

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Г. Г. Шинкарецкая

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Аннотация. Европейский союз (ЕС) действует от имени государств-членов, и если эти действия нарушают Европейскую конвенцию по правам человека (ЕКПЧ), может ли ЕС нести ответственность за это нарушение? Тенденции показывают, что для такой ответственности необходимо присоединение Союза к ЕКПЧ.

Ключевые слова: международное право, европейское право, европейский союз, международные организации, международное право прав человека, европейская конвенция по правам человека, суд европейского союза, европейский суд по правам человека, нарушения прав человека, от имени государств-членов.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод применяется к государствам, и Европейский суд по правам человека может принимать к рассмотрению лишь те иски, которые основаны на действиях органов или институтов, действующих от имени государства, являющегося участником Конвенции.

Встает вопрос: может ли Европейский союз стать участником Конвенции? Пока ни одна международная организация в ней не участвует. Однако любая международная организация действует от имени государств, и ее действия могут явиться нарушением Европейской конвенции. Неоднократно предпринимавшиеся попытки подать иск против государства, участвующего в Европейской конвенции в отношении тех его действий, которые представляются на первый взгляд действиями международной организации, были безуспешны.

Хотя Европейский суд по правам человека сумел избежать прямого заявления о том, что правосубъектность международной организации существует отдельно от правосубъектности государств-членов, Европейская комиссия решила, что ЕСПЧ не вправе выносить суждения о действиях институтов и органов тогдашнего Европейского сообщества, а значит, и нынешнего Европейского союза, поскольку сообщества как

таковые не являются участниками Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹. Тем не менее, в 1975г. Комиссия решила, что государства-члены несут ответственность за такие действия их национальных институтов, которые представляют собой нарушение Конвенции, независимо от того, порожден ли вменяемый акт национальным правом или исполнением международного обязательства². ЕСПЧ проявляет широкий подход к вопросу об ответственности государств по обязательствам в рамках Европейской конвенции по правам человека, который демонстрируется его развитием концепции юрисдикции, зафиксированной в ст. 1 Конвенции³; однако он не применил эту концепцию к рассмотрению действий международных организаций. Так, например, Суд не изменяет своего мнения относительно ответственности Турции за образ действий так

¹ CFDT v European Communities, App No 8030/77, decision of 10 July 1978 (1978) 13 DR 231, and D v European Communities, App No 13539/88, decision of 19 January 1989.

² Ilse Heyss v United Kingdom, App No 6231/73, decision of 28 May 1975 (1975) 2 DR 72.

³ «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции». Это значит, что ответственными лицами по Конвенции являются государства.

называемой Турецкой республики Северного Кипра⁴. Однако в решении по делу *Bankovic*⁵ Суд отказался признать наличие юрисдикционной связи между отвечающим государством и воздушными ударами, нанесенными авиацией стран НАТО, хотя для ЕСПЧ важным юридическим фактом было то, что Федеративная Республика Югославия не была участником Европейской конвенции. Эта Конвенция, по мнению Суда, была действующей частью «юридического пространства»⁶ договаривающихся государств⁷.

В 1990 г. Комиссия прибегла к понятию «эквивалентной защиты» и использовала его, чтобы утверждать о защите основных прав человека как неотъемлемого элемента действий международной организации, в которых участвует договаривающееся государство. В решении по делу *M & Co*⁸ компания была присуждена к штрафу за нарушение правил конкуренции Сообщества, после того, как Комиссия пришла к выводу о наличии постоянных целенаправленных усилий, устремленных к прекращению импорта из Германии во Францию. Компания стремилась добиться отмены Судом Европейского сообщества решения Комиссии о наложении на нее штрафа. Одним из выдвигавшихся ею аргументов в пользу отмены штрафа была жалоба на то, что предусмотренные статьей 6 Европейской конвенции гарантии⁹ не были даже упомянуты в материалах Комиссии по данному делу. Суд ЕС пришел к выводу о том, что Комиссия – это не суд, о котором говорится в

ст. Конвенции, но что некоторые процессуальные гарантии - неотъемлемая часть коммунитарного права. Решение Комиссии было отменено в определенной части, и штраф, наложенный Комиссией, был заменен меньшим по размеру¹⁰. Затем компания предприняла некоторые усилия к тому, чтобы предотвратить исполнение соответствующих штрафных санкций на территории Германии. Эти усилия не увенчались успехом, и компания обратилась в Европейский суд по правам человека с жалобой на нарушение ст. Европейской конвенции по правам человека.

Суть жалобы изложена в решении Комиссии: «Уполномоченное должностное лицо (министр), прежде чем выдать предписание об исполнении, должно удостовериться, что решение Суда ЕС было вынесено в ходе процесса, в котором соблюдены все гарантии, предусмотренные статьей 6 Европейской конвенции. Поскольку данное условие выдачи предписания не было выполнено, как утверждает компания-истец, это является нарушением соответствующих положений и стало основанием для обжалования»¹¹.

Комиссия, ссылаясь на свои более ранние решения, заявила, что передача государством полномочий иному субъекту в соответствии с международным соглашением не всегда освобождает его от ответственности за нарушение Конвенции, возникающей вследствие осуществления переданных полномочий. Комиссия сделала ключевой вывод: «Передача полномочий международной организации не является несовместимой с положениями Европейской конвенции, при условии, что основные права человека получают в рамках этой организации надлежащую защиту»¹². Далее Комиссия установила, что правопорядок, создаваемый коммунитарным правом (правом Сообщества), действительно предусматривает защиту основных прав человека, несмотря на отсутствие перечисления таких прав в Договоре об учреждении Европейской экономической общности. Вывод Комиссии состоит в следующем: Суд ЕС подчеркнул, что право

⁴ См. *Loizidou v Cyprus (Preliminary Objections)*, App No 15319/89, judgment of 23 March 1995 (1995) 20 EHRR 99, and *Cyprus v Turkey*, App No 25781/94, judgment of 10 May 2001 (2001) 35 EHRR 731.

⁵ *Bankovic and Others v Belgium and 16 other Contracting States*, App No 52207/99, admissibility decision of 12 December 2001.

⁶ «Espace juridique».

⁷ Ibid, para 80 of the decision.

⁸ *M & Co v Federal Republic of Germany*, App No 13258/87, decision of 9 February 1990 (1990) 64 DR 138.

⁹ Ст. 6 называется «Право на справедливое судебное разбирательство», и в тексте статьи нет указания на то, что она не может применяться к юридическим лицам. В п. 1 сказано: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

¹⁰ *Joined Cases 100–103/80 SA Musique Diffusion Française and Others v Commission* [1983] ECR 1825.

¹¹ *M & Co v Federal Republic of Germany*, App No 13258/87, decision of 9 February 1990 (1990) 64 DR 138, 143.

¹² Ibid

быть выслушанным в справедливом судебном разбирательстве – это фундаментальный принцип коммунитарного права; право Сообщества содержит все критерии, необходимые не только для оценки, но и, если необходимо, для удовлетворения жалобы компании на то, что ее право на справедливое разбирательство было нарушено; однако, Комиссия пришла к выводу о том, что жалоба не была достаточно обоснована.

Комиссия также учла тот факт, что самой идее передачи полномочий от государства международной организации противоречило бы возложение, в каждом отдельном случае, когда требуется выдать предписание на исполнение приговора Европейского суда по правам человека на государство ответственности за определение того, была ли соблюдена ст. Конвенции в ходе соответствующего разбирательства¹³.

Обращение компании было найдено не отвечающим положениям Европейской конвенции *ratione materiae* и потому неприемлемым.

В 1994г. Комиссия, рассматривая вопрос о юридической силе положений Европейской патентной Конвенции, решила, что передача полномочий договаривающимся государствами международной организации совместимо с положениями Европейской конвенции по правам человека при условии, что основным правам человека предоставляется в рамках этой организации надлежащая защита¹⁴.

Здесь следует обратить внимание на решение Европейского суда по правам человека, принятое в 1998г., относительно сроков рассмотрения дел в национальных судах. ЕСПЧ тогда решил, что время, отведенное для вынесения предварительного решения в национальном суде, не входит в расчет времени для определения того, принято ли основное решение в пределах разумного срока: 95 дней.

С другой стороны, Суд ЕС вынес преюдициальное постановление по одному из приговоров районного Суда Афин, переданное ему 3 августа 1993г., только 12 марта 1996г. Это означает, что разбирательство заняло 2 года, 7 месяцев и 9 дней, что объясняется некоторыми остановками в ходе процесса. Однако Суд, оценивая продолжительность

процесса, не стал принимать эти остановки во внимание, ссылаясь на ст. 177 Договора о ЕЭС¹⁵, а также на то, что эти остановки составляют часть процесса по смыслу этой статьи¹⁶. Авторы, уделявшие внимание этой проблеме, считают, что ЕСПЧ не стал принимать остановки во внимание «из уважения к Суду ЕС»¹⁷. В ответ на такое почтительное отношение Суд ЕС стал чаще ссылаться на Европейскую конвенцию в своих решениях¹⁸, а в одном из приговоров признался даже, что не всегда правильно толковал положения Европейской конвенции. Так, в решении по делу *Roquette Frères*¹⁹ Суд ЕС прямо заявил, что в одном из ранее решенных дел - *Hoechst* – ошибочно толковал ст. 8 Конвенции²⁰.

ЕСПЧ в своих решениях касался также деятельности других институтов ЕС. В частности, он уделил внимание Европейскому парламенту в плане применения ст. 3 Протокола №1 к Европейской конвенции по правам человека²¹ в решении по делу *Matthews*²². Истец был британским подданным и имел постоянное проживание в Гибралтаре, который явля-

¹⁵ Суд обращал внимание на обязательность принятия преюдициального постановления, о которой в ст. 177 сказано: «Если один из этих вопросов возникает в деле, находящемся на рассмотрении в судебной инстанции какого-либо из государств-членов, решения которой в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию, то в этом случае обращение данной судебной инстанции в Суд Сообщества является обязательным».

¹⁶ *Pafitis v Greece*, App No 20323/92 (1999) 27 EHRR 566, para 95 of the judgment.

¹⁷ Tizzano A. The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights// Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs. Arnall A., Eeckhout P., Tridimas T. (Editors), 2008. P.142.

¹⁸ См.: например: Case 36/75 Rutili [1975] ECR 1219; Case 222/84 Johnston [1986] ECR 1651; Case C-13/94 P & S [1996] ECR I-2143; Case C-109/01 Akrich [2003] ECR I-9607; and Case C-112/00 Schmidberger [2003] ECR I-5659.

¹⁹ Case C-94/00 *Roquette Frères SA* [2002] ECR I-9011, para 29 of the judgment.

²⁰ *Joined Cases 46/87 and 227/88 Hoechst AG v Commission* [1989] ECR 2859.

²¹ Данная статья касается права на свободные выборы и гласит следующее: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

²² *Matthews v United Kingdom*, App No 24833/94, judgment of 18 February 1999 (1999) 28 EHRR 361.

¹³ *ibid*

¹⁴ *Heinze v Contracting Parties who are also Parties to the European Patent Convention*, App No 12090/92, decision of 10 January 1994 (1994) 76A DR 125; (1994) 18 EHRR CD168.

ется зависимой территорией Великобритании со своим собственным законодательным органом. Договор о Европейском экономическом сообществе применим к Гибралтару, хотя некоторые части Договора исключены из применения в отношении Гибралтара в соответствии с положениями Договора о присоединении Гибралтара к ЕЭС. Выборы в Европейский парламент регулируются Актом относительно выборов представителей в Европейский парламент путем всеобщего голосования от 20 сентября 1976г.; этот Акт был подписан министрами иностранных дел государств-членов ЕЭС и составляет приложение к Решению Совета 76/787²³. Акт устанавливает, что выборы проводятся на территории Соединенного королевства, но ничего не говорит о Гибралтаре. ЕСПЧ отверг аргумент Великобритании о том, что к выборам в Европейский парламент неприменимы положения ст. 3 Протокола №1, на том основании, что этот парламент – не национальный орган представительства какого-либо государства, а наднациональный институт. Британское правительство также утверждало, что Европейский парламент не обладает всеми атрибутами законодательного органа, а именно: у него нет полномочий формулировать и принимать законодательство.

Проанализировав полномочия Европейского парламента и правомерность распространения их на Гибралтар, ЕСПЧ пришел к выводу о том, что для целей ст. 3 Протокола №1 Европейский парламент составляет «часть законодательной власти Гибралтара»²⁴. На основании этого решения в преддверии выборов в Европейский парламент 2004г. Гибралтар был присоединен к округу, в котором прежде числился один только Корнуолл²⁵.

В другом деле, *Bosphorus Airways*, стоял вопрос об исполнении в Ирландии Постановления ЕС относительно имплементации решения Совета Безопасности ООН о введении санкций против

Сербии и Черногории. Два самолета, принадлежавшие Югославской авиакомпании были отданы в лизинг турецкой компании *Bosphorus Airways*. На самом деле данной компании принадлежало два самолета, оба по договору лизинга. Договоры лизинга были заключены до того, как Совет Безопасности вынес свою резолюцию о санкциях. Один из самолетов был арестован 28 мая 1993 г. прямо перед взлетом. Это привело к тому, что турецкие власти арестовали второй самолет и отозвали лицензию на коммерческую деятельность компании, поскольку турецкое законодательство разрешает деятельность тех компаний, у которых эксплуатируется по крайней мере два воздушных судна.

Вскоре после этого Суд первой инстанции Ирландии вынес два постановления, которые отменяли ордера на арест самолетов. Первое постановление содержало обращение к Верховному суду и с предложением о передаче дела Суду ЕС для вынесения преюдициального постановления. Суд ЕС, в свою очередь, решил, что вмешательство в право собственности компании *Bosphorus Airways* оправдывается директивой ЕС²⁶. На основе этого преюдициального постановления Суд первой инстанции Ирландии нашел арест самолетов правомерным и основанным на положениях директивы ЕС. Тогда компания *Bosphorus Airways* обратилась за восстановлением своих прав по Европейской конвенции о защите прав человека, обжалуя неправомерное нанесение ущерба своим имущественным правам. Европейская комиссия вступила в дело в качестве третьей стороны.

ЕСПЧ характеризовал ответственность Ирландии за арест самолетов примерно следующим образом: Суд признает, что оспариваемый акт вмешательства в права собственности был не результатом осуществления дискреционных полномочий ирландских властей, ни по коммунитарному, ни по ирландскому праву, а был актом имплементации Ирландией ее юридических обязательств, вытекающих из права ЕС.

Такой вывод опирался на три основания. Во-первых, директива требовала от Ирландии действовать именно таким образом, как она действо-

²³ Council Decision 76/787/1976, IJ L278/5.

²⁴ *Matthews v United Kingdom*, App No 24833/94, judgment of 18 February 1999 (1999) 28 EHRR 361, para 54 of the judgment.

²⁵ См.: Costello C. *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights: fundamental rights and blurred boundaries in Europe*//(2006) 6 HRLRev 87.

²⁶ Case C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications and Others* [1996] ECR I-3953.

вала. Во-вторых, Ирландия была обязана, в силу принципа лояльного сотрудничества, зафиксированного в ст. 11 Договора о Европейском союзе²⁷, провести процедуру апелляции на решение Суда первой инстанции в Верховный суд. В-третьих, Верховный суд был обязан передать дело Суду ЕС по ст. 234 Договора о ЕЭС²⁸ и обязан выполнить вынесенное преюдициальное постановление, которое не дает национальным судам никакой свободы усмотрения, поэтому единственный вывод, к которому мог прийти национальный суд – что Директива 990/93 применима к случаю с самолетами. Очень важно то, что ЕСПЧ подчеркнул, что государство несет полную ответственность по Европейской конвенции о защите прав человека за все акты, совершаемые не на основе его международных обязательств, и разъяснил свои предыдущие постановления, касающиеся ответственности государств-членов ЕС, квалифицируя их как примеры действия этого принципа.

Ключевым положением решения Большой палаты относительно совместимости с Европейской конвенцией можно считать следующее: устанавливая ту степень, в какой действия государства могут быть оправданы ссылками на обязательства, вытекающие из его членства в международной организации, которой оно передало часть своего суверенитета, Суд признает, что полное освобождение государства от его конвенционных обязательств в тех сферах, которые подпадают под действие передачи суверенитета, было бы несовместимо с объектом и целями Конвенции: гарантии, предоставляемые Конвенцией, могут быть произвольно ограничены или совсем отменены, лишая их таким образом обязательного характера и подрывая их практическую направленность. Презюмируется, что государство сохраняет за собой ответственность, возлагаемую на него Конвенцией, в отношении обязательств,

²⁷ В данной статье говорится, в частности: «Государства-члены воздерживаются от любого действия, противоречащего интересам Союза или может, вероятно, нанести вред его эффективности как единого целого в международных отношениях».

²⁸ В данной статье сказано, в частности: «В той степени, в какой эти соглашения несовместимы с настоящим Договором, заинтересованное государство-член или государства-члены используют все подходящие меры для того, чтобы устранить возникшее несоответствие».

возникающих вследствие вступления Конвенции в силу.

По мнению Суда, действия государства, совершенные в целях имплементации таких юридических обязательств, оправданы настолько, насколько соответствующая организация нацелена на защиту основных прав человека в том, что касается материально-правовых гарантий и механизмов, обеспечивающих их соблюдение, по крайней мере, в тех же масштабах, что и предусмотренные Европейской конвенцией по правам человека. То есть, предусмотренные меры должны быть сравнимыми, а не идентичными, так как идентичные меры могут нанести ущерб интересам международного сотрудничества. Впрочем, меры, расцениваемые как эквивалентные или сравнимые в один момент времени, могут получить совсем другие характеристики с течением времени.

Если такая сравнимая с Конвенцией защита прав человека предоставляется международной организацией, это значит, что государство-член организации не уклонилось от требований Конвенции, даже когда не делало ничего иного, как исполняло свои обязательства, вытекающие из членства в международной организации. Однако любое такое предположение может быть опровергнуто, если в каких-либо конкретных обстоятельствах становится ясно, что защита прав, предусмотренных Конвенцией, совершенно недостаточна. В таком случае интересы международного сотрудничества будут перевешены значением Конвенции как «конституционного инструмента европейского правопорядка» в сфере прав человека²⁹.

Данная позиция ЕСПЧ в литературе расценивается как самая выразительная поддержка принципа эквивалентной защиты прав человека³⁰. Большая палата пошла еще дальше, установив, что системы защиты прав человека по коммунистическому праву и по Европейской конвенции эквивалентны. Поэтому можно считать обязательства государств по Конвенции выполненными.

Эта презумпция выполнения обязательства была применена в приведенном выше деле и в

²⁹ См. *Loizidou v Turkey* (preliminary objections), judgment of 23 March 1995, Series A no 310, § 75).

³⁰ Tizzano A. *Op.cit.*, p. 144.

ходе рассмотрения дела в Суде не была опровергнута. Правда, Ч.Костелло считает слишком жестким требование того, чтобы «эквивалентная защита» была продемонстрирована «явно и однозначно»³¹. По его мнению, трудно понять, почему данная презумпция может быть признана только на таком высоком уровне³². Что касается существа дела, ЕСПЧ решил, что вмешательство в права собственности владельцев самолетов оправдано с учетом ограничений, налагаемых ст. 1 Протокола 1³³.

Наличие преюдициального постановления, вынесенного Судом ЕС, сыграло значительную роль в принятии Европейским судом по правам человека решения о презумпции исполнения обязательства в данном деле. Значит, любое государство – член ЕС, предпринимая такие действия, которые предписываются, или если считается, что предписываются коммунитарным правом, и которые могут быть оспорены с точки зрения обеспечения прав человека, должно проработать аргументацию для любого разбирательства в его национальном суде, так, чтобы можно было ссылаться на Суд ЕС для утверждения об отсутствии им нарушения Конвенции о правах человека.

Это значит также, что в тех случаях, когда невозможно сделать отсылку к Суду ЕС, или когда есть такая возможность, но она сильно ограничена, коммунитарное право не сможет предоставить эквивалентную защиту. Подобные ситуации могут появиться в отношении Главы IV Договора ЕЭС относительно виз, иммиграции и других сфер, затрагивающих свободное передвижение людей.

В более широком контексте права Европейского союза отсутствие способности принимать решения в сферах общей внешней политики и поли-

тики безопасности, или относительно сотрудничества в уголовном правосудии, также подвергает Союз опасности дефицита защиты прав человека. Отметим также, что, как стало ясно из решения по делу *Matthews*, если невозможность обеспечить права человека по Европейской конвенции есть следствие первичного права ЕС, нет шансов на судебный пересмотр Судом ЕС.

В связи со всем этим встает вопрос о необходимости и возможности присоединения ЕС к Европейской конвенции о правах человека. В 1977г. политическими институтами Сообществ была принята Совместная декларация³⁴, в которой говорилось о важности основных права как части общих принципов права, признанных сообществами, и отмечалась ключевая роль, которую играет в международных отношениях Европейская конвенция.

В ходе работы Конвента по подготовке Конституции ЕС, а затем Лиссабонского договора, было распространено мнение о том, что многие проблемы были бы решены, если бы Европейский союз присоединился к Европейской конвенции о защите прав человека. Решения Суда ЕС и отсутствие перечня основных прав послужили причиной того, что возникли предложения относительно присоединения Союза к Конвенции и подчинения его юрисдикции ЕСПЧ как наднациональной организации. В 1979г. Комиссия предложила, чтобы такое присоединение было осуществлено Сообществами³⁵. Еще раз также же предложение было сделано в 1989г.³⁶

Совет Европейского союза в ответ на эти предложения обратился к Суду ЕС, который вынес решение о том, что «в соответствии с современным коммунитарным правом, Сообщество не обладает компетенцией на присоединение к Европейской конвенции»³⁷.

Некоторые государства-члены утверждали, что Сообщество как раз обладает такой компетенцией, потому что защита прав человека стала одним из общих принципов права. Эта позиция государств-членов отражена в аргументации Суда, однако

³¹ Напомним, что такое требование содержится в п.156 решения, процитированного выше.

³² С Costello. Op.cit., p.102.

³³ «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов».

³⁴ 33 Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission of 5 April 1977 [1977] OJ C103/1.

³⁵ Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights' (1979) EC Bull Supp 2/79.

³⁶ Press Release IP(90) 892 of 31 October 1990.

³⁷ Opinion 2/94 on accession by the Community to the European Convention on Human Rights [1996] ECR I-1759.

присоединение, по его мнению, потребовало бы интеграции (объединения) двух разных правовых систем, гарантирующих защиту прав человека. Такие потенциальные изменения имели бы конституционное значение, а потому выходили бы за рамки ст. 235³⁸ и могли бы быть осуществлены только после внесения изменений в Договор ЕЭС. Этот ответ Суда оценивается в литературе как весьма профессиональный и точный³⁹. На самом деле решение Суда нацелено на полное сохранение полномочий Союза на защиту прав человека путем применения общих принципов права: нет никаких сомнений в том, что объединение двух систем – весьма сложное мероприятие⁴⁰.

Но проблема не исчезла и даже стала острее после торжественного провозглашения Хартии основных прав человека, принятой Европейским союзом на Ниццкой конференции Совета 7 декабря 2000г.⁴¹

Следует отметить, правда, что Суд ЕС в первый раз сослался на Хартию лишь в июне 2006г., хотя до этого на Хартию неоднократно ссылались Генеральный адвокат и Суд первой инстанции. Суд ЕС прибег к ссылке на Хартию в решении по делу, в котором Европейский парламент оспорил соответствие директивы 2003/86 о праве на воссоеди-

нение семьи⁴² требованиям ст. 8-14⁴³ Европейской Конвенции⁴⁴.

Суд истолковал положения Хартии следующим образом: «Хартия была торжественно провозглашена Парламентом, Советом и Комиссией в Ницце 7 декабря 2000г. Хотя Хартия не является юридически обязывающим документом, однако законодательные институты Сообщества признали ее важное значение, заявив во втором абзаце преамбулы, предшествующей директиве, что директива принимается во исполнение принципов, зафиксированных не только в ст. 8 Европейской конвенции по правам человека, но также и в Хартии. Более того, главная цель Хартии, как это очевидно следует из ее преамбулы, - подтвердить существование прав, основанных на конституционных традициях и на международных обязательствах, общих для государств - членов ЕС, закрепленных в Договоре о Европейском союзе, Договоре о Сообществах, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Социальной хартии, принятой Сообществом и Советом Европы, а также юриспруденцией Суда ЕС и Европейского суда по правам человека»⁴⁵. Таким образом, Суд считает, что идейным источником Хартии Европейского союза послужили Европейская конвенция по правам человека и конституционные традиции государств-членов ЕС, и именно на этом основано содержание основных прав человека, защищаемых Союзом.

Как уже упоминалось, Хартия была включена в проект Конституционного договора, подписанного в Риме 29 октября 2004 г. в качестве его Части II⁴⁶. В ст. I-9(2) было предусмотрено, что Союз должен присоединиться к Конвенции.

Специально для того, чтобы дать Европейскому союзу правовые основания для присоединения к

³⁸ «Если в ходе функционирования общего рынка возникает необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, принимает надлежащие меры на основе единогласия».

³⁹ S O'Leary, 'Accession by the European Community to the European Convention on Human Rights – The Opinion of the ECJ' [1996] EHRLR 362.

⁴⁰ Именно на этом сделан упор в выводах рабочей группы по вопросу о присоединении Европейского союза к Европейской конвенции по правам человека. См.: Study of the Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights. Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting 25–8 June 2002, DG-II(2002)006 (CDDH(2002)010 Addendum 2).

⁴¹ См.: Búrca G. de. The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights' (2001) 26 ELRev 126.

⁴² Directive 2003/86 on the right to family reunification [2003] OJ L251/12.

⁴³ Ст. 8 «Право на уважение частной и семейной жизни»; ст. 9 «Свобода мысли, совести и религии»; ст. 10 «Свобода выражения мнения»; ст. 11 «Свобода собраний и объединений»; ст. 12 «Право на вступление в брак»; ст. 13 «Право на эффективное средство правовой защиты»; ст. 14 «Запрещение дискриминации».

⁴⁴ Case C-540/03 European Parliament v Council [2006] ECR I-5769.

⁴⁵ Case C-540/03 European Parliament v Council [2006] ECR I-5769, para 38 of the judgment.

⁴⁶ [2004] OJ C310/1.

Совету Европы, в Протоколе №14 к Европейской конвенции было предусмотрено (ст. 17), что в статью 59 вносится следующее изменение: «Европейский союз может присоединиться к Конвенции». Это положение содержится в пункте 2, добавленном к ст. 59 Конвенции.

Конституционный договор, как известно, не был одобрен народами Европы, и на его месте сформирован так называемый Лиссабонский договор.

Попытаемся теперь оценить возможность присоединения ЕС к Совету Европы, что, в принципе, уравнило бы обязательства России и Союза в области прав человека.

Учитывая, что Европейский союз постоянно позиционирует себя как институт защиты прав человека, логично было бы, чтобы он вошел в число участников Европейской системы защиты прав человека, которая признается «частью культурного самоопределения Европейской цивилизации»⁴⁷. Два известных специалиста по европейскому праву отмечают: «По мере развития Совета Европы, по мере включения в Совет Европы и принятия Европейской конвенции по правам человека новых стран, несущих с собой новые правовые традиции и понятия, голос Сообществ не будет звучать теперь уже так отчетливо в системе Европейской конвенции, хотя именно Сообщества могли бы озвучить опыт и чувствительные места своих членов, для того чтобы правильно формировать возникающую систему юриспруденции и политических, лежащих вне права действий институтов Европейской конвенции. Именно поэтому присоединение остается насущной и важной целью»⁴⁸.

Кроме того, готовность Союза подчинить себя решениям Европейского суда по правам человека ясно продемонстрировала бы искреннюю озабоченность защитой прав человека в Европе и укрепила бы статус Европейской конвенции как конституционного инструмента, лежащего в основе европейского правопорядка⁴⁹.

Основные ценности Европейского союза были сформулированы в проекте Конституционного договора и теперь вошли в ст. 2 консолидированного текста Договора о Европейском союзе, прибавленную Лиссабонским договором: «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, господства права, а также уважения прав человека, в том числе прав личности, принадлежащих к меньшинствам». Эти ценности разделяются всеми государствами-членами и поддерживаются в их общественном устройстве, где превалируют плюрализм, недискриминация, терпимость, правосудие, солидарность и равенство мужчин и женщин».

С практической точки зрения, для того, чтобы дать возможность Европейскому суду по правам человека осуществлять свои функции в отношении Европейского союза, должны быть решены некоторые вопросы, и возможно, внесены необходимые изменения в отношении между ЕС и Советом Европы. Например, пока еще даже неясно, необходимо ли ЕС сделаться участником Статута ЕСПЧ, отдельно от государств - членов, уже принявших на себя обязательства по Статуту. В Докладе упомянутой выше рабочей группы говорилось, что внесение таких изменений не составит большой проблемы.

Гораздо больше проблем может составить, и об этом уже писалось в российской литературе⁵⁰, потенциальная конкуренция между Судом ЕС и ЕСПЧ. Эти суды стоят примерно на одном уровне по положению в международном праве и по обязательствам государств, и каждый из них будет стремиться сохранить свое положение, что совершенно правильно, поскольку они не могут выходить за рамки компетенции и сферы деятельности, определенные для них государствами-участниками соответствующих соглашений.

Кроме того, политические институты Союза, после подписания ими Хартии основных прав, взяли на себя обязательства по соблюдению спис-

⁴⁷ Besson S. The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution // (2006) 6 HRLRev 323.

⁴⁸ Alston P., Weiler J. Op.cit., p. 30-31.

⁴⁹ См. *Loizidou v Cyprus (Preliminary Objections)*, App No 15319/89, judgment of 23 March 1995 (1995) 20 EHRR 99,

para 75 of the judgment.

⁵⁰ Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2009; Кавешников Н. Лиссабонский договор: как меняется Европейский союз http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/lissabonskij_dogovor_kak_menajetsa_jeuropejskij_sojuz_2009-12-22.htm

ка прав, применимых к Союзу; практика показывает, что они учитывают положения Европейской конвенции в ходе утверждения себя в качестве защитников прав человека.

Суд ЕС выработал свой собственный подход к проблеме защиты прав человека в рамках правопорядка ЕС; этот подход диктует уважение к тому важному месту, которое Европейская конвенция занимает в конституционных основах каждого государства-члена; именно она устанавливает основную структуру системы защиты прав человека в каждом государстве.

Однако практически все коммунитарное право имплементируется через действия государств-членов, и эти действия, после исчерпания местных средств правовой защиты, подлежат рассмотрению ЕСПЧ, в том случае, когда то или иное лицо в пределах юрисдикции каждого государства, передает Суду жалобу о нарушении прав, предусмотренных Конвенцией. Если Союз присоединится к Конвенции, неизбежно возникнут проблемы разграничения обязательств Союза и государств. На Европейском союзе будет лежать ответственность за нарушение прав, предусмотренных Европейской конвенцией, произведенных действиями самого Союза. Другими словами, Европейская конвенция будет применима только к тем действиям Союза, которые будут совершаться именно Союзом как таковым, а не к действиям, которые будут совершаться государствами от его имени. Однако может возникнуть ситуация, когда то или иное лицо обжалует двойное нарушение Конвенции – и Союзом, и государством. Перед ЕСПЧ в этом случае встанет сложная задача разграничения между двумя нарушениями и определения того, чье именно действие было истинной причиной нарушения Конвенции. В докладе упоминавшейся выше рабочей группы отмечалось, что перед Союзом в таком случае может встать вопрос о вступлении в дело, в котором рассматривается жалоба на нарушение Конвенции государством, на том основании, что государство действовало от лица Союза.

В докладе рабочей группы содержалось предложение того, чтобы изменения, необходимые для присоединения Союза к Конвенции, были произведены путем принятия протокола или договора о присоединении. С нашей точки зрения, договор

о присоединении предпочтительнее, поскольку он должен будет пройти процедуру ратификации в каждом государстве ЕС, что укрепит его юридическую обязательность, и, кроме того, в его текст могут быть непосредственно включены формулировки изменений, а также технические и административные подробности, как, например, вопрос о порядке выплаты взносов на содержание ЕСПЧ. Однако наличие ст. 17 в Протоколе №14, которая прямо предписывает изменение Конвенции для того, чтобы Союз мог к ней присоединиться, скорее предполагает присоединение путем принятия протокола.

Другие проблемы касаются возможности осуществления Союзом действий по статье 33 Конвенции, которая предусматривает передачу ЕСПЧ споров между государствами⁵¹. Рабочая группа в своем докладе считала неправильным отсутствие в ЕСПЧ судьи от ЕС в случае присоединения Союза к Конвенции и предложила включение в таких случаях в состав Суда судьи *ad hoc*, однако отметила, что это может быть затруднительно, если дел с участием Союза будет много. В такой ситуации, по мнению Рабочей группы, предпочтительно было бы иметь постоянного судью в составе Суда, который бы обладал тем же статусом, что и судьи от государств. Не вызвало одобрения Группы и предложение организации отдельных жюри из судей, представляющих отдельные государства ЕС и судьи от Союза как целого, поскольку это «противоречило бы самой философии системы Конвенции».

Последней по времени возникла идея введения новой процедуры, отличной и от процедуры рассмотрения дел, и от процедуры вынесения консультативного заключения по статье 47 Конвенции⁵².

Идея присоединения ЕС к Европейской конвенции интересна, конечно, сама по себе, однако

⁵¹ В ст. 33 «Межгосударственные дела» сказано: «Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной».

⁵² В данной статье говорится о праве Суда выносить консультативные заключения по просьбе Комитета министров Совета Европы.

она не встретила большого одобрения со стороны государств-членов⁵³.

После изменений, внесенных в учредительные документы ЕС Лиссабонским договором, частью права Союза является Хартия основных прав человека, перечисление прав в которой в основном повторяет Европейскую конвенцию по правам человека, так что теперь присоединение Союза к Европейской конвенции было бы значительно проще. Но многие институты Союза относятся к присоединению скептически и утверждают, что теперь присоединение вовсе не нужно. По их мнению, несоблюдение прав человека на уровне Союза будет подлежать юрисдикции ЕСПЧ лишь в тех случаях, когда истец сможет показать, источником нарушения Европейской конвенции были такие действия государства, которые нарушают право Сообществ или Союза. Эта ситуация изымает из-под юрисдикции ЕСПЧ многие акты Союза. А в тех случаях, когда целью обращения в ЕСПЧ будет отмена какого-либо акта института или органа Союза, ЕСПЧ придется применять тексты учредительных документов ЕС⁵⁴.

Действительно, было бы странно вносить значительные изменения в юрисдикцию ЕСПЧ с целью предоставления ему права рассматривать дела с участием такой сложной наднациональной организации, как Европейский союз. И самое главное – государства-члены относятся к этому без энтузиазма.

Хартия основных прав человека ЕС

В том случае, если Европейский союз не присоединится к Европейской конвенции, это позволит его органам продолжать политику придания приоритета права ЕС над международным правом⁵⁵. Органы ЕС оправдываются тем, что перед ними стоит задача развития и уточнения положений Хартии основных прав. Поэтому остановимся на некоторых характеристиках этой Хартии.

⁵³ См.: Бирюков М.М. Европейский союз, Евроконституция и международное право. М., 2006; Witte B. de. The EU and Human Rights (1999). P. 859, 889–90.

⁵⁴ Alston P. (ed), The EU and Human Rights (1999), P. 3, 31.

⁵⁵ См.: Энтин М.Л. Установление косвенной юрисдикции Суда ЕС над резолюциями Совета Безопасности ООН// Россия и Европейский союз. М., 2011.

Поскольку Хартия стала одним из основных документов ЕС в период разработки Конституционного договора, отметим, что задача, поставленная перед его разработчиками Кёльнским саммитом, указывал на то, что когда Хартия будет принята Конвентом, Европейский совет должен будет принять решение о том, каким образом она должна стать частью учредительных договоров, и следует ее включать в эти договоры в принципе. Если она будет включена, то может оказать большое влияние на все право ЕС. Именно поэтому некоторые государства, как, например, Великобритания, резко возражали против придания Хартии обязательной юридической силы. В конце концов в Кёльнский мандат было включено половинчатое решение: Хартию следует проектировать так, чтобы она могла обрести обязательный характер на определенном этапе развития ЕС. Поэтому на промежуточном саммите Европейского совета в Биаррице (13-14 октября 2000 г.) проект Хартии был одобрен без значительных изменений. Межправительственная конференция по пересмотру учредительных договоров, которая в то же время работала в Ницце, вообще не обсуждала вопрос о включении Хартии в договоры. Не стала конференция учитывать и предложение Европейского парламента о внесении изменений в ст. 6.2 Договора о Европейском союзе. Тем не менее, вследствие обязательств, взятых в Декларации №23, приложенной к Заключительному акту Ниццкой конференции, одним из ключевых пунктов будущего Европейского союза было определение статуса Хартии, а также вопрос о возможном присоединении ЕС к Европейской конвенции.

В действующем ныне варианте Договора о Европейском союзе Хартии как будто придан обязательный характер. В пункте 1 статьи 6 прямо сказано: «Союз признает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии основных прав человека Европейского союза от 7 декабря 2000 г., как это было установлено в Страсбурге 12 декабря 2007 г, и Хартия обладает той же юридической силой, что и Договоры».

Однако не менее важное положение включено во второй абзац той же статьи: «Положения Хартии ни в каком случае не выходят за рамки компетенции Союза, как она установлена в Договорах». И далее сказано: «Права, свободы и принципы, изложенные в Хартии, должны тол-

коваться в соответствии с общими положениями Главы V Хартии относительно ее толкования и применения и с должным учетом соответствующих разъяснений, имеющих в Хартии, где указаны источники этих положений».

Пункт 2 той же статьи 6 предусматривает, однако, что Союз должен присоединиться к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, и это присоединение не должно затрагивать компетенций Союза, как они определены в Договорах.

Таким образом, первые два пункта статьи 6 в полной мере сохраняют все те противоречия, о которых говорилось выше. Правда, в пункте 3 сделана попытка найти выход: «Основные права, гарантируемые Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и основанные на конституционных традициях, общих для государств-членов, составляют общие принципы права Союза».

Сомнительно, чтобы это положение об общих

принципах сделало возможным беспрепятственное сотрудничество ЕС с Россией в области прав человека. Такая позиция ЕС сильно напоминает позицию США, которые, не принимая в ряде случаев общепризнанные международные договоры, ссылаются на то, что в них зафиксированы общие принципы права. Это дает США возможность применять международные договоры выборочно, на том основании, что, согласно Конституции США, в их внутреннее право беспрепятственно входят именно нормы обычного права.

С другой стороны, неопределенность правового регулирования, зафиксированная в статье 6 Консолидированного Договора о Европейском союзе, создает новые задачи для ее партнеров, в том числе для Российской Федерации. Если Европейский союз будет развивать эти положения волонтаристски, без учета интересов и позиций своих партнеров, это нанесет неизбежный ущерб как отношениям между нашей страной и ЕС, так и всему прогрессивному развитию международного права.

Библиография

1. Alston P. (ed), *The EU and Human Rights* (1999)
2. Besson S. The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution// (2006) 6 HRLRev 323.
3. Costello C. The *Bosphorus* ruling of the European Court of Human Rights: fundamental rights and blurred boundaries in Europe// (2006) 6 HRLRev 87.
4. Tizzano A. The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights// Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs. Arnall A., Eeckhout P., Tridimas T. (Editors), 2008. P.142.

References (transliteration)

1. Alston P. (ed), *The EU and Human Rights* (1999)
2. Besson S. The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution// (2006) 6 HRLRev 323.
3. Costello C. The *Bosphorus* ruling of the European Court of Human Rights: fundamental rights and blurred boundaries in Europe// (2006) 6 HRLRev 87.
4. Tizzano A. The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights// Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs. Arnall A., Eeckhout P., Tridimas T. (Editors), 2008. R.142.