

ПЕРСПЕКТИВИ РАТИФІКАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

PROSPECTS FOR RATIFICATION OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS BY THE EUROPEAN UNION

Калюжна У.О., студентка I курсу магістратури

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Соха С.С., студент I курсу магістратури

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена розгляду можливості Європейського Союзу приєднатися до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод як єдиному суб'єкту міжнародного права. Авторами проаналізовано окремі аспекти правосуб'єктності Європейського Союзу як суб'єкту міжнародного права, набуття та правові особливості такої правосуб'єктності. Також авторами наголошено на особливостях Європейського Союзу як специфічного міжнародно-правового утворення. Авторами проаналізовано наявність правових підстав для приєднання Європейського Союзу до зазначеної Конвенції, зокрема закріплення такої можливості в тексті самої Конвенції. У статті також проаналізовано подібність цінностей Європейського Союзу, передбачених Договором про Європейський Союз, та прав особи, що підпадають під захист Конвенції. Також автори звертають увагу на те, що власні акти Союзу, що регламентують захист прав людини, закріплюють тотожні положення та мають тлумачитися в тому числі з позиції Конвенції. Також у статті зазначено, що Конвенцією встановлено лише мінімальні стандарти прав людини, що отримали розширене тлумачення у власних правових актах Європейського Союзу. Авторами також наводиться співвідношення рішень Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, які містять тотожний підхід до тлумачення окремих прав особи. Також автори наголошують на важливості ратифікації Конвенції Європейським Союзом, зокрема з метою створення єдиного європейського стандарту прав людини. У статті звертається увага також на позицію представників Ради Європи та Європейської Комісії з означеного питання. На основі дослідженого матеріалу автори роблять висновок про наявність правових передумов задля того, щоб Європейський Союз став стороною Конвенції, що матиме наслідком створення додаткового механізму захисту прав людини в європейському регіоні. Дослідження ґрунтується на положеннях Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і Протоколів до неї, Договору про Європейський Союз, Хартії основних прав Європейського Союзу та доктринальних дослідженнях означеного питання.

Ключові слова: Європейський Союз, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, протокол, приєднання, права людини.

The article examines the possibility of the European Union acceding to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as a single subject of international law. The authors have analyzed certain aspects of the acquisition and legal personality of the European Union as a subject of international law. The authors also note the special features of the European Union as a specific international legal entity. The authors analyzed the existence of a legal basis for the accession of the European Union to the Convention, in particular the inclusion of this possibility in the text of the Convention itself. The article also analyzed the similarity between the values of the European Union under the Treaty on European Union and the rights of persons protected by the Convention. The authors also point out that the Union's own acts governing the protection of human rights enshrine identical provisions and must be interpreted from the standpoint of the Convention. The article also stated that the Convention established only minimum human rights standards and had been interpreted more broadly in the European Union's own legal instruments. The authors also refer to the relationship between the decisions of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights, which contain the same approach to the interpretation of individual human rights. The sponsors also noted the importance of the ratification of the Convention by the European Union, in particular with a view to establishing a common European standard of human rights. The article also draws attention to the position of the representatives of the Council of Europe and the European Commission on this issue. On the basis of the material examined, the authors conclude that there are legal prerequisites for the European Union to become a party to the Convention, resulting from the creation of an additional mechanism for the protection of human rights in the European region. The study is based on the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols, the Treaty on the European Union, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and doctrinal studies on the subject.

Key words: European Union, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, protocol, accession, human rights.

Постановка проблеми. Нині Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ, Конвенція) містить положення щодо можливості Європейським Союзом (далі – ЄС, Союз) підписання цієї Конвенції [1], проте така можливість досі не реалізована Союзом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом означена тематика набула поширення. Так, питанню приєднання ЄС до ЄКПЛ присвячено роботи К.І. Александрової, М.В. Буроменського, Т.В. Комарової, В.І. Муравйова, О.В. Сердюка, Н. Хроновскі та інших учених.

Мета статті – виокремити характерні особливості правосуб'єктності ЄС, що впливають на здатність Союзу бути членом міжнародних організацій, а також дослідити перспективи реалізації ЄС наданого йому права відповідно до положень ЄКПЛ щодо приєднання до Конвенції.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 47 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС),

Союз має правосуб'єктність [2]. Це положення вважається новелою, введеною відповідно Лісабонським договором, адже до набрання чинності останньою редакцією Договору в ньому не містилося такого положення.

Варто звернути увагу, що положення щодо правосуб'єктності ЄС сформовано досить лаконічно. Фактично вона носить лише номінативний характер. О.А. Четверіков зазначає, що така формалізація правосуб'єктності Союзу полягає у:

- визнанні Союзу єдиним суб'єктом компетенції, що надається державами-членами; прийнятті єдиної системи правових актів Союзу;
- праві Союзу укладати міжнародні угоди з третіми державами і міжнародними організаціями;
- наявності у Союзу максимально широкої правоздатності юридичної особи на території всіх його держав-членів, включаючи можливість набуття рухомого і нерухомого майна;

- визнанні деліктоздатності Союзу;
- наявності у Союзу привілеїв та імунітетів на території держав-членів;
- можливості створення дипломатичних місій (делегацій) Союзу в іноземних країнах та міжнародних організаціях;
- наявності фінансової автономії Союзу [3, с. 66–67].

Застереження щодо правосуб'єктності ЄС містяться у відповідних положеннях Декларації № 24 «Про правосуб'єктність Європейського Союзу», відповідно до яких наявність у Європейського Союзу правосуб'єктності жодною мірою не буде дозволяти Союзу законодавчим чи іншим шляхом діяти поза межами компетенції, яку надали йому держави-члени в Договорах [4, с. 337]. Тобто фактично було підкреслено обмежений характер такої правосуб'єктності (в рамках принципів пропорційності та субсидіарності компетенції Союзу).

Отже, з моменту набуття чинності Лісабонським договором ЄС фактично було наділено можливістю вступу до міжнародних організацій як суб'єкта міжнародного права.

У початковій редакції ЄКПЛ містилася норма щодо можливості підписання Конвенції лише державами-членами Ради Європи [1]. Таке встановлення кола осіб, що можуть бути підписантами Конвенції, було цілком виправданим, адже на час прийняття документу не існувало стійкого об'єднання держав на території Європи, що могло б виступати як самостійний суб'єкт міжнародного права та мати значний вплив на формування і реалізацію правової сфери.

В окремих дослідженнях містяться твердження, що ЄС є новою, сучасною формою федерації, оскільки має всі необхідні основні ознаки, притаманні державам: визначену територію, постійне населення, уряд, спроможність вступати у зносини з іншими державами [5, с. 33]. Так, дійсно, Союз має власну територію (складається з території держав-членів ЄС), постійне населення (громадяни ЄС), дворівневий уряд, можливість вступати у зносини з іншими державами і міжнародними організаціями, проте на міжнародній арені ЄС не визнається як держава іншими суб'єктами міжнародного права [6, с. 44–45]. З наведеного можна зробити висновок щодо особливої правової природи Європейського союзу, а тому внесення змін до Конвенції шляхом розширення кола потенційних підписантів є цілком виправданим.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 59 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини Європейському Союзу надано можливість стати стороною ЄКПЛ [1]. Закріплення приєднання ЄС до Конвенції 1950 р. в установчому договорі продемонструвало особливу увагу учасників європейської інтеграції до рівня взаємодії систем захисту прав людини, сформованих у рамках ЄС та РЄ [7, с. 159]. Попри те, що всі держави-члени є учасниками означеної Конвенції, саме її підписання Європейським Союзом стане гарантією єдиного тлумачення та застосування у всіх країнах Союзу [8, с. 150], вироблення єдиного стандарту прав людини в регіоні.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 ДЄС, Союз приєднується до Конвенції, проте таке приєднання не впливає на договірні зобов'язання Союзу [2]. Реалізація означеного положення є цілком виправданою, зважаючи на те, що цінність ЄС, а саме повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини [2], фактично підпадають під захист відповідними положеннями Конвенції. Фіксація такого положення має відбивати необхідність у збереженні особливостей та права Союзу, зокрема в тому, що стосується:

- 1) особливих умов можливої участі Союзу в контрольних інстанціях ЄКПЛ;
- 2) необхідних механізмів гарантування, що скарги з боку держав, що не є членами, та індивідуальні скарги правильно подавалися, залежно від обставин, проти держав-членів чи проти Союзу як такого [9].

Варто також звернути увагу, що підписання Конвенції не впливає на зобов'язання не піддавати спори щодо тлумачення або застосування Договорів жодним іншим методом урегулювання, крім передбачених у Договорах [4, с. 194, 273]. Також Угода забезпечує, що жодне з її положень не впливає на окрему позицію держав-членів стосовно Європейської Конвенції, зокрема стосовно Протоколів до неї, заходів, вжитих державами-членами, що відступають від Європейської Конвенції згідно з її статтею 15, та стосовно застережень до Європейської Конвенції [4, с. 273]. Цим положенням підкреслюється, що приєднання ЄС до положень Конвенції не має додаткових правових наслідків для держав-членів, а стосується виключно Союзу як наднаціонального рівня.

Під час дослідження цього питання варто також звернути увагу, що Європейським Союзом самостійно було прийнято акт щодо захисту прав людини – Хартію основних прав Європейського Союзу (далі – Хартія). Проте відповідно до положень означеного документу встановлено, що у разі, коли положення Хартії збігаються з правами, гарантованими Конвенцією, значення та обсяг цих прав є тотожними [10]. Власне Хартія містить розширений каталог прав, якими відповідно наділяються громадяни ЄС, проте тотожні положення мають трактуватися з урахуванням положень Конвенції. При цьому відповідно до ст. 53 Хартії встановлено коло правових актів, що також є джерелами прав людини (встановлено «горизонтальну» систему взаємодії між ними), до яких, зокрема, віднесено міжнародні угоди, сторонами яких є Союз або всі держави-члени, включаючи Конвенцію [10]. На підтвердження цього Союзом було прийнято відповідну Декларацію, згідно з положеннями якої Хартія основоположних прав Європейського Союзу, яка має обов'язкову юридичну силу, підтверджує основоположні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, та ті, що випливають із спільних для держав-членів конституційних традицій [4, с. 337]. Варто зазначити, що нормами ЄКПЛ встановлено мінімальні стандарти захисту прав людини, тоді як положеннями Хартії створено більш розгалужену систему прав, розширено межі окремих прав та свобод.

Окремої уваги заслуговує дослідження співвідношення практики Європейського суду з прав людини та Суду ЄС. На основі аналізу прецедентної практики означених судових установ Н. Хроновскі приходить до висновку, що Суд ЄС дотримується прецедентного права ЄСПЛ, а щодо визначення змісту основних прав Європейського Союзу Суд ЄС визнає «особливе значення» ЄКПЛ. Проте слід також вказати, що, хоча за загальним принципом захисту прав людини Суд ЄС визнає права, гарантовані ЄКПЛ, і той факт, що ЄКПЛ також є складовою частиною традицій держав-членів, він ніколи не заявляв, що ЄКПЛ або рішення ЄСПЛ матимуть обов'язкове значення для ЄС до приєднання [11, с. 15–16].

На значущості підписання наголошують також уповноважені особи Ради Європи. Так, Генеральна секретарка Ради Європи в офіційному зверненні зазначає, що приєднання допоможе гарантувати узгодженість і відповідність між законодавством ЄС і системою Конвенції. Це також забезпечить, що Євросоюз підлягатиме такому самому міжнародному нагляду щодо дотримання прав людини, як і його 27 держав-членів і 20 інших країн Ради Європи, які не є членами ЄС. Це означає, що громадяни зможуть оскаржити дії ЄС перед Європейським судом із прав людини. ЄС також зможе доєднатися до своїх держав-членів у розгляді справ у Європейському суді із прав людини стосовно порушень, які виникли через законодавство ЄС [12].

Варто також звернути увагу, що приєднання ЄС до ЄКПЛ обговорюється в Європі з 1979 р., коли Європейська комісія вперше представила меморандум про приєднання

ЄС до ЄКПЛ. У 1982 р. і в 1985 р. Європейський парламент звернувся до Комісії із проханням розпочати офіційні переговори про приєднання до ЄКПЛ, проте Комісія не отримала підтримку всіх членів ЄС [11, с. 17–18]. Нині означений процес уже відновлено. Зважаючи на аргументи, що розглядалися раніше (насамперед щодо встановлення правосуб'єктності ЄС), приєднання ЄС до положень Конвенції стає більш перспективним.

Таким чином, вважаємо, що приєднання ЄС до ЄКПЛ додало би більшої злагодженості розвитку питання захисту прав людини в Європі, а також звертає увагу на необхідність уникнення конкуренції двох систем захисту прав людини (у межах РЕ та Євросоюзу) [13, с. 168].

При цьому варто також звернути увагу на Висновок 2/13 Суду ЄС від 18 грудня 2014 року, в якому надано оцінку Проекту Угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ та встановлено існування суттєвих перешкод для приєднання ЄС до ЄКПЛ.

Оцінка Судом ЄС проекту Угоди має ключову тезу: якщо приєднання ЄС до ЄКПЛ відбудеться відповідно до правил та процедур, що визначені у Проекті Угоди, то буде створено ризики руйнації базових засад конституційної системи ЄС. Позиція Суду ЄС обґрунтовується такими положеннями Протоколу № 8 до Лісабонського договору (2007) «Стосовно частини 2 статті 6 Договору про ЄС щодо приєднання до Європейської конвенції захист прав людини»: а) необхідність збереження особливостей ЄС та права ЄС; б) неможливість впливу на повноваження ЄС та його органів. Крім того, враховується вимога статті 344 ДЕС «не піддавати спори щодо тлумачення або застосування Договорів іншим методам регулювання, крім передбачених у Договорах» [14, с. 49].

У межах проблемного питання щодо механізму співвідповідача і залучення та розподілу відповідальності, вказаного у Висновку 2/13 Судом ЄС, у межах громадських слухань були запропоновані такі пропозиції його вирішення. Стосовно залучення вважається доцільним

переглянути п. 5 ст. 3 Проекту угоди, щоб гарантувати ЄС чи державу-члену ЄС статус співвідповідача на їхній запит без будь-якої форми перегляду ЄСПЛ. Щодо розподілу відповідальності пропонується переглянути п. 7 ст. 3 Проекту угоди, виключивши частину положення, у якому ЄСПЛ може вирішувати, як виняток із норми про спільну відповідальність, що тільки один співвідповідач несе відповідальність. Доречним визначається також подальше внесення ясності у п. 7 ст. 3 Проекту угоди стосовно застережень, зроблених державою-членом ЄС, відповідно до якого держава-член ЄС не може нести відповідальність ні як відповідач, ні як співвідповідач, виходячи з наявності такого застереження [15, с. 387].

Тобто нині також існують певні перепони щодо приєднання ЄС до Конвенції, проте вже відбувається пошук шляхів вирішення таких протиріч.

Висновки. Нині створено певні правові та організаційні передумови для того, щоб Європейський Союз став стороною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Зважаючи на спільні цінності Союзу та закріплені у Конвенції, геополітичне становище ЄС в європейському регіоні, а також необхідність створення єдиного європейського стандарту прав людини, ратифікація Конвенції Союзом є необхідною, викликану потребами сучасного суспільства. Незважаючи на те, що положення Конвенції інкорпоровано у правопорядок ЄС як загальні принципи права, спільні для конституційних традицій держав-членів [7], шляхом ратифікації Конвенції буде встановлено додатковий контрольний механізм захисту прав людини.

Ми вважаємо, що підписання ЄС Конвенції матиме позитивний вплив для створення єдиного стандарту прав людини в Європі, при цьому це сприятиме підвищенню рівня захисту прав людини, адже єдиний підхід до тлумачення положень Конвенції сприятиме розвитку принципу правової визначеності як складової частини верховенства права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. : станом на 2 жовт. 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 23.04.2021).
2. Договір про Європейський Союз : Договір Європ. Союзу від 07.02.1992 р. : станом на 13 груд. 2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029 (дата звернення: 23.04.2021).
3. Европейский Союз: Основологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / ред. С.Ю. Кашкин ; пер. А. О. Четвериков. Москва, 2008. 650 с.
4. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями : Договір Європ. Союзу від 07.02.1992 р. : станом на 25 берез. 1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 23.04.2021).
5. Міжнародне право: навчальний посібник / ред. М.В. Буроменський. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 336 с.
6. Косінова Д.С., Абрамова В.О. Питання про правову природу Європейського Союзу. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: "Юридичні науки"*. 2020. Т. 2, № 11 (33). С. 40–46. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2020-11> (дата звернення: 23.04.2021).
7. Фалеева Л.Г. Приєднання Європейського Союзу до Конвенції з прав людини: правова позиція Суду. *Судова апеляція*. 2017. № 3. С. 151–161. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2017_3_19 (дата звернення: 23.04.2021).
8. Зубко А.О., Ткачук К.Р. Особливості поняття гендерної дискримінації в розрізі практики Європейського суду з прав людини та Суду справедливості Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 83. С. 149–153.
9. Четверинников А.О. Протокол # 8 – о пар. 2 ст. 6 ДЕС относительно присоединения Союза к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. *Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА*. URL: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-pravu-evropejskogo-soyuza/uchreditelnye-dokumenty/protokoly-k-uchreditelnym-dogovoram/protokol-8-o-par-2-st-6-des-otnositelno-prisoedineniya-soyuza-k-evropejskoj-konventsii-o-zashhite-prav-cheloveka-i-osnovnyh-svobod/> (дата звернення: 23.04.2021).
10. Хартія основних прав Європейського Союзу : Хартія Європ. Союзу від 07.12.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (дата звернення: 23.04.2021).
11. Хроновскі Н. Формування єдиного європейського стандарту прав людини: приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. *Європейське право*. 2013. №1–2. С. 14–27.
12. Приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини: спільна заява Ради Європи і Європейської Комісії. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-eu-s-accession-to-the-european-convention-on-human-rights> (дата звернення: 23.04.2021).
13. Кузьма В. Правове регулювання приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року: перспективи та реалії. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2017. №.1 С. 165–170.
14. Сердюк О.В. Перешкоди приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: висновок Суду ЄС 02/13 (18.12.2014). *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М.В. Яновського і В.С. Семенова*, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Харків, 2015. ч. 1. с. 47–55.
15. Поліванова О. Процес приєднання Європейського Союзу до європейської Конвенції з прав людини після Висновку 2/13. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 4. С. 385–390. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.67> (дата звернення: 23.04.2021).