

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Уважение и соблюдение прав человека являются первоосновой общественного строя государств Западной Европы. Это происходит, в частности, благодаря их активному сотрудничеству по созданию региональных организаций, неотъемлемым условием участия в которых является строгое следование общепризнанным стандартам в области прав человека. Самым замечательным примером такого сотрудничества стало образование и успешная деятельность Совета Европы и учреждение в его рамках Европейского суда по правам человека. Однако при всех достижениях этой организации она не охватывает все сферы защиты прав человека. Поэтому большое значение для развития международного сотрудничества по защите прав человека имело также создание ЕЭС (ныне Европейский союз¹, охватывающий 15 западноевропейских государств).

Первоначально только в одном из учредительных договоров сообществ было закреплено несколько норм о защите прав и свобод человека: в ст. 6 Договора об учреждении Европейского сообщества (о недискриминации по признаку национальности) и в ст. 119 Договора о ЕС (о равной оплате труда мужчин и женщин). Однако по мере воплощения положений учредительных договоров в нормативных актах сообществ и национальном законодательстве государств-членов стало ясно, что меры, направленные на дальнейшую экономическую интеграцию, могут существенно затрагивать права человека, закрепленные как в конституциях конкретных государств-членов так и в иных международных договорах. Одним из первых

¹ Европейский союз — организация, образованная с целью дальнейшего развития сотрудничества государств — членов Европейского сообщества (ЕС) [до 1993 г. — Европейское экономическое общество (ЕЭС)], Европейского объединения угля и стали и Евратома (далее — европейские общества) в трех сферах (так называемых «опорах Союза»): экономической, основывающейся на организационной структуре и праве трех европейских сообществ; общей внешней политики и политики безопасности; сотрудничества в области правосудия и внутренних дел. Вторая и третья сферы хотя и осуществляются органами трех европейских сообществ, но правовым основанием имеют отдельную от права сообществ систему межгосударственных обязательств, содержащихся в разд. V и VI Маастрихтского договора. В данной статье под правом Сообщества понимается право ЕС (ЕЭС) и Европейского союза в рамках первой опоры

среди органов европейских сообществ с этой проблемой столкнулся Суд европейских сообществ (далее — Суд сообществ), практика которого имела большое значение для поиска путей выхода из сложившейся ситуации. Становление принципа защиты прав человека в праве европейских сообществ происходило вначале на основе практики Суда сообществ, а затем на основе развития договорных обязательств государств-членов.

В деле “Штаудер против города Ульм” Суд сообществ впервые установил, что в праве ЕС существует принцип соблюдения прав человека (5, 1969, р. 419, case N 29/69 Stauder v Ulm). В решении по этому делу Суд постановил, что оспариваемое истцом положение правового акта “не содержит ничего, что может нанести ущерб основным правам человека... которые защищаются Судом сообществ”. Дальнейшее развитие принцип защиты прав человека получил в деле “Интернационале Гандельсгезельшафт” (5, 1970, р. 1125, case N 11/70, International Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel), по которому Суд сообществ постановил, что “...уважение основных прав образует неотъемлемую часть общих принципов права, защищаемых Судом сообществ. Защита таких прав, воодушевленная конституционными традициями, общими для государств-членов, должна обеспечиваться в рамках структуры и целей Сообщества”. Тем самым защита прав человека утвердилась в праве Сообщества как общий принцип права¹, поэтому:

а) толкование права ЕС (а также имплементирующего его национального права) не должно противоречить общим принципам права ЕС, а следовательно, и принципу защиты прав человека;

б) ссылка на общий принцип права позволяет государству-члену или частному лицу оспорить действие, предпринимаемое Сообществом, либо требовать отмены или признания недействительным нормативного акта, принятого органами ЕС (ст. 173, 184, 177 или 179 Договора о ЕС), а также оспорить бездействие этих органов (ст. 175 или 179 Договора о ЕС);

в) нарушение общего принципа права Сообщества государством — членом ЕС, имплементирующим право Сообщества, яв-

¹ Общие принципы права — неписанные нормы, разработанные Судом при решении конкретных споров в случае отсутствия писаной нормы; они приравниваются к первичному (primary) праву, т.е. к Договору о ЕС и в иерархии правовых норм Сообщества.

ляется достаточным основанием для оспаривания такого правового или административного акта;

г) на нарушение прав человека можно сослаться в случае заявления иска против Сообщества о возмещении внедоговорных убытков (ст. 215(2) Договора о ЕС) (8, р. 61, 62).

Дело “Интернационале Гандельсгезельшафт” показало также причины, по которым Суд сообществ создавал новый общий принцип права. Перед тем, как попасть в Суд сообществ, это дело рассматривалось национальным судом ФРГ, который установил, что оспариваемый Регламент ЕС нарушает ряд принципов конституции ФРГ. Поэтому в порядке ст. 177 Договора о ЕС было затребовано предварительное постановление Суда сообществ. Согласно данной статье в случае, если национальный суд государства-члена решит, что для вынесения решения по делу необходимо толкование учредительных договоров или нормативных актов ЕС, он вправе потребовать от Суда сообществ сделать это путем вынесения предварительного постановления. Суд сообществ отказался признавать в качестве основания иска о законности правового акта Сообщества ссылку на противоречие такого акта национальному конституционному праву государства — члена ЕС. Однако в предварительном постановлении Суд сообществ все же сделал оговорку о необходимости соблюдения прав человека, для того чтобы не давать повода к нарушению единообразного применения права ЕС и принципа его верховенства¹ как основ правового порядка Сообщества. Однако Конституционный суд ФРГ при вынесении решения по делу “Интернационале Гандельсгезельшафт” не принял предварительного постановления Суда сообществ и постановил, что не откажется защищать основные права человека, закрепленные в Конституции ФРГ, даже перед лицом конфликта с правом ЕС (9, р. 375, 376). Это было принципиальное решение, поскольку по делу было установлено, что законодательство ФРГ в рассматриваемом случае не нарушало конституционные права истца. Решение обосновывалось, в частности, тем, что право Сообщества не содержало четкого перечня основных прав человека. Впрочем, в дальнейшем при рассмотрении иных дел Конституционный суд ФРГ отказался от оговорок в отношении принципа верховенства права ЕС, решив больше не проверять соответствие законодательства Сообщества основным конституционным правам, при

¹ Данный принцип устанавливает, что при возникновении конфликта между нормой национального права и нормой права Сообщества применяется последняя независимо от времени ее принятия по отношению к национальной норме (4, р. 55, 56, пара 134)

условии, если Суд сообществ будет продолжать на должном уровне защищать основные права и свободы человека. Аналогичное заявление по ряду дел сделал и Конституционный суд Италии (9, р. 379).

Ссылка Суда сообществ на конституции государств-членов как на источник принципа защиты прав человека сразу же вызвала вопрос, в конституциях какого количества государств-членов должно быть закреплено то или иное право человека, чтобы это право вошло в содержание общего принципа права ЕС. Здесь существует два подхода: либо право ЕС защищает только общее для государств-членов право, либо же должно защищаться любое право, содержащееся в конституции любого государства-члена. Практика Суда сообществ не была однозначной. Так, в решении по делу «Штатсанвальт Фрайбург» против Келлера» (5, 1986, р. 2897, case 234/85 Staatsanwalt Freiburg v Keller) Суд сообществ отказался признать незаконным нормативный акт ЕС только на том основании, что он противоречит конституции одного государства. Поэтому был сделан вывод, что для установления наличия принципа права по общему правилу необходимо закрепление определенного права более чем в одной конституции (9, р. 255). В другом решении по делу «Хёхст АГ» против Комиссии» (5, 1989, р. 2859, cases N 46/87, 227/88 Hoechst AG v Commission) был сделан вывод, что если в конституциях государств-членов определенные права защищаются в различной степени или различными способами, Суд сообществ должен найти то общее, что будет защищаться им как общий принцип права. Так, по делу «Хёхст АГ» было установлено, что защищается неприкосновенность жилища физического лица, а не помещений офиса фирмы, в отношении защиты которых существуют значительные расхождения в национальном законодательстве.

Дальнейшее развитие принцип защиты прав человека получил в деле «Дж. Ноулд КГ» против Комиссии» (5, 1974, р. 491, case N 4/73 J. Nold KG v Commission), по которому Суд сообществ постановил, что наряду с конституциями государств-членов источником принципа защиты прав человека являются «международные договоры о защите прав человека, которые признают или которые подписали государства-члены...»¹. Самым важным из таких договоров является Европейская конвенция о защите прав человека и ос-

¹ Не всем понятна причина, по которой Уйатт и Дэшвуд считают, что конституции государств являются первичным (primary) источником принципа, а международные договоры — вторичным (secondary) (10, р. 98, 99). В упомянутом решении по делу «Ноулд КГ» связь между конституциями и международными договорами осуществляется посредством слова "similaly" (т.е. подобным образом), не предполагающим отношений верховенства связываемых им понятий.

новых свобод 1950 г. (далее — ЕКПЧ), которую подписали все государства — члены Европейского союза. В Суде сообществ она была использована во многих случаях при подаче исков, основанных на общем принципе права о защите основных прав человека [Например, дела N 63/83 R v Kirk (5, 1984, p. 2689) — отсутствие обратной силы уголовного закона, ст. 7 ЕКПЧ; N 222/84 Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (5, 1986, p. 1651) — право на рассмотрение дела в суде, ст. 6 ЕКПЧ; N 46/87 и 227/88 Hoechst AG v Commission (5, 1989, p. 2859) — право на уважение личной и семейной жизни, жилища и тайны переписки, ст. 8 ЕКПЧ; 44/79 Hauer v Land Rheinland-Pfalz (5, 1979, p. 3727) — право на владение своей собственностью, Первый протокол к ЕКПЧ. Были случаи использования и иных международных договоров, например, Европейской социальной хартии 1961 г. и Конвенции 111 МОТ 1958 г. [5, 1979, p. 1365, case N 149/77 Defrenne v SABENA (№ 3)].

Практика применения ЕКПЧ в Суде сообществ позволяет сделать вывод, что можно ссылаться на нарушение любой ее нормы, если предметом спора является вопрос, подпадающий под действие права ЕС. Однако, несмотря на положения ст. F (2) Договора о Европейском союзе, Суд сообществ не связан положениями ЕКПЧ, хотя опосредованно применяет ее нормы. В решении по делу Джонстон Суд сообществ указал, что “принципы, на которых основана Конвенция, должны учитываться в праве Сообщества” (5, 1986, p. 1651, case N 222/84 Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary). В практике Суда сообществ также не было ссылок на прецедентное право Европейского суда по правам человека о применении ЕКПЧ. Но в то же время указывалось на отсутствие прецедентов ЕКПЧ по конкретному вопросу (9, p. 255). Взаимодействие норм ЕКПС и права ЕС проявляется и на уровне национальных судов. Так, при рассмотрении Судом сообществ споров о законности мер, предпринятых правительствами Великобритании и Ирландии во исполнение обязательств перед Сообществом, соблюдение гарантий прав человека, предусмотренных ЕКПЧ, является обязательным вследствие действия общего принципа права ЕС о защите прав человека. И это несмотря на то, что нормы ЕКПЧ не инкорпорированы в их национальное законодательство (1, с. 518).

Однако защита прав человека в ЕС на основании общих принципов права имеет свои пределы, поскольку должна быть совместимой со структурой и целями Сообщества. Кроме того, Суд Сообществ не является специальным судом по правам человека; он

оценивает несоответствие актов Сообщества стандартам прав человека в контексте права ЕС, а не национальных конституций, поэтому принимает аргументы, основанные на правах человека, если они относятся к экономической деятельности Союза. Например, в деле "Константинидис против города Альтенштайг" (3, 1993, р. 410, case N C-168/91 Konstantinidis v Stads Altensteig), Суд сообществ рассмотрел только те требования, которые затрагивали экономические права истца.

Дальнейшее утверждение защиты основных прав человека в праве ЕС происходило путем принятия правовых актов различными органами Сообщества на основании положений, разработанных Судом сообществ. Остановимся лишь на наиболее важных документах: 5 апреля 1977 г. Европейский парламент, Совет Министров и Комиссия европейских сообществ подписали совместную декларацию (7, 1977, № С 103, р. 1), в которой отмечается, что, поскольку договоры, учреждающие сообщества, основаны на принципе уважения права, под которым следует также понимать разработанные Судом сообществ общие принципы права, в том числе защиты прав человека, а также учитывая подписание всеми государствами — членами ЕКПЧ, эти органы европейских сообществ подчеркивают первостепенную важность защиты прав человека и обязуются их соблюдать при осуществлении своих полномочий в достижении целей европейских сообществ. В 1989 г. была принята декларация, содержащая перечень основных прав и свобод, защищаемых в Европейском союзе.

В 1979 г. Комиссия европейских сообществ поставила вопрос о присоединении Сообщества к ЕКПЧ (6, р. 160). Впоследствии этот вопрос поднимали Европейский парламент, Совет Министров и иные органы ЕС. Наконец, в 1994 г. Совет запросил мнение Суда сообществ согласно ст. 228, вправе ли Сообщество заключить соглашение о присоединении к ЕКПЧ¹. В своем докладе от 28 марта 1996 г. Суд сообществ постановил, что Сообщество не вправе это делать, поскольку в противном случае фактически произойдет изменение Договора о ЕС. Однако вопрос продолжает активно обсуждаться (2, с. 220, 221).

¹ Статья предусматривает, что Совет вправе получить мнение Суда о том, является ли заключение международного договора совместимым с учредительным договором. При отрицательном ответе для вступления договора в силу требуется изменение последнего.

В первичном праве Сообщества положения о защите прав человека впервые появились в преамбуле Единого европейского акта 1986 г., где говорилось об утверждении демократии государствами-членами на основе основных прав человека, признанных в национальных конституциях и ЕКПЧ. В 1993 г. принцип защиты прав человека получил закрепление в ст. F Договора о Европейском союзе, в параграфе 2 которого говорится, что "Союз уважает основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод... и как они проистекают из конституционных традиций, общих для государств-членов в качестве основных принципов права Сообщества".

Список литературы: 1. Дженіс М., Кей Р., Бредлі Е. Європейське право у галузі прав людини: Пер. з англ. - К.: АртЕк, 1997. - 624 с. 2. Топорин Б.Н. Европейское право: Учебник. - М.: Юристъ, 1998. - 456 с. 3. Common Market Law Reports. 4. Edward D., Lane R. European Community Law: an Introduction. - 2nd ed. - Edinburg: Butterworths/Law Society of Scotland, 1995. - 166 p. 5. European Community Reports. 6. Lasok D. Law and Institutions of the European Union. - 6th ed. - London, Dublin, Edinburg: Butterworths, 1994. - 786 p. 7. Official Journal of European Communities. 8. Steiner J. Textbook on EC Law. - 4th reprinted ed. - London: Blackstone Press Limited, 1995. - 418 p. 9. Weatherill S., Beaumont P. EC Law: the Essential Guide to the Legal Workings of European Community. - 2nd ed. - London: Penguin Books, 1995. - 944 p. 10. Wyatt D., Dashwood A. European Community Law. - 3rd ed. - London: Sweet & Maxwell, 1993. - 690 p.

Н.М. Тищенко, канд. юрид. наук

НОРМЫ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ КАК БАЗА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ГРАЖДАНИНА

Не вызывает сомнения, что по своей роли конституция любого государства представляет собой стержень своей правовой системы, основу правопорядка жизни общества. Она определяет руководящие принципы, в соответствии с которыми формируется политическое единство и должно быть правильно поняты задачи, стоящие перед государством. Конституция регулирует преодоление конфликтов в обществе, упорядочивает организацию и процесс формирования политического единства и деятельность государства, является основополагающим, базирующимся на определенных продуманных принципах структурным планом правового оформления жизни общества (7, с. 28). Кроме того, конституция представляет собой базу