

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Юридичні наслідки приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹

Р. Арнольд

доктор, професор Регенсбурзького університету

Статтю присвячено дослідженню ролі Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод для розвитку інституту основних прав у країнах Європейського Союзу, зокрема шляхом її застосування національними судами і міжнародними судовими установами. На підставі проведеного дослідження автор прогнозує перспективи щодо гармонізації норм національного права та зазначеної Конвенції й аналізує роль рішень Європейського суду з прав людини в цьому процесі.

Ключові слова: *Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, Суд Європейського Союзу, гармонізація з національним правом.*

Відмінна особливість сучасного європейського конституціоналізму полягає у зростаючому значенні індивіда, чия гідність, автономія і свобода є найвищими цінностями національного та наднаціонального конституційного порядку в державах-членах Європейського Союзу (далі — ЄС) та у самому ЄС². Людина перебуває в центрі діючого правопорядку; призначення держави, а також наднаціонального ЄС, який все більше підмінює ці держави, полягає у забезпеченні захисту людини й реалізації її фізичного, соціального, культурного й духовного потенціалу. Цьому антропоцентричному принципу сучасного конституційного права відповідає засаднича роль прав людини та їх конституційне закріплення на державному й наднаціональному рівнях³. Перелік основних прав у національних конституціях держав-членів ЄС доповнюється наднаціональними документами в галузі захисту прав людини, як, наприклад, Хартія Європейського Союзу про основні права (далі — Хартія), що набрала чинності 1 грудня 2009 року, або Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), прийнята понад 60 років тому. З того часу сфера її дії постійно розширювалася шляхом прийняття додаткових протоколів до неї⁴.

¹ Наукова редакція судді Конституційного Суду України, к. ю. н. Кампа В. М.

² Див.: Конституція Європейського Союзу // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>.

³ Див.: Rainer Arnold, Interdependenz im Europaischen Verfassungsrecht, Essays in Honour of Georgios I. Kassimatis, Athens 2004, S. 733–751.

⁴ Йдеться про протоколи до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод № 1-14-bis // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Паралельно з процесом розвитку багатопланового механізму забезпечення реалізації основних прав людини і громадянина в країнах ЄС свій внесок у гарантування захисту цих прав вносить інститут конституційного правосуддя, головним завданням якого є захист конституції, особливо гарантованих у ній прав людини, у тому числі від зазіхань з боку законодавця¹. Для виконання цього завдання застосовується нормативний контроль, а в деяких країнах — механізм конституційної скарги.

Майбутнє приєднання ЄС до Конвенції, на що вказують різні факти та обставини, на нашу думку, зумовить суттєві зміни, особливо інституційного характеру. Це торкнеться, зокрема, й праворозуміння державами-членами ЄС природи основних прав людини і громадянина. Зустрічний процес, як своєрідний зворотній зв'язок, повинен відбутися і в Європейському суді з прав людини (далі — Європейський суд).

Як відомо, інститут основних прав людини і громадянина в ЄС здавна захищався у процесі судової практики. При цьому, наприклад, Суд Європейського Союзу² (далі — Суд ЄС) використовує норми, що склалися на основі загальної конституційної традиції європейських країн. Ці норми є результатом застосування ціннісного методу на основі порівняльно-правового аналізу. Зазначений Суд також звертається до конституцій окремих держав-членів ЄС та до Конвенції³. Остання навіть отримала статус документа, обов'язкового для органів ЄС, що було закріплено в першому договорі про ЄС у 1993 році. Ця Конвенція також вплинула на важливі положення Хартії, зокрема її глави 6.

Таким чином, Конвенція та її тлумачення, зокрема, Європейським судом вже давно стали орієнтирами для створення неписаних правових принципів, що використовуються для захисту основних прав людини і громадянина цим Судом.

Також вплив Конвенції на право ЄС, як вже зазначалося, відбувався шляхом рецепції Судом ЄС позицій окремих конституцій національних держав. З іншого боку, всі держави-члени ЄС були й залишаються членами Ради Європи, а отже, визнають вплив Конвенції на свої конституції. Звичайно, ступінь цього впливу був і залишається неоднаковим: у Австрії Конвенція є частиною конституційного права⁴; в Іспанії вона відповідно до положення абзацу другого статті 19 Конституції держави служить тлумаченню основних прав⁵. У багатьох інших державах-членах ЄС, таких як Франція⁶ або центрально- і східноєвропейські держави⁷, Конвенція посідає місце між конституцією і законами; завдяки принципу тлумачення національного законодавства відповідно до міжнародно-правових зобов'язань⁸ вона

¹ Див.: Rainer Arnold, Grundrechtsschutz in Europa: Vielfalt und Konvergenz, Festschrift Dzialocha, Wrocław 2012.

² Детальніше див.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/i_6/.

³ *EuGH Slg.* 1969,419 (Stauder); 1979, 3727 (Hauer).

⁴ *BGBI.* 59/1964.

⁵ Див.: *STC* 133/2010 FJ 6.

⁶ Див.: ст. 55 Конституції Франції.

⁷ Rainer Arnold, Le principe de l'Etat de droit dans les nouvelles Constitutions de l'Europe centrale et orientale, Hommage à Rolv Ryssdal, Ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme, édition Carl Heymanns, 2000.

⁸ *BVerfGE* 111, S. 307, 329.

впливає на тлумачення основних прав людини і громадянина. Це справедливо навіть для ФРН, де Конвенція через панування традиційного вчення про трансформацію міжнародно-правових актів має статус звичайного закону. Незважаючи на це Федеральний конституційний суд Німеччини (далі — ФКС) використовує Конвенцію для тлумачення конституційного принципу правової державності. А нещодавно він зобов'язав застосовувати її при тлумаченні основних прав людини і громадянина¹. На практиці ФКС приймає до розгляду конституційні скарги навіть у випадках, коли німецькі суди або адміністративні органи не додержувалися тлумачення Конвенції, яке давав Європейський суд, порушуючи цим принцип правової державності і німецьке конституційне право, що йому відповідає.

Розвиток інституту основних прав людини і громадянина у ЄС відбувався двома шляхами: через пряме звернення національних держав безпосередньо до положень Конвенції або опосередковано, тобто шляхом звернення до положень конституцій цих держав, які містять аналогічні положення.

Тому не дивно, що у своєму рішенні «Босфор»² у 2005 році Європейський суд відзначив важливе значення Конвенції для основних прав людини і громадянина у ЄС. Завдяки цьому Суд вважає за можливе відмовитися від перевірки актів ЄС на відповідність Конвенції, вказавши, що в конституціях держав-членів ЄС існують основні права людини і громадянина, ідентичні тим, що закріплені у Конвенції, а тому використання цих прав є достатнім для конституційної оцінки правових актів ЄС.

На нашу думку, після приєднання ЄС до Конвенції вищезгадана тенденція розвитку практики держав-членів ЄС щодо інтерпретації основних прав людини і громадянина може підсилитися. До того ж рішення Суду ЄС, що стосуються цих прав, підлягатимуть контролю з боку Європейського суду. Це буде, так би мовити, загальноєвропейський контроль того, що відбуватиметься в Європі у рамках ЄС у сфері основних прав людини і громадянина.

Зміст положень про основні права людини і громадянина навряд чи розвиватиметься в ЄС по-різному. Навпаки, варто очікувати певної стандартизації цих положень. Припустимі обмеження зазначених прав також не розходиться у різних державах-членах ЄС, навіть якщо частина обмежень конвенціональних прав буде обумовлена особливостями окремих країн («необхідні в демократичному суспільстві обмеження»³). Однак оцінки, що будуть даватися у разі обмеження прав, можуть базуватися на різних аргументах, тож можливі розходження і при визначенні «меж розсуду»⁴ окремих держав, а в недалекому майбутньому — і ЄС, визнаних у практиці Європейського суду.

Вектор розвитку основних прав і свобод людини і громадянина вказує на те, що хоча механізми їх реалізації та захисту в ЄС і Конвенції автономні, позиції Європейського суду в тривалій перспективі набудуть пріоритетного значення. Це

¹ *BVerfGE* 111, S. 307, 328.

² Рішення Великої палати у справі «Босфорус ейрвейз» проти Ірландії від 30 червня 2005 року № 45036/98.

³ Див.: *Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*.

⁴ *Rainer Arnold, Fundamental Rights Review in Europe: Substitution or Standard Control? Essays in Honour of Sergio Ortino*, 2012.

стосується не тільки правових положень, прямо запозичених з Конвенції, які відповідно до правила тлумачення Хартії повинні використовуватися в незмінному вигляді, зберігаючи інтерпретацію Європейського суду¹ та інших прав, що містяться в Хартії. Такий наслідок обумовлений принципом відкритості національних правових систем для впливу з боку міжнародного публічного права, з якого випливає обов'язок учасників Конвенції тлумачити з урахуванням її положень весь масив права², а не лише запозичені з неї норми. Отже, тим самим підсилюватиметься роль Конвенції та її вплив на інші акти ЄС у галузі прав людини.

Практика Європейського суду в майбутньому враховуватиме концепції, розроблені в окремих державах-членах ЄС, а згодом — і в самому ЄС. Завдяки цьому не тільки Конвенція та її тлумачення служитиме джерелом права у роботі суддів Суду ЄС, а навпаки, розвиток основних прав людини і громадянина у ЄС впливатиме на Європейський суд. Європейцям треба буде вчитися й на досвіді країн з іншими правовими системами, зокрема під час «діалогу суддів». Цей процес хоча й двосторонній, але в кінцевому підсумку веде до переважного впливу Європейського Суду, а не Суду ЄС.

Відповідно до загальних принципів права ЄС Договір про приєднання³ й Конвенція, що є частиною його тексту, стають «складовою правової системи Європейського Союзу»⁴. Отже, імплементація положень Конвенції відбувається шляхом рецепції, а не трансформації. У результаті цього Конвенція набуває більшої юридичної сили порівняно із вторинним правом ЄС і правом окремих держав-учасниць ЄС, включаючи їх конституційне право⁵. Таким чином, завдяки її імплементації Конвенція набуває надконституційного статусу. Як підсумок, прирівнювання Конвенції щодо юридичної чинності до звичайних федеральних законів⁶, що характерно, наприклад, для німецької доктрини, не може зберегтися. Це справедливо, як мінімум, для тих сфер життя, що віднесені до компетенції ЄС. Враховуючи, що ці сфери досить великі, можна виходити з того, що пріоритет Конвенції стосовно внутрішньодержавного, наприклад конституційного, права, діятиме в істотній частині національного правопорядку. Рано чи пізно пріоритет Конвенції доведеться поширити й на інші сфери внутрішньодержавного права з тим, щоб уникнути існування двох неузгоджених систем у побудові ієрархії правових актів. Очевидно, що тим самим буде підтримано погляд, відповідно до якого механізм схвалення міжнародних договорів, передбачений абзацом другим статті 59 Основного Закону ФРН, є не процедурою трансформації, а порядком ухвалення питань застосування міжнародного договору⁷.

¹ Див.: абзац 3 ст. 52 Хартії ЄС про основні права.

² Такими є загальні тенденції у європейському праві; стосовно Основного Закону Німеччини див.: BVerfGE 111, S. 307, 317.

³ Йдеться про Договір про приєднання, підписаний в Афінах 16 квітня 2003 року.

⁴ Такою є термінологія Суду ЄС. EuGH Rs. 181/73, Slg. 1974, 460.

⁵ Див.: абзац другий статті 216 Договору про фінансування ЄС.

⁶ Це випливає з абзацу другого статті 59 Abs. 2 Основного Закону і було підтверджено Федеральним конституційним судом. Див.: BVerfGE 111, S. 307, 316.

⁷ Див.: Karl-Josef Partsch, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht H. 6, 1965.

Іншим важливим наслідком стане ефективне забезпечення доступу громадян до європейських судів, а саме до Європейського суду (у першій інстанції) й до Суду ЄС. Як наслідок може з'явитися наступне тлумачення права на позов (абзац третій статті 263 Договору про функціонування ЄС): факт порушення права, а не статус адресата оспоруваної норми¹, відіграватиме вирішальну роль у цьому.

Ще одне непросте питання стосується сумісності порядку проходження інстанцій в межах національних і європейської судових систем². Якщо, як це часто трапляється, акт вторинного права ЄС застосовується органом державної влади країни-члена ЄС, то його оскарження може відбуватися шляхом звернення до судів цієї країни, а на завершальному етапі — шляхом звернення до Європейського суду. Дотепер цей Суд приймав подібні скарги до розгляду. Та обставина, що внутрішньодержавний акт, який оскаржується, має підставою вторинне право ЄС³, що суперечить Конвенції, наприклад якийсь регламент, на практиці не буде перешкодою для перевірки Європейським судом дій державних органів, томо що останні є органами держав-учасниць Конвенції.

Тим самим, можливо, виключається участь Суду ЄС у зазначених процесах. Саме до цього Суду сьогодні має звернутися національний суд, якщо він вважає, що акт вторинного права ЄС суперечить положенням акта з вищою юридичною силою. Суперечність такого акта Конвенції одночасно суперечить і базовому праву ЄС, а саме абзацу другому статті 216 Договору про функціонування ЄС. Адже в цьому випадку має місце порушення міжнародної норми, обов'язкової для учасників цього Договору.

Якщо акт ЄС, що суперечить Конвенції, є рішенням у сенсі абзацу четвертого статті 288 Договору про функціонування ЄС, то в такому випадку зацікавлена особа повинна буде звернутися до Європейського суду як суду першої інстанції, рішення якого, вона, можливо, оскаржить потім у Суді ЄС. Якщо Конвенції суперечать положення певного регламенту, то зацікавлена особа має одержати право на подання скарги про визнання відповідних норм нечинними. Вимога статті 13 Конвенції щодо забезпечення ефективного судового захисту, у разі вичерпання засобів внутрішньодержавного судового захисту, призводить, на думку частини авторів, до необхідності визнання права на подання скарги про нечинність.

Якщо національний акт має підставою норми вторинного права ЄС, то для запобігання остаточному набранню ним чинності (наприклад, у німецькому адміністративному праві це відбувається через місяць після прийняття такого акта) повинні застосовуватися засоби захисту, що надаються національною судовою системою. Навіть якщо в Європейському суді як суді першої інстанції буде успішно оскаржене порушення Конвенції з боку акта ЄС, то це саме по собі не

¹ Див.: Markus Kotzur в: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 263 Rn. 28–33.

² Див.: абзац 1б ст. 267 Договору про функціонування ЄС.

³ Вторинне право ЄС — це акти, розроблені інституціями ЄС на основі установчих договорів ЄС // Докладніше див.: Топорнин Б. Н. Европейское право: Учеб. / Б. Н. Топорнин. — М.: Юрист, 2001. — С. 283.

перешкоджає остаточному набранню чинності національним актом. У таких ситуаціях є сенс звертатися до внутрішньодержавних судів. У рамках цієї процедури Суд ЄС повинен також бути задіяний для перевірки чинності норми, що заперечується, згідно з пунктом b абзацу першого статті 267 Договору про функціонування ЄС.

Доктрина, напрацьована Європейським судом в його рішенні «Босфор», не зможе застосовуватись після приєднання ЄС до Конвенції. В іншому разі перевірки можуть піддаватися лише загальнообов'язкові акти ЄС, що очевидно порушують Конвенцію. Така практика перешкоджатиме виконанню Європейським судом його контрольної функції, хоча саме реалізація останньої була мотивом для приєднання ЄС до Конвенції. Такий висновок заперечує також можливість перевірки рішень Суду ЄС на їх відповідність Конвенції.

Приєднання ЄС до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на нашу думку, надасть завершеного вигляду системі захисту прав людини і громадянина в ЄС. Важливо, щоб при цьому відбулася гармонізація фундаментальних елементів змісту основних прав людини і громадянина між національним та європейським правом, але водночас, щоб збереглися можливості для контролю рішень, що базуються на особливостях певних конституційних культур, розташованих на різних рівнях у сфері дії прав людини (внутрішньодержавні конституційні простори, конституційний простір ЄС та Конвенції). При вирішенні цього непростого завдання чималу роль повинна відіграти ідея субсидіарності.

Арнольд Р. Юридические последствия присоединения Европейского Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Статья посвящена исследованию роли Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод для развития института основных прав в странах Европейского Союза, в частности путем ее применения национальными судами и международными судебными органами. На основании проведенного исследования автор прогнозирует перспективы гармонизации национального права и норм указанной Конвенции, а также анализирует роль решений Европейского суда по правам человека в этом процессе.

Ключевые слова: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, Суд Европейского Союза, гармонизация с национальным правом.

Arnold R. Legal Consequences of Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. The article is devoted to the influence of the European Convention on Human Rights on the development of the institute of fundamental rights in the European Union states, in particular by means of its application by national courts and international judicial bodies. On the basis of the research the author predicts the perspectives of harmonization of national law with the provisions stated in the Convention, specifically the role of judgments of the European Court on Human Rights in this process.

Key words: the European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union, harmonization with national law.