

УДК 341.231.14

О присоединении Евросоюза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: к истории вопроса

Аксенов А.Б.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Казанского филиала Российского государственного университета правосудия

В статье исследуется современное состояние переговорного процесса между Евросоюзом и Советом Европы по поводу присоединения ЕС к Европейской конвенции о правах человека, анализируются проблемы, обусловленные отсутствием унифицированных подходов Совета Европы и Евросоюза в этом вопросе.

Ключевые слова: Евросоюз, Совет Европы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский Суд по правам человека, Суд ЕС.

В сентябре текущего 2020 г. года в Страсбурге Европейской комиссией и государствами – членами Совета Европы были возобновлены официальные переговоры о присоединении Евросоюза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) [1].

Присоединение Евросоюза к Конвенции имеет принципиальное значение для укрепления таких общеевропейских ценностей, как права человека, демократия, верховенство закона, так как оно будет способствовать дальнейшему развитию системы защиты прав человека в Европе. Поскольку Совет Европы, будучи обособленной международной организацией, не входит в состав Евросоюза, то на действия органов ЕС не может быть подана жалоба в Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ). Кроме того, возникает противоречивая ситуация, когда лицо может обжаловать действия государств – членов ЕС, предпринятых на основании законодательства ЕС, но при рассмотрении этой категории дел ЕС не правомочен в них участвовать.

Проблема, решение которой позволит создать всеобъемлющую систему защиты прав человека в Европе, имеет довольно длительную историю.

Будучи различными межгосударственными образованиями с определенными целями и различными функциями, осуществляемыми только им присущими системами органов и институтов, Совет Европы и Евросоюз тем не менее в своей деятельности призваны дополнять друг друга. Особенно актуально такое взаимодействие и объединение усилий в области обеспечения прав и свобод человека, к чему

и стремились обе организации на протяжении всего периода своего существования.

Вопрос о присоединении ЕС к Конвенции, начиная с 1970-х гг., неоднократно обсуждался Европейским парламентом, но, будучи остро дискуссионным, не находил однозначного решения, так как, несмотря на то что общепризнанным было понимание того, что присоединение к Конвенции должно было обеспечить в рамках ЕС надлежащую защиту, однако «подчинение ЕС юрисдикции ЕСПЧ как наднациональной организации повлечет внесение значительных изменений в существовавшую в ЕС систему защиты прав человека в связи с вступлением в иную международно-институциональную систему» [2, с. 71].

В этой связи в 1996 г. Суд ЕС указал, что «в современном состоянии коммунитарного права Сообщество не располагает компетенцией для присоединения к Конвенции» [3].

Не подвергая сомнению то, что «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 правопорядка» [4], рабочая группа в своих выводах о присоединении Евросоюза к Конвенции отметила, что объединение двух систем – весьма сложное мероприятие [5].

С принятием в 2000 г. Хартии Европейского Союза об основных правах в праве ЕС формируется собственный достаточно эффективный механизм

защиты прав человека, который, по справедливому замечанию М.Л. Энтина, «работает в сфере защиты прав человека по гораздо более широкому азимуту проблем, работает глубже, активнее и разностороннее» [6].

Тем не менее вопрос о присоединении ЕС к Конвенции был не только не снят с повестки дня, но получил свое дальнейшее развитие.

В 2007 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским Союзом, в котором были четко сформулированы цели и задачи сотрудничества двух европейских организаций, его принципы и определяющие направления и формы. Принятие Меморандума явилось новым витком в развитии отношений между Советом Европы и Европейским Союзом, поскольку послужило основой для перехода от в целом фрагментарного сотрудничества к системному многоаспектному партнерству.

В Лиссабонском договоре (Договоре о реформе ЕС от 13 декабря 2007 г.) присоединение Евросоюза к Конвенции было зафиксировано как правовое обязательство, при этом Протоколом № 8 к Договору предусматривались определенные условия соглашения о присоединении, в частности, положение о необходимости сохранения особенностей права ЕС.

Протокол № 14 к Конвенции «Об усилении контрольного механизма ЕКПЧ» был дополнен ст. 18, устанавливающей, что Евросоюз может присоединиться к Конвенции. Таким образом, важнейшие условия для начала переговорного процесса по рассматриваемому вопросу были сформированы.

После заключения Лиссабонского договора, закрепившего юридическую обязательность присоединения Евросоюза к Конвенции, в период с 2010 по 2013 гг. переговорный процесс между государствами – членами Совета Европы и Еврокомиссией, выступающей от имени ЕС, по вопросу о присоединении ЕС к Конвенции, дополняющего европейскую систему защиты прав человека важным элементом, имел очень интенсивный характер: было проведено большое число встреч экспертов Комиссии и Руководящего комитета по правам человека Совета Европы, на которых разрабатывался и обсуждался текст Соглашения о присоединении.

По итогам конференции в Интерлакине (Швейцария) 18-19 февраля 2010 г. был опубликован информационный документ «Присоединение Европейского Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод», в котором нашли отражение позиции Евросоюза и Совета Европы по данному вопросу [7].

В заключении [8], подготовленном на проект соглашения о присоединении, Суд ЕС отметил безусловно положительным моментом решение принципиального вопроса о формировании правовой базы присоединения ЕС к Конвенции, но при этом

указал на возможные проблемы имплементации Конвенции и Хартии ЕС об основных правах человека, являющейся частью Лиссабонского договора, а именно на то, что одним государствам ЕС придется вести контроль за реализацией основных прав человека другими государствами ЕС, а это приведет к нарушению одного из принципов права ЕС – принципа «взаимного доверия», что может обусловить неустойчивость ЕС и повлечь ослабление автономности права ЕС. Кроме того, Суд ЕС указал, что проектом соглашения не разработан механизм согласования норм Конвенции с положениями Хартии ЕС об основных правах человека, что крайне необходимо, поскольку Конвенция предоставляет государствам-участникам в максимальной степени защиту прав.

В своем заключении Суд ЕС также указал на то, что в нарушение Договора о функционировании ЕС [9], запрещающего государствам ЕС при рассмотрении споров применять способы, не предусмотренные договорами государств-участников, проект соглашения разрешает ЕС и его странам обращаться в Европейский Суд по правам человека. Помимо этого, возможность проверки Европейским Судом по правам человека актов и действий институтов ЕС, не исключая и Суд ЕС, негативно повлияет на компетенцию ЕС и полномочия Суда ЕС.

Таким образом, отрицательное заключение Суда ЕС в отношении проекта соглашения послужило причиной того, что решение вопроса о присоединении ЕС к Конвенции было отложено на неопределенный срок. Лишь в октябре 2019 г. генеральный секретарь Совета Европы был проинформирован Еврокомиссией о готовности ЕС возобновить переговоры. В начале 2020 г. Комитетом министров Совета Европы было принято решение о соответствующем переговорном мандате, что обусловило возобновление переговоров в конце сентября 2020 г.

Как можно убедиться, проблемы, возникающие в связи с присоединением ЕС к Конвенции, претерпели значительную трансформацию, причем по мере решения некоторых из них возникали уже новые. Тем не менее считать процесс переговоров о согласовании подходов Совета Европы и Евросоюза в вопросе о присоединении ЕС к Конвенции заведомо безрезультатным в корне неверно.

Перспективы этого процесса, продиктованного исторической необходимостью, очевидны: участие Евросоюза в Конвенции позволит достичь согласованности правовых позиций Страсбургского Суда и Суда ЕС в вопросе о содержании и объеме прав человека, послужит основанием устранения имеющейся конкуренции между двумя системами защиты прав человека, которая наблюдается по определенным категориям дел; открывает возможности для расширения доступа к правосудию и оспаривания действий ЕС в Европейском Суде по правам человека, в том

числе связанных с нарушениями прав и свобод человека, обусловленных правоприменительной практикой государств – членов ЕС, имплементировавших право ЕС.

Присоединение ЕС к Конвенции позволит Евросоюзу вместе с государствами-членами участвовать в таких делах и выполнять решения Европейского Суда по правам человека. Обращение отдельных лиц с жалобой на Евросоюз в независимый международный суд – Европейский Суд по правам человека, а также обязанность Евросоюза, по условиям Конвенции, устранения нарушений прав человека, установленных Страсбургским судом, безусловно, повысит эффективность и уровень европейской защиты прав человека.

Как заявил глава МИД РФ С. Лавров в обращении к участникам 130-й министерской онлайн-сессии Комитета Министров Совета Европы, «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод стала опорой общего гуманитарного пространства на континенте, причем пространства, скрепленного нормами международного права, а не некими “правилами”, произвольно насаждаемыми отдельными странами и их блоками; однако это пространство не будет полноценным, пока к Конвенции не присоединится Европейский Союз, причем присоединится без изъятий и исключений» [10].

Таким образом, в силу присоединения Евросоюза к Конвенции его правовая система приобретет международный контроль, что, по существу, будет означать, что Евросоюз подчиняется той же системе международного контроля за соблюдением прав человека, что и его государства-члены и другие члены Совета Европы.

Литература:

1. Присоединение ЕС к Европейской конвенции о правах человека. Совместное заявление Совета Европы и Европейской комиссии. Совет Европы // Европейская комиссия. Страсбург. 29 сентября 2020 г. – URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/-/the-eu-s-accession-to-the-european-convention-on-human-rights>
2. Алисиевич Е.С., Гьока А. Присоединение Европейского союза к Европейской конвенции по правам человека 1950 г.: проблемы и перспективы // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 12 (55). – С.69-73
3. Opinion 2/94 on accession by the Community to the European Convention on Human Rights [1996] ECR I-1759. – URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=99493&doclang=EN>
4. Loizidou v Turkey: ECHR 23 Mar 1995. – URL: <https://swarb.co.uk/loizidou-v-turkey-echr-23-mar-1995/>
5. 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)
6. Энтин М.Л. Перспективы взаимодействия Европейского союза и Совета Европы в области защиты прав человека // Вся Европа. Ежемесячное интернет-издание. – 2009. – № 11 (38). – URL: <http://alleuropa.ru/?p=2506>
7. Информация о конференции и переводы её итоговых документов // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. – 2010. – № 3. – URL: http://jpr-pechr.ru/PDF/news/rus/2010/3_2010_Материалы%20к%2014%20Протоколу%20рус.pdf
8. CJEU. Opinion 2/13. December 18, 2014. – URL: http://www.curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=EN&ext=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=160882&occ=first&dir=&cid=46501
9. Договор о функционировании ЕС. – URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/>
10. Лавров призвал ЕС присоединиться к Конвенции по правам человека. – URL: <https://ria.ru/20201104/konventsia-1583072367.html>

About the European Union Accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: to the History of the Issue

Aksyonov A.B.

Kazan branch of the Russian State University of Justice

The article is about the current state of the negotiation process between the Council of Europe and the European Union on the EU accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, analyzes the problems caused by lack of unified approaches of the Council of Europe and the European Union in this matter.

Key words: the European Union, Council of Europe, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights, the European Court of Justice.