «внутрішня тяжкість» (п. 95).

Суд справедливості звернувся до рішення ЄСПЛ у справі *Devriendt v. Belgium* [2021], в якій останній підтвердив, що відтермінування набуття права на звільнення на умовах умовно-дострокового звільнення, навіть якщо воно ускладнює умови утримання, стосується виконання вироку, а не самого покарання, і, отже, не дає підстав вважати, що призначене покарання є суворішим за те, яке призначив суд під час розгляду справи (п. 96).

Отже, захід, що стосується виконання покарання, буде порушувати вимоги ч. 1 ст. 49 Хартії лише в тому випадку, якщо він зворотно змінює фактичний обсяг покарання, передбаченого на день вчинення відповідного правопорушення, і таким чином призводить до накладення суворішого покарання, ніж те, яке було передбачене спочатку. При цьому ситуація може бути іншою, зокрема, якщо нове національне законодавство фактично скасовує можливість умовно-дострокового звільнення або якщо воно передбачає заходи, які «підвищують внутрішню суворість покарання», яке було призначено до моменту внесення змін до законодавства (п. 97).

**Висновок Суду справедливості:** Якщо особа посилається на ризик порушення ч. 1 ст. 49 Хартії через несприятливу для неї зміну законодавства щодо умов умовно-дострокового звільнення, що відбулася після ймовірного вчинення правопорушення, судовий орган зобов'язаний провести незалежну оцінку такого ризику перед ухваленням рішення про виконання ордера про передачу особи, навіть якщо ризик порушення ст. 7 ЄКПЛ вже був виключений.

Після проведення такої перевірки судовий орган, що виконує ордер, зобов'язаний відмовити у його виконанні лише в тому випадку, якщо, після запиту додаткової інформації та гарантій у судового органу, що видав ордер, він має об'єктивну, надійну, конкретну та належним чином оновлену інформацію, яка підтверджує наявність реального ризику зміни фактичного обсягу покарання, передбаченого на день вчинення відповідного правопорушення, що призводить до накладення суворішого покарання, ніж те, яке було передбачене спочатку.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 49 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 28 березня 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236
- Рішення Суду справедливості від 29 липня 2024, *Alchaster I*, C-202/24, EU:C:2024:649
- Рішення Суду справедливості від 3 квітня 2025, *Alchaster II*, C-743/24, EU:C:2025:230
- Рішення Суду справедливості від 01 серпня 2025, *BAJI Trans*, C-544/23, EU:C:2025:614

## Актуальність для України

Стаття 49 Хартії закріплює два ключові принципи у сфері кримінальної юстиції: принцип законності та принцип пропорційності кримінального правопорушення і покарання. Обидва принципи є загальними принципами права ЄС. Вони також становлять основу міжнародного права прав людини, зокрема за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 7) та національного права, у тому числі України (ст. ст. 3-5, 65 КК України).

Рішення Суду справедливості, у яких деталізуються правові гарантії, передбачені ст. 49 Хартії, є важливим інтерпретаційним джерелом для національних органів України. Вони можуть слугувати орієнтирами у процесі наближення національного законодавства України до *acquis* ЄС, зокрема у сфері призначення покарання, визначення процедури його виконання, у тому числі звільнення від відбування покарання.

## Стаття 50

### Стаття 50

**Право не бути засудженим або покараним двічі у порядку кримінального судочинства за те саме кримінальне правопорушення**

Нікого не може бути знову засуджено чи покарано в порядку кримінального судочинства за правопорушення, за яке його вже було остаточно виправдано або визнано винним у межах Союзу відповідно до закону.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Стаття 4 Протоколу 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

1. Нікого не може бути вдруге притягнуто до суду або покарано в порядку кримінального провадження під юрисдикцією однієї і тієї самої держави за правопорушення, за яке його вже було остаточно виправдано або засуджено відповідно до закону та кримінальної процедури цієї держави.
2. Положення попереднього пункту не перешкоджають відновленню провадження у справі згідно із законом та кримінальною процедурою відповідної держави за наявності нових або нововиявлених фактів чи в разі виявлення суттєвих недоліків у попередньому судовому розгляді, які могли вплинути на результати розгляду справи.
3. Жодних відступів від положень цієї статті не допускається на підставі статті 15 Конвенції.

Правило «*non bis in idem*» застосовується у праві Союзу (див., серед численних прецедентів, рішення від 5 травня 1966 року в об'єднаних справах 18/65 та 35/65 *Gutmann v Commission*, а також більш пізню справу — рішення Суду першої інстанції від 20 квітня 1999 року в об'єднаних справах T-305/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij NV v Commission*. Правило, що забороняє кумуляцію, стосується поєднання двох санкцій одного й того самого виду, тобто санкцій кримінально-правового характеру.

Відповідно до статті 50 правило «*non bis in idem*» застосовується не лише в межах юрисдикції однієї держави, але й між юрисдикціями кількох держав-членів. Це відповідає *acquis* у праві Союзу; див. статті 54–58 Шенгенської конвенції, рішення Суду справедливості від 11 лютого 2003 року у справі C-187/01 *Gözütok*, статтю 7 Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Спільнот та статтю 10 Конвенції про боротьбу з корупцією. Дуже обмежені винятки у цих конвенціях, що дозволяють державам-членам відступати від правила «*non bis in idem*», регулюються горизонтальною нормою ч. 1 ст. 52 Хартії, яка стосується обмежень. Що стосується ситуацій, передбачених статтею 4 Протоколу № 7, а саме застосування принципу в межах однієї держави-члена, гарантоване право має те саме значення та той самий обсяг, що й відповідне право, закріплене у Європейській конвенції з прав людини.

## Коментар до ст. 50 Хартії

Статтею 50 Хартії гарантується, що нікого не може бути повторно засуджено або покарано у порядку кримінального судочинства за те саме правопорушення, за яке його вже було остаточно виправдано або визнано винним у межах Союзу. Суд справедливості ЄС визнав, що норми цієї статті мають пряму дію (C-617/10 *Fransson*, п. 45; C-573/16 *Garlsson Real Estate*, п. 66).

Принцип *non bis in idem* (*ne bis in idem*) у рамках кримінального судочинства гарантовано як ЄКПЛ (ст. 4 Протоколу 7), так і Хартією ЄС (ст. 50). Однак між вказаними документами є дві принципові відмінності. По-перше, принцип *non bis in idem*, на відміну від підходу за ЄКПЛ, не обмежується юрисдикцією однієї держави. Вказаний принцип має гарантуватися у межах одразу усіх 27-ми держав-членів ЄС.

По-друге, згідно із Конвенцією, права, які впливають із принципу *ne bis in idem*, є настільки важливими, що від них не допускається жодних відступів навіть під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації (ч. 3 ст. 4 Протоколу 7). ЄСПЛ розглядає принцип *ne bis in idem* як абсолютний з урахуванням уточнень, визначених у ч. 2 цієї статті. Зокрема, відновлення провадження у справі згідно із законом та кримінальною процедурою відповідної держави не порушує принцип *ne bis in idem* за наявності нових або нововиявлених фактів чи в разі виявлення суттєвих

недоліків у попередньому судовому розгляді, які могли вплинути на результати розгляду справи.

Аналогічних гарантій ст. 50 Хартії не містить. Відповідно до практики Суду справедливості ЄС принцип *non bis in idem* може бути обмежений з міркувань захисту публічних інтересів відповідно до вимог, передбачених ч. 1 ст. 52 Хартії (C-129/14 PPU *Spasic*, п. 6; C-524/15 *Menci*, п. 63; C-573/16 *Garlsson Real Estate*, п. 42; C-596/16 *Di Puma*, п. 41).

Відповідно до практики Суду справедливості ЄС гарантії, передбачені ст. 50 Хартії, застосовуються за наявності таких умов:

- (1) ситуація охоплюється сферою дії права ЄС;
- (2) ситуація стосується тієї ж особи, як фізичної, так і юридичної;
- (3) ситуація стосується того ж правопорушення;
- (4) ситуація стосується щонайменше двох кримінальних проваджень, за одним із яких особа була остаточно виправдана або визнана винною;
- (5) немає підстав для обмеження застосування гарантій цієї статті за ч. 1 ст. 52 Хартії.

Відповідно до підходу Суду справедливості ЄС, який ґрунтується на практиці ЄСПЛ, при визначенні природи правопорушення і, відповідно, виду провадження, що зумовлює застосування ст. 50 Хартії, варто керуватися «критеріями Енгеля». Ці критерії були сформульовані ЄСПЛ у рішенні у справі *Engel and Others v Netherlands* [1976] (п.п. 80-82). Перший критерій стосується кваліфікації діяння за національним законодавством, другий – природи діяння, третій – природи та ступеня тяжкості покарання за протиправне діяння. Перший критерій не є визначальним.

Відповідно до цих критеріїв правопорушення, яке за національним законодавством формально кваліфікується як адміністративне, може розглядатися як таке, що має кримінально-правову природу. У такому разі на нього може поширюватися принцип *ne bis in idem*. Отже, якщо щодо тієї самої особи одне й те саме діяння (наприклад, податкове правопорушення) в законодавстві однієї держави-члена кваліфікується як кримінальне, а в законодавстві іншої – як адміністративне, гарантії, передбачені статтею 50 Хартії ЄС, можуть бути застосовними.

Згідно з практикою Суду справедливості ЄС критерієм оцінки наявності одного і того ж правопорушення (елемент «*idem*») є критерій тотожності фактів, під якими розуміється сукупність фактичних обставин, які нерозривно пов'язані між собою у часі, просторі та предметі охоплення, на основі яких особу було виправдано або засуджено.

## Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105 (Велика палата)

**Обставини справи:** Преюдиціальний запит було направлено національним судом Швеції у зв'язку з кримінальним провадженням, порушеним проти Ганса Акерберга Франссона, який обвинувачувався у податковому шахрайстві.

За матеріалами справи Франссон надав неправдиву інформацію щодо свого податку на доходи та податку на додану вартість за 2004 та 2009 роки, що призвело до втрат доходів до національного бюджету. Рішенням національного податкового органу 2007 р. на нього було накладено штрафи, а пізніше, у 2009 році, порушено кримінальну справу за ті самі факти. Франссон стверджував, що ці кримінальні обвинувачення повинні бути відхилені, оскільки він уже був покараний за ці самі дії. Таким чином, кримінальне провадження порушувало принцип *ne bis in idem*, закріплений у ст. 50 Хартії ЄС. У справі також було порушено питання, чи підпадає справа під дію права ЄС у розумінні ч. 1 ст. 51 Хартії.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд нагадав, що відповідно до ч. 1 ст. 51 Хартії її положення є обов'язковими для держав, лише якщо вони "імплементують право ЄС". Суд визнав, що вказана справа підпадає під сферу дії права ЄС, оскільки система власних ресурсів бюджету Європейського Союзу формується також за рахунок відрахування частки ПДВ, що справляється у межах держави-члена Союзу. Таким чином, національне податкове законодавство держави в частині вказаного податку охоплюється сферою фінансових інтересів Союзу. У цьому контексті Суд справедливості звернув увагу, що відповідно до Директиви Ради 2006/112/ЄС про спільну систему ПДВ та ч. 3 ст. 4 ДЄС на кожну державу-члена Союзу покладено зобов'язання вживати законодавчих та адміністративних заходів, для забезпечення належної сплати ПДВ та запобігання уникненням такої сплати (п. 25). Більше того, відповідно до ст. 325 ДФЄС у межах національних юрисдикцій держави-члени зобов'язані забезпечувати належний захист фінансових інтересів ЄС на такому ж рівні, як вони захищають власні фінансові інтереси (п. 26).

Стосовно принципу *ne bis in idem*, закріпленого ст. 50 Хартії, Суд справедливості звернув увагу, що він поширюється на заходи, які вже були застосовані до обвинуваченого на основі рішення, що набрало законної сили, якщо обидва рішення (попереднє та поточне) мають кримінально-правовий характер.

Стаття 50 Хартії не обмежує право держави-члена запроваджувати комбінацію податкових та кримінальних санкцій за ті самі дії, що порушують обов'язок декларування у сфері ПДВ. Для того, щоб забезпечити стягнення всіх надходжень від ПДВ та, таким чином, захистити фінансові інтереси Європейського Союзу, держави-члени мають свободу вибору застосовуваних санкцій. Ці санкції можуть набувати форми адміністративних штрафів, кримінальних покарань або їхньої комбінації. Лише якщо податковий штраф має кримінальний характер для цілей статті 50 Хартії та набрав законної сили, відповідно до принципу *ne bis in idem* забороняється порушувати кримінальну справу за ті самі дії проти тієї ж особи (п. 34).

Суд справедливості не дав прямої відповіді на питання, чи порушується принцип *ne bis in idem* у запитуваній справі. Відповідь на це питання він залишив для національного суду, роз'яснивши лише, які суттєві обставини повинні бути взяті до уваги.

Зокрема, Суд справедливості зазначив, що "для оцінки того, чи мають податкові санкції кримінальний характер, мають значення три критерії. Перший критерій — правова кваліфікація правопорушення за національним законодавством; другий — сам характер правопорушення; третій — характер і ступінь суворості покарання, яке може бути застосоване до відповідної особи" (п. 35). Він також додав, що "принцип *ne bis in idem*, закріплений у ст. 50 Хартії, не обмежує право держави-члена послідовно застосовувати за ті самі дії, що порушують обов'язки щодо декларування у сфері ПДВ, податковий штраф і кримінальне покарання, за умови, що перший штраф не має кримінального характеру" (п. 37).

Висновок Суду справедливості: Принцип *ne bis in idem*, закріплений у ст. 50 Хартії, не обмежує право держави-члена послідовно застосовувати податковий штраф та кримінальне покарання за ті самі дії, що порушують обов'язки щодо декларування у сфері податку на додану вартість, за умови, що перший штраф не має кримінального характеру. Природа першого штрафу має бути визначена національним судом.

## **Рішення Суду справедливості від 28 жовтня 2022, HF, C-435/22 PPU, EU:C:2022:852 (Велика палата)**

**Обставини справи:** У справі, що перебувала на розгляді у суді Мюнхена, щодо HF — громадянина Сербії [третьої країни] — було отримано запит про екстрадицію від США у зв'язку з обвинуваченням у шахрайстві у банківській сфері та злочинах проти комп'ютерних систем. HF виступив проти своєї екстрадиції з Німеччини до США, посилаючись на те, що за відповідні правопорушення він уже був засуджений судом Словенії [держави-члена ЄС] і повністю відбув призначене покарання.

Національний суд направив преюдиціальний запит для роз'яснення Судом ЄС змісту принципу *ne bis in idem*, передбаченого ст. 50 Хартії ЄС, а також ст. 54 Шенгенської конвенції 1990 р. у світлі того, що сфера застосування цього принципу обмежується угодою про екстрадицію між Німеччиною та США стосовно правопорушень, щодо яких було ухвалено остаточне судове рішення виключно у межах цих договірних сторін. Складність цієї справи для Німеччини була пов'язана із тим, що, з одного боку, вона була зобов'язана виконати екстрадиційний запит за угодою з США, а з іншого – врахувати вирок суду Словенії та відмовити у задоволенні запиту відповідно до своїх зобов'язань за Шенгенською конвенцією, що є частиною права ЄС.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд справедливості нагадав, що *ne bis in idem* – це «фундаментальний принцип права ЄС, що захищається ст. 50 Хартії ЄС» (п. 64). Окрім того, цей принцип міститься у ст. 54 Шенгенської конвенції 1990 р., що стала основою для закріплення аналогічного принципу у Хартії. Тому тлумачити його зміст важливо також у контексті мети та цілей цього договору (п. 65).

Відповідно до формулювання, контексту та цілей ст. 54 Шенгенської конвенції 1990 р., аналізоване фундаментальне право гарантується усім особам, а не лише громадянам держав-членів, які були виправдані або щодо яких було ухвалено остаточне судове рішення в межах Шенгенської зони (п. 75). Такий підхід гарантує, що кожна особа може пересуватися в межах Шенгенської зони без страху бути повторно притягнутою до кримінальної відповідальності в іншій державі-члені за ті самі діяння (п. 78).

Окрім того, користування цим фундаментальним правом щодо громадян третіх країн не ставиться у залежність від умов, пов'язаних із законністю їхнього перебування або наявністю права на свободу пересування в межах Шенгенської зони. Єдиною вимогою, встановленою статтею 54 Шенгенської конвенції та застосовною в усіх випадках, є те, що провадження має бути остаточно завершене в одній із держав-членів (п. 82).

Висновок про те, що стаття 54 Шенгенської конвенції 1990 р. також застосовується до громадян третіх держав, незалежно від того, чи було їхнє перебування законним чи незаконним, ґрунтується на принципах взаємної довіри та взаємного визнання судових рішень у кримінальних справах, на яких базується загальносоюзний принцип *ne bis in idem*.

Суд справедливості звернув увагу, що ст. 54 Шенгенської конвенції 1990 р. має застосовуватися у відносинах екстрадиції між державою-членом ЄС та третьою державою (у цьому випадку – між Німеччиною та Сполученими Штатами). Той факт, що Договір про екстрадицію між Німеччиною та США обмежує сферу застосування принципу *ne bis in idem* лише вироками, ухваленими в державі, до якої звернено запит, не може обмежувати правові гарантії, які передбачені цією угодою між країнами Шенгенської зони.

Суд справедливості послався також на ч. 2 ст. 17 Угоди про екстрадицію між Європейським Союзом і Сполученими Штатами Америки, яка дозволяє відмовити у виконанні запиту про екстрадицію у випадках, коли конституційні принципи або остаточні судові рішення, що є обов'язковими для запитованої держави можуть створювати перешкоди для виконання зобов'язання щодо екстрадиції.

На переконання Суду справедливості, ця стаття угоди ЄС з США становить “автономну та допоміжну правову основу для застосування принципу *ne bis in idem*”, згідно з яким екстрадиція осіб, які вже були остаточно засуджені за те саме правопорушення, за яке подано запит про екстрадицію в іншій державі-члені, заборонена (п. 104).

Таким чином, Суд справедливості підкреслив перевагу норм права ЄС (ст. 50 Хартії, ст. 54 Шенгенської угоди) над міжнародними угодами з третіми країнами, а також широку сферу територіальної дії принципу *ne bis in idem*”.

**Висновок Суду справедливості:** Принцип *ne bis in idem*, закріплений у ст. 50 Хартії основоположних прав ЄС та ст. 54 Шенгенської конвенції 1990 р., забороняє здійснювати екстрадицію органами влади держави-члена ЄС громадянина третьої держави до третьої країни, якщо ця особа вже була остаточно засуджена судом іншої держави-члена за ті самі діяння, що зазначені у запиті про екстра-

дицію, і вже відбула призначене покарання в цій державі.

Такий підхід має бути гарантований щодо будь-яких екстрадиційних запитів третіх країн, навіть якщо міжнародним договором з відповідною державою-членом ЄС сфера застосування принципу *ne bis in idem* обмежена вироками, ухваленими безпосередньо в цій державі, до якої направлено запит про екстрадицію.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 50 Хартії ЄС

- Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105
- Рішення Суду справедливості від 27 травня 2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586
- Рішення Суду справедливості від 20 березня 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197
- Рішення Суду справедливості від 20 березня 2018, *Garlsson Real Estate and others*, C-537/16, EU:C:2018:193
- Рішення Суду справедливості від 25 липня 2018, *AY*, C-268/17, EU:C:2018:602
- Рішення Суду справедливості від 24 жовтня 2018, *XC and others*, C-234/17, EU:C:2018:853
- Рішення Суду справедливості від 29 квітня 2021, *X*, C-665/20 PPU, EU:C:2021:339
- Рішення Суду справедливості від 12 травня 2021, *Bundesrepublik Deutschland*, C-505/19 PPU, EU:C:2021:376
- Рішення Суду справедливості від 16 грудня 2021, *AB and Others*, C-203/20, EU:C:2021:1016
- Рішення Суду справедливості від 22 березня 2022, *Vpost*, C-117/20, EU:C:2022:202
- Рішення Суду справедливості від 29 квітня 2022, *Nordzucker and Others*, C-151/20, EU:C:2022:203
- Рішення Суду справедливості від 5 травня 2022, *Direction départementale des finances publiques de la Haute-Savoie*, C-570/20, ECLI:EU:C:2022:348
- Рішення Суду справедливості від 28 жовтня 2022, *Criminal proceedings against HF (Generalstaatsanwaltschaft München)*, C-435/22 PPU, EU:C:2022:852
- Рішення Суду справедливості від 23 березня 2023, *Generalstaatsanwaltschaft Bamberg*, C-365/21, EU:C:2023:236
- Рішення Суду справедливості від 23 березня 2023, *Dual Prod SRL*, C-412/21, EU:C:2023:234
- Рішення Суду справедливості від 4 травня 2023, *MV-98*, C-97/21, EU:C:2023:371
- Рішення Суду справедливості від 14 вересня 2023, *Volkswagen Group Italia and Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, EU:C:2023:663
- Рішення Суду справедливості від 14 вересня 2023, *Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, EU:C:2023:670
- Рішення Суду справедливості від 21 вересня 2023, *Juan*, C-164/22, EU:C:2023:684
- Рішення Суду справедливості від 12 жовтня 2023, *Interconsulting*, C-726/21, EU:C:2023:764

- Рішення Суду справедливості від 25 січня 2024, *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova*, C-58/22, EU:C:2024:70
- Рішення Суду справедливості від 11 вересня 2025, *Ministerio Fiscal v MSIG*, C-802/23, EU:C:2025:688.

## Актуальність для України

Принцип *ne bis in idem* – принцип заборони повторного притягнення до відповідальності за те саме діяння – гарантується ст. 61 Конституції України, а також галузевим законодавством – ч. 3 ст. 2 КК України та п. 6 ч. 1 ст. 284 КПК України. Водночас законодавчий підхід нашої країни обмежується правовими гарантіями у межах національної юрисдикції. Територіальне застосування цього принципу може бути розширене лише окремими міжнародними договорами, які є обов'язковими для України. Зокрема, він є однією із підстав відмови у видачі запитуваної особи у порядку екстрадиційного запиту відповідно до п. 5 ст. 61 Договору між Україною і Республікою Польща про правову допомогу і правові відносини у цивільних і кримінальних справах 1993 р.

При цьому зобов'язання держав-членів ЄС за ст. 50 Хартії мають «загальносоюзний ефект», тобто стосуються усіх держав-членів. Окрім того, держави-члени ЄС, які є учасницями Шенгенської конвенції 1990 р., також повинні забезпечити повагу до права не бути двічі притягнутим до кримінальної відповідальності або покараним за те саме правопорушення у межах усієї Шенгенської зони, яка нині об'єднує 25 із 27 держав-членів ЄС (окрім Ірландії та Кіпру) та асоційовані країни – Ісландію, Ліхтенштейн, Норвегію та Швейцарію. Отже, принцип *ne bis in idem* діє також між вказаними 29-ма країнами.

Безпосередньо перед вступом України до Європейського Союзу у процесі приведення законодавства у відповідність до положень Хартії цей територіальний аспект має бути належним чином врахований.

## 07

# VII – ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ХАРТІЇ

## Стаття 51

### Стаття 51 Сфера застосування

1. Положення цієї Хартії адресовані інституціям, органам, управлінням та агентствам Союзу з належним урахуванням принципу субсидіарності, а також державам-членам лише тоді, коли вони імплементують право Союзу. Вони, відповідно до своїх повноважень і з дотриманням меж повноважень Союзу, визначених у Договорах, повинні поважати права, дотримуватися принципів та сприяти їх застосуванню.
2. Хартія не розширює сферу застосування права Союзу за межі повноважень Союзу, не встановлює жодного нового повноваження чи завдання для Союзу і не змінює повноваження та завдання, визначені в Договорах.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Мета статті 51 — визначити сферу застосування Хартії. Вона має на меті чітко встановити, що Хартія застосовується передусім до інституцій та органів Союзу, з дотриманням принципу субсидіарності. Це положення було розроблено відповідно до статті 6(2) Договору про Європейський Союз, яка зобов'язує Союз поважати фундаментальні права, а також відповідно до мандату, виданого Європейською радою в Кельні. Термін «інституції» закріплений у Договорах. Вироз «органи, управління та агентства» часто використовується в Договорах для позначення всіх органів, створених Договорами або вторинним законодавством (див., наприклад, статті 15 або 16 Договору про функціонування Європейського Союзу). Що стосується держав-членів, з практики Суду справедливості ЄС безсумнівно випливає, що вимога дотримуватися фундаментальних прав, визначених у контексті Союзу, є обов'язковою для держав-членів лише тоді, коли вони діють у межах права Союзу (рішення від 13 липня 1989 року, справа 5/88 Wachauf [1989] ECR 2609; рішення від 18 червня 1991 року, справа C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925; рішення від 18 грудня 1997 року, справа C-309/96 Annibaldi [1997] ECR I-7493). Суд справедливості підтвердив цю практику такими словами:

«Крім того, слід пам'ятати, що вимоги, що впливають із захисту фундаментальних прав у правовому порядку Співтовариства, також є обов'язковими для держав-членів, коли вони впроваджують правила Співтовариства ...» (рішення від 13 квітня 2000 року, справа C-292/97 [2000] ECR I-2737, пункт 37 мотивувальної частини). Звісно, це правило, закріплене в Хартії, застосовується як до центральних органів влади, так і до регіональних чи місцевих органів, а також до публічних організацій, коли вони здійснюють імплементацію права Союзу.

Пункт 2 разом із другою фразою пункту 1 підтверджує, що Хартія не може розширювати повноваження та завдання, які Договори надають Союзу. Тут прямо зазначено логічні наслідки принципу субсидіарності та той факт, що Союз має лише ті повноваження, які йому надано. Фундаментальні права, гарантовані в рамках Союзу, не мають іншого ефекту, окрім контексту повноважень, визначених Договорами. Відповідно, зобов'язання інституцій Союзу сприяти застосуванню принципів, закріплених у Хартії, відповідно до другої фрази пункту 1, може виникати лише в межах цих самих повноважень.

Пункт 2 також підтверджує, що Хартія не може розширювати сферу застосування права Союзу за межі повноважень Союзу, визначених у Договорах. Суд справедливості вже встановив це правило стосовно фундаментальних прав, визнаних частиною права Союзу (рішення від 17 лютого 1998 року, справа C-249/96 *Grant* [1998] ECR I-621, пункт 45 мотивувальної частини). Відповідно до цього правила, очевидно, що посилання на Хартію у статті 6 Договору про Європейський Союз не може розумітися як таке, що саме по собі розширює коло дій держав-членів, які вважаються «імплементацією права Союзу» (у значенні пункту 1 та зазначеної вище практики Суду).

## Змістовна характеристика статті 51 Хартії

У ст. 51 Хартії визначено, що вона застосовується до двох груп суб'єктів - Європейського Союзу та держав-членів.

ЄС, представлений будь-якою із своїх установ (інституція, орган, агенція), зобов'язаний дотримуватися положень Хартії увесь час. Хартія є обов'язковою для усіх органів державної влади, у тому числі національних судів. При цьому держави-члени мають зобов'язання за Хартією лише тоді, коли вони застосовують («імплементують») право Союзу. Ця особливість відрізняє Хартію від інших правових інструментів захисту фундаментальних прав, зокрема, ЄКПЛ.

Складною юридичною концепцією є поняття імплементації Хартії державами-членами як передумови її застосування для держави за ст. 51. У справі C-617/10 *Åkerberg Fransson* [огляд надано до ст. 50 Хартії] Суд справедливості роз'яснив, що йдеться про випадки, коли ситуація «підпадає під сферу дії права ЄС». Він також звернув увагу, що фундаментальні права, гарантовані у правовому порядку Європейського Союзу, застосовуються у всіх ситуаціях, що регулюються правом ЄС, але не поза межами таких ситуацій (п. 19). «Оскільки фундаментальні права, гарантовані Хартією, повинні дотримуватися там, де національне законодавство підпадає під дію права Європейського Союзу, не можуть існувати ситуації, що регулюються правом ЄС, без застосування цих фундаментальних прав. Застосування права ЄС передбачає застосування фундаментальних прав, гарантованих Хартією» (п. 21).

Відповідно до практики Суду справедливості, Хартія не застосовується до держав-членів ЄС, якщо:

1. ситуація не охоплюється правом ЄС, тобто ЄС не має компетенції у сфері регулювання відповідних правовідносин (наприклад, у сфері національного громадянства);
2. немає іншого юридично обов'язкового джерела права ЄС, з яким відповідне право за Хартією

безпосередньо пов'язано (наприклад, на таку правову прогалину звернув увагу Суд справедливості у справі C-206/13 *Siragusa* стосовно ст. 17 Хартії “Право на власність” через відсутність у праві ЄС вторинного законодавства у цій сфері);

3. держави виходять за рамки своїх зобов'язань, що покладаються правом ЄС, здійснюючи “добровільну імплементацію” (наприклад, якщо йдеться про право на належне управління, яке за Хартією передбачає зобов'язання лише для ЄС (ст. 41), див. справу C-482/10 *Teresa Cicala*).

У світлі ст. 51 Хартії вона застосовується до держав-членів, коли вони виконують свої зобов'язання, які випливають з права ЄС (наприклад, коли вони приймають і виконують національні акти для реалізації положень директиви ЄС). При цьому Суд звертає увагу, що Хартія покладає зобов'язання на держав у випадках, коли вони порушують свої зобов'язання із імплементації нормативних актів Союзу (наприклад, необхідні законодавчі акти не приймаються або прийняті акти не відповідають праву ЄС; див. справу C-555/07, *Kücükdeveci*). Хартія ЄС застосовується також до держав, коли вони застосовують обмеження прав, гарантованих правом Союзу, у межах, що допускаються правом Союзу. Наприклад, якщо держава обмежує свободу надання послуг у сфері телерадіомовлення на своїй території для іноземних юридичних осіб, зареєстрованих в інших державах-членах (ст. 52 ДФЕС) для захисту державної безпеки, інші права, у тому числі свобода вираження поглядів та свобода інформації (ст. 11 Хартії) повинні бути гарантовані.

У ст. 51 Хартії прямо не вказується, чи зобов'язані приватні особи (фізичні та юридичні) дотримуватися її положень. Іншими словами, важливим практичним питанням є властивість норм Хартії мати горизонтальну пряму дію, тобто встановлювати зобов'язання щодо поваги до фундаментальних прав у відносинах між індивідами. У знаковій справі 26/62 *Van Gend en Loos* Суд справедливості вперше сформулював концепцію прямої дії. Він роз'яснив, що норма права ЄС має пряму дію, (1) якщо вона чітко і безумовно визначає зміст суб'єктивного права особи, а відтак кореспондуючого обов'язку держави, та (2) не потребує прийняття додаткового законодавства для її реалізації. Якщо норма права ЄС відповідає вищевказаним вимогам, вона може використовуватися індивідами для захисту своїх прав і законних інтересів безпосередньо у національному суді. Стосовно Хартії важливо звернути увагу, що не всі її норми мають пряму дію, оскільки не відповідають цим вимогам.

На практиці визначення прямої дії норми права ЄС є складним завданням для правників. У зв'язку із цим практика Суду справедливості може бути дороговказом. Так, Суд справедливості ЄС у своїх рішеннях прямо визнав, що окремі норми Хартії мають горизонтальну пряму дію: ст. 21 “недискримінація” (справа C-414/16 *Egenberger*); ч. 2 ст. 31 “справедливі та належні умови праці” (справи C-569/16 *Bauer*, C-684/16 *Max Planck*) та ін.

Важливо звернути увагу, що Протоколу 30 до Лісабонського договору, положення Розділу IV “Солидарність” не створюють зобов'язань для Республіки Польща.

### **Рішення Суду справедливості від 19 листопада 2019, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry*, C-609/17 та C-610/17, EU:C:2019:981 (Велика палата)**

**Обставини справи:** Пані Луома, лаборантка, відповідно до колективного договору мала право на 42 робочі дні (7 тижнів) оплачуваної щорічної відпустки. Після тривалого лікарняного вона просила перенести невикористані дні, однак роботодавець “Fimlab Laboratoriot” погодився лише на мінімум у 4 тижні, передбачений ст. 7 Директиви 2003/88 про деякі аспекти організації робочого часу (Директиви про робочий час). Аналогічна ситуація виникла у справі пана Керянена, який мав право на 30 днів (5 тижнів) відпустки, але після лікарняного йому відмовили у перенесенні додаткових днів, які зараховувалися до відпустки понад мінімальну за Директивою вимогу.

В обох цих справах йшлося про відмову у перенесенні права на оплачувану щорічну відпустку, що перевищує мінімум, встановлений Директивою про робочий час (тобто 4 тижні), у випадках, коли періоди лікарняного та оплачуваної відпустки збігаються. У цій справі фінські органи фактично встановили більш щедрі гарантії оплачуваної відпустки. Водночас ці додаткові дні оплачуваної від-

204 пустки не могли бути перенесені на інший календарний рік, якщо вони збігалися з періодом лікарняного. Відмова у перенесенні таких днів оплачуваної щорічної відпустки понад мінімум у чотири тижні, на думку позивачів, може порушувати право на оплачувану щорічну відпустку, гарантоване ч. 2 ст. 31 Хартії. Отже, питання, передане на розгляд Суду, стосувалося того, чи повинні відповідні національні норми відповідати вимогам Хартії.

**Правова позиція Суду справедливості:** У своєму рішенні Суд вказав, що ч. 1 ст. 7 Директиви 2003/88 не обмежує право встановлювати додаткові дні оплачуваної щорічної відпустки у національному законодавстві або колективних договорах. Водночас право ЄС не вимагає перенесення таких додаткових днів на наступний рік у разі хвороби.

Позиція Суду ґрунтується на принципі мінімальних стандартів Директиви про робочий час, про що йшлося у ст. 15 Директиви. Суд підтвердив, що хоча ч. 1 ст. 7 встановлює мінімальний період оплачуваної відпустки «щонайменше чотири тижні», національне законодавство або колективні договори можуть передбачати триваліший період. Відповідно, встановлення більш високих стандартів регулюється національним правом поза межами режиму, передбаченого Директивою.

Суд далі дійшов висновку, що ухвалення положень, які надають працівникам дні оплачуваної щорічної відпустки понад мінімальний період у чотири тижні, встановлений Директивою 2003/88, не може вважатися імплементацією цієї Директиви. Відповідно, такі положення не підпадають під сферу застосування Хартії згідно з ч. 1 ст. 51.

Міркування Суду значною мірою ґрунтувалися на особливостях компетенції ЄС у сфері захисту працівників. Суд виходив із того, що «сам по собі факт, що національні заходи, як у цій справі, належать до сфери, у якій Європейський Союз має повноваження, не означає, що вони підпадають під дію права ЄС і, відповідно, що до них застосовується Хартія».

Далі Суд проаналізував розподіл повноважень між Союзом і державами-членами у сфері соціальної політики. Зокрема, він зазначив, що соціальна політика є сферою спільної компетенції (п. b ч. 2 ст. 4 ДФЄС). Відповідно до ч. 1 ст. 153 ДФЄС, Союз має на меті підтримувати та доповнювати діяльність держав-членів щодо покращення умов праці з метою захисту здоров'я та безпеки працівників. Суд також підкреслив, що п. b ч. 2 ст. 153 ДФЄС у поєднанні з ч. 4 ст. 153 ДФЄС та ст. 15 Директиви про робочий час підтверджують мінімальний характер цієї Директиви. З огляду на це держави-члени зберігають повноваження ухвалювати більш суворі захисні заходи поза межами режиму, встановленого Директивою.

**Висновок Суду справедливості:** Здійснення національними органами або соціальними партнерами повноваження щодо встановлення більш сприятливих умов оплачуваної відпустки не може вважатися імплементацією Директиви про робочий час за відсутності конкретного обов'язку діяти таким чином. Відтак права, що перевищують мінімальний стандарт у чотири тижні оплачуваної щорічної відпустки, а також умови їхнього перенесення у разі хвороби, не підпадають під сферу застосування права ЄС відповідно до ч. 1 ст. 51 Хартії. Оскільки право ЄС не застосовується, Хартія також не застосовується.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 51 Хартії

- Рішення Суду справедливості від 19 січня 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21
- Рішення Суду справедливості від 21 грудня 2011, *Teresa Cicala*, C-482/10, EU:C:2011:868
- Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105
- Рішення Суду справедливості від 30 квітня 2014, *Pfleger*, C-390/12, EU:C:2014:281;
- Рішення Суду справедливості від 14 березня 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126

- Висновок Генерального адвоката Бота від 4 вересня 2014 р., *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve v Moussa Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2167
- Рішення Суду справедливості від 17 квітня 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257
- Рішення Суду справедливості від 06 листопада 2018, *Bauer and others*, C-569/16 and C-570/16, EU:C:2018:871
- Рішення Суду справедливості від 19 листопада 2019, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry*, C-609/17 and C-610/17, EU:C:2019:981

## Актуальність для України

Стаття 51 Хартії визначає сферу її застосування та не містить положень про змістовні права. На етапі переговорів про членство України в ЄС представникам правничої спільноти важливо розуміти специфіку застосування Хартії щодо держав-членів, зокрема, за яких умов вони вважаються такими, що імплементують право Союзу, і для них діють зобов'язання за Хартією. Такий підхід має значні відмінності у порівнянні із Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка встановлює для держав-учасниць зобов'язання в будь-який час.

## Стаття 52

### Стаття 52

#### Сфера застосування та тлумачення прав і принципів

1. Будь-яке обмеження здійснення прав і свобод, визнаних цією Хартією, має бути встановлене законом і поважати сутність цих прав і свобод. З урахуванням принципу пропорційності обмеження можуть встановлюватися лише тоді, коли вони є необхідними та справді відповідають цілям загального інтересу, визнаним Союзом, або потребі захисту прав і свобод інших осіб.
2. Права, визнані цією Хартією, для яких положення передбачені в Договорах, здійснюються на умовах і в межах, визначених цими Договорами.
3. Тією мірою, якою ця Хартія містить права, що відповідають правам, гарантованим Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, значення та обсяг цих прав є такими самими, як і ті, що встановлені зазначеною Конвенцією. Це положення не перешкоджає праву Союзу забезпечувати ширший захист.
4. Тією мірою, якою ця Хартія визнає основоположні права, що впливають із конституційних традицій, спільних для держав-членів, ці права тлумачаться у гармонії з цими традиціями.

5. Положення цієї Хартії, що містять принципи, можуть реалізовуватися законодавчими та виконавчими актами, прийнятими інституціями, органами, установами та агенціями Союзу, а також актами держав-членів, коли вони імплементують право ЄС, у межах їхніх повноважень.

Вони можуть бути предметом судового розгляду лише при тлумаченні таких актів і при вирішенні питання щодо їх законності.

6. Національні закони та практика враховуються повною мірою, як це передбачено цією Хартією.
7. Пояснення, підготовлені з метою надання орієнтирів для тлумачення цієї Хартії, належним чином враховуються судами Союзу та держав-членів.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Метою статті 52 є визначення сфери дії прав і принципів Хартії, а також встановлення правил їх тлумачення. Пункт 1 стосується умов обмеження прав. Його формулювання ґрунтується на практиці Суду справедливості: «...у практиці Суду усталено, що обмеження здійснення основоположних прав можуть встановлюватися, зокрема в контексті спільної організації ринку, за умови, що такі обмеження дійсно відповідають цілям загального інтересу, переслідуючим Співтовариством, і не становлять, з огляду на поставлену мету, непропорційного та необґрунтованого втручання, яке підриває саму сутність цих прав» (рішення від 13 квітня 2000 року у справі C-292/97, пункт 45 мотивувальної частини). Посилання на загальні інтереси, визнані Союзом, охоплює як цілі, зазначені у статті 3 Договору про Європейський Союз, так і інші інтереси, що захищаються спеціальними положеннями Договорів, зокрема статтею 4(1) ДЄС і статтями 35(3), 36 та 346 ДФЄС.

Пункт 2 стосується прав, які вже були прямо гарантовані Договором про заснування Європейського Співтовариства та визнані у Хартії, і які нині закріплені в Договорах (зокрема прав, що випливають із громадянства Союзу). Він уточнює, що такі права залишаються підпорядкованими умовам і обмеженням, застосованим до права Союзу, на якому вони ґрунтуються і які передбачені Договорами. Хартія не змінює систему прав, наданих Договором про ЄС і перенесених до чинних Договорів.

Пункт 3 має на меті забезпечити необхідну узгодженість між Хартією та ЄКПЛ, встановлюючи правило, за яким тією мірою, якою права, передбачені цією Хартією, відповідають правам, гарантованим ЄКПЛ, їх значення та обсяг, включаючи допустимі обмеження, є такими самими, як і встановлені ЄКПЛ. Це, зокрема, означає, що законодавець, встановлюючи обмеження цих прав, повинен дотримуватися тих самих стандартів, які визначені у детальних положеннях ЄКПЛ щодо обмежень, що таким чином застосовуються до прав, охоплених цим пунктом, не завдаючи при цьому шкоди автономії права Союзу та правопорядку Суду справедливості ЄС.

Посилання на ЄКПЛ охоплює як саму Конвенцію, так і Протоколи до неї. Значення та обсяг гарантованих прав визначаються не лише текстом цих актів, але й практикою Європейського суду з прав людини та Суду справедливості Європейського Союзу. Останнє речення цього пункту має на меті дозволити Союзу забезпечувати більш широкий захист. У будь-якому разі рівень захисту, що надається Хартією, не може бути нижчим за той, який гарантується ЄКПЛ.

Хартія не впливає на можливість держав-членів користуватися статтею 15 ЄКПЛ, яка дозволяє відступ від зобов'язань за Конвенцією у разі війни або іншої надзвичайної ситуації, що загрожує життю нації, коли вони діють у сферах національної оборони або підтримання громадського порядку відповідно до їхніх повноважень, визнаних у статті 4(1) ДЄС та статтях 72 і 347 ДФЄС.

Перелік прав, які на цьому етапі, без урахування подальшого розвитку права, законодавства та Договорів, можуть вважатися такими, що відповідають правам, гарантованим ЄКПЛ у розумінні цього пункту, наводиться нижче. Він не включає права, які є додатковими порівняно з ЄКПЛ.

1. Положення Хартії, у яких як значення, так і обсяг збігаються з відповідними положеннями ЄКПЛ:

– стаття 2 відповідає статті 2 ЄКПЛ,

– стаття 4 відповідає статті 3 ЄКПЛ,

– стаття 5(1) і (2) відповідають статті 4 ЄКПЛ,

– стаття 6 відповідає статті 5 ЄКПЛ,

– стаття 7 відповідає статті 8 ЄКПЛ,

– стаття 10(1) відповідає статті 9 ЄКПЛ,

– стаття 11 відповідає статті 10 ЄКПЛ без шкоди для будь-яких обмежень, які право Союзу може накладати на право держав-членів запроваджувати системи ліцензування, передбачені у третьому реченні статті 10(1) ЄКПЛ,

– стаття 17 відповідає статті 1 Протоколу до ЄКПЛ,

– стаття 19(1) відповідає статті 4 Протоколу № 4,

– стаття 19(2) відповідає статті 3 ЄКПЛ у тлумаченні Європейського суду з прав людини,

– стаття 48 відповідає статті 6(2) і (3) ЄКПЛ,

– стаття 49(1) (за винятком останнього речення) та (2) відповідають статті 7 ЄКПЛ.

2. Положення, у яких значення є таким самим, як у відповідних статтях ЄКПЛ, але обсяг є ширшим:

– стаття 9 охоплює ту саму сферу, що й стаття 12 ЄКПЛ, однак її обсяг може бути розширений на інші форми шлюбу, якщо вони передбачені національним законодавством,

– стаття 12(1) відповідає статті 11 ЄКПЛ, але її обсяг поширюється на рівень Європейського Союзу,

– стаття 14(1) відповідає статті 2 Протоколу до ЄКПЛ, але її обсяг розширено, щоб охоплювати доступ до професійної та безперервної освіти,

– стаття 14(3) відповідає статті 2 Протоколу до ЄКПЛ щодо прав батьків,

— стаття 47(2) і (3) відповідають статті 6(1) ЄКПЛ, однак обмеження лише визначенням цивільних прав та обов'язків або кримінального обвинувачення не застосовується у праві ЄС та при його імplementації,

— стаття 50 відповідає статті 4 Протоколу № 7 до ЄКПЛ, але її обсяг розширено на рівень Європейського Союзу між судами держав-членів,

— нарешті, громадяни Європейського Союзу не можуть вважатися іноземцями у сфері застосування права ЄС через заборону дискримінації за ознакою громадянства. Тому обмеження, передбачені статтею 16 ЄКПЛ щодо прав іноземців, у цьому контексті до них не застосовуються.

Правило тлумачення, закріплене в пункті 4, ґрунтується на формулюванні статті 6(3) ДЄС і належним чином враховує підхід Суду справедливості до спільних конституційних традицій (зокрема, рішення від 13 грудня 1979 року у справі 44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727; рішення від 18 травня 1982 року у справі 155/79 *AM&S* [1982] ECR 1575). Відповідно до цього правила, замість жорсткого підходу «найнижчого спільного знаменника», відповідні права Хартії повинні тлумачитися таким чином, щоб забезпечити високий рівень захисту, адекватний праву Союзу та узгоджений зі спільними конституційними традиціями.

Пункт 5 уточнює розмежування між «правами» та «принципами», закріпленими в Хартії. Відповідно до цього розмежування, суб'єктивні права підлягають повазі, тоді як принципи підлягають дотриманню (стаття 51(1)). Принципи можуть імplementуватися через законодавчі або виконавчі акти (прийняті Союзом у межах його повноважень, а державами-членами — лише при імplementації права ЄС); відповідно, вони набувають значення для судів лише тоді, коли такі акти тлумачаться або перевіряються. Однак вони не породжують безпосередніх вимог щодо вжиття позитивних дій з боку інституцій Союзу чи органів держав-членів. Це узгоджується як із практикою Суду справедливості (зокрема, судовою практикою щодо «принципу обережності» у статті 191(2) Договору про функціонування Європейського Союзу: рішення Суду першої інстанції від 11 вересня 2002 року у справі T-13/99 *Pfizer v Council*, із численними посиланнями на попередню практику; а також серією рішень щодо статті 33 (колишня 39) про принципи сільськогосподарського права, наприклад, рішення Суду у справі 265/85 *Van den Berg* [1987] ECR 1155: перевірка принципу стабілізації ринку та законних очікувань), так і з підходом конституційних систем держав-членів до «принципів», зокрема у сфері соціального права. Для ілюстрації прикладами принципів, визнаних у Хартії, є, зокрема, статті 25, 26 та 37. У деяких випадках стаття Хартії може містити як елементи права, так і принципу, наприклад статті 23, 33 та 34.

Пункт 6 стосується різних статей Хартії, які, у дусі принципу субсидіарності, відсилають до національних законів і практик.

## Коментар до ст. 52 Хартії

Стаття 52 Хартії містить сім правил визначення обсягу та тлумачення прав і принципів, які в ній проголошені. Кожному правилу відповідає пункт цієї статті.

У пункті 1 міститься загальне правило щодо застосування обмежень прав, які захищаються Хартією. Цей підхід відрізняється від підходу за ЄКПЛ, в якій підстави можливого обмеження прав безпосередньо визначені у конкретній статті, до якої вони застосовуються. Водночас підхід ЄС стосовно тріади вимог щодо обмежень є аналогічним до Конвенції. Зокрема, держава або ЄС при застосу-

ванні обмежень повинні дотримуватися таких кумулятивних вимог: (1) обмеження має бути передбачене законом та (2) поважати сутність обмежуваного права; (3) воно має бути пропорційним, тобто є необхідним та відповідає цілям загального інтересу. Пунктом 1 ст. 52 Хартії не закріплено, що будь-які права, закріплені в Хартії, можуть бути обмежені; натомість вона визначає правила, які застосовуються у випадку, якщо такі права обмежуються. Підхід стосовно абсолютних прав є аналогічним підходу за ЄКПЛ.

У пункті 2 ст. 52 Хартії визначено особливості її застосування із установчими договорами Союзу - Договором про ЄС (ДЄС) та Договором про функціонування Союзу. Відповідно до правила співвідношення, визначеного у цьому пункті, норми установчих договорів Союзу є *lex specialis* до положень Хартії, а відтак зміст відповідного права визначається з урахуванням змісту договірної спеціальної норми. Наприклад, ст. 15 Хартії захищає право на працю. Вона містить загальні формулювання, відповідно до яких кожен має право на працю. Водночас особливості реалізації права на працю громадян ЄС на території іншої держави-члена Союзу деталізовані у ст. 45 ДФЄС.

Пунктом 3 ст. 52 Хартії визначено її співвідношення за ЄКПЛ, яка хоча формально не є джерелом права ЄС, однак її норми застосовуються через концепцію загальних принципів права Союзу (ч. 3 ст. 6 ЄКПЛ). При цьому Конвенція розглядається як правовий інструмент, що містить мінімальні стандарти. У Хартії та пов'язаних із нею законодавчих актах можуть бути запроваджені еквівалентні або вищі стандарти фундаментальних прав. В останньому випадку для держав-членів Союзу вимога щодо гарантування прав є більш суворою. Мінімальні стандарти поваги і захисту підвищуються до рівня, передбаченого у праві Союзу. Апелювання до мінімальних стандартів за Конвенцією уже є недостатнім. Поняття «більш широкого захисту» прав у праві ЄС може включати, зокрема, більш суворий підхід до можливих обмежень, які ЄС та/або його держави-члени можуть встановлювати щодо відповідного права, гарантованого Хартією.

Пунктом 4 ст. 52 встановлено принцип гармонійного тлумачення прав і принципів Хартії із основоположними правами, які впливають із спільних національних традицій держав-членів Союзу. Однак при цьому, згідно з офіційними роз'ясненнями Конвенту, «замість дотримання жорсткого підходу "найнижчого спільного знаменника" відповідні права Хартії повинні тлумачитися таким чином, щоб забезпечувати високий рівень захисту, який є адекватним для права Союзу та узгоджується зі спільними конституційними традиціями». Відтак не слід застосовувати підхід «найнижчого спільного знаменника»; тлумачення має забезпечувати «високий рівень захисту»; цей захист повинен бути «адекватним для права Союзу».

У пункті 5 ст. 52 роз'яснюються правові наслідки розмежування між правами та принципами, які захищаються Хартією. Зокрема, норми-принципи не мають прямої дії та не є самодостатнім інструментом захисту в суді. Вони вимагають вжиття додаткових позитивних дій з боку Союзу або держав-членів. Норми-принципи Хартії можуть використовуватися лише як засіб тлумачення або як критерій для перевірки законності інших актів ЄС або держав-членів. Розмежування між правами і принципами відображає дихотомію між індивідуальними та повністю забезпечуваними правами з одного боку, і «програмними» нормами, що потребують втручання законодавця або виконавчої влади, з іншого. В офіційних роз'ясненнях до Хартії вичерпно не визначено, які норми є принципами. У зв'язку з цим важливо слідкувати за роз'ясненнями Суду справедливості Союзу.

Пунктом 6 Хартії звертається увага, що національні законодавчі підходи і практика повинні враховуватися, як це безпосередньо зазначено в Хартії. Відтак національне законодавство може «регулювати здійснення» прав, які захищаються Хартією. У Хартії прямо про це вказано, зокрема щодо права на шлюб (ст. 9); право на свідому відмову від виконання обов'язків з релігійних або світоглядних переконань (ч. 2 ст. 10); права на освіту (ч. 3 ст. 14); права на доступ до медичної допомоги (ст. 35), права на доступ до послуг загального економічного інтересу (ст. 36) та ін.

В останньому пункті - пункті 7 звертається увага на роль офіційних роз'яснень, наданих Конвентом, який розробив Хартію. Хоча такі роз'яснення не є юридично обов'язковими, вони є цінним джерелом тлумачення її змісту і мають враховуватися судами Союзу і держав-членів.

## 210 Рішення Суду справедливості від 9 листопада 2010, *Volker and Schecke*, C-92/09 та C-93/09, EU:C:2010:353 (Велика палата)

**Обставини справи:** Фолькер і Маркус Шекке — німецькі фермери. Вони були власниками сільсько-господарського підприємства в землі Гессен, одній із федеральних земель Німеччини. Як і багато інших фермерів, вони отримали фінансову підтримку в рамках Спільної сільськогосподарської політики ЄС (CAP) з Європейського фонду гарантування сільського господарства та Європейського фонду розвитку сільських територій. Фолькер і Маркус були раді отримувати цю допомогу, однак їм некомфортно через те, що деталі цих виплат є публічними. Імена та адреси отримувачів допомоги ЄС у сільському господарстві, а також точні суми, які вони отримують, публікуються на спеціальному вебсайті уряду Німеччини. Інформація на цьому сайті доступна кожному. Сайт також має інструмент пошуку (наприклад, пошук за муніципалітетом).

Фолькер і Маркус стикалися із негативною реакцією з боку мешканців їхнього села, які заздрили, що ці фермери отримують кошти ЄС. Заявники у справі, що розглядалася національним судом, вважали, що їхнє право на приватність порушується. Через це вони подали позов до німецького суду проти землі Гессен, вимагаючи вилучення їхніх персональних даних із вебсайту. Суд ФРН мав сумніви щодо чинності норм права ЄС щодо розкриття інформації бенефіціарів фінансової допомоги Союзу. Ключове питання стосувалося поваги основоположного права на приватність та легітимності його обмеження в світлі ч. 1 ст. 52 Хартії задля забезпечення відкритості та підзвітності у використанні коштів ЄС.

**Правова позиція Суду справедливості:** Суд слідував своєму звичному алгоритму оцінки легітимності обмежень фундаментального права з урахуванням вимог ч. 1 ст. 52 Хартії.

На першому етапі Суд дав відповідь на питання, які фундаментальні права є предметом цієї справи. Зокрема, він визнав, що Фолькер і Маркус Шекке мають основоположне право на повагу до приватного життя та на захист персональних даних (ст. ст. 7 і 8 Хартії).

Далі Суд зосередив увагу на обмеженнях цих фундаментальних прав. Він дійшов висновку, що оприлюднення персональних даних Фолькера і Маркуса без їхньої згоди обмежує їхнє основоположне право на приватність. Їхні імена, адреси та суми, які вони отримали з фондів ЄС, доступні на офіційному німецькому вебсайті. Отримані ними кошти становлять значну частину їхнього доходу. Той факт, що будь-хто може легко дізнатися, яку саме суму вони отримали, здійснивши пошук в інтернеті, становить втручання в їхнє приватне життя.

Персональні дані можуть оброблятися лише за певних умов, зокрема якщо це здійснюється добросовісно та за згодою відповідної особи. Фолькер і Маркус не давали дозволу на публікацію своїх даних на загальнодоступному вебсайті. Зобов'язуючи держави-члени оприлюднювати цю інформацію, інституції ЄС (Рада та Комісія) обмежили основоположне право на приватність отримувачів допомоги.

На третьому етапі дослідження Суд сфокусувався на обґрунтуванні таких обмежень. Зокрема, він звернув увагу, що ч. 1 ст. 52 Хартії вимагається, щоб права, передбачені ст. ст. 7 і 8 Хартії, підлягали обмеженням за умови, що ці обмеження встановлені законом, поважають сутність цих прав і свобод і, з урахуванням принципу пропорційності, є необхідними та справді відповідають цілям загального інтересу, визнаним Європейським Союзом, або потребі захисту прав і свобод інших осіб. Суд зазначив, що «право на захист персональних даних, однак, не є абсолютним правом, а повинно розглядатися з огляду на його функцію в суспільстві» (п. 48).

Суд визнав, що вимога відповідності цілям загального інтересу у цій справі дотримана. Правила ЄС, які встановлюють обов'язок оприлюднювати суми виплат фермерам, переслідують ціль загального інтересу — підвищення прозорості використання коштів ЄС у межах Спільної сільськогосподарської політики (CAP). Вони спрямовані на посилення громадського контролю за використанням коштів платників податків і, відповідно, підвищення підзвітності в демократичній системі. «Таке оприлюднення інформації щодо використання коштів сільськогосподарських фондів дозволить громадянам активніше брати участь у публічних дебатах щодо напрямів розвитку Спільної сільсько-

господарської політики» (п. 70).

Стосовно вимоги дотримання принципу пропорційності при обмеженні права на приватність поставленій меті забезпечення прозорості, Суд визнав відповідність застосованого заходу меті, яку він переслідував. На думку Суду, оприлюднення даних через Інтернет підвищує прозорість. Надання цієї інформації всім громадянам посилює громадський контроль за використанням виплачених коштів і сприяє оптимальному використанню публічних ресурсів. Отже, цей захід є придатним для досягнення легітимної меті.

Відносно дотримання принципу пропорційності у контексті обов'язку публічного розкриття детальної інформації про бенефіціарів фінансової допомоги ЄС Суд звернув увагу на відмінність у стандартах для фізичних та юридичних осіб. Зокрема, вимагаючи оприлюднення імен усіх фізичних осіб, які отримують допомогу з європейських сільськогосподарських фондів, разом із точними сумами отриманих коштів, Рада та Комісія вийшли за межі необхідного та порушили принцип пропорційності. Отже, ухвалені ними норми ЄС є частково недійсними, зокрема в тій мірі, в якій вони вимагають оприлюднення персональних даних фізичних осіб без урахування тривалості, частоти, характеру або розміру допомоги. Щодо юридичних осіб ситуація є іншою. Суд справедливості зазначив, що вони мають ширші обов'язки щодо оприлюднення своїх даних, наприклад, у сфері фінансового обліку. Тож у випадку юридичних осіб обов'язок оприлюднення не виходить за межі необхідного для досягнення легітимної меті. Вимога оприлюднювати їхні назви та отримані суми відповідає принципу пропорційності. Отже, норми ЄС є чинними щодо юридичних осіб.

**Висновок Суду справедливості:** Оприлюднення імен фізичних осіб, які отримують сільськогосподарську допомогу, та точних сум, які вони отримують, виходить за межі необхідного для досягнення меті прозорості. Норми ЄС, ухвалені Радою та Комісією, є частково недійсними, оскільки вони не поважають основоположні права ЄС на приватність.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 52 Хартії ЄС

- Рішення Суду справедливості від 10 листопада 2010, *Volker und Markus Schecke GbR*, C-92/09 and C-93/09, EU:C:2010:662
- Рішення Суду справедливості від 8 квітня 2014 р. *Digital Rights Ireland*, Joined Cases C-293/12 and C-594/12, EU:C:2014:238
- Рішення Суду справедливості від 13 травня 2014 р. *Google Spain*, C-131/12, EU:C:2014:317
- Рішення Суду справедливості від 16 липня 2020, *Schrems II*, C-311/18, EU:C:2020:559
- Рішення Суду справедливості від 6 жовтня 2020, *La Quadrature du Net and Others v Premier ministre and Others*, Joined Cases C-511/18, C-512/18 and C-520/18; EU:C:2020:791
- Рішення Суду справедливості від 26 січня 2023, *Criminal proceedings against V.S.*, C-205/21; EU:C:2023:49
- Висновок 2/13 “Приєднання до ЄКПЛ” від 18 грудня 2014, EU:C:2014:2454

## Актуальність для України

У статті 52 визначено обсяг та тлумачення прав і принципів, які захищаються Хартією ЄС. На етапі переговорів про членство України в ЄС представникам правничої спільноти важливо розуміти специфіку того, як ці положення Хартії застосовуються та співвідносяться з іншими джерелами права ЄС, національним правом, ЄКПЛ та іншими міжнародними джерелами у сфері фундаментальних прав.

Особливого значення набуває розмежування між «правами» та «принципами», оскільки воно впливає на їхню судову захищеність та можливість прямого застосування. Крім того, важливо враховувати підходи до обмеження прав, які допускаються лише за умов, передбачених ч. 1 ст. 52 Хартії. Не менш важливим є співвідношення Хартії з іншими джерелами захисту прав людини, зокрема із ЄКПЛ, яка розглядається як джерело мінімальних стандартів у рамках правопорядку Союзу.

## Стаття 53

### Стаття 53 Рівень захисту

Жодне положення цієї Хартії не повинно тлумачитися як таке, що обмежує або негативно впливає на права людини та основоположні свободи, визнані у відповідних сферах їх застосування правом Союзу та міжнародним правом, а також міжнародними договорами, сторонами яких є Союз або всі держави-члени, включаючи Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, а також конституціями держав-членів.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Це положення має на меті зберегти рівень захисту, який наразі забезпечується у відповідних сферах правом Союзу, національним правом і міжнародним правом. З огляду на її важливість, окремо згадується Європейська конвенція з прав людини.

## Коментар до ст. 53 Хартії

Коментована стаття запроваджує запобіжник проти будь-яких правових дій чи тлумачень Хартії, які прямо або опосередковано можуть призвести до звуження закріплених у ній прав і свобод. При цьому Хартія розглядається як мінімальний стандарт захисту фундаментальних прав в Європейському Союзі, який не перешкоджає запровадженню більш високих стандартів прав і свобод в ЄС та державах-членах.

Такий підхід підтверджується рішенням Суду справедливості у справі C-399/11 *Melloni*. У цій справі Суд справедливості також уточнив, що вищий рівень захисту основоположних прав у національному законодавстві держав допускається лише за умови, що “примат, єдність та ефективність права ЄС не будуть підірвані”. Якщо національне законодавство передбачає більш високі стандарти захисту прав, ніж у Хартії ЄС, вони не можуть слугувати бар'єром для виконання зобов'язань, які покладені на державу обов'язковими для неї нормами права Союзу.

Вивчаючи ст. 53, важливо також звернути увагу, що Хартія не впливає на рівень захисту прав людини в державах-членах, коли право ЄС не застосовується прямо чи опосередковано.

Стаття 53 Хартії була сформульована на основі аналогічних положень міжнародних договорів про права людини, передусім ст. 53 ЄКПЛ. Незважаючи на подібні формулювання положень вказаних правових інструментів, їхнє значення у відповідних європейських системах захисту фундаментальних прав має суттєві відмінності. Так, ст. 53 ЄКПЛ встановлює мінімальний рівень захисту в державах-членах Ради Європи, який дає право державам запроваджувати такі ж або будь-які вищі стандарти фундаментальних прав. Підхід за Хартією є іншим. Він зумовлений специфікою природи

права ЄС, передусім принципом безумовного верховенства права ЄС над національним законодавством, у тому числі над національними конституціями, в яких можуть бути передбачені вищі стандарти захисту. З огляду на це у праві ЄС передбачено не лише мінімальний, але й максимальний для держав-членів рівень захисту фундаментальних прав, який ніколи не повинен суперечити праву Європейського Союзу.

### Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107 (Велика палата)

**Обставини справи:** Стосовно пана Меллоні, який перебував в Іспанії, розглядалася кримінальна справа у суді Італії, у рамках якої він був обвинувачений у скоєнні злочину у формі шахрайства у сфері банкрутства. Кримінальний підрозділ Верховного суду Іспанії дав згоду на його екстрадицію до Італії. Наступного дня суд звільнив його під заставу до виконання екстрадиційного запиту [йшлося про 1996 рік, коли механізм європейського ордеру на арешт ще не був запроваджений], після чого п. Меллоні зник і переховувався від органів правопорядку. Розгляд у суді Італії відбувся за його відсутності, хоча й через адвокатів, яких він сам призначив. Пана Меллоні було визнано винним і засуджено до 10 років позбавлення волі. Це рішення було підтвержене всіма інстанціями італійської судової системи, куди звернулися його адвокати у порядку апеляції та касації.

Через кілька років пана Меллоні було затримано іспанською поліцією. У 2008 році італійський суд видав Європейський ордер на арешт відповідно до Рамкового рішення 2002/584 *in absentia* з вимогою до іспанських органів передати пана Меллоні. Цей механізм замінив процедуру екстрадиції між державами-членами Союзу з 01.04.2004. Іспанський суд дозволив передачу, після чого пан Меллоні подав петицію про конституційний захист (*‘recurso de amparo’*) до Конституційного суду Іспанії. Він стверджував, що у разі передачі Італії буде порушено ч. 2 ст. 24 Конституції Іспанії, яка гарантує право на справедливий суд, що включає також право на оскарження судового рішення. Він стверджував, що відповідно до італійського процесуального права неможливо оскаржити вирок, ухвалений *in absentia*, у зв'язку з чим виконання Європейського ордеру на арешт повинно бути поставлене в залежність від надання гарантій можливості оскарження такого рішення з огляду на право на справедливий суд та права на ефективний засіб правового захисту. Оскільки такі гарантії національне законодавство Італії не передбачало, то виконати запит про його передачу не є можливим.

З урахуванням складності цієї справи Конституційний суд Іспанії бажав уточнити у Суду ЄС зміст обов'язку щодо передачі особи за європейським ордером на арешт у світлі ст. 53 Хартії. Зокрема, він поставив питання, чи дозволяє ця норма державі-члену зумовлювати передачу особи, засудженої *in absentia*, тим, що такий вирок обов'язково має підлягати перегляду в запитуючій державі, оскільки така гарантія передбачена національною конституцією запитуваної держави, чим забезпечується вищий рівень захисту, ніж той, що впливає з права Європейського Союзу.

**Правова позиція Суду справедливості:** Передусім Суд звернув увагу, що з огляду на зміст права на ефективний засіб правового захисту та на справедливий суд, передбаченого ст. 47 Хартії, а також права на захист, гарантованого ч. 2 ст. 48 Хартії, хоча право обвинуваченого бути особисто присутнім на судовому розгляді є важливою складовою права на справедливий суд, воно не є абсолютним. Обвинувачений може відмовитися від цього права за власною вільною волею, як прямо, так і мовчазно, за умови, що така відмова встановлена недвозначно, супроводжується мінімальними гарантіями, співмірними з її значенням, і не суперечить будь-якому важливому публічному інтересу. Зокрема, порушення права на справедливий суд не вважається встановленим, навіть якщо обвинувачений не був особисто присутній на судовому розгляді, якщо він був поінформований про дату та місце судового розгляду або якщо його захищав адвокат, якому він надав відповідні повноваження (п. 49).

Далі Суд звернувся до принципу верховенства права ЄС, відповідно до якого норми національного права, навіть конституційного рівня, не можуть ставити під загрозу ефективність права Європейського Союзу на території цієї держави (п. 59).

“Справді, стаття 53 Хартії підтверджує, що у випадках, коли правовий акт ЄС вимагає вжиття національних заходів імплементації, національні органи та суди залишаються вільними застосовувати національні стандарти захисту основоположних прав, за умови, що при цьому не підривається рівень захисту, передбачений Хартією, як її тлумачить Суд, а також не ставляться під загрозу примат, єдність та ефективність права ЄС” (п. 60). У справі, яка розглядалася, застосування національних стандартів стосовно права на справедливий суд та ефективний засіб правового захисту підірвало ефективність права Союзу.

Рамкове рішення 2002/584 про Європейський ордер на арешт (зі змінами 2009 р.) забезпечує гармонізацію умов виконання цього правового інструменту у випадку вироку, винесеного *in absentia*, у всіх державах-членах Союзу. Воно відображає консенсус, досягнутий державами-членами щодо обсягу процесуальних прав, які надаються особам, засудженим за їхньої відсутності, щодо яких видано Європейський ордер на арешт (п. 62).

Отже, надання державі-члену права посилається на ст. 53 Хартії, щоб зумовлювати передачу особи, засудженої *in absentia*, вимогою надання гарантій перегляду рішення у запитуючій державі (що не передбачено Рамковим рішенням про європейський ордер на арешт), підриває однаковий стандарт захисту основоположних прав, визначених цим рамковим рішенням, що відображає консенсус усіх держав-членів Союзу. Такий підхід також підриває принципи взаємної довіри та взаємного визнання судових рішень між державами-членами, що своєю чергою ставить під загрозу ефективність цього правового інструменту судової співпраці у кримінальних справах (п. 63).

**Висновок Суду справедливості:** Статтю 53 Хартії слід тлумачити таким чином, що вона не дозволяє державі-члену ставити передачу особи, засудженої *in absentia*, у залежність від того, щоб цей вирок міг бути переглянутий у державі, яка видала ордер, з метою уникнення негативного впливу на право на справедливий суд і права на захист, гарантовані її конституцією.

## Ключові рішення Суду справедливості ЄС за ст. 53 Хартії

- Рішення суду справедливості від 26 лютого 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107
- Рішення суду справедливості від 15 жовтня 2019, *Dumitru-Tudor Dorobantu v Generalstaatsanwaltschaft Hamburg*, C-128/18, EU:C:2019:857
- Висновок 2/13 “Приєднання до ЄКПЛ” від 18 грудня 2014, EU:C:2014:2454

## Актуальність для України

У ст. 53 визначено співвідношення рівнів захисту фундаментальних прав за Хартією ЄС, міжнародними договорами про права людини і національним правом держав. Особливості співвідношення цих рівнів уточнюються в практиці Суду справедливості ЄС, який відстоює верховенство права ЄС і його ефективність у межах національних правопорядків держав, навіть у разі колізії із більш високими гарантіями захисту фундаментальних прав за національними конституціями.

Така правова позиція вимагає ретельної уваги у процесі наближення законодавства України до *acquis* ЄС. Після вступу України до Європейського Союзу право Союзу стане частиною національної правової системи та матиме пріоритет над усім національним законодавством, а також Конституцією України, у межах застосування права ЄС. Тож до моменту вступу держави до Європейського Союзу важливо забезпечити належне узгодження національних стандартів захисту фундаментальних прав із вимогами права ЄС, зокрема Хартії, та врахувати підходи Суду справедливості ЄС щодо співвідношення різних рівнів захисту у контексті аналізованої ст. 53. Це є критично важливим, щоб уникнути потенційних колізій у майбутньому та забезпечити ефективне застосування права Європейського Союзу у межах національної правової системи України в умовах членства у вказаному інтеграційному об'єднанні.

## Стаття 54

### Стаття 54 Заборона зловживання правами

Жодне положення цієї Хартії не повинно тлумачитися як таке, що передбачає право здійснювати будь-яку діяльність або вчиняти будь-які дії, спрямовані на знищення будь-яких прав і свобод, визнаних цією Хартією, або на їх обмеження більшою мірою, ніж це передбачено в ній.

### Офіційні роз'яснення до Хартії

Ця стаття відповідає статті 17 ЄКПЛ:

«Жодне положення цієї Конвенції не може тлумачитися як таке, що надає будь-якій державі, групі чи особі право здійснювати будь-яку діяльність або вчиняти будь-які дії, спрямовані на знищення будь-яких прав і свобод, викладених у ній, або на їх обмеження більшою мірою, ніж це передбачено Конвенцією».

## Коментар до ст. 54 Хартії

Заборона зловживання правами є принципом, який визначений у багатьох національних правових системах, а також у міжнародних договорах про права людини, зокрема Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (ст. 5) та ЄКПЛ (ст. 17). У праві ЄС заборона зловживання правами визнана загальним принципом права Європейського Союзу.

Що стосується сфери застосування ст. 54 Хартії, вона нерозривно пов'язана з ЄКПЛ. Прийняття цієї Конвенції, а також Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП) відбулося після Другої світової війни, тому стаття 17 ЄКПЛ та її аналог — стаття 5 МПГПП — спочатку були спрямовані на надання демократичним державам інструментів для захисту від відродження диктатур.

Формулювання ст. 54 Хартії є майже дослівним відтворенням ст. 17 ЄКПЛ. Ця норма охоплює два типи ситуацій.

Перший тип ситуацій стосується випадків, коли держави намагаються обмежити одне фундаментальне право, посилаючись на інше право. Тож ст. 54 Хартії забороняє такий підхід, оскільки обмеження не можуть повністю знищувати сутнісне “ядро” права (про що прямо вказано у ч. 1 ст. 52 Хартії). У цьому сенсі вона має певну спільність зі ст. 18 ЄКПЛ, яка передбачає, що дозволені Конвенцією обмеження «не можуть застосовуватися для будь-яких цілей, окрім тих, для яких вони були встановлені», забезпечуючи захист від системних зловживань владою та недемократичних тенденцій держав.

Другий тип ситуацій виникає тоді, коли особа посилається на фундаментальне право з метою істотного обмеження інших прав або самої системи фундаментальних прав.

Заборона зловживання правами за ст. 54 Хартії визначається основним правом, з яким пов'язується твердження про зловживання правами.

Практика Суду справедливості, що стосується ст. 54 Хартії, є доволі обмеженою. Оскільки підхід у Хартії та ЄКПЛ стосовно заборони правами є ідентичним, то рішення ЄСПЛ можуть слугувати важливим інтерпретаційним джерелом розуміння змісту сутності цієї заборони.

**Висновок Генерального адвоката Szpunar від 6 червня 2018, *Bastei Lübbe GmbH & Co. KG v Michael Strotzer*, C-149/17, EU:C:2018:400**

**Обставини справи:** Компанія “*Bastei Lübbe AG*”, яка є виробником фонограм, володіла авторськими та суміжними правами на аудіоверсію книги. 8 травня 2010 року цей аудіофайл був поширений через peer-to-peer мережу для необмеженої кількості користувачів. IP-адресу, з якої здійснювалося поширення, було ідентифіковано як таку, що належить пану Штротцеру — власнику інтернет-з’єднання.

Компанія надіслала йому попередження з вимогою припинити порушення, однак воно не дало результату, після чого було подано позов про відшкодування шкоди до суду в Мюнхені. У відповідь пан Штротцер заперечив свою відповідальність, заявивши, що сам не здійснював порушення, а його інтернет-з’єднання було належним чином захищене. Крім того, він стверджував, що його батьки, які проживають у тому ж будинку, також мали доступ до цього інтернет-з’єднання, однак, наскільки йому відомо, вони не мали відповідного твору на своєму комп’ютері, не знали про його існування і не користувалися програмами для обміну файлами. Також він зазначив, що комп’ютер був вимкнений у момент вчинення відповідного порушення.

Суд першої інстанції Мюнхену відхилив позов “*Bastei Lübbe*” про відшкодування шкоди, виходячи з того, що пана Штротцера не можна вважати таким, що вчинив інкриміноване порушення авторського права, оскільки він заявив, що його батьки також могли бути причетними до цього порушення. Після цього “*Bastei Lübbe*” подала апеляцію до Вищого земельного суду Мюнхена I, який і звернувся з преюдиціальним запитом у цій справі.

Практична проблема полягала у тому, що відповідно до практики Федерального суду справедливості, саме позивач повинен доводити факт порушення авторського права. Власник інтернет-з’єднання фактично презюмується як такий, що вчинив це порушення, якщо інша особа не могла користуватися цим з’єднанням у момент порушення. Однак, якщо інтернет-з’єднання не було достатньо захищеним або свідомо надавалося іншим особам у момент порушення, тоді така презумпція щодо власника не застосовується. У такому разі все ж на власника інтернет-з’єднання покладається додатковий (супровідний) обов’язок доказування. Власник виконує цей обов’язок у належний спосіб, якщо пояснює, що інші особи, чиї імена він за потреби розкриває, мали незалежний доступ до його інтернет-з’єднання і, відповідно, могли вчинити інкриміноване порушення авторського права. Якщо ж доступ до інтернет-з’єднання мав член сім’ї, власник цього з’єднання не зобов’язаний надавати додаткову інформацію щодо часу та характеру використання цього з’єднання, з огляду на право на повагу до приватного і сімейного життя, гарантованого ст. 7 Хартії ЄС, а також відповідними положеннями Основного закону Німеччини.

**Правова позиція Генерального адвоката:** Генеральний адвокат пов’язав поняття зловживання правами у значенні ст. 54 Хартії із поняттям зловживання заходами, процедурами та засобами захисту у розумінні ст. 3 Директиви 2004/48/ЄС про захист прав інтелектуальної власності.

На його думку, якщо право, визнане за власником інтернет-з’єднання з метою захисту його сімейного життя, відмовлятися надавати відомості щодо осіб, які могли вчинити порушення авторського права, на практиці перешкоджає правоволодільцю отримати відшкодування завданих збитків, це підриватиме суттєвий зміст права інтелектуальної власності такого правоволодільця. У такому випадку право власності має переважати над правом на повагу до сімейного життя.

З іншого боку, якщо національний суд визнає таке втручання у сімейне життя неприйнятним, саме власник інтернет-з’єднання повинен бути притягнутий до відповідальності за порушення авторського права. Така субсидіарна відповідальність допускається правом Німеччини. Перш ніж визнати власника інтернет-з’єднання відповідальним, національний суд повинен був би ще з’ясувати, чи існують інші процедури, які дозволили б відповідному правовласнику ідентифікувати осіб, що вчинили порушення, з метою забезпечення відшкодування завданої шкоди.

У контексті цієї справи Генеральний адвокат звернув увагу на значення ст. 54 Хартії. Він нагадав, що стаття 54 Хартії забороняє зловживання правами, визнаними в ній. Ця стаття спрямована насамперед проти дій, які під прикриттям прав, визнаних Хартією, фактично мають на меті заперечення інших фундаментальних прав і їхнє порушення (п. 43). Очевидно, що порушення права інтелекту-

альної власності не може бути виправданням у світлі права поваги до приватного і сімейного життя.

“Заборона зловживання правом уже давно є складовою загальних принципів права Європейського Союзу. Відповідно до цього принципу, особи не можуть посилалися на права, надані нормами права ЄС, для зловживання з метою отримання переваг, що випливають із цих прав, без досягнення цілей, на які ці норми спрямовані” (п. 44).

Саме суд, який звернувся з запитом, повинен визначити, чи зловживає пан Штротцер правом на захист сімейного життя, посилаючись на нього не для того, щоб захистити членів своєї сім'ї від відповідальності за порушення авторського права, з яким вони явно не пов'язані, а виключно для того, щоб уникнути власної відповідальності за це порушення. Якщо це так, право на захист сімейного життя не повинно становити перешкоду для захисту інтелектуальної власності правовласників цього авторського права.

**Позиція Суду справедливості:** Національне законодавство, яке означає, що власник інтернет-з'єднання не може нести відповідальність за порушення авторського права у сфері файлообміну лише тому, що доступ до цього з'єднання міг мати член його сім'ї (без будь-яких відомостей про те, коли саме такий доступ відбувся), є несумісним із правом ЄС.

Суд зазначив, що необхідно забезпечити належний баланс між, з одного боку, правом інтелектуальної власності та правом на ефективний засіб правового захисту, і, з іншого боку, правом на повагу до приватного і сімейного життя. Водночас цей баланс не може призводити до автоматичного та фактично абсолютного захисту членів сім'ї.

Таку національну норму можна було б визнати прийнятною лише за умови існування альтернативних засобів, за допомогою яких власник інтернет-з'єднання міг би нести відповідальність (у деліктному порядку) за незаконний файлообмін. Однак питання про те, чи існують у Німеччині такі альтернативні засоби або процедури для переслідування порушень авторського права через спільне інтернет-з'єднання, повинен був вирішити Вищий земельний суд Мюнхена.

## Ключові рішення за ст. 54 Хартії

- Висновок від 6 червня 2028, *Bastei Lübbe GmbH & Co. KG v Michael Strotzer*, C-149/17, EU:C:2018:400
- Рішення Суду справедливості від 18 жовтня 2018, *Bastei Lübbe GmbH & Co. KG v Michael Strotzer*, C-149/17, EU:C:2018:841
- Рішення Суду справедливості від 16 вересня 2020, *BP v FRA*, C-669/19 P, EU:C:2020:713
- Рішення Суду справедливості від 13 січня 2022, *Marcas MC*, C-363/20, EU:C:2022:21

## Актуальність для України

Статтею 54 Хартії встановлена заборона зловживання правами, що є загальним принципом права Європейського Союзу. Право України також ґрунтується на принципі заборони зловживання правами, що можна вивести на підставі системного тлумачення норм національного права. Зокрема, принцип заборони зловживання правом є об'єктивним виразом належного функціонування принципу верховенства права, який проголошений ст. 8 Конституції України. Відповідно до ст. 68 Основного закону “кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей”. У Цивільному кодексі України (частини 2 та 6 ст. 13) прямо передбачено, що при здійсненні своїх прав особа зобов'язана утримуватися від дій, які могли б порушити права інших осіб. У разі недодержання особою при здійсненні своїх прав цієї вимоги, суд може зобов'язати її припинити зловживання своїми правами, а також застосувати інші наслідки, встановлені законом. Окрім того, Україна є учасницею ЄКПЛ, а відтак

норми про заборону зловживання правами за ст. 17 цієї Конвенції, є обов'язковими у її національному праві.

У процесі наближення законодавства України до *acquis* ЄС у світлі ст. 54 Хартії важливо врахувати розвиток прецедентної практики Суду справедливості, де загальні формулювання стосовно заборони правами деталізуються у світлі конкретних обставин справи. Важливо також слідувати практиці ЄСПЛ за ст. 17 Конвенції, зміст якої є подібним до ст. 54 Хартії ЄС.

71. Рішення Загального суду від 26 березня 2025 р., *A2B Connect and Others v Council*, T-307/22, EU:T:2025:331

72. Рішення Загального суду від 14 травня 2025 р., *Stevi and The New York Times v Commission*, T-36/23, EU:T:2025:483

73. Рішення Суду справедливості від 24 червня 2025 р., *GR REAL*, C-351/23, EU:C:2025:474

74. Рішення Суду справедливості від 6 червня 2025 р., *OB v Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna (Klnsa)*, C-460/23, EU:C:2025:392

75. Рішення Суду справедливості від 11 вересня 2025 р., [*Bervidi*], C-38/24, EU:C:2025:690

# ПЕРЕЛІК РІШЕНЬ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄС І ВИСНОВКІВ ГЕНЕРАЛЬНИХ АДВОКАТІВ, ПРОАНАЛІЗОВАНИХ У КЕЙСБУЦІ

1. Рішення Суду справедливості від 13 лютого 1985 р., *Gravier v City of Liège*, 293/83, EU:C:1985:69
2. Рішення Суду справедливості від 11 листопада 1997 р., *Hellmut Marschall v Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95, EU:C:1997:533
3. Рішення Суду справедливості від 9 грудня 1997 р., *Commission v France*, C-265/95, EU:C:1997:595
4. Рішення Суду справедливості від 13 квітня 2000 р., *Karlsson*, C-292/97, EU:C:2000:202
5. Рішення Суду справедливості від 9 жовтня 2001 р., *Netherlands v Parliament and Council*, C-377/98, EU:C:2001:523
6. Рішення Суду справедливості від 12 червня 2003 р., *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333
7. Рішення Суду справедливості від 24 липня 2003 р., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, EU:C:2003:415
8. Рішення Суду справедливості від 7 січня 2004 р., *K. B. v National Health Service Pensions Agency*, C-117/01, EU:C:2004:7
9. Рішення Суду справедливості від 23 березня 2004 р., *European Ombudsman v Frank Lamberts*, C-234/02 P, EU:C:2004:174
10. Рішення Суду справедливості від 14 жовтня 2004 р., *Omega*, C-36/02, EU:C:2004:614
11. Рішення Суду справедливості від 22 листопада 2005 р., *Werner Mangold v Rüdiger Helm*, C-144/04, EU:C:2005:709
12. Рішення Суду справедливості від 12 вересня 2006 р., *Kingdom of Spain v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-145/04, EU:C:2006:543
13. Рішення Суду справедливості від 11 січня 2007 р., *ITC Innovative Technology Center GmbH v Bundesagentur für Arbeit*, C-208/05, EU:C:2007:16
14. Рішення Суду справедливості від 18 листопада 2008 р., *Jacqueline Förster v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, EU:C:2008:630
15. Рішення Суду справедливості від 9 листопада 2010 р., *Volker and Schecke*, C-92/09 та C-93/09, EU:C:2010:353
16. Рішення Суду справедливості від 5 жовтня 2010 р., *Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, C-173/09, EU:C:2010:581

- 220 17. Рішення Суду справедливості від 1 березня 2011 р., *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v Conseil des ministres*, C-236/09, EU:C:2011:100
18. Рішення Суду справедливості від 12 травня 2011 р., *Malgožata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others*, C-391/09, EU:C:2011:291
19. Рішення Суду справедливості від 18 жовтня 2011 р., *Oliver Brüstle v Greenpeace e.V.*, C-34/10, EU:C:2011:669
20. Рішення Загального суду від 14 грудня 2011 р., *Nycomed Danmark ApS v European Medicines Agency (EMA)*, T-52/09, EU:T:2011:738
21. Рішення Суду справедливості від 24 квітня 2012 р., *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233
22. Рішення Суду справедливості від 6 вересня 2012 р., *Deutsches Weintor eG v Land Rheinland-Pfalz*, C-544/10, EU:C:2012:526
23. Рішення Суду справедливості від 15 січня 2013 р., *Jozef Križan and Others v Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10, EU:C:2013:8
24. Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2013 р., *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105
25. Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2013 р., *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107
26. Рішення Суду справедливості від 16 квітня 2013 р., *Anton Las v PSA Antwerp NV*, C-202/11, EU:C:2013:239
27. Рішення Суду справедливості від 6 червня 2013 р., *MA*, C-648/11, EU:C:2013:367
28. Рішення Суду справедливості від 15 січня 2014 р., *Association de médiation sociale (AMS) v Union départementale CGT and Others*, C-176/12, EU:C:2014:2
29. Рішення Суду справедливості в об'єднаних справах від 8 квітня 2014 р., *Digital Rights Ireland Ltd*, C-293/12 and C-594/12, EU:C:2014:238
30. Рішення Суду справедливості від 13 травня 2014 р., *Google Spain*, C-131/12, EU:C:2014:317
31. Рішення Суду справедливості від 10 липня 2014 р., *Julián Hernández та інші*, C-198/13, EU:C:2014:2057
32. Рішення Суду справедливості від 2 грудня 2014 р., *A, B, C*, C-148/13 та C-150/13, EU:C:2014:2406
33. Рішення Суду справедливості від 9 грудня 2014 р., *Schönberger v European Parliament*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423
34. Рішення Суду справедливості від 26 лютого 2015 р., *Andre Lawrence Shepherd v Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2015:117
35. Рішення Загального суду від 10 грудня 2015 р., *Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) v Council*, T-512/12, EU:T:2015:953
36. Рішення Суду справедливості від 17 грудня 2015 р., *Société Neptune Distribution v Ministre de l'Économie et des Finances*, C-157/14, EU:C:2015:823
37. Рішення Суду справедливості від 5 квітня 2016 р., *Aranyosi та Căldăraru*, C-404/15 та C-659/15 PPU, EU:C:2016:198
38. Рішення Загального суду від 6 липня 2016 р., *LM v European Commission*, T-560/15 P,

EU:T:2016:392

39. Рішення Суду справедливості від 7 вересня 2016 р., *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637
40. Рішення Суду справедливості від 6 грудня 2016 р., *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630
41. Рішення Суду справедливості від 14 березня 2017 р., *G4S Secure Solutions (Achbita)*, C-157/15, EU:C:2017:203
42. Рішення Суду справедливості від 14 березня 2017 р., *Bouagnaoui*, C-188/15, EU:C:2017:204
43. Рішення Суду справедливості від 15 березня 2017 р., *Al Chodor and Others*, C-528/15, EU:C:2017:213
44. Рішення Суду справедливості від 21 вересня 2017 р., *Socha*, C-149/16, EU:C:2017:708
45. Висновок Генерального адвоката Szpunar від 6 червня 2018 р., *Bastei Lübbe GmbH & Co. KG v Michael Strotzer*, C-149/17, EU:C:2018:400
46. Рішення Суду справедливості від 25 липня 2018 р., *LM*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586
47. Рішення Суду справедливості від 5 червня 2018 р., *Coman*, C-673/16, EU:C:2018:385
48. Рішення Суду справедливості від 6 листопада 2018 р., *Max-Planck*, C-684/16, EU:C:2018:874
49. Рішення Суду справедливості від 14 травня 2019 р., *M and Others*, C-391/16, C-77/17 та C-78/17, EU:C:2019:403
50. Рішення Суду справедливості від 21 травня 2019 р., *Commission v Hungary*, C-235/17, EU:C:2019:432
51. Рішення Суду справедливості від 29 липня 2019 р., *Pelham GmbH and Others v Ralf Hütter and Florian Schneider-Esleben*, C-476/17, EU:C:2019:624
52. Рішення Суду справедливості від 19 листопада 2019 р., *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry*, C-609/17 та C-610/17, EU:C:2019:981
53. Рішення Суду справедливості від 19 грудня 2019 р., *Criminal proceedings against Oriol Junqueras Vies*, C-502/19, EU:C:2019:1115
54. Рішення Загального суду від 22 січня 2020 р., *Roberto Aquino and Others v European Parliament*, T-402/18, EU:T:2020:13
55. Рішення Суду справедливості від 18 червня 2020 р., *Commission and Sweden v Hungary*, C-78/18, EU:C:2020:476
56. Рішення Суду справедливості від 25 лютого 2021 р., *XI v Caisse pour l'avenir des enfants*, C-129/20, EU:C:2021:140
57. Рішення Суду справедливості від 23 березня 2021 р., *Airhelp Ltd v Scandinavian Airlines System SAS*, C-28/20, EU:C:2021:226
58. Рішення Суду справедливості від 08 липня 2021 р., *BB v Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, C-166/20, EU:C:2021:554
59. Рішення Суду справедливості від 14 грудня 2021 р., *Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'*, C-490/20, EU:C:2021:1008

60. Рішення Суду справедливості від 28 жовтня 2022 р., *HF*, C-435/22 PPU, EU:C:2022:852
61. Рішення Суду справедливості від 26 січня 2023 р., *V.S.*, C-205/21, EU:C:2023:49
62. Рішення Суду справедливості від 07 грудня 2023 р., *J.M.P. v AP Assistenzprofis GmbH*, C-518/22, EU:C:2023:956
63. Рішення Суду справедливості від 11 січня 2024 р., *European Commission v Republic of Poland*, C-716/22, EU:C:2024:123
64. Рішення Суду справедливості від 5 березня 2024 р., *Public.Resource.Org, Inc. and Right to Know CLG v European Commission*, C-588/21 P, EU:C:2024:201
65. Рішення Суду справедливості від 8 травня 2024 р., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'*, C-53/23, EU:C:2024:388
66. Рішення Суду справедливості від 11 липня 2024 р., *Plamaro*, C-196/23, EU:C:2024:596
67. Рішення Суду справедливості від 29 липня 2024 р., *Alchaster*, C-202/24, EU:C:2024:649
68. Рішення Суду справедливості від 19 листопада 2024 р., *Commission v Czech Republic*, C-808/21, EU:C:2024:962
69. Рішення Суду справедливості від 19 листопада 2024 р., *Commission v Poland*, C-814/21, EU:C:2024:963
70. Рішення Суду справедливості від 19 грудня 2024 р., *HJ v US and MU*, C-531/23, EU:C:2024:1050





COUR DE JUSTICE  
DE L'UNION  
EUROPÉENNE