

*Комарова Т.В.**

СУД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МІЖНАРОДНИЙ ПРАВОПОРЯДОК

У цій статті йде мова пропозицію Суду ЄС щодо статусу правопорядку Європейського Союзу відносно міжнародного правопорядку. Суд ЄС наділив себе повноваженнями по перегляду актів ЄС, які імплементують акти Ради Безпеки ООН, а отже зробив можливим опосередкований контроль рішень ООН. Практика Суду ЄС говорить про те, що норми ЄС повинні мати пріма́т над нормами міжнародного правопорядку.

Ключові слова: Європейський Союз, Суд Європейського Союзу, ієрархія норм міжнародного права, правопорядок Європейського Союзу.

В этой статье речь идет о позиции Суда ЕС касательно статуса правопорядка Европейского Союза относительно международного правопорядка. Суд ЕС наделил себя полномочиями по пересмотру актов ЕС. Которые имплементируют акты Совета Безопасности ООН, а значит, сделал возможным опосредованный контроль над решениями ООН. Практика суда ЕС говорит о том, что нормы ЕС должны иметь пріма́т над нормами международного правопорядка.

Ключевые слова: Европейский Союз, Суд Европейского Союза, иерархия норм международного права, правопорядок Европейского Союза.

The article deals with the approach of the European Court of Justice concerning the status of the European Union legal order and it's relations with international legal order. The European Court of Justice made itself to review the EU acts which implements the acts of the UN Security Council and in this way made possible non-direct control under the UN decisions. The jurisprudence of the European Court of Justice provides that EU norms should have priority under the norms of international law.

Key words: the European Union, the European Court of Justice, the hierarchy of international law norms, the legal order of the European Union.

Постановка проблеми. Остання практика Суду Європейського Союзу вказує на революційну тенденцію по наділенню Європейського Союзу контрольним механізмом над актами Ради Безпеки ООН відносно їх відповідності імперативним нормам міжнародного права. Ця ситуація є досить спірною, оскільки вона порушує класичне уявлення про ієрархію норм міжнародного права та співвідношення міжнародного правопорядку з правопорядком Європейського Союзу.

* кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Аналіз досліджень та публікацій. Стан теорії права ЄС підтверджує, що проблеми співвідношення правопорядку ЄС із міжнародним правопорядком, а також вивчення практики Суду ЄС щодо цієї проблеми явно недооцінені та не були предметом спеціальних наукових досліджень через непорушну догму примату міжнародного права. У західній європейській науці ця проблематика відображена певним чином у аспекті вивчення загальних питань права ЄС (Д. Ваєт, С Везеріл, Л. Вудз, А. Дашвуд, Д. Лейсок, Дж. Стейнер, Т. Хартлі тощо). Існує також декілька фундаментальних робіт, у яких ця проблема зачіпалась більш детально (К. Альтер, Е. Арнул, Д. Артс, Г. Берб, Г. де Бурка, Дж. Вейлер, Р. Дехаус, Ф. Джейкобе, У. Еверлінг, М. Каппеллетті, П. Крейг, К. Ленаертс, Н. Ньюаль, Х. Расмуссен, А.-М. Слотер, А. Стоун Світ, Т. Трідімас, К. Хардінг, М. Шапіро, Дж. Шо та ін.).

У Центральній та Східній Європі практика Суду ЄС із зазначеної проблематики розглядалась також доволі фрагментарно (Л. М. Ентін, М. Л. Ентін, С. В. Глотова, А. Я. Капустін, Є. Ю. Кашкін, М. В. Крївова, І. С. Марусін, Б. М. Топорнін та українських науковців: Т. М. Анакіна, О. Андрійчук, М. В. Буроменський, І. А. Грицьак, М. М. Микієвич, О. М. Москаленко, В. І. Муравйов, Р. Петров, О. Я. Трагнюк, тощо).

Мета статті – визначити роль Суду ЄС у становленні автономного статусу правопорядку ЄС. Завдання статті: систематизувати практику Суду ЄС щодо співвідношення правопорядку ЄС із міжнародним правопорядком.

Виклад основного матеріалу. В правовій системі Європейського Союзу (далі – ЄС) керівна роль у застосуванні та тлумаченні права ЄС належить Суду ЄС, який забезпечує єдинообразне тлумачення цього права задля розвитку інтеграції. Саме Суд ЄС визначив статус європейського правопорядку та його співвідношення з національними та міжнародними правопорядками. У зв'язку з цим постає нагальна необхідність проаналізувати новий етап розвитку практики судової системи ЄС щодо цих питань.

Вперше Суд ЄС торкнувся питання співвідношення правопорядку ЄС із міжнародним правопорядком у справі Каді. У цій справі громадянин Саудівської Аравії Ясін Абдула Каді, який мав досить великий капітал в ЄС, подав позов до Суду першої інстанції (далі – СПІ) про анулювання Регламенту Ради ЄС 2580/2001 [1], який стосувався осіб, які підозрювалися у підтримці тероризму. В Додатку до Регламенту містився перелік осіб та організацій, які підозрювалися у підтримці тероризму, а серед них був і позивач.

Дія Регламенту полягала в тому, що всі фінансові кошти осіб, зазначених в Додатку, мають бути заморожені на території ЄС. Регламент був прийнятий для імплементації цілого ряду Резолюцій Ради Безпеки ООН [2; 3; 4], які стосувалися боротьби з тероризмом, що були прийняті на підставі Частини VII Статуту ООН. Резолюції вимагали, щоб усі держави – члени ООН вжили заходів для заморожування рахунків та всіх активів осіб та організацій, які на думку Комітету по санкціях мали зв'язки з Усамою бін Ладеном, мережею Аль-Каїди та рухом Талібану. Перелік таких осіб був підготовлений Комітетом по санкціях у 2001 р. та підлягав постійним доповненням. Пізніше Рада Безпеки ООН відповідною Резолюцією допустила певне пом'якшення режиму заморожування грошових коштів та дозволила підозрюваним особам користуватися ними для гуманітарних цілей зі згоди Комітету по санкціях. ЄС у свою чергу теж змінив свій Регламент у відповідності з Резолюцією ООН та дозволив підозрюваним користуватися коштами для придбання їжі, в медичних цілях та для виплати податків.

Позивач Ясін Абдула Каді наполягав у своєму позові на тому, що він став жертвою серйозного порушення правосуддя, оскільки він ніколи не підтримував терористичну діяльність. Він посилався на те, що Регламент Ради ЄС порушив такі його фундаментальні

права як право власності, гарантоване ст. 1 Протоколу № 1 Європейської Конвенції з прав людини та основоположних свобод далі – ЄКПЛ), право на справедливе слухання справи, встановлене практикою Суду ЄС, та право на справедливий судовий розгляд за ст. 6 ЄКПЛ. По-перше, позивача не було повідомлено про його включення до переліку осіб, підозрюваних у тероризмі, а отже він не мав можливості провадити свій захист. По-друге, в Регламенті не були викладені підстави включення позивача до цього переліку, а ця обставина теж впливає на ефективність судового захисту, оскільки позивачу складно захищати себе, не знаючи чітко визначених підстав звинувачення. Позивач посилався на практику Суду ЄС про те, що фундаментальні права визнані та гарантовані конституціями держав-членів, а особливо ті, що закріплені ЄКПЛ, становлять невід'ємну частину правового порядку Європейського Союзу.

СПІ у своєму рішенні по цій справі зазначив, що згідно зі звичаєвим міжнародним правом та ст. 103 Статуту ООН, зобов'язання держав-членів за Статутом ООН мають переважувати над усіма іншими зобов'язаннями чи то за національним правом, чи то за міжнародним правом, чи то за правом ЄС [5]. Зобов'язання за Статутом ООН включають в себе зобов'язання, що встановлюються обов'язковими актами Ради Безпеки. СПІ підкреслив, що ЄС визнав такі зобов'язання навіть не дивлячись на те, що безпосередньо він не пов'язаний положеннями Статуту ООН, оскільки не є його стороною. СПІ зазначив, що ЄС не тільки не може порушувати зобов'язання за Статутом ООН, але й зобов'язаний при виконанні своїх повноважень приймати всі заходи для того, щоб сприяти виконанню цих зобов'язань своїм державам-членам. Таким чином, СПІ повністю заперечив тезу позивача про те, що правопорядок ЄС – це незалежний від ООН правопорядок, який керується власними правими нормами та підкреслив обов'язок ЄС підкорюватися нормам Статуту ООН, який встановлює норми для його держав-членів. Він додав, що за міжнародним правом та правом ЄС було б несправедливо перевіряти обов'язкові акти Ради Безпеки ООН на відповідність нормам щодо захисту прав людини, визнаних ЄС. Тому перегляд Резолюцій Ради Безпеки ООН, навіть опосередкований, є неприпустимим з боку судових органів ЄС.

Здавалося б таке рішення СПІ повністю відповідає унітарній концепції міжнародного права та класичним уявленням про ЄС як про класичну міжнародну організацію. Але СПІ додав, що не зважаючи на вищесказане, він має повноваження перевіряти резолюції Ради Безпеки ООН на відповідність нормам *jus cogens*. Такий поворот аргументації СПІ був дуже несподіваним. Дійсно, норми *jus cogens* є обов'язковими для всіх суб'єктів міжнародного права включаючи Раду Безпеки ООН, але питання того чи може судовий орган іншої міжнародної організації перевіряти легітимність її рішень виявляється дуже дискусійним. СПІ зробив висновок, що він наділений такою компетенцією. Крім того, СПІ зазначив, що право власності є нормою *jus cogens*. *Jus cogens* за визначенням є імперативні норми, які не допускають жодного обмеження. Однак, право власності, а також згадане позивачем право на справедливий судовий розгляд абсолютним захистом не користуються. Самі по собі вони не є абсолютними. В інтересах суспільства, а тим паче світового товариства, вони можуть підлягати звуженню.

Проаналізувавши Резолюцію, СПІ дійшов висновку, що оскільки Резолюція Ради Безпеки ООН передбачала гуманітарні пом'якшення, а також те, що держави могли оскаржити Резолюцію в Комітеті по санкціях, то заморожування коштів позивача Каді не становило порушення норм *jus cogens*. Так само СПІ не знайшов порушення права на справедливе слухання справи та права на справедливий судовий розгляд в якості частини масиву норм *jus cogens*.

Тож можна зробити висновок, що значення рішення СПП полягає у наступному:

1. СПП заперечив дуалістичну концепцію щодо становища ЄС у міжнародному правопорядку та безапеляційно підкорив діяльність ЄС рішенням ООН;
2. незважаючи на таку субординацію СПП визнав за собою можливість перегляду актів Ради Безпеки ООН на відповідність навіть не нормам щодо захисту прав людини, визнаних ЄС, а імперативним нормам міжнародного права;
3. СПП вивів таке положення ЄС, яке полягає в його субординації універсальній міжнародній організації, але з власними контрольними механізмами, які будуть виконуватися від імені міжнародного товариства.

Рішення СПП було оскаржено позивачем у Суді ЄС та в результаті цього було відмінено на підставі того, що воно значним чином обмежувало фундаментальні права позивача.

Рішення Суду ЄС повністю відповідає тій концепції, якої він дотримувався щодо унікальності та автономності правопорядку такого нового виду міжнародного об'єднання як ЄС, який являє собою наднаціональну, інтеграційну організацію, яка значною мірою відрізняється від класичної міжурядової організації. Суд ЄС підкреслив, що, зважаючи на унікальність ЄС, його норми повинні мати примат над нормами міжнародного правопорядку. Крім того, Суд ЄС зазначив, що він відмінє та перевіряє не самі норми Резолюції Ради Безпеки або Статуту ООН, а внутрішній нормативний акт ЄС, який імплементує Резолюцію.

Суд ЄС підкреслив, що міжнародні угоди не можуть впливати на перерозподіл повноважень, які закріплені в установчих договорах ЄС або на автономію правової системи ЄС, а отже зобов'язання, накладені міжнародними угодами, не можуть бути важливішими, ніж конституційні принципи установчих договорів ЄС. У той же час Суд ЄС визнає, що право ЄС має поважати міжнародне право, а всі заходи ЄС мають тлумачитися в світлі міжнародного права, а також з особливою увагою ставитися до застосування резолюцій ООН на основі Глави VII Статуту ООН, але це жодним чином не впливає на те, що міжнародне право – це паралельна система, яка не може змінювати юридичну силу та примат фундаментальних принципів права ЄС. Тому Суд ЄС зазначив, що навіть якщо норми, які встановлені Резолюцією Ради Безпеки ООН могли б бути класифіковані як частина норм права ЄС, то їх становище було б вищим, ніж у вторинного права ЄС, але нижчим, ніж установчі договори Союзу та загальні принципи права ЄС, які включають у себе фундаментальні права.

У зв'язку з цим хотілося б зазначити, що поняття «загальні принципи права ЄС» – поняття, яке самостійно розробив Суд ЄС. Воно включає в себе досить великий масив норм, який є спільним для конституційних традицій усіх держав-членів ЄС, міжнародних угод щодо захисту прав людини та ЄКПЛ. Цю категорію норм Суд завжди ставив у главі ієрархії норм. Суд ЄС зайняв позицію, яка полягає в тому, що ціллю ЄС є захист цінностей свого власного конституційного ладу, включаючи європейські стандарти захисту прав людини, незалежно від того чи це призведе до опосередкованої відмови виконувати вказівки Ради Безпеки ООН.

Рішення Суду ЄС не призвело до того, що ООН призвала ЄС до відповідальності за невиконання положень Резолюції Ради Безпеки, а призвело до того, що Рада Безпеки прийняла нову Резолюцію [6], яка враховувала пробіли щодо прав людини, на які вказав Суд ЄС, та встановила, що переліки підозрюваних у зв'язках з тероризмом осіб та організацій мають бути в публічному доступі в кожній державі, а також суб'єкти, що зазначені у цих переліках, мають персонально повідомлятися про це. Крім того, Комітет по санкціях ООН

має аргументувати свої підозри щодо участі осіб та організацій у терористичній діяльності. Таким чином, відданість Суду ЄС захисту прав людини здійснила вплив і на міжнародне право, і на правотворчу діяльність ООН.

Суд ЄС підтримав плюаралістичну концепцію міжнародного правопорядку, розрізняючи окремо європейське право та окремо міжнародне право та виділяючи в кожній цій системі власну ієрархію норм. Суд ЄС змалював таку картину світового режиму, в якій існують горизонтальні, неієрархічні, відмежовані правопорядки. Компетенція ЄС не поширюється на перегляд норм паралельного правопорядку, але може стосуватися власних правових засобів, які імплементують ці норми.

Цим рішенням Суд ЄС продовжив свою кропітку працю щодо встановлення концепції автономного правопорядку ЄС. Прийнявши у 1963 р. основоположне рішення по справі *Van Gend en Loos*, Суд ЄС зазначив: «Співтовариство представляє собою новий міжнародний правопорядок, на користь якого держави обмежили свої суверенні права в деяких сферах та суб'єктами котрого є не тільки держави-члени, але і їх громадяни» [7]. Тобто спочатку Суд визначив тоді ще право Співтовариства як новий правопорядок, але міжнародний. У подальшому, при поглибленні інтеграції, Суд почав розвивати концепцію все більшої автономності цього правопорядку від міжнародного, так би мовити, розвивати його природу *sui generis*. Так вже у 1964 р. у рішенні по справі *Costa v. E.N.E.L.* Суд зазначив: «На відміну від міжнародних договорів Договір про ЄЕС створив свій власний правопорядок, який після вступу в силу Договору став інтегральною частиною правових систем держав-членів...» [8]. Таким чином практика Суду ЄС підкреслює унікальність природи інтеграційного права та його відокремленість від міжнародного та національного права. Суд постійно констатує, що установчі договори є конституційною хартиєю ЄС, заснованою на верховенстві права [9], або ще більше – внутрішньою конституцією Союзу [10].

Висновки. Поряд з тим, що вище проаналізовані рішення судів ЄС укріпили автономію правопорядку ЄС слід задуматися над тим, що вони ставлять під загрозу наріжні камені міжнародного правопорядку -безперечне виконання резолюцій Ради Безпеки ООН. Рішення майже визнають за суб'єктами міжнародного права повноваження по оцінці цих резолюцій та вирішенню того чи виконувати їх чи ні. Тож, рішення як СПІ, так і Суду ЄС по справі *Kadi* відкриває нову еру співвідношення правопорядку ЄС із міжнародним правопорядком.

Список використаних джерел

1. Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism // Official Journal. – 2001. – Serie L. – № 344. – P. 70.
2. S.C. Resolution 1390 // UN Documents. – 2002. – Serie S.
3. S.C. Resolution 1333// UN Documents. – 2000. – Serie S.
4. S.C. Resolution 1267 // UN Documents. – 1999. – Serie S.
5. Case T-315/01, *Kadi v Council and Commission II* European Court Reports. -2005.-P. 11-3649.
6. S.C. Resolution 1822// UN Documents. – 2008. – Serie S.
7. Case 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration II* European Court Reports. – 1963. – P. 1.
8. Case 6/64, *Flamino Costa v. E.N.E.L. II* European Court Reports. – 1964. – P. 585.

9. Case 294/83, Parti ecologiste «Les Verts» v European Parliament II European Court Reports. – 1986. – P. 1339.
10. Opinion 1/76, Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels II European Court Reports. – 1977. – P. 741.