

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

РАЗНОЕ 29 (P)

Профессор доктор Конрад ГРИЛЛЬБЕРГЕР
(член Европейского совета, Европейской социальной
Хартии, включая комитет независимых экспертов)

ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА И ПРОВЕДЕНИЕ ОБНОВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ХАРТИИ (ЕСХ)

(по поручению Европейского института омбудсмана для рабочего
совещания 14 января 1999 года в Иннсбруке, экспертная разработка)

EOI

Содержание

- I. Введение
- II. Социальная Хартия и европейская Конвенция о защите прав человека
- III. Содержание европейской социальной Хартии
 - 1. Права, касающиеся условий труда
 - 2. Социальные права групп, нуждающихся в определенной защите
 - 3. Права общего населения
- IV. Особенности социальных прав и их последствия
- V. Система отчета (Reporting System)
 - 1. Общие замечания
 - 2. Доклады государств
 - 3. Комитет независимых экспертов
 - 4. Комитет правления (Gouvernemental Committee)
 - 5. Комитет министров
 - 6. Недостатки системы отчета
- VI. Коллективная жалоба
 - 1. Общие замечания
 - 2. Возможный носитель жалобы
 - 2.1. Международные объединения предпринимателей и профсоюзов (ст.1а)
 - 2.2. Международные неправительственные организации (ст.1в)
 - 2.3. Национальные организации предпринимателей и профсоюзов (ст.1с)
 - 2.4. Прочие национальные неправительственные организации (ст.2)
 - 3. Делопроизводство комитета независимых экспертов
 - 3.1. Проверка допустимости
 - 3.2. Проверка содержания
 - 4. Решение комитета министров
- VII. Заключение

Европейская социальная хартия и её правовая защита

О. Проф.-универ. др. Конрад Гриллбергер

Введение

Если речь идет о европейской Хартии, для начала надо выяснить, что конкретно под этим подразумевается. Ведь во-первых, здесь надо обратить внимание на то, что также в рамках Европейского союза существует общая хартия, отвечающая за социальные права человека. Это политическое волеизъявление, сформулированное в 1989 году, к нашей теме никакого отношения не имеет. Находящаяся для обсуждения на наших страницах социальная Хартия - это международный договор в рамках Европейского совета. Она произошла в 1961 году и в 1965 вступила в силу. Из 40 государств, принадлежащих Европейскому совету, ратифицировали ЕСХ в настоящее время 22 государства.

С 1961 года Хартия была дополнена тремя добавочными протоколами. Один из них, от 1988 года установил некоторые новые права. Только некоторые государства, ратифицировавшие Хартию в 1961 году, ратифицировали также этот добавочный протокол.

Добавочный протокол от 1991 года изменил и улучшил систему контроля.

Далее существует протокол от 1995 года, предусматривающий коллективную жалобу. Он был ратифицирован пятью государствами и в недавнем прошлом вступил в силу.

Наконец, имеется новая расширенная социальная Хартия от 1996 года (Revised European Social Chart). Правда она ещё не вступила в силу, так как она не была ратифицирована необходимым количеством государств. Если далее речь идет о Хартии, то имеется в виду Хартия, образованная в 1961 году.

II. Социальная хартия и Европейская конвенция по защите прав человека

Внутри Европейского совета существует Европейская конвенция по защите прав человека от 1950 года, являющаяся самым известным

правовым инструментом. Её предметом деятельности является защита традиционных прав человека. В случае нарушения этой конвенции ответственным становится Европейская судебная палата по защите прав человека, которая вправе рассматривать отдельные жалобы нарушения конвенции, поступающие от частных лиц. Устанавливается такое нарушение посредством каких-либо мер государства, и по внутри-государственному праву возможно только лишь несовершенное возмещение, судебная палата вправе потребовать с подателя жалобы соответствующую денежную компенсацию (ст.50 Европейской конвенции по правам человека).

Для обеспечения гарантии соблюдения конвенции предусмотрен процесс в суде в форме подачи личных жалоб. Естественно, нужно заметить то, что эффективность Европейской конвенции по защите прав человека зависит от того, какую позицию занимает эта конвенция внутри государственного права. Таким образом, это затрагивает вопрос, применима ли она непосредственно (self-executing) и какую позицию она занимает внутри национального права. Не во всех государствах это одинаково.

Социальная хартия была сделана как дополнение гражданского права Европейской конвенции по защите прав человека. Она отталкивается от той идеи, что только посредством негативных ограниченных государственной властью прав, человеческое достоинство не может быть достаточно защищено. Для достижения этой цели необходимы социальные основные права. Эта связь с Европейской конвенцией становится ясной в преамбуле социальной Хартии: "Обдумывая цели Европейского совета, являющимися ...осуществление идей и принципов, которые являются общим наследием, облегчающим экономический и социальный прогресс, особенно при поддержке и в дальнейшем осуществлении человеческих прав и основной свободы человека...". Конечно это не означает, что Европейская конвенция не имела бы никакого отношения к социальным правам. Она обязана, к примеру, вниманием относительно семейной жизни (ст.8), предусматривает запрет на принудительные работы (ст.4), гарантирует свободу объединениям, в частности, защиту профсоюзам (ст.11). Сама защита права на собственность (1-ый добавочный протокол) показывает определенные социальные размеры: так на этом была основана, к примеру, защита платежей на социальные нужды. Это только лишь побочные стороны Европейской конвенции, хотя даже и эти стороны довольно-таки важны. Но всеобъемлющей защиты социальных прав Европейская конвенция не содержит. И это не входит в её компетенцию. Как раз это и является задачей социальной Хартии.

Сложности при достижении эффективной защиты социальных прав проявляются уже в том, что социальная Хартия была создана только лишь спустя 10 лет после вступления в силу Европейской конвенции и

ждала лишь нужных подписей для начала своей деятельности. Кроме того следует заметить, что социальная хартия хочет создать исключительно международно-правовые обязательства между государствами-членами Хартии, в то время как Европейская конвенция предоставляет людям индивидуальные права. Каждая статья социальной Хартии начинается с формулировки: "Стороны, заключающие договор обязуются заботиться, признавать...". Только соответствующая договору модель хартии национального права требует во многих случаях, чтобы индивидуальные права предоставлялись частным лицам. Но тогда, исходя из позиции частных лиц, речь идет о внутригосударственном праве.

В конце концов механизм правоосуществления социальной Хартии довольно сильно отличается от процесса, предусмотренного для соблюдения Европейской конвенции. В общем и целом можно сказать, что государства в области социальных прав едва ли готовы отказаться от своего суверенитета. Поэтому, в этом случае, политическое влияние государств на механизм контроля намного больше, чем в случае с Европейской конвенцией. Но это описывается далее несколько подробнее. Сначала короткий обзор о содержании Европейской социальной Хартии.

III. Содержание ЕСХ

1. Права, касающиеся рабочих условий

- Статья 1. Право на работу (Right to work)

Здесь речь идет не о том, что государства были бы обязаны каждому лицу предоставлять субъективное право на рабочее место. Скорее, в статье 1 речь идет о том, что государства признают полную занятость, как основную линию своей политики.

Характер права, напротив, имеет обязательство в статье 1 абз. 2. Далее государства обязуются „to protect effectivly the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon“. Это означает запрет на принудительные работы, а кроме того по преобладающей интерпретации социальной Хартии - запрет на дискриминацию в рабочих отношениях.

Абз. 3 ст. 1 обязует государства предоставлять бесплатное посредничество в устройстве на работу, которое может быть организовано частным или государственным образом.

- Статья 2. Право на соответствующие рабочие условия (Right to conditions of work)

Кроме других обязательств сюда причисляются: ограничение ежедневного и еженедельного рабочего времени до определенных норм.

Далее обязательство оплаты выходных.

Кроме всего прочего статья 2 предусматривает двухнедельный оплачиваемый отпуск (минимальный срок) и наконец, внутригосударственным правом предусмотрено еженедельное время для отдыха, которое по возможности должно приходиться на воскресенье.

- Право на защищенные и безопасные для здоровья рабочие условия (Right to safe and healthy working conditions)

Государства обязаны иметь санитарные предписания и предписания по правилам техники безопасности, которые могли бы предоставить работодателям защиту подчиненным от несчастных случаев во время работы. При этом должен существовать специальный аппарат контроля, который далее предусматривал бы соответствующую санкцию при нарушении этих предписаний.

- Статья 4. Право на соответствующую зарплату (Right to fair remuneration)

Одним из наиболее сложных правил Хартии - право на зарплату, которая могла бы гарантировать соразмерный жизненный уровень. Это правило затрагивает важные проблемы. Как можно было бы рассчитать соответствие (процент среднего заработка; должен ли средний заработок браться из общего состояния экономики? Должны ли учитываться при расчете налоги и государственные отчисления?)

К справедливым условиям работы относится также и то, что одна и та же работа, выполняемая мужчиной или женщиной, должна оплачиваться одинаково, а также предусмотрено право на соответствующие сроки увольнения.

- Статья 5. Право на организацию групп, представляющих какие-либо интересы (Right to organize)

Работодатель и подчиненный должны обладать правом для защиты своих интересов образовывать организации, в которые они должны сами вступить. Также сюда относится и то, что при организации этих групп (профсоюзов) не должно возникать никаких административных препятствий (высокие регистрационные пошлины; большое количество членов). Иначе чем в статье 11ЕК здесь нет основных исключений для государственных служащих. Другие правила относительно организации групп, представляющих интересы для полиции и вооруженных сил.

- Статья 6. Право на коллективные переговоры (Right to bargain collectively)

Государства по статье 6 социальной Хартии обязаны требовать добровольные переговоры и арбитражи для устранения рабочих конфликтов. Особое значение имеет статья 6 абз. 4: здесь признается право на борьбу за повышение заработной платы и улучшений условий труда, в частности признается также забастовка. Это право считается также нарушенным, если государство в случае борьбы за повышение заработной платы и улучшений условий труда решает конфликт принудительно или разрешает бастовать только профсоюзам. Само собой разумеется право на забастовку может быть ограничено для определенных, особенно важных служащих, групп, таких как полиция, высшие служащие, а также работодатели важных предприятий по снабжению.

- Статья 7. Право на защиту детей и молодежи (Right of children and young person to protection)

Сюда относится обязанность, предусматривающая то, что лицо достигшее 15 лет имеет право на выполнение какой-либо работы. Более старший возраст считается необходимым для более опасного (ответственного) рода занятий. Ограничение рабочего времени для школьного возраста, запрет на ночные работы для молодежи не достигшей 18 лет, и в заключение общая защита детей и молодежи от опасностей, наносящих моральный ущерб и вред здоровью - является содержанием этой статьи.

- Статья 8. Защита работающих женщин (Right of employed women to protection)

К этой статье относится право на материнский отпуск по меньшей мере 12 недель, который финансируется либо работодателем, либо государством, предоставление определенной защиты от увольнения во время материнского отпуска, ограничение работы в ночные смены для женщин.

- Статья 9. Право на профессиональную ориентацию (Right to vocational guidance)

Профессиональная ориентация может быть организована государственным или частным образом, но она должна быть доступна для всех лиц, нуждающихся в ней.

- Статья 10. Право на профессиональное обучение (Right to vocational training)

- Статья 18. Право на выполнение трудовой деятельности на территории государств, входящих в договор (Right to engage in gainful occupation in the territory of other contracting parties)

Эта статья не предоставляет права свободного передвижения и повсеместного проживания, таким образом, не требует отмены на разрешение на проживание и работу.

2. Социальные права групп, нуждающихся в определенной защите

- Статья 15. Право на профессиональное и социальное распределение лиц с ограниченной физической или психической активностью (Right of physically or mentally disabled person to vocational training)

Государства сами обязаны предпринимать меры, предназначенные для помощи лицам с ограниченной физической или психической деятельностью или способствовать поддержкой частным предназначенным для этого организаций.

- Статья 16. Право на социальную, правовую и экономическую защиту семьи (Right of the family to social, legal and economic protection)

Государства обязаны обеспечивать достаточное количество детских садов, наличие финансовой поддержки семьям.

- Статья 17. Право матерей и детей на экономическую и социальную поддержку (Right of mother and children to social and economic protection)

Это определение является несколько обширным и довольно-таки непонятным. В основном под этим понимается все то, что могло бы служить для поддержки матерей и их детей: содержание детей и в случае её отсутствия обеспечение поддержки; защита бездомных детей и детей-сирот и др.

- Права рабочих-эмигрантов, и предоставление защиты их семьям (Right of the migrant worker and their families protection and assistance)

Под этим стоит, в частности, право рабочих и служащих из других стран, которые правомерно пребывают в государстве, не быть дискриминированы относительно рабочих условий и заработка; то же самое действительно для их участия в профсоюзах.

3. Права общего населения

- Статья 11. Право на охрану здоровья (Right to health protection)

Государства обязаны, насколько это возможно, устранить причины заболеваний, т.е. предпринимать меры по ограничению употребления наркотиков, сокращать смертность среди детей, проводить специальные программы по обеспечению необходимых прививок и т.д.

- Статья 12. Право на социальную безопасность (Right to social security)

Это касается, особенно, обеспечения пенсиями и пособием по безработице.

- Статья 13. Право на медицинское обслуживание и социальное обеспечение (Right to social and medical assistance)

Здесь имеет наибольшее значение то, что все лица, которые не обладают достаточными материальными средствами, имеют индивидуальное право на социальное и медицинское обеспечение.

IV. Особенности социальных прав и их последствия

Краткий список предусмотренных в Хартии прав показывает нам огромную область, посредством которой эти права должны быть защищены, начиная традиционным - улучшением условий труда, посредством организации социальной безопасности, и заканчивая охраной здоровья и защитой семьи. Принимая во внимание новые статьи, еще не вступившие в силу, но предусмотренные социальной Хартией, это распространяется на право на жилище (Right to housing) и общее право на защиту против бедности и социальной исключительности (Right to protection against poverty and social exclusion).

- Частично права социальной Хартии сформулированы пространственно и не совсем ясно. Государству предоставляется посредством "соответствующих мер" и "по возможности" достигнуть с помощью Хартии желаемого состояния. В других случаях государство выполняет только лишь возможные обязательства. Но во многих случаях обязательства напротив изложены очень конкретно: установление соответствующих сроков увольнения с работы; право на создание профсоюзов; право на забастовку или право на социальное обеспечение.

Осуществление многих социальных прав требует государственных платежей и тем самым, в конечном счете, перераспределительную политику через законодательство. Насколько это было бы возможно, зависит не только от политики государства, а также и от её экономического положения, которое регулируется только государственным образом. В любом случае законодательные акты часто необходимы для того, чтобы оказать необходимую защиту, что снова могло привести к

конфликту с основными либеральными правами граждан (право на частную собственность). Все эти трудности при осуществлении социальных прав, иначе чем при негативных гражданских правах человека, уже достаточно были рассмотрены в литературе. Часто указывается на их недееспособность в судебном процессе, и в качестве примера приводится право на работу (для сравнения: Томадель "Создание основных социальных прав на основе позитивного права" 1967 г., И. Лебенштейн "Основные социальные права и вопросы их дееспособности" 1983 г. 209 ff). Безусловно существуют и другие мнения (например: Олингер "Основные социальные права" 1983 г. 271ff). Как бы то ни было, точка зрения, что все социальные права по своей природе уклоняются от формы судебного процесса, является в корне неверной. Существует целый ряд подобных прав, при которых процесс защиты прав схожих с Европейской конвенцией по защите прав человека имеет смысл. Социальная Хартия подвергает все права одинаковому процессу контроля, а не разграничивает их.

V. Система докладов (Reporting System)

1. Общие замечания

Система докладов является традиционным методом процесса контроля. Все страны-участницы с установленным определенным временным интервалом обязаны составлять и присылать доклады о состоянии законодательства и судебной практики. С помощью этих докладов составляется заключение о том, находится ли положение дел в стране в согласии с социальной Хартией. Система докладов является обычной как для других интернациональных договоров по социальным правам, так и для договоров по правам человека. Это касается конвенции по правам человека ООН, а также большинства договоров ILO (МОТ - Международная организация труда). Индивидуальные жалобы в рамках Европейской конвенции по защите прав человека рассматриваются лишь в порядке исключения.

2. Доклады государств

В соответствии со статьей 21 Хартии страны-участницы обязуются с интервалом в два года представлять доклады в Европейский совет по вопросам тех статей Хартии, которые они подписали. Для составления докладов страны обязаны придерживаться пунктов опросного листа, утвержденного комитетом министров Европейского совета. Этот опросный лист был разработан к моменту заключения Хартии. Поэтому некоторые пункты этого опросного листа нуждаются в основательной доработке. Есть инициатива перевести опросный лист на качественно новый уровень. Страны также обязуются предоставлять ответы на возникающие вопросы комитету независимых экспертов. Эти доклады в дальнейшем будут распространяться по национальным союзам

предпринимателей и национальным профсоюзам (статья 23 Хартии). Они имеют возможность вносить критические замечания, касающиеся доклада, в процесс контроля. В практике к использованию этой возможности прибегают крайне редко. Наиболее часто ею пользуются немецкие и нидерландские профсоюзы.

3. Комитет независимых экспертов

Изначально доклад направляется в комитет независимых экспертов. Задачей этого органа надзора является решение с правовой точки зрения, находится ли правовая и практическая ситуация страны-участницы договора в согласии с Хартией. Комитет состоит на сегодняшний день из девяти человек. Все они должны быть независимы в своих решениях от страны своего проживания. Учитывается также их судейский и профессорский опыт. Нужно заметить, что член далеко не каждой страны может быть принят в комитет независимых экспертов. Каждое государство имеет право выдвинуть своего кандидата, однако решение по этому вопросу принимает комитет министров, а в дальнейшем - парламентское собрание Европейского совета (статья 25 дополнительного протокола). Члены комитета выбираются на шесть лет. Возможно переизбрание на второй срок.

Принимая во внимание независимость членов комитета от стран-участниц Хартии, можно сравнить комитет с судом. От суда комитет отличают два аспекта: основа вынесения решения базируется на докладах стран-участниц, а не на жалобе отдельных личностей, относительно конкретного обстоятельства дела; во-вторых, решение комитета независимых экспертов не влечет за собой тех последствий, которые, как правило, наступают после вынесения судом приговора.

Как уже выше было сказано, комитет рассматривает доклады и поступающую информацию с целью вынесения решения - согласуется ли ситуация в стране с положением Хартии.

С 1991 года стало возможным и до сих пор практикуется, что для решения открытых вопросов стали проводить встречи с представителями стран. Подобные встречи проводятся по требованию комитета или страны-участницы.

Правовой взгляд комитета на обстоятельства дела выражается в форме заключения. Заключение может быть позитивным или негативным, а также - в форме перенесения срока решения, если фактическое обстоятельство дела и его юридический состав требуют уточнения. Однако в любом случае заключение выносится обоснованным. Заключения комитета публикуются Европейским советом.

Они в известной степени содержат интерпретацию Хартии независимыми экспертами.

Само собой разумеется, что в своей работе эксперты не могут обойтись без вспомогательного аппарата. Этим аппаратом является секретариат Европейской социальной Хартии. Организационно секретариат является частью управления по правам человека в составе Европейского совета. Если эксперты должны были бы самостоятельно анализировать доклады и приходящую информацию, то это бы свелось к их основной деятельности. Особенно важно, чтобы заключения были подготовлены секретариатом безукоризненно: на какие вопросы нет ответов в докладах и в каких моментах могут возникнуть проблемы между ситуацией в стране и положением Хартии? Из-за большого количества стран-участниц и объема присылаемых ими докладов эксперты не в состоянии самостоятельно соотносить все пункты докладов с соответствующими им пунктами Хартии. Поэтому стало обычным, что каждый член комитета является ответственным за проработку материалов по определенным областям, в проблематике которых он компетентен, то есть в тематике которых он наиболее хорошо ориентируется.

Увеличение количества стран-участниц договора и соответственно увеличение количества докладов привело к тому, что комитет независимых экспертов был поделен на две рабочие группы. Это не только ускорило делопроизводство, но и позволило уменьшить расходы. Одна рабочая группа пользуется для работы французским языком, вторая - английским. Это позволило уменьшить расходы на переводчиков-синхронистов. Однако наиболее важные и проблематичные вопросы обсуждаются на общем консилиуме. Как правило, комитет собирается семь раз в год на недельные заседания в городе Страсбурге.

4. Комитет правления (Governmental Committee)

Решения независимых экспертов в дальнейшем передаются комитету правления (статья 27 дополнительного протокола 1991 г.). Комитет правления состоит из представителей правительств тех стран, которые ратифицировали Хартию. В качестве консультативного члена выступает представитель международного союза и общеевропейского профсоюзного объединения.

В задачу Governmental Committee входит подготовка решений комитета министров в свете решений комитета независимых экспертов и на основании докладов стран. Governmental Committee на основе социальных, экономических и других анализов предоставляет рекомендации по проведению мер в случаях нарушения положений Хартий (статья 27 абзац 3 дополнительного протокола). Само собой разумеется, в Хартии предусмотрено, что на подобных совещаниях

большую роль играют политические мотивы. Чтобы не допустить отмирание Хартии, за последние годы была изменена и улучшена позиция комитета правления. Ранее комитет правления никогда не утверждал негативные решения. В этой области наметились значительные изменения (к сравнению с ситуацией, описанной в критике Олингера "Европейская социальная Хартия" и Матшера "Проведение экономических и социальных прав" 1991 г. 344 ff). Появилось значительно больше рекомендаций комитету министров, чем в предыдущие годы. Помимо этого комитет правления разработал практику "warnings". Эта практика представляет собой отправку стране постановления о том, что в случае, если страна не примет к сведению негативное решение комитета независимых экспертов или не ответит на поставленные ей вопросы, вступает в силу негативное решение комитета министров. Можно с уверенностью сказать, что по этой причине комитет правления ни в коем случае не примет все или большинство негативных заключений независимых экспертов. Также можно согласиться с тем, что нередко независимые эксперты слишком глубоко погружаются в детали и, таким образом, не успевают охватить все важные аспекты или же часто склоняются к излишне свободной интерпретации положений Хартии.

5. Комитет министров

Последней ступенью системы контроля является комитет министров Европейского совета. Он состоит, однако, не из министров стран-участниц, а из полномочных представителей (послов) этих стран при Европейском совете. Рекомендации и постановления комитета правления передаются в комитет министров. Комитет министров ответственен за принятие таких решений, как следовать ли рекомендациям относительно стран-участниц, вносить ли изменения в спорное и критикуемое положение законодательства или юридической практики.

Ранее все страны-участницы были уполномочены участвовать в решениях этих ведомств. Однако с 1991 года право голоса имеют лишь те страны, которые ратифицировали Хартию. Комитет министров принимает решения путем голосования. Решения принимаются большинством в 2/3 голосов.

За последние годы стремительно возросло количество рекомендаций, направляемых отдельным странам. Так, к примеру, Объединенному Королевству Великобритании была направлена рекомендация об увеличении размера государственной помощи по воспитанию и уходу за детьми. Также была направлена рекомендация Австрии, ибо из-за недостаточной деятельности профсоюзов страдала законодательная защита работающих от увольнений.

Рекомендации не влекут за собой непосредственных правовых последствий. Комитет министров информирует страну в своем сообщении о том, какие меры настоятельно рекомендуется принять для устранения критикуемого положения. В данном случае речь идет о мерах политического воздействия. Их действия во многом зависят от того, какую общественную огласку примет рекомендация. В Австрии, к великому сожалению, она еще не достаточно велика. Парламентское собрание Европейского совета и руководство по правам человека уже давно работают над тем, чтобы ситуация коренным образом изменилась в лучшую сторону. Во многом это зависит от национальных объединений, особенно от профсоюзов и других неправительственных организаций, чья деятельность должна быть направлена и на привлечение общественного интереса.

6. Недостатки системы докладов

Несмотря на положительные сдвиги за последнее время (отсутствие абстракционистской политики комитета правления, увеличение индивидуальных рекомендаций комитета министров), в процессе контроля еще осталось много слабых сторон. Самое слабое из них :

- Доклады стран-участниц очень различны по качеству. Некоторые государства ограничиваются предоставлением неполных, очень поверхностных сведений, что очень затрудняет возможность правильно оценить ситуацию. На конкретные запросы комитета независимых экспертов некоторые страны отвечают с большим опозданием и опять таки очень неполно. Это служит поводом неравенству по отношению к странам: чем более точен ответ, тем легче контролировать и конкретизировать. Те страны, которые присылают неполные или нечеткие доклады, рискуют получить отсрочку в оценке ситуации.

- Интервалы между отчетами слишком велики (два года). Именно в области социальной политики законодательство меняется очень быстро. А если к этому еще добавить долгий процесс проверки, то возможно возникновение ситуации, когда бурно критикуемое законодательство уже не существует, потеряв свою юридическую силу.

- Правовая и фактическая ситуация в принципе оценивается лишь на основе отчетов стран-участниц. Таким образом, остается лишь полагаться на их правильность и достоверность. Ситуацию усложняет также то, что правовые системы стран чрезвычайно разные по сути. В доказательство приведем лишь два примера: к примеру, речь идет о том, упразднена ли дискриминация по половому признаку, хотя бы в законодательстве страны. Страна, в доказательство этому, приводит соответствующее положение, закрепленное в конституции. Однако это доказывает совсем немного, так как большую роль играет то, насколько сильно влияние подобных конституционных положений на

отношения между частными лицами. Чтобы это выяснить в рамках системы докладов, необходима очень долгая кропотливая работа. Даже в случае, если по этому вопросу будет созвано совещание, на котором будут присутствовать полномочные представители государств, это еще не означает, что на вопрос будет получен исчерпывающий ответ. Вполне вероятно, что и в самом государстве этот вопрос является спорным.

Или другой пример: если речь идет о том, существует ли в стране индивидуальное право на медицинское обслуживание (статья 13 социальной Хартии), то этот вопрос может быть не понят теми странами, в которых существует государственное здравоохранение и которые, по их мнению, не нуждаются в этом индивидуальном, закреплённом в законе праве. Можно еще бесконечно долго приводить примеры об английском законодательстве в области права на забастовку или о сфере деятельности коллективных договоров в законодательствах стран скандинавского региона. Все это означает одно: было бы желательно, что бы каждая страна-участница была представлена в комитете независимых экспертов. Это бы помогло избежать многих трудностей и решить многие вопросы.

VI. Коллективные жалобы (Collective Complaint)

1. Общие замечания

Сложности и недостатки в процессе докладов уже давно известны Европейскому совету. Он уже не раз предпринимал попытки улучшить ситуацию. Одна из таких попыток - дополнительный протокол 1995 года, давший возможность для подачи коллективных жалоб. Этот дополнительный протокол был ратифицирован пятью государствами и таким образом обрел юридическую силу. Австрия на данный момент еще не присоединилась к нему. Однако есть еще надежда, что в скором времени протокол будет ею подписан и ратифицирован.

Право на коллективные жалобы приближают систему контроля на шаг к судопроизводству. В отличие от системы докладов здесь появляется возможность решать проблемы, возникающие между сторонами. До сих пор существует различие по отношению к индивидуальным жалобам в силу статьи 25 Европейской конвенции по защите прав человека. В случае индивидуальной жалобы предусматривается, что жалобщик отстаивает свои личные ущемленные интересы. Коллективная жалоба предусматривает совсем обратное. Теоретически даже не требуется, чтобы организация - носительница жалобы фактически или по уставу брала на себя представление интересов в области, составляющей предмет жалобы.

2. Возможный носитель жалобы

Право на коллективные жалобы по вопросу о недостаточном использовании Хартии или отдельных ее положений государством определены в статьях 1 и 2 дополнительного протокола. Речь идет об организациях, подразделенных на четыре различные группы.

2.1. Международные союзы предпринимателей и профсоюзов

Под этими организациями подразумеваются лишь те из них, которые имеют консультативный статус при Европейском совете. На данный момент со стороны предпринимателей выступают следующие организации: Union of the Confederations of Industry and Employers и International Organisation of Employers. Со стороны профсоюзов выступает European Trade Union Confederation. Эти организации в силу статьи 1в протокола были утверждены в праве на подачу коллективных жалоб вне зависимости от того, являются ли предметом жалобы условия труда или нарушения каких-либо других положений социальной Хартии.

2.2. Международные неправительственные организации (статья 1в)

Прочие международные неправительственные организации допускаются к внесению жалобы лишь в том случае, если они имеют консультативный статус при Европейском совете. Также необходимо, чтобы данные организации находились в списке. Этот список составляется Governmental Committee согласно критериям, установленным комитетом министров (Expandory Report to the additional protocol, European Social Charta - Collected Textes, p 195). В настоящее время в списке находятся такие организации, как Международная комиссия юристов (International Commission of Jurists), Международный совет по благотворительности (International Council of Welfare), Европейская сеть по борьбе с бедностью (European Antipoverty Network) и другие (для сравнения: Social Rights = Human Rights Nr 7, Mai 1998). Срок действительности списка четыре года. Это, однако, не исключает позднейшее присоединение к списку международных неправительственных организаций. Международные неправительственные организации имеют право на подачу жалоб лишь по тем областям, в которых они признаются компетентными (статья 3).

2.3. Национальные организации предпринимателей и профсоюзов (статья 1с)

Нельзя, однако, не принять во внимание, что в различных странах существует множество небольших профсоюзных организаций. Все же одним из решающих критериев их акцептации является их репре-

зентативность. Подобные случаи рассматриваются отдельно комитетом независимых экспертов.

2.4. Прочие национальные внеправительственные организации (статья 2)

Национальные внеправительственные организации отличные от профсоюзов и организаций предпринимателей являются допущенными к подаче коллективных жалоб в том случае, если соответствующее государство признало за ними это право и если эти организации являются репрезентативными.

Однако и здесь возникают некоторые сложности: по каким критериям комитет независимых экспертов должен определять их репрезентативность (R. Birk, *The collective complaint: A new procedure in the European Social Charta*, 1998, 266 ff)? Хартия и протокол не содержат никаких комментариев на этот счет.

3. Делопроизводство комитета независимых экспертов

3.1. Проверка допустимости (Admissability)

Как уже было сказано, дополнительный протокол не содержит практически никаких конкретных положений относительно того, какие организации могут считаться репрезентативными и какие организации обладают достаточной степенью компетенции в области, подлежащей поданой жалобе. Решение этих вопросов является первоочередной задачей комитета независимых экспертов. При решении этих задач стране, против которой выдвинута жалоба, предоставляется право на высказывание своего мнения.

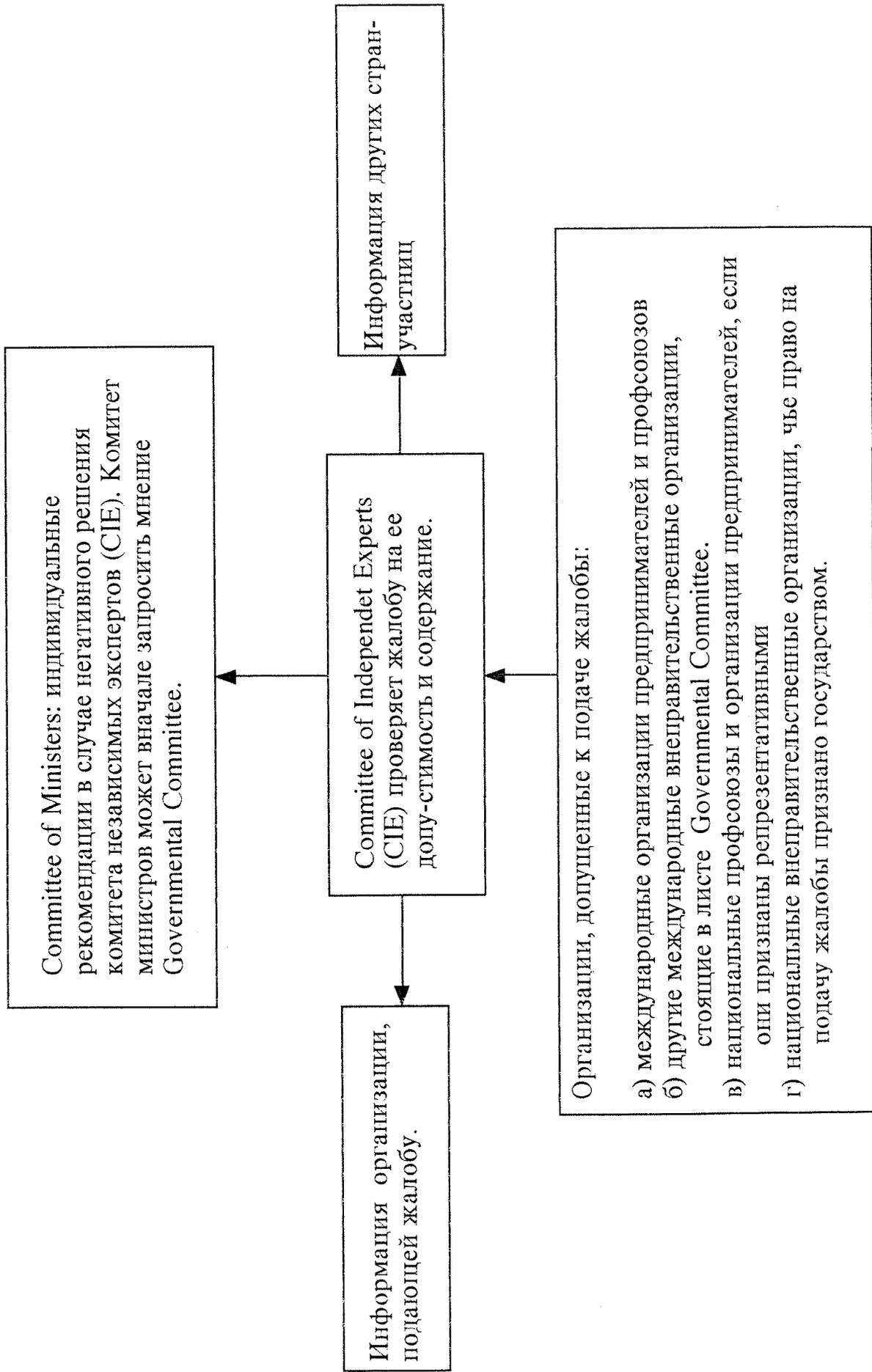
3.2. Проверка содержания

В случае, если была допущена подача жалобы, об этом информируются все страны-участницы договора. Однако лишь те страны, которые ратифицировали протокол допускаются к участию в прениях по поводу поданой жалобы. Комитет независимых экспертов имеет право созвать совещание для установления более точного юридического состава и фактического обстоятельства дела, если сочтет это необходимым или в случае, если одна из сторон процесса будет на этом настаивать. После проверки жалобы составляется соответствующий доклад (Conclusion). Этот доклад предоставляется стороне, вносящей жалобу, странам-участницам договора, комитету министров и парламентскому собранию.

4. Решения комитета министров

Как и в системе докладов, здесь последнее слово остается за комитетом министров. В случае, если заключение комитета независимых

КОЛЛЕКТИВНАЯ ЖАЛОБА (дополнительный протокол 1995 г.)



СИСТЕМА ДОКЛАДОВ

