

**ЮРИДИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ ПРИЄДНАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ Й ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

Досліджуються основні проблемні моменти приєднання Євросоюзу до конвенції з прав людини, аналізується проект договору про приєднання, який передбачає ряд змін до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що дозволять підготувати фактичну участь ЄС в основному європейському правозахисному механізмі, що забезпечується Європейським судом з прав людини.

Ключові слова: захист прав людини, Європейський Союз, Рада Європи, механізм співвідповідача, Суд ЄС, Європейський суд з прав людини.

Постановка проблеми. Розробка юридичних інструментів приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – конвенції з прав людини) актуальне питання останніх років у рамках ЄС і Ради Європи. Незважаючи на те, що Європейський Союз уже наділений міжнародною правосуб'єктністю та взяв на себе зобов'язання приєднатися до конвенції з прав людини, залишається актуальним питання аналізу необхідних змін як до конвенції, так і до джерел права Євросоюзу, які б дозволили фактично реалізувати це приєднання.

Ступінь наукової розробки проблеми. Значена проблематика не могла не привернути увагу юридичної науки, особливо дослідників міжнародного та європейського права, серед яких: М. Ентін, С. Кашкін, В. Муравйов, О. Святун. Звичайно ж, найбільше наукових розробок у цьому напрямі проводиться науковцями державучасниць Європейського Союзу, проте це питання не може не цікавити й вітчизняних дослідників європейського права, оскільки Україна є учасником конвенції з прав людини та членом Ради Європи, в рамках якої й функціонує механізм захисту прав людини й основоположних свобод, що гарантуються конвенцією.

Метою даної публікації є аналіз проекту договору про приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод.

Виклад основного матеріалу. Європейські співтовариства, на базі яких заснований Європейський Союз, створювалися з метою розв'язання певних секторальних економічних проблем. Питання захисту прав людини в чистому їх вигляді в рамках ЄС на початкових етапах його розбудови особливо не поставало, проте в установчих договорах держави-учасниці закріпили, що Союз поважає основні права людини, які гарантуються Європейською конвенцією про захист прав і

основоположних свобод, підписаною в Римі 4 листопада 1950 року. Крім того, повага прав людини – одна з ключових вимог для держави, яка претендує вступити до Євросоюзу.

Важливо також згадати, що Суд ЄС неодноразово зазначав, що „основні права людини є складовою частиною загальних принципів права, повагу та дотримання яких він забезпечує”. Серед основних прав людини, які визнавалися та захищалися Судом, фігурують: право на повагу людської гідності (справа Casagrande, 1974), принципи рівності (справа Klockner, 1962), недискримінації (справа Defrenne/Sabena, 1976), право приватної власності та професійної свободи (справа Hauert, 1979), право на ефективний судовий захист (справа Johnston, 1986), право на свободу слова (справа ERT, 1976). У своєму судовому рішенні від 29 жовтня 1975 року в справі Rutili Суд ЄС уперше зробив посилання на положення Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод людини.

Питанням забезпечення та захисту прав людини на рівні Євросоюзу почали приділяти більше уваги наприкінці ХХ століття, що сприяло прийняттю в 2000 році Хартії Європейського Союзу з основних прав. Хоча цей документ набув юридичної сили лише зі вступом у силу Лісабонського договору в грудні 2009 року. Хартія містить широкий перелік особистих, політичних, економічних, а також соціальних прав. Цікаво, що обсяг прав, закріплених у цьому документі, ширший за каталог прав Європейської конвенції з прав людини (наприклад, ст.ст. 3, 5, 10, 13 Хартії). С.Ю. Кашкін, підкреслюючи особливість цього „біллу про права” зазначає, що „цей документ уперше ставить за мету захист особи не від держави (або не тільки від держави) та її органів, а від наддержавної організації та її органів” [1, с. 1123]. Відповідно до ст. 51 Хартії, її дія спрямована на органи й установи Євросоюзу, стосується

його спільних рішень та їх реалізації в національних законодавствах.

Захист прав людини в рамках ЄС став одним з ключових питань цієї організації з розбудовою простору свободи, безпеки та правосуддя на терені Союзу. Проте такий захист прав людини на рівні Євросоюзу зовсім не означає його конкуренцію з іншими механізмами захисту прав людини: як національними, так і міжнародними, а насамперед, у рамках Ради Європи. С.Ю. Кашкін стверджує, що механізм захисту прав людини в ЄС „існує поряд з ними, не виключаючи, а логічно доповнюючи їх” [1, с. 1124].

Беручи до уваги той факт, що держави-учасниці Євросоюзу є також членами Ради Європи, а головне – учасницями Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, їх громадяни опинилися одночасно в кількох двох європейських системах захисту прав людини: в рамках Євросоюзу та Ради Європи. З одного боку, це можна оцінювати тільки як позитив, оскільки на європейському континенті створюються додаткові механізми захисту прав людини. Проте, з іншого боку, виникають побоювання з того приводу, що в такому випадку можливий „ризик формування подвійних стандартів у рамках єдиного європейського правового простору” та створюється „реальна загроза різного тлумачення цих прав і свобод” [2, с. 213]. Також, на нашу думку, теоретично можливо змодельовувати ситуації, коли державам-учасницям доведеться маневрувати між зобов'язаннями, прийнятими на себе в рамках конвенції з прав людини, та обов'язками застосовувати право ЄС. Проте, з іншого боку, історичний досвід довів, що дві системи – право ЄС та право Ради Європи, незважаючи на їх різну природу, – можуть ефективно співіснувати. Адже основні права, гарантовані конвенцією з прав людини та ті, що передбачені конституційними традиціями, спільними для всіх держав-членів ЄС, становлять загальні принципи права Союзу (ст. 6 Договору про Європейський Союз).

У Меморандумі про взаєморозуміння Ради Європи та Європейського Союзу 2007 року [3] зазначено, що партнерство між цими організаціями базується на принципі неподільності та універсальності прав людини, повазі стандартів, що закріплені, перш за все, в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року.

Незважаючи на те, що Євросоюз неодноразово визнавав у своїх установчих документах права людини як одну з найважливіших цінностей та підтверджував на практиці дотримання конвенції з прав людини, з юридичного погляду

– він не виступає стороною вищезгаданого документа і не підпадає під зовнішній судовий контроль дотримання ним основних прав людини з боку Європейського суду з прав людини.

Питання приєднання ЄС до вищезгаданої конвенції не є новим, але з формально юридичного погляду до недавнього часу це не було можливим. Перш за все, це пояснюється тим, що до вступу в силу Лісабонського договору в 2009 році Євросоюз не був наділений міжнародною правосуб'єктністю. По-друге, розглядаючи можливість приєднання ЄС до Європейської конвенції завжди порушувалося питання відсутності компетенції Союзу в цій сфері. Проте, вже у ст.6 Договору про Європейський Союз (у Лісабонській редакції) зафіксовано, що Союз приєднується до цієї конвенції. Водночас передбачено, що таке приєднання не повинно вплинути на компетенцію Союзу, визначену установчими договорами. Унаслідок такого приєднання Союз візьме на себе юридичне зобов'язання дотримуватися Європейської конвенції, він підпадатиме під зовнішній контроль з боку Європейського суду з прав людини, що забезпечить узгодженість захисту прав людини, який здійснюється судом ЄС і Європейським судом, а також, безперечно, позитивно вплине на імідж Європейського Союзу, який постійно наголошує європейським державам-нечленам ЄС, з якими він підтримує двосторонні відносини, на необхідності дотримання Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод.

З огляду на те, що питання приєднуватися чи ні до Європейської конвенції було вирішене позитивно Лісабонським договором, воно породило ряд нових проблемних питань, вирішення яких на сьогодні активно займаються і в Євросоюзі, і в Раді Європі. Основним завданням обох сторін протягом останніх двох років було розробити правовий механізм приєднання ЄС до конвенції з прав людини. Зрозуміло, що треба розв'язати ряд проблемних питань інституційного, матеріального та процесуального характеру, серед яких: правило одного судді від кожного учасника Конвенції, що викликало чимало дискусій. Як правило, обговорювалися два основні моменти: статус і повноваження судді-представника від ЄС, а також процедура його обрання; можливість постійного представництва Союзу в Комітеті міністрів Ради Європи, до повноважень якого входить контроль за виконанням сторонами судових рішень Європейського суду з прав людини; підсудність первинного права ЄС Європейському Суду з прав людини. Проблематика цього питання полягає в тому, що певне судове

рішення може потягнути за собою наслідки, пов'язані з переглядом та внесенням змін до джерел первинного права ЄС, а це досить складна процедура, проте таке застереження йде в розріз з явною метою Союзу показати себе як активного захисника прав людини; приєднання до протоколів до конвенції з прав людини. Проблема полягає в тому, що не всі держави-учасниці ЄС ратифікували протоколи до конвенції, тому відповідно, якщо Союз до них приєднається, вони стануть обов'язковими й для держав, які їх ще не ратифікували, а це суперечить ст. 6 Договору про Європейський Союз і протоколу №8 до нього, де говориться, що договір про приєднання не може впливати на розширення компетенції ЄС; місце Суду ЄС в європейській системі захисту прав людини. Постають два проблемні питання: 1) щодо необхідності звернення до Суду ЄС перш ніж звернутися до Суду в Страсбурзі, як наслідок – дотримання правила „використання всіх засобів внутрішнього правового захисту” (п. 1 ст. 35), що може породжувати іншу проблему – додаткове подовження строків вирішення справи; 2) застосування п. 2 ст. 35 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, де передбачено, що Суд не приймає скарги, якщо вона також була подана на розгляд до іншого міжнародного органу розслідування чи врегулювання; вироблення механізму співвідповідача, враховуючи специфіку правового порядку Союзу, тобто надати можливість Союзу виступати на захисті однієї з держав-членів, проти якої порушена справа в Європейському суді, за умови, що справа стосується права ЄС, та, навпаки, надати можливість державам ставати на сторону ЄС; внесення ряду змін до Європейської конвенції: 1) до ст. 59, відповідно до якої тільки держави-учасниці Ради Європи можуть підписати та ратифікувати конвенцію; 2) до ст. 46 стосовно Комітету міністрів, який контролює виконання судових рішень; фінансові питання участі Євросоюзу в цьому механізмі захисту прав людини.

Для розв'язання ряду проблемних питань було створена спеціальна робоча група експертів, які запропонували свою версію юридичного інструменту приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, у результаті був розроблений проект договору про приєднання, опублікований Керівним комітетом з прав людини Ради Європи 14 жовтня 2011 року. У цьому документі ми знаходимо такі вирішення вищезазначених проблем: ЄС приєднається до Конвенції, додаткового протоколу та протоколу №6, які ратифіковані всіма

державами-учасниками Союзу. До ст. 59 Європейської конвенції внесуться зміни, які передбачатимуть можливість приєднання до неї ЄС; суддя від Європейського Союзу матиме статус рівнозначний зі статусом інших суддів, він обиратиметься Парламентською Асамблеєю Ради Європи за загальним правилом. Цікаво, в проекті договору про приєднання передбачена участь представників Європейського парламенту, з правом голосу в засіданні ПАРЕ, коли вона обиратиме суддів відповідно до ст. 22 конвенції; незважаючи на те, що Євросоюз не є членом Ради Європи, проект договору про приєднання передбачає випадки, за яких можлива участь ЄС у роботі Комітету міністрів Ради Європи з правом голосу; до ст. 36 конвенції пропонуються зміни, які дозволять застосовувати механізм співвідповідача. Єдиним недоліком цього механізму, на нашу думку, є свобода потенційного співвідповідача вільно вирішувати чи приєднається він до справи, чи ні; у статті 5 Проекту договору передбачається, що розгляд та вирішення справи в Суді ЄС не варто трактувати як іншу міжнародну процедуру розслідування, вирішення чи врегулювання спору в сенсі ст.ст. 35 та 55 Конвенції. Крім того проект договору про приєднання ніяк не зачіпає ексклюзивної автономії Суду ЄС тлумачити положення права Європейського Союзу; проект договору про приєднання ЄС до конвенції ніяк не змінив головного правила прийняття скарги Судом з прав людини – „вичерпання всіх внутрішніх механізмів захисту прав”. Це означає, що якщо позивач безпосередньо оскаржуватиме акти, дії чи бездіяльність Євросоюзу, в особі його інститутів, органів, установ та їх посадових осіб, то йому спочатку доведеться звернутися до Трибуналу ЄС, у разі незадоволення скарги – подати апеляцію до Суду ЄС, а лише після цього в позивача виникне право звертатися до Європейського суду з прав людини. Якщо ж позивач оскаржуватиме національні заходи, які втілюють в життя право ЄС, та які, на думку позивача, порушують його права, що гарантуються конвенцією з прав людини, то він використовуватиме, як і раніше, всі можливі національні механізми захисту своїх прав, а лише після цього звертатиметься до Європейського Суду. Нове нововведення після приєднання ЄС до конвенції полягатиме в тому, що Суд з прав людини, у випадку, коли Союз виступатиме співвідповідачем, зможе направляти справи на попередній розгляд Судом ЄС, як ще одного внутрішнього механізму захисту прав. У зв'язку з цим, варто виділити одну важливу проблему – судовий розгляд справи, за таких умов, який і так три-

ває кілька років, стає ще довшим. З огляду на це, передбачається, що Суд ЄС запровадить нову прискорену процедуру розгляду справ у таких випадках. Продовжуючи аналізувати цей випадок, варто звернути увагу на ще одну проблему: залишається на сьогодні певна невизначеність щодо наслідків, які матиме судові рішення Суду ЄС, в якому він визнає порушення прав людини з боку ЄС у рамках процедури попереднього розгляду справи Судом ЄС. За таких умов найімовірніше позивач не буде вважатися постражданим унаслідок порушення Європейської конвенції прав людини. Проте залишається відкритим питання юридичної сили національного судового рішення, яке, незважаючи на позитивне рішення Суду ЄС, залишатиметься в силі. Така ситуація вимагає передбачити механізми врегулювання ситуації.

Загалом проект договору про приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод високо оцінюється фахівцями, важливим його здобутком називають той факт, що приєднання до конвенції не вплине на автономію й особливий характер права Євросоюзу [4], а також на особливу роль Суду ЄС у процесі здійснення правосуддя в рамках цього інтеграційного об'єднання. У своєму звіті Комітету міністрів Ради Європи Керівний комітет з прав людини зазначив, що більшість делегацій від держав-учасниць Ради Європи підтримали проект юридичних інструментів приєднання Європейського Союзу до конвенції з прав людини, назвавши його „прийнятним і збалансованим компромісом” [5]. Звичайно ж, розробка юридичних інструментів приєднання ЄС до Європейської конвенції – це лише одна сторона медалі. Як справедливо зауважила Європейська Комісія, значна робота має бути організована також у рамках Європейського Союзу щодо внесення необхідних змін до права ЄС, які б підготували власну базу для ефективної участі Союзу в цьому основному європейському механізмі захисту прав людини. Навіть якщо Комітет міністрів Ради Європи прийме проект, необхідно буде ще пройти довготривалі процедури підписання, а головне – ратифікації Договору про приєднання як

всіма державами-учасниками Ради Європи, так і самим власне Європейським Союзом.

Висновки. На сьогодні, юридично не будучи учасником Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, Європейський Союз добровільно дотримується основних прав людини, що гарантовані цією конвенцією та відповідно діє принцип „презупції еквівалентного захисту”, встановлений Судом з прав людини в справі *Bosphorus*, який полягає в тому, що захист основних прав людини Європейським Союзом визнається еквівалентним захисту, що передбачається Європейською конвенцією з прав людини. Підсумовуючи, зазначимо, що на сьогодні відсутні значні проблеми в розбіжності щодо захисту основних прав людини в рамках Союзу та Ради Європи, а тому приєднання ЄС до конвенції належить розглядати як додатковий захід, що „узгодить захист прав людини в Європі”.

Список літератури

1. Кашкин С.Ю. Хартия Европейского Союза об основных правах// Глобалистика: Энциклопедия. – М. 2003. - С. 1123–1125.
2. Цанава Л.В. Взаимодействие Совета Европы и Европейского Союза в области прав человека: основные проблемы/ Л. Цанава // Международное право. - №4 (36). – 2008. – С. 211-221.
3. Меморандум о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf
4. Xavier Groussot, Tobias Lock, Laurent Pech. Adhesion de l'Union Europeenne a la Convention europeenne des droits de l'Homme: analyse juridique du projet d'accord d'adhesion du 14 jctobre 2011// Question d'Europe. – n 218 du 7 novembre 2011.
5. Rapport au Comite des Ministres sur l'elaboration d'instrument juridiques pour l'adhesion de l'Union Europeenne a la Convention europeenne des Droits de l'Homme (CDDY(2011)009)/ Strasbourg, le 14 octobre 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int>

Стаття надійшла до редколегії 6 вересня 2011 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” членом редколегії А.З. Георгією.

Legal instruments of the European Union's accession to the European Convention of the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Summary

This article stipulates the main aspects of the European Union's accession to the European Convention of the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and analyses the project of the treaty concerning the accession, which will foresee a set of changes to the mentioned Convention. The author reported some innovations, which provide the European Union's participation to the European significant human rights mechanism that is provided by the European Court of Human Rights.

Key words: protection of human rights, European Union, Council of Europe, mechanism of correspondent, Court of the European Union, European Court of Human Rights.

Л.Л. Грицаенко

Юридические инструменты присоединения Европейского Союза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Аннотация

Исследуются основные проблемы присоединения Евросоюза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; анализируется проект договора о присоединении, который предусматривает ряд изменений к этой Конвенции. Автор освещает нововведения, которые обеспечат фактическое участие ЕС в основном европейском правозащитном механизме, который осуществляется Европейским судом по правам человека.

Ключевые слова: защита прав человека, Европейский Союз, Совет Европы, механизм соответчика, Суд ЕС, Европейский суд по правам человека.