

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ПРАВОВОМ ПОРЯДКЕ ЕС

Д.С. Тихоновецкий

*Магистратура Института Европейского права
МГИМО (У) МИД РФ*

Административно-правовые гарантии прав гражданина

Современный уровень развития европейских сообществ показывает, что права человека, которые хотя и не являются главной целью создания сообществ, должны быть защищены от возможных нарушений. В последнее время особое внимание было обращено на различного рода злоупотребления в работе Европейской комиссии и других наднациональных органов, обладающих полномочиями принимать решения административного характера. Гарантиями против подобных нарушений, по мнению многих специалистов, должны стать процессуальные и административно-правовые гарантии прав человека в Европейском Сообществе. Только предоставив такие гарантии можно говорить об эффективном применении материального права Сообществ, достижении целей Сообщества. Безусловно, государства-члены также принимают участие в имплементации права ЕС, но речь в данной работе пойдет не о косвенном правоприменении, а о прямом, в рамках наднациональных институтов и органов.

В учредительных договорах, к сожалению, права граждан в административном процессе никак ни зафиксированы. В качестве исключения из правила можно назвать ст. 190 Договора о ЕС, в которой зафиксирован принцип обязательной мотивированности и обоснованности принимаемых решений. Остальные важнейшие принципы: право на доступ к информации, право быть выслушанным, принцип доб-

росовестности¹ не были четко выражены в первичном праве, что потенциально дает определенный простор для административного произвола. Все эти принципы могут быть выражены расширительно через более общий принцип "добросовестного управления". Огромную, если не решающую роль в процессе становления этого принципа сыграл Суд Европейских Сообществ, тем самым сформировав одну из важнейших гарантий прав граждан в административном процессе - право на судебный пересмотр любого решения.

Доктрина прав человека Суда ЕС включает это право как одно из основополагающих², и рассматривает этот принцип как обязательный на уровне государств - членов³, особенно если речь идет о выполнении государствами-членами функций "представителей Сообщества" в рамках компетенции ЕС; выполнение этих функций подлежит контролю на предмет соблюдения прав человека, а также соблюдения принципа "добросовестного управления".

Одним из ключевых событий в области защиты прав граждан можно назвать создание Суда первой инстанции в 1988 г. и передачи в его ведение права рассматривать любые жалобы граждан и юридических лиц на решение институтов и органов Сообществ (включая антидемпинговые меры⁴). В последнее время количество исков и жалоб на неправомерные решения Комиссии и других органов и институтов ЕС возросло и в Суде ЕС и в Суде Первой инстанции, что говорит о том, что судебные гарантии осуществления прав человека представляют *ultimus satisfactio*. Именно анализу юриспруденции судов ЕС и будет в основном посвящена настоящая статья.

Принцип "добросовестного управления"

Сам по себе принцип "добросовестного управления" тесно связан с более общим принципом "верховенства закона" и в доктрине судов ЕС играет функцию критерия *natura hominum*, при определении законности вынесенных административным порядком решений. Часто это понятие используется в качестве характеристики определенного уровня "административного правосудия", прозрачно-

ти и открытости принятия решений⁵. Содержание этого понятия достаточно трудно определить в статике, поскольку Суд ЕС, который играет решающую роль в гарантировании соблюдения этого принципа, от дела к делу расширяет это понятие, что приводит к наиболее расширительному его толкованию. Такой подход считают оправданным в службе Европейского омбудсмена. Одним из основных понятий, которым руководствуется служба Европейского омбудсмена в своей работе, - "злоупотребление служебным положением", что по сути своей является понятием, противоположным по содержанию "добросовестному управлению", согласно ст. 138е (1) Договора о ЕЭС, первому ежегодному отчету службы Европейского омбудсмена за 1995 г., а также ст. 2 Статута Европейского омбудсмена⁶. В Отчете приводится список нарушений, которые могут быть квалифицированы как "злоупотребление властью", при этом список этот не является исчерпывающим: "административные ошибки и упущения, злоупотребление служебным положением, небрежность, нарушение процедуры принятия решений, несправедливость, неисполнение служебных обязанностей, некомпетентность, дискриминация, промедление, неполное предоставление или отказ в предоставлении информации"⁷. В службе Европейского омбудсмена нарушение принципа "добросовестного управления" усматривают не только в нарушении установленных законом требований к принятию решений, но также в недостаточности принятых мер. Таким образом наряду с традиционной деятельностью Суда ЕС по защите прав человека, служба Европейского омбудсмена осуществляет работу, которая будет способствовать формированию полноценной административной системы в рамках европейского права⁸.

В данной работе мы попытаемся рассмотреть различные аспекты (материальный и процессуальный) принципы "добросовестного управления". В решениях Суда ЕС, в которых так или иначе поднимался вопрос о ущемлении прав истцов вследствие нарушения принципа "добросовестного управления" было видно, что Суд в каждом конкретном случае по-разному подходил к определению содержания

этого принципа, который так или иначе оказывался связанным с рядом других важнейших принципов: принципом добросовестности, правом быть заслушанным, правом доступа к информации. В то же время Суд, как оказалось, стремился в ранних своих решениях, избежать признания нарушения принципа "добросовестного управления".

Одним из первых дел, в котором Суд обратился к принципу "добросовестного управления", можно назвать дело Tradax⁹. Истец, обращаясь в Суд, указывал, что Комиссия проигнорировала его просьбу о предоставлении информации о тех методах расчета, с помощью которых рассчитывались пошлины на некоторые импортируемые продукты. В Суде истец также ссылаясь на нарушение Комиссией принципа "добросовестного управления", поскольку было отказано в праве доступа к информации. Несмотря на то, что требования статьи 173(4) Договора о ЕЭС были выполнены, Суд отказал в рассмотрении дела, заявив в своем решении, что Комиссия не обязана отвечать на отдельные обращения заинтересованных лиц, а также предоставлять доступ к информации. Суд, однако, отметил в своем решении, что если Комиссия опубликовала бы необходимую импортерам информацию, то это соответствовало бы требованиям, предъявляемым к добросовестному управлению. В данном решении видны сомнения Суда касательно необходимости создания судебной защиты прав лиц, нарушенных в результате недобросовестного управления. Кроме того, Суд в этом решении отверг доводы Комиссии и признал административный характер деятельности Комиссии в области сельскохозяйственной политики.

В дальнейшем в практике Суда достаточно часто возникала проблема защиты прав лиц, нарушенных несоответствующим исполнением принципа и добросовестного управления. Например, в деле BEVC¹⁰, в котором истец ссылаясь на недостаточный уровень прозрачности в процедуре определения компенсационных пошлин Комиссией.

Дело в том, что Комиссия отказала BEVC, который является объединением потребителей, в доступе к информации, объяснив это

тем, что истец не является "заинтересованным лицом". Суд Сообщества отказал в рассмотрении дела, сославшись с тем, что "принцип добросовестного управления" не может возлагать какие-либо требования к Комиссии в отношении прозрачности принятия решений.

Также Суд Сообществ в судебной практике не стал рассматривать право быть заслушанным. Достаточно ярким примером этого может служить дело *Manchester Steel Limited v. Commission*¹¹. В данном деле истец ссылался на то, что руководящий Орган ЕОУС вынес решение, не заслушав заинтересованные стороны. Суд отверг доводы истца и отказал в рассмотрении дела. В некоторых жалобах, поданных несколько лет назад, как например, *William Cook plc v. Commission*¹² и т.д. истцы ссылались на необоснованность обвинений Комиссии в получении государственной помощи. Комиссия отказалась направить дело на расследование, проведение которого предусмотрено ст. 93 (2) Договора о ЕЭС. В данной статье говорится о том, что заинтересованные конкурирующие компании имеют право быть заслушанными. Обращаясь в суд, истцы ссылались также на нарушение Комиссией "общего принципа добросовестного управления". Попытка получить судебную защиту права быть заслушанным в данных делах не увенчалась успехом, так как Суд в решениях по этим делам постановил, что решения, вынесенные Комиссией являются недействительными, поскольку нарушен "принцип добросовестности". Принцип "добросовестного управления" был создан Судом ЕС лишь позднее в качестве принципа, отличающегося от принципа добросовестности (т.е. добросовестного исполнения процессуальных требований). Одним из важнейших дел в этом отношении можно назвать дело *IAZ v. Commission*¹³. Суд, согласившись с тем, что Комиссия не проявила должного внимания к несправедливо обвиненным в картельной практике фирмам, в частности постановил, что действия Комиссии в данных случаях идут вразрез с принципом добросовестного управления. Таким образом, еще в 1983 г. Суд признал право на судебную защиту в случае нарушения Комиссией принципа добросовестности через понятие и до-

бросовестного управления. Взаимосвязь этих двух понятий видна и в другом деле: *RSV v. Comission*¹⁴. В данном деле, что представляется наиболее интересным, Суд, согласившись с доводами истца о том, что Комиссия поступала неправомерно, затягивая процедуру расследования факта предоставления государственной помощи истцу, отменил решение Комиссии исходя не из несоблюдения данного порядка расследования, а на основании того, что Комиссия своими действиями не соответствовала "законным ожиданиям" истца. Принцип "добросовестного управления" получил свое дальнейшее развитие в деле *Italian Republic vs. Commission*¹⁵, а также в деле *Guerin Automobiles v. Commission*¹⁶, в которых суд, в частности вывел принцип "разумного времени" из принципа "добросовестного управления", который служит для оценки разумности затраченного Комиссией на принятие решения времени. В деятельности Суда первой инстанции соблюдение разумных временных рамок было сформулировано через принцип "разумного управления"¹⁷. До последнего времени в случаях совпадения применения принципов "добросовестности" и "добросовестного управления" Суд предпочитал применять первый.

В последнее время принцип "добросовестного управления" превратился в своеобразный инструмент судебной защиты, который, конечно, не используется отдельно, а в связи с рядом других принципов ("добросовестности", "законных ожиданий", законности и т.д.), что следует из ряда дел в сфере конкурентного права: *PVC Cartel, BASF AG and Others vs. Commission*¹⁸, *Deutsche Bahn AG v. Comission*¹⁹, *Netherlands v. Council*²⁰, *Gebruder Lorenz GmbH v. Germany*²¹ и т.д. Сам факт существования этих прецедентов говорит о том, что принцип "добросовестного управления" в своем расширительном толковании подлежит судебной защите прав граждан от произвола Комиссии, хотя однако в доктрине²² высказывается мнение о вспомогательной природе этого принципа.

Право на доступ к информации и право быть заслушанным

Что касается права граждан на доступ к информации, то это право, являясь одним из составляющих принципа прозрачности, подлежит без сомнения судебной защите на всех уровнях. Не менее важную роль в судебной защите прав граждан от произвола играет заимствованное из правовой системы общего права право *audi alteram partem* (быть заслушанным), которое играет огромное значение в процедуре вынесения решения в рамках права конкуренции, где Комиссия совмещает фактически административную и квазисудебную функцию

Суд ЕС достаточно давно признал право на доступ к информации как подлежащего судебной защите. Более того, это право Суд рассматривает как одну из важнейших составляющих права на судебную защиту, являющегося одним из основных прав человека и гражданина. Это право было зафиксировано Судом в ряде судебных решений: например, *Consten GmbH & Grundig GmbH v. Commission*²³, *Musique Diffusion Francaise v. Commission*²⁴, *AEG v. Commission*²⁵, *ACF Chemiefarma v. Commission*²⁶ и т.д. Суд Сообществ, желая расширить действие судебной защиты, в своей практике вывел максимально широкую формулировку этого права: Комиссия обязана предоставлять заинтересованным лицам всю неконфиденциальную информацию любого характера. Как показала практика Суда в последнее время, это право достаточно часто оказывается нарушенным в области конкурентного, финансового, экологического права, именно в тех сферах, где степень усмотрения Комиссии и опасность произвола и нарушения прав заинтересованных лиц оказывается чрезвычайно высокой.²⁷

Одним из важнейших в чередѐ дел можно назвать известное всем дело "О цементе"²⁸. В решении по делу Суд постановил, что право на доступ к информации представляет собой часть судебной гарантии осуществления права на судебную защиту от произвола и права быть заслушанным. Таким образом, Суд указал на то, что право доступа к информации обладает характером "основного" права.

В последующих решениях (например, *Soda-Ash*) Суд, подчеркнув основополагающий характер права на доступ к информации, указан на определенную взаимосвязь права на доступ к информации и права быть услышанным. Неудивительно, что Суд сообществ уделяет такое внимание защите этих прав от противозаконной практики Комиссии, которая, например, в осуществлении своей компетенции в рамках права конкуренции, совмещает функции расследования и квазисудебные функции. Если такая практика может быть названа противозаконной, исходя лишь из самого факта совмещения этих функций, то следует признать, что для защиты от произвола необходимы не менее эффективные инструменты (сходные например с теми, что применяются в уголовном процессе)²⁸. Подобная практика Комиссии может быть даже признанной противозаконной и нарушающей права человека Судом по правам человека, который склонен расширительно толковать сферу применения ст. 6 Европейской Конвенции по правам человека. Суд по правам человека в ряде своих решений (например, *Societe Stenuit v. France*²⁹) постановил, что отказ в предоставлении информации, которая может представлять интерес, может быть квалифицирована как нарушающий ст. 6 Конвенции.

Проблема легитимности решений Комиссии представляет собой лишь часть более серьезной проблемы недостатка демократичности в ЕС. Попытка хоть как-то разрешить эту потенциально опасную для прав человека ситуацию, были призваны декларация 17 к Маастрихтскому договору (О прозрачности), а также кодекс поведения в отношении доступа общественности к документам Комиссии и Совета. Однако в решениях Суда Сообществ прозвучала мысль о более широком значении понятия "доступа к информации", что является неотъемлемой характеристикой демократичности осуществляемого правления (например, в деле *Atlanta AG v. Council*³⁰), в том виде, в каком это трактуется ст. 10 Европейской Конвенции по правам человека. Требования доступа к информации может быть выведено также из необходимости соблюдения равенства сторон перед

законом, а также из принципа "верховенства закона", о чем говорится в ст. 6 Конвенции.

Практика Суда первой инстанции показывает, что потребность в предоставлении широкой судебной защиты (*status activus processualis*) для защиты прав не только непосредственно заинтересованных лиц, но и любого гражданина совершенно точно назрела³¹. Суд Сообществ стремится в любом деле расширительно толковать *locus standi*, о котором идет речь в ст. 173 п. 4 договора о ЕС.

Что касается права быть заслушанным "*audi alteram partem*", следует отметить, что в практике Суда ЕС это право подразумевается как право лица быть заслушанным в органе исполнительной власти прежде, чем будет вынесено решение, затрагивающее его интересы. Впервые в практике Суд столь быстро смог установить основополагающее право процедуры. Впервые это право было зафиксировано в деле *Transocean Marine Paint*³², затем было подтверждено в деле *Hoffmann La Roche*³³. Право быть заслушанным также применяется в паре с правом доступа к информации, и в случае нарушения одного из них, может быть принято решение о том, что было нарушено и другое. Все это возможно в силу общего, расширительно характера толкования этих прав Судом Сообщества.

Право быть заслушанным рассматривается Судом как основополагающее в сфере права конкуренции антидемпинговых административных процедур³⁴.

Принцип добросовестности

Принцип добросовестности появился еще в ранней практике Суда ЕС. В ряде решений высший руководящий орган Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) обязан был рассматривать и учитывать полностью все обстоятельства дела, прежде чем выносить решение по конкретному вопросу. Одними из важнейших судебных решений можно назвать дело *LORENZ*³⁵ (установивший временные рамки расследования), дело *RSV v. Comission*³⁶.

Задача этого принципа заключается в ограничении произвола и количества необоснованных решений в деятельности Комиссии. Так, например, при вынесении решения по конкретному делу Комиссия обязана не только обосновывать свое решение, но и предоставить информацию, на которой было основано решение, всем заинтересованным лицам. Сам по себе принцип добросовестности тесно связан с обязанностью обоснования решения. В практике Суда эти два принципа часто рассматриваются как равные по содержанию³⁷. Содержание же Судом оценивается как гарантирующее вынесения справедливого (законного) решения. Основой принципа добросовестности можно назвать принцип диалога, прозрачности, демократичности и верховенства права³⁸.

Принцип добросовестности наиболее активно применяется Судом при пересмотре решений об антидемпинговых санкциях, в сфере конкурентного права (дело Nolle 1, 2³⁹), таможенного права⁴⁰.

Принцип добросовестности - один из наиболее полно разработанных в практике Суда Сообществ; он, в частности, формирует определенный критерий для создания нового принципа добросовестного управления.

Вопросы, связанные с соблюдением прав человека и гражданина в административном процессе, а также процессуальных и судебных гарантий от произвола не будут разрешены, как считают многие специалисты, до тех пор пока не будет четко разработан принцип добросовестного управления в практике Суда, который, в случае предоставления полной судебной защиты заинтересованным лицам (в наиболее расширительной трактовке этого понятия в свете последних решений Суда ЕС), позволит максимально гарантировать права человека и гражданина при решении дел административным порядком в институтах и органах ЕС.

- 1 Принцип добросовестности подразумевает обязанность административных органов непредвзято и полностью собирать, анализировать информацию, необходимую для принятия решения.
- 2 См. статью 173 Договора о создании ЕС.
- 3 См. Case C-222/86 UNECTEF v. Heylens [1987] ECR 4097.
- 4 См. Decision of the Council 88/591 [1988]. p. 168a.
- 5 См. Case C-64/82 Tradax Graanhandel BV v. Commission [1984] ECR 1359.
- 6 Принятого Европарламентом 12 июля 1995 года, OJ 113/15.
- 7 The first Annual Report of the European Ombudsman [1996] OJ C234/1. p.6.
- 8 Nehl H.P. Principles of administrative procedure in EC law / H.P. Nehl. - Oxford, 1999, p. 19-20., см. также Braibant G. Droit vis-a-vis de l'administration / A. Cassese, A. Clapham and J.H.H. Weiler (eds.) // The Human Rights Challenge. Human Rights and the European Community: Methods of Protection. vol. 2. - 1991. - p. 427-428.
- 9 ECJ Case 64/82 Tradax Graanhandel BV v. Commission [1983] ECR 359.
- 10 ECJ Case C-170/89 BEUC v. Commission [1991] ECR I-5709.
- 11 ECJ Case C-46/85 Manchester Steel Limited v. Commission [1986] ECR 2351.
- 12 ECJ Case C-198/91 William Cook plc v. Commission [1993] ECR I-2486.
- 13 ECJ Case C-96/82 IAZ v. Commission Joined Cases [1983] ECR 3369.
- 14 ECJ Case C-223/85 RSV v. Commission [1987] ECR 46/7.
- 15 ECJ Case C-10/88 Italian Republic v. Commission [1990] ECR I-1229.
- 16 ECJ Case C-282/95 Guerin Automobiles v. Commission [1997] ECR - 1503.
- 17 ECJ Case T-81/95 Interhotel Sociedad Internacional de Hoteis SARL v. Commission [1997] ECR II-1268.
- 18 ECJ Case T-79/89 BASF AG and others (PVC cartel cases) v. Commission joined cases ECR-II 315.
- 19 ECJ Case T-229/94 Deutsche Bahn AG v. Commission [1997] ECR-II 1689.
- 20 ECJ Case C-58/94 Netherlands v. Council [1996] ECR I-2169.
- 21 ECJ Case C-120/73 Gebruder Lorenz GmbH v. Germany [1973] ECR 1471.
- 22 Schermers Judicial protection in the European Communities / Schermers, Waelbroeck. - London, 1992. - p. 88.
- 23 ECJ Case C-58/64 Consten GmbH & Grundig GmbH v. Commission joined cases [1966] ECR 299.
- 24 ECJ Case C-100-103/80 Musique Diffusion Francaise v. Commission joined cases [1983] ECR 1825.
- 25 ECJ Case C-107/826 AEG v. Commission [1983] ECR 3151.
- 26 ECJ Case C-41/69 ACF Chemiefarma v. Commission [1970] ECR 661.
- 27 См. например. ECJ Case C-311/94, Ijssel - Vliet Combinatie BV v. Minister van Economische Zaken [1996] ECR I- 5023; или France v. Commission, ECJ Case

57/95 [1997] ECR I-1627.

- 28 ECJ Case T-10/92 SA Cimentaires CBR and others v. Commission joined cases [1992] ECR II - 2667. - para 39.
- 29 Nehl H.P. Principles of administrative procedure in EC law / H.P. Nehl. - Oxford, 1999. - p. 56.
- 30 Societe Stenuit v. France, Opinion (A/232) (1992) 14 EHRR 509.
- 31 ECJ Case T-521/93 Atlanta AG and others v. Council [1996] ECR II-1669.
- 32 Это можно видеть в решениях Суда первой инстанции, например в деле T-161/94 Sinochem Heilongjiang v. Council [1996] ECR II -699.
- 33 ECJ Case C-17/74 TransoceanMarine Paint [1974] ECR 1063.
- 34 ECJ Case C-85/76 Hoffmann La Roche v. Commission [1979] ECR 461.
- 35 ECJ Case T-521/93 Atlanta AG & Others v. Council [1996] ECR II-1669, T-260/94 AIR Inter SA v. Commission [1997] ECR II-997.
- 36 ECJ Case C-120/76 [1973] ECR 1471.
- 37 ECJ Case C-223/85 [1987] ECR 4617.
- 38 Например, в деле Germany and Others v. Commission C-62, 63/95 [1996] ECR I-5151.
- 39 ECJ Case T-166/94 Kozo Seiko v.Council [1995] ECR 2129, T-243/94 British Steel plc.v.Comission [1997], 68/86 United Kingdom v. Commission [1988] ECR 855.
- 40 ECJ Case C-16/90 Fugen Nolle v.Haupczollamt Bremen-Freihafen [1991] ECR I-5163.