

УДК 341.171

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.12.52>**Сюзанна Асірян,***канд. юрид. наук,**асистент кафедри права Європейського Союзу**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Сергій Власенко,***студент**Інституту прокуратури та кримінальної юстиції**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Софія Трішина,***студентка**Інституту прокуратури та кримінальної юстиції**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ПРИЄДНАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

*Стаття присвячена дослідженню історичних передумов, необхідності, основних етапів приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у контексті розвитку законодавства Європейського Союзу. Проаналізовано положення установчих договорів, зокрема Договору про Європейський Союз 1992 року зі змінами, внесеними до нього в результаті Лісабонської угоди 2007 р. Вивчено положення Протоколу № 8 щодо вимог до угоди про приєднання, її необхідних умов, а також Протоколу № 14, який вносив зміни до Конвенції 1950 р. щодо можливості приєднання до неї Євросоюзу. Розглянуто та проаналізовано висновки Суду Європейського Союзу 2/94 від 1996 та 2/13 від 2014 р., якими Суд ЄС обґрунтував неможливість приєднання Європейського Союзу до Конвенції, а також проаналізовані основні мотиви суду, які були покладені в основу вказаних рішень. У контексті подальшого розвитку відносин у сфері захисту прав людини між ЄС та Радою Європи досліджено Проект Угоди про приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Розглянуто та проаналізовано думки науковців, предметом вивчення яких було питання долучення Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Проаналізовано сучасні заяви очільників інституцій Європейського Союзу та органів Ради Європи про продовження вироблення правових інструментів та встановлення моделей приєднання. У статті розглянуто питання щодо можливості існування колізій у разі приєднання Європейського Союзу до Конвенції 1950 р. Зроблено висновки про наслідки приєднання ЄС до Конвенції, зокрема, щодо появи цілісної системи захисту прав людини на європейському континенті. Наголошено на тому, що приєднання стане важливим етапом, який створить повноцінний механізм у сфері захисту прав людини та основоположних свобод у всій Європі та надасть можливість громадянам держав-членів ЄС звертатися за захистом своїх порушених прав до Європейського Суду з прав людини у разі такого порушення з боку інституцій Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, приєднання, захист прав людини, Рада Європи, Лісабонський договір, Суд ЄС, переговори, перспективи.

**Постановка проблеми.** З моменту свого заснування європейські співтовариства не приділяли значної уваги питанням захисту прав людини. Це пояснюється історично, оскільки першочерговою метою створення європейських співтовариств була економічна інтеграція, яка не передбачала можливості порушення прав фізичних та юридичних осіб. Однак із заснуванням Європейського

Союзу (далі – ЄС або Євросоюз) концепція прав людини отримала нормативне закріплення на рівні установчих договорів, а також шляхом прийняття інших міжнародних актів, зокрема Хартії ЄС про основоположні права.

У 1949 р. була створена Рада Європи (далі – РЄ), що стала міжнародною організацією, для якої сфера захисту прав і свобод

людини є ключовою. У рамках даної організації була прийнята Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція 1950 р. або ЄКПЛ), що стала ядром найбільш ефективної системи охорони людських прав. Натепер цей документ ратифікували всі 47 держав-членів РЄ, в тому числі й Україна, а також усі 27 держав-членів ЄС. Євросоюз визнає Європейську конвенцію 1950 р., але не є її учасником, і тому Конвенція не становить частину права ЄС в класичному розумінні.

У ЄС не існує цілісного механізму захисту прав людини. Систему захисту прав людини, яка функціонує в державах-членах ЄС, доповнює система захисту на рівні Євросоюзу. Окрім цього, захист прав і свобод людини також здійснюється в межах Ради Європи, учасниками якої є всі держави-члени Євросоюзу. Тому склалася ситуація, коли в Європі сформувалися дві самостійні системи захисту прав людини – в межах Ради Європи і в рамках Європейського Союзу. Тема приєднання ЄС до Конвенції 1950 р. обговорюється міжнародною спільнотою з кінця 70-х років ХХ ст. і не дістала свого логічного завершення аж до сьогоднішнього дня.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання приєднання ЄС до Конвенції 1950 р. останнім часом стало предметом численних досліджень. Зокрема, вказаному питанню присвячені праці таких науковців: М.В. Буроменського, Т.В. Комарової, О.В. Сердюка, В.І. Муравйова, О.В. Святун, К.І. Александрової, Р. Арнольда та ін.

**Мета дослідження** – проаналізувати історичні передумови, необхідність, основні етапи приєднання ЄС до Конвенції 1950 р., а також дослідити ключові рішення, які зупиняли процес такого приєднання, з'ясувати мотиви їх прийняття, а також проаналізувати сучасний стан справ у вказаному напрямі.

**Виклад основного матеріалу.** Із самого початку свого існування європейські співтовариства започаткували тісні стосунки з Радою Європи. У Договорі про заснування Європейського співтовариства була передбачена ст. 303 (нині це положення передбачене в ст. 220 Договору про функціонування Європейського Союзу), яка закріплювала необхідність встановлення відповідних форм співпраці з відповідними міжнародними організаціями, зокрема з Радою Європи [1].

Проаналізувавши первинне законодавство ЄС, ми з'ясували, що вперше ЄКПЛ була згадана у Договорі про ЄС (далі – ДЕС) зі змінами і доповненнями, внесеними

Амстердамським договором. Він передбачав, що ЄС повинен поважати основні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Це положення вказувало на визнання й необхідність дотримання Євросоюзом встановлених Радою Європи стандартів прав людини. Але воно прямо не передбачало поширення на ЄС загалом (тобто на діяльність інституцій, які його уособлюють і представляють) механізмів їх захисту, передбачених ЄКПЛ [2, с. 221].

Із прийняттям Лісабонського договору ДЕС був доповнений статтею 2, яка передбачає, що союз заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю і рівністю жінок і чоловіків. Тобто повага та захист прав людини є одним з основних напрямів діяльності Європейського Союзу [3].

Варто підкреслити, що всі держави-члени ЄС одночасно є й членами РЄ і сторонами багатьох її правозахисних інструментів, передусім Європейської Конвенції 1950 р., що, застосовуючи норми права Євросоюзу, держави-члени мають добросовісно дотримуватися своїх міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав людини, зокрема, у рамках РЄ.

На думку Л.Г. Фалалєєвої, приєднання ЄС до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. актуалізує запобігання конфліктам компетенцій і правовим колізіям, включно з різним тлумаченням норм у сфері забезпечення та захисту прав людини судовими органами ЄС та РЄ, а також поступове формування на основі функціонуючих у них систем захисту прав людини, що вирізняються гнучким і динамічним характером, загальноєвропейської системи захисту прав людини. Важливу роль у цьому процесі відіграватиме стан взаємодії між Судом ЄС та Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), який не лише довів доцільність свого існування, а й здобув авторитет як гарант дотримання норм Конвенції 1950 р. та протоколів до неї, як їх автентичний інтерпретатор [4, с. 152].

Із прийняттям у 2000 р. Хартії ЄС про основоположні права питання про приєднання ЄС до ЄКПЛ набуло ще більшої актуальності. Зазначений міжнародний документ, встановивши каталог прав людини, став першим актом ЄС, що регулює сферу

гарантування та захисту прав людини і громадянина на рівні правопорядку ЄС, а отже, і наділяє органи ЄС відповідною компетенцією. Її прийняття стало позитивним фактом у розвитку системи захисту прав людини в ЄС, але при цьому, на думку багатьох науковців, також стало точкою відліку для створення альтернативної європейської системи захисту прав людини та основоположних свобод, яка б могла конкурувати із системою захисту прав, створеною ЄКПЛ в межах РЄ [2, с. 222].

Варто відзначити, що приєднання ЄС до ЄКПЛ до набуття чинності Лісабонським договором було взагалі неможливим, оскільки до цього моменту ЄС взагалі не мав міжнародної правосуб'єктності. У цьому питанні положення Лісабонського договору чітко закріпили існування правосуб'єктності ЄС у ст. 47 ДЄС, а також шляхом прийняття Декларації щодо правосуб'єктності ЄС. Отже, як результат, ЄС отримав міжнародну правосуб'єктність, тобто здатність мати права та обов'язки згідно з міжнародним правом, зокрема право укладати міжнародні договори від власного імені. Однак, навіть будучи суб'єктом міжнародного права, поширення норм ЄКПЛ на ЄС, як на самостійне утворення, потребує подальшої співпраці Ради Європи та інституцій ЄС.

Також прийняття Лісабонського договору і, внаслідок цього, внесення змін до установчих договорів стало визначальним у питанні приєднання ЄС до ЄКПЛ, оскільки стаття 6 ДЄС доповнювалася положеннями, відповідно до яких ЄС приєднується до Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Це приєднання не впливає на повноваження Союзу, визначені Договорами. Основоположні права, що гарантуються Європейською Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод і які впливають із конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу. Тобто роль Лісабонського договору у цьому питанні є ключовою, оскільки на рівні установчих договорів було закріплено обов'язок ЄС приєднатися до ЄКПЛ [3].

Крім того, до установчих договорів ЄС було додано Протокол № 8 щодо п. 2 ст. 6 ДЄС стосовно приєднання Союзу до ЄКПЛ, який передбачає, що угода про приєднання має відповідати певним умовам, зокрема, передбачати збереження специфічних особливостей права ЄС та всього Союзу та забезпечити, щоб приєднання ЄС не впливало на його повноваження або повноваження його інститутів. З боку Ради Європи теж були зроблені відповідні кроки і, як наслідок,

був прийнятий Протокол № 14 (набув чинності 1 червня 2010 р.), котрий доповнив ЄКПЛ положенням про можливість ЄС приєднатися до неї [5, с. 138].

Зокрема, Статут РЄ (ст. 4) закріплює можливість членства у ній будь-якої європейської держави, а преамбула ЄКПЛ затвердила саме держав-членів Ради Європи як її підписантів [6]. Установчі договори ЄС також не передбачали можливості його приєднання до ЄКПЛ, оскільки спочатку європейські співтовариства функціонували виключно як структури економічного спрямування.

Згідно з вищевказаним Протоколом № 14, статтю 59 ЄКПЛ було доповнено ч. 2, яка передбачила можливість приєднання ЄС до ЄКПЛ. За наявності таких правових засад переговорний процес за участю РЄ та ЄС став реальним і конструктивним [7].

На рівні Євросоюзу питання щодо його приєднання до ЄКПЛ порушувалося у 1996 році, і таке приєднання мало відбутися на основі міжнародної угоди між ЄС та РЄ. У ході дискусій було вирішено звернутися за відповідним рішенням до Суду ЄС про можливість такого приєднання. Підсумком цього став висновок Суду ЄС 2/94, де неможливість приєднання ЄС до ЄКПЛ обґрунтовувалася відсутністю у ЄС відповідної компетенції, яка не була передбачена його установчими договорами. Тобто таке приєднання могло мати місце лише за наявності релевантної правової бази [8, с. 49].

Відповідно до установчих договорів, держава-член, Європейський Парламент, Рада або Комісія можуть отримати висновок Суду щодо того, чи є запланований договір сумісним з установчими договорами. Якщо висновок Суду є негативним, запланований договір не може набути чинності, доки до нього не буде внесено зміни або не буде переглянуто установчі договори. Таке звернення було направлено Радою до Суду щодо відповідного Проекту Угоди про приєднання, та у Висновку 2/94 Суд підкреслив, що Союз не має компетенції для приєднання до ЄКПЛ [5, с. 137-138].

На думку В.І. Муравйова та О.В. Святун, одною з важливих причин такої позиції Суду ЄС було те, що таке приєднання передбачало б запозичення норм без урахування специфіки ЄС і його права. Ще однією причиною стала відсутність у Європейській конвенції 1950 р. розгорнутого каталогу соціальних, економічних та культурних прав, які містяться в іншому документі Ради Європи – Європейській соціальній хартії 1961 р., переглянутій у 1996 р. З іншого боку, Суд не бажав підпорядковувати свою юрис-

дикцію Європейському суду з прав людини. Оскільки громадяни ЄС за захистом своїх прав можуть звертатись до судових органів ЄС та Європейської конвенції 1950 р., то виникає проблема, суть якої полягає в тому, чіє рішення буде мати пріоритет у разі колізії [9, с. 6].

Після чергових переговорів ще однією спробою надати ЄС право вступити до ЄКПЛ могло стати судове схвалення затвердженого у квітні 2013 року Проекту угоди про приєднання ЄС до ЄКПЛ. Але висновком Суду ЄС від 18.12.2014 № 02/13 вкотре визнано неможливість такого приєднання навіть за наявності ч. 2 ст. 6 ДЄС, згідно з внесеними у 2007 р. Лісабонським договором змінами щодо зобов'язання ЄС приєднатись до ЄКПЛ [3].

Вказане рішення містить головну 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. Вказана позиція обґрунтовується Протоколом № 8 до Лісабонського договору, відповідно до якого розкривається положення ч. 2 ст. 6 Договору про ЄС щодо приєднання до ЄКПЛ, а саме: особливі умови можливої участі Союзу в контрольних інстанціях Європейської конвенції; необхідні механізми з метою гарантування правильності подання скарг з боку держав, які не є членами, й індивідуальних скарг, залежно від обставин, проти держав-членів і/або проти Союзу. Також Суд ЄС звертає увагу на ризик відступу від принципу взаємної довіри, що є однією із засад ЄС, у разі приєднання до ЄКПЛ. Тож Суд ЄС своїм рішенням визнав неприйнятним Проект Угоди у зв'язку з його невідповідністю праву ЄС.

На думку О. Сердюка, висновок № 2/13 має політичний підтекст та наслідки, що не зовсім узгоджуються з політичною волею держав-членів ЄС щодо створення єдиної європейської системи захисту прав людини [8, с. 48].

Думку щодо приєднання ЄС до ЄКПЛ підтримує Г. Крюгер, який наголошує, що приєднання ЄС до ЄКПЛ додало би більшої злагоженості розвитку питання захисту прав людини в Європі, а також звертає увагу на необхідність уникнення конкуренції двох систем захисту прав людини (у межах РЄ та Євросоюзу) [10, с. 168].

Також приєднання ЄС до Конвенції 1950 р. вирішить важливе питання. Оскільки існує колізія, коли громадяни країн-членів ЄС (які у повному складі приєднались до ЄКПЛ) мають право на захист своїх прав,

визначених Конвенцією 1950 р., шляхом звернення зі скаргами на дії та рішення органів своїх держав. Однак постає питання щодо захисту аналогічних прав у разі порушення їх інституціями ЄС. У разі такого приєднання ЄСПЛ зможе контролювати дії чи/та бездіяльність інститутів ЄС з точки зору дотримання прав, гарантованих Конвенцією 1950 р. Тобто ЄС, який має статут наднаціонального союзу, стане на рівні його держав-членів.

Але Європейський Союз після двох однозначно негативних рішень Суду ЄС про приєднання до ЄКПЛ не полишає спроб приєднатися до Конвенції 1950 р. І тому 15.01.2020 заступники міністрів Ради Європи ухвалили продовження термінів співпраці з представниками ЄС у *ad hoc* групі щодо вироблення правових інструментів, встановлення моделей приєднання. Такому рішенням передував лист від 31.11.2019, підписаний як Президентом, так і Першим віце-президентом Комісії ЄС, яким Генеральний Секретар Ради Європи була інформована про те, що ЄС залишається готовим відновити переговори щодо приєднання до Конвенції 1950 р.

Представники Ради Європи заявили, що приєднання ЄС до Конвенції 1950 р. стане важливим етапом, який створить повноцінний механізм у сфері захисту прав людини та основоположних свобод у всій Європі. Громадяни зможуть оскаржити дії ЄС перед ЄСПЛ, ЄС зможе долучитись до своїх держав-членів у розгляді справ у ЄСПЛ стосовно порушень, які виникли через законодавство ЄС [11].

#### Висновки

Отже, актуальним залишається питання щодо приєднання ЄС до Конвенції 1950 р., яке обговорюється у європейській спільноті майже півсторіччя. ЄС та РЄ продовжують стверджувати важливість приєднання. Допоки ЄС не ратифікує ЄКПЛ, будуть існувати розбіжності в стандартах прав людини як на європейському рівні, так і між ЄС і його державами-членами. Таке приєднання створить гарантії однакових засобів судового контролю щодо захисту прав людини як на національному рівні, так і на рівні ЄС. 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. Вказаний механізм буде працювати для громадян держав-членів ЄС, які одночасно є громадянами ЄС, та повною мірою надасть можливість захисту своїх порушених прав відповідними інституціями Євросоюзу. Переговори тривають, та, можливо, в май-

бутньому ми станемо свідками створення єдиної системи цілісних стандартів у сфері захисту прав людини в Європі.

#### Список використаних джерел:

1. Про Європейський Союз та про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями: Договори, консолідовані версії станом на 10.03.2010 / Європейський Союз. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text) (дата звернення: 15.11.2020).
2. Поліванова О.М. Особливості приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції щодо захисту прав людини і основоположних свобод 1950 року. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014 р. № 1(72). С. 220-224.
3. Про Європейський Союз : Договір від 07 лютого 1992 року / Європейський Союз. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text) (дата звернення: 15.11.2020).
4. Фалалеева Л.Г. Приєднання Європейського Союзу до Конвенції з прав людини: правова позиція Суду. *Судова апеляція*. 2017. № 3(48). С. 151-161.
5. Комарова Т.В. Практика Суду Європейського Союзу щодо приєднання до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *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. 2015. Ч. 1. С. 135-144.
6. Статут Ради Європи від 05 травня 1949 року / Рада Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text) (дата звернення: 15.11.2020).
7. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 року / Рада Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 15.11.2020).
8. Сердюк О.В. Перешкоди приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і 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. 2015. Ч. 1. С. 47-55.
9. Муравйов В.І. Святун О.В. Організаційно-правовий механізм захисту прав людини в Європейському Союзі. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 117. Ч. 2. С. 3-16.
10. Кузьма В. Правове регулювання приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року: перспективи та реалії. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. №.1 С. 165-170.
11. Приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини / 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: 15.11.2020).

#### **Siuzanna Asirian, Serhii Vlasenko, Sophiia Trishyna. Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**

*This article examines the historical background, necessity, main stages of accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 in the context of the development of European Union law. The provisions of the founding treaties, in particular the Treaty on European Union of 1992 and the amendments to it as a result of the Lisbon Treaty of 2007, are analyzed. The provisions of Protocol № 8 on the requirements of the Accession Treaty, its necessary conditions and Protocol № 14, which amended Convention of 1950 on the possibility of accession to the European Union. The conclusions of the Court of Justice of the European Union 2/94 of 1996 and 2/13 of 2014, by which the Court of Justice of the European Union justified the impossibility of accession of the European Union to the Convention, are considered and analyzed, as well as the main motives of the court. In the context of further development of human rights relations between the EU and the Council of Europe, the Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 was examined. The opinions of scholars, the subject of which was the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, were considered and analyzed. The article considers the possibility of conflicts in the event of accession of the European Union to the 1950 Convention. Conclusions are drawn on the consequences of EU accession to the Convention, in particular on the emergence of an integrated system of human rights protection on the European continent. Emphasis is placed on the fact that accession will be an important step, which will create a full-fledged mechanism for the protection of human rights and fundamental freedoms throughout Europe and enable citizens of EU Member States to apply to the European Court of Human Rights for protection of their violated rights. violations by the institutions of the European Union.*

**Key words:** European Union, accession, protection of human rights, Council of Europe, Lisbon Treaty, Court of Justice, negotiations, prospects.