

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРИЄДНАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД



Г. БЕЛОВА

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
і міжнародних відносин
(Південно-західний університет
«Неофіт Рильський», Болгарія)*

Одним із найважливіших питань, пов'язаних із приєднанням Європейського Союзу (далі — ЄС, Союз) до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — ЄКПЛ, Конвенція), є участь Союзу у роботі інституцій Ради Європи. Дуже важливо визначити підхід — або Європейський Союз буде сприйматися таким же чином, як і решта Високих Договірних Сторін, або все-таки буде підкреслена особлива *sui generis* наднаціональна сутність європейського об'єднання. Слід мати на увазі, що Союз приєднується тільки до Конвенції 1950 р., але не стає членом Ради Європи як міжнародна організація. Напряма для роздумів щодо цих питань дає ст. 1 Протоколу № 8 щодо п. 2 ст. 6 Договору про Європейський Союз про приєднання Союзу до ЄКПЛ, який підкреслює, що угода, котра стосується приєднання Союзу до ЄКПЛ, «має відображати необхідність збереження специфічних особливостей Союзу і права Союзу, і зокрема щодо специфічних умов евентуальної участі Союзу в контрольних органах Європейської конвенції».

Участь судді з Європейського Союзу в роботі Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ, Суд) у Страсбурзі є найважливішою інституційною проблемою. Розроблений Проект угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ (далі — Проект угоди)¹ [1] не передбачає спеціальних правил щодо майбутньої участі судді з ЄС в ЄСПЛ. Й далі використовується принцип «одна держава — один суддя», закла-

¹ Проект угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ, разом із супровідною доповіддю, опублікований на сайті Ради Європи, див. [1].

дений у ст. 20 ЄКПЛ, згідно з яким: «Число суддів, які входять до складу Суду, дорівнює кількості Високих Договірних Сторін». Таким чином, суддя з Європейського Союзу буде поставлений нарівні з іншими своїми колегами з ЄСПЛ. Відповідно, як й інші судді, він буде обиратися Парламентською асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ), яка налічує 318 членів, висунутих національними парламентами 47 держав, які є членами Ради Європи. Як було зазначено, Союз не приєднується до Ради Європи, він не має своїх представників в ПАРЄ. У випадках, що стосуються вибору судді з ЄС до Суду в Страсбурзі, Проект угоди передбачає, що Європейський Союз направляє спеціальну делегацію своїх представників, кожен із членів якої має право голосу, кількість яких відповідає кількості парламентарних делегацій, що направляються в ПАРЄ найбільшими державами. Нині їх кількість складає 18, а передбачається, що стільки ж членів буде і в делегації від Європейського парламенту.

Процедура обрання аналогічна процедурі обрання інших суддів у ЄСПЛ, яка проводиться серед висунутих трьох кандидатур для вибору судді. Оскільки суддя ЄС є громадянином однієї із держав — членів Союзу, неминуче в майбутньому виникне ситуація, в якій одна держава матиме двох своїх громадян у складі ЄСПЛ. Це, згідно з думкою деяких авторів, може призвести до зміни внутрішніх правил Суду в Страсбурзі для уникнення ситуації, в якій двоє суддів однієї і тієї ж національності братимуть участь у складі Суду у справі проти Високої Договірної Сторони, громадянами якої вони є [2].

Таким же чином Проект угоди передбачає компромісне рішення, що дозволяє Європейському Союзу брати участь у роботі Комітету міністрів із правом голосу у всіх випадках, коли цей орган приймає рішення, пов'язані з ЄСПЛ, незалежно від факту, що Союз не є членом Ради Європи. Це б дало можливість, після еventуального приєднання, Союзу та його державам-членам володіти 28 із 48 голосів у подібних ситуаціях і гіпотетично приймати або блокувати будь-яке рішення в Комітеті міністрів. Тому в Проекті угоди передбачена можливість, що дозволяє Комітету міністрів адаптувати свої внутрішні правила з метою забезпечення «ефективного використання своїх функцій» у ситуаціях, коли Європейський Союз і його держави-члени висловлюють спільну позицію і голосують узгоджено¹ [1].

Найважливішими проблемами, що вирішуються в Проекті угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ, є ті, які мають процесуальну природу.

Одним із рішень, передбачених у Проекті угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ, є так званий механізм співвідповідача (*co-respondent* або *co-defendant mechanism*). Це відповідає ст. 1 Протоколу № 8 щодо п. 2 ст. 6 ДЄС про приєднання Союзу до ЄКПЛ, яка підкреслює, що угода, котра стосується приєднання Союзу до ЄКПЛ, має відображати необхідність збереження специфічних особливостей Союзу і права Союзу, «зокрема потрібні механізми, які гарантують, що подані державами, які не є членами Союзу, позови, і позови приватних осіб правильно спрямовані проти держав-членів та/або проти Союзу, залежно від конкретного випадку. Як підкреслює Д. Рітленг, із приєднанням Європейського Союзу до

¹ Стаття 7 Проекту угоди про приєднання ЄС до ЄСПЛ.

ЄКПЛ захист прав людини в рамках об'єднання неодмінно покращиться, але залишається питання — чи буде оптимальною ціна, яку слід заплатити, враховуючи специфічні особливості Союзу і права Союзу [3].

Проект угоди розглядає дві можливі ситуації, у яких запропонований механізм може бути застосований: перша, коли одна або більше держав-членів є (головним) відповідачем, а Європейський Союз — співвідповідачем, і друга, коли Союз є (головним) відповідачем, а одна чи більше держав-членів співвідповідачем/співвідповідачами. Запропонований механізм повинен бути відмежований від передбаченої в ст. 36 ЄКПЛ можливості участі третьої сторони у провадженні. Відповідно до тексту вказаної статті будь-яка Висока Договірна Сторона може представляти письмові пояснення та брати участь у розгляді справи, але це не робить її стороною в процесі і відповідно не зобов'язує її рішенням Суду [2]. Немає перешкод і в майбутньому, щоб ЄС скористався ст. 36 ЄКПЛ та брав участь як «третья сторона» в процесі, тим більше що до цих пір йому був гарантований статус третьої сторони у справах *Senator Lines*, *Bosphorus* і *Emesa Sugar*.

Інший спосіб участі в процесі більше одного відповідача — коли особа, яка подає заяву, спрямовує свою скаргу проти більш, ніж однієї держави. Це, однак, припускає, що заявник використав усі засоби для правового захисту в системі обох відповідачів, на відміну від запропонованого механізму співвідповідач/співвідповідачі, за якого це не є обов'язковим. Проте, якщо заявник претендує від двох або більше різних держав або від держави і ЄС отримати компенсацію за різні порушення, то він повинен направити свою скаргу проти більш, ніж одного відповідача. У цьому випадку держави зобов'язані бути конституйовані як сторони в процесі.

У запропонованому Проекті угоди держави або ЄС можуть стати співвідповідачем/співвідповідачами тільки за власним бажанням і заявою, вони не можуть бути зобов'язані брати участь у процесі. Таким чином, запропонований механізм ґрунтується цілком на добровільних засадах [2]. Остаточне рішення щодо участі в процедурі, однак, залишається за Судом у Страсбурзі.

Європейський Союз може стати співвідповідачем при ґрунтовних сумнівах у тому, що заявлене порушення ЄКПЛ «ставить під питання сумісність норми права Союзу з правами за Конвенцією, зокрема у випадках, коли порушення Конвенції може бути відвернено тільки через невиконання обов'язку, який виник з права Союзу» [1]. На практиці враховуються гіпотези, в яких держава-член виконує свої обов'язки відповідно до первинного законодавства Союзу або, якщо перед відповідним національним судом буде оскаржена сумісність національного акта, який імплементує право Союзу, з нормами ЄКПЛ. У цих випадках порушення прав, гарантованих Конвенцією, впливає або з норми союзного законодавства, що автоматично робить її застосування несумісним із ЄКПЛ, або право Союзу відповідає Конвенції, але введено державою-членом в національне законодавство таким чином, що несумісний з ЄКПЛ.

У випадках, коли ЄС приєднується як співвідповідач за запропонованим механізмом, права особа, яка звернулася із заявою, не зачіпаються жодним чином, навпаки, для неї виникає перевага, що в разі засуджувального рішення, воно буде спрямоване й проти держави-члена, і проти Європейського Союзу. У си-

туації, в якій особа, яка звернулася із заявою, оспорує, що критерій, який впливає з права Союзу, порушує текст Конвенції, сам Союз має вагомий інтерес приєднатися як співвідповідач і відстояти сумісність з ЄКПЛ оспоруваного європейського законодавства, а не залишати захист союзного законодавства державі-члену.

Рішення про приєднання чи неприєднання як відповідача Європейський Союз може прийняти тільки після того, як Суд у Страсбурзі встановить, що скарга є прийнятною. Маючи на увазі, що величезна частина поданих ЄСПЛ скарг відхиляється як неприйнятні, деякі вчені мають ґрунтовні міркування припускати, що рішення Європейського Союзу приєднатися як співвідповідач навряд чи будуть прийматися часто [2].

Очевидно, що запропоноване рішення має на меті уникнути ситуації, в якій ЄСПЛ міг би на ранньому етапі, оцінюючи прийнятність скарги, визначитися з питанням про вертикальний розподіл компетенцій у рамках Європейського Союзу. Великою мірою це залежить від того, чи надає союзне законодавство щодо стверджуваного порушення гарантованих Конвенцією прав державам-членам свободу дій. Наскільки ця проблема є гострою видно з рішення ЄСПЛ у справі *MSS v. Belgium and Greece* [4], за яким особа афганської національності порушила справу проти Бельгії на підставі Регламенту Дублін II і його заяви про отримання притулку. Бельгійською владою були вжиті заходи з висилки цієї особи з країни в Грецію — державу, з якої вона спочатку в'їхала в Союз. Особа стверджувала, що не повинна бути повернута до Греції через випадки нелюдського та принизливого ставлення до тих, хто просить притулку в Греції. Європейський суд з прав людини виступив проти Бельгії, оскільки держава-член не зобов'язана висилати особу в будь-якому випадку, а має право оцінювати і розглядати кожен окремий випадок. Регламент ЄС у цій ситуації надає державі-члену певну самостійність дій, яку вона не використала, і відповідно не може застосуватися підхід, прийнятий Судом, наприклад при розгляді справи *Bosphorus*. Деякі автори [3] вважають, що в подібних випадках Проект угоди міг би відтворити підхід, закріплений у ст. 6 Додатка № IX до Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права¹.

Механізм співвідповідача/співвідповідачів неминуче призведе до виникнення деяких цікавих питань із практичної точки зору. Наприклад, чи означатиме евентуальне засуджувальне рішення з боку ЄСПЛ при наявності співвідповідача/співвідповідачів автоматично їх солідарну відповідальність і виплату справедливої компенсації відповідно до ст. 41 Конвенції? Як буде гарантована своєчасна виплата грошової компенсації всіма співвідповідачами, оскільки досі встановлена практика гарантує заявникові отримання компенсації протягом трьох місяців від оголошення рішення. Не в останню чергу, теоретично Суд повинен мати

¹ У ст. 6 зазначається: «Учасники, які мають компетенцію відповідно до ст. 5 цього Додатка, несуть відповідальність за невиконання своїх обов'язків або за будь-яке інше порушення цієї Конвенції».

2. Будь-яка держава-учасниця може звернутися до міжнародної організації або її держав-учасниць, які є сторонами Конвенції, із проханням надати інформацію про те, хто несе відповідальність стосовно будь-якого конкретного питання. Організація та відповідні держави-учасниці надають таку інформацію. Недотримання обов'язку щодо надання потрібної інформації в розумні строки або надання суперечливої інформації веде до солідарної відповідальності».

можливість засудити тільки одного відповідача і відхилити скаргу проти іншого відповідача у випадках, коли стає зрозуміло, що останній не несе відповідальність за порушення норм ЄКПЛ. Це здається розумним, маючи на увазі, що у ЄСПЛ уже був прецедент зі скаргю, спрямованою проти всіх держав — членів Європейського Союзу у справі *Senator Lines v. Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxemburg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom*.

Підсумовуючи, слід сказати, що значно легше зберегти специфічні особливості Союзу і права Союзу, коли стоїть питання про інституційні виміри приєднання ЄС до Конвенції — мандат і вибір судді, участь у роботі органів Ради Європи, і навіть фінансових питань, у порівнянні з процедурними питаннями, які виявляються дуже делікатними. Винятково важливим є збереження автономії союзного правопорядку, як і монопольного права Суду Європейського Союзу оцінювати розподіл компетенції між союзним та національним рівнем та давати інтерпретацію актам союзного законодавства.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights* [Електронний ресурс] // Сайт «www.coe.int». — Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf
2. *Groussot Xavier, Tobias Lock, Laurent Pech*. EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011 // *European Issues*. — 2011. — № 218.
3. *Ritleng D*. The Accession of the European Union to European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms: A Threat to the Specific Characteristics of the EU and Union Law? [Електронний ресурс] // Сайт «www.jur.uu.se». — Режим доступу : <http://www.jur.uu.se/LinkClick.aspx?fileticket=NQjcsCLVLR8%3D&tabid=5502&language=sv-SE>
4. *Case of MSS v. Belgium and Greece*, App. № 30696/09, Judgment of 21 January 2011 [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». — Режим доступу : http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=DgNVQ2nMqdq1pJLdGsvjX1xkL1qJjRpgVmdX2K9RfYjhdPJ9t1Yb!428467208?nodeId=e0da2f12-0343-4d69-99d2-e09d2d6010bd&fileName=CASE+OF+M.S.S.+v.+BELGIUM+AND+GREECE%2C+Application+no.+30696_09.pdf&fileType=pdf

Белова Г. Інституційні та процесуальні проблеми, пов'язані з приєднанням Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Анотація. У статті розглянуто інституційні та процесуальні особливості приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема участь ЄС у роботі Комітету міністрів, так званий механізм співвідповідача. Автор аналізує Проект угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ та наголошує на необхідності збереження специфічних особливостей Союзу, права Союзу, автономії правопорядку ЄС при приєднанні, вирішенні проблеми розподілу компетенції на національному рівні та рівні ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, приєднання, співвідповідач, розподіл компетенції.

Белова Г. Институциональные и процессуальные проблемы, связанные с присоединением Европейского Союза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Аннотация. В статье рассмотрены институциональные и процессуальные особенности присоединения Европейского Союза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в частности участие ЕС в работе Комитета министров, так называемый механизм соответчика. Автор анализирует Проект соглашения о присоединении ЕС к ЕКПЧ и подчеркивает необходимость сохранения специфических особенностей Союза, права Союза, автономии правопорядка ЕС при присоединении, решения проблемы распределения компетенции на национальном уровне и уровне ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, присоединение, соответчик, распределение компетенции.

Bielova G. Institutional and Procedural Issues Concerning the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Annotation. The article deals with the institutional and procedural peculiarities of accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, namely the EU's participation in the work of the Committee of Ministers, the so-called co-defendant mechanism. The author analyzes the Draft Agreement on the Accession of the EU to the ECHR, and stresses the need to preserve the specific features of the EU, EU law as well as the autonomy of the EU legal order, the issue of the division of competence at national and EU level.

Key words: European Union, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, accession, co-defendant, division of competence.