

НАЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ NATIONAL DIMENSION OF THE EUROPEAN CONVENTION



Тимоти Парис

Член Государственного совета Франции, профессор Университета Париж–Эст Кретей, генеральный секретарь Французского общества сравнительного законодательства, судья Парижского апелляционного административного суда (на момент подготовки материала)¹

Email: timothee.paris@conseil-etat.fr

Европейская Конвенция и французский административный суд: от международного права к национальному праву?

Аннотация

Конвенция о защите прав человека и основных свобод относится сегодня, без сомнения, к нормам, чаще всего применяемыми в административном судопроизводстве. Конечно, это не единственный текст, принимаемый во внимание административным судом. Административный суд является судом национального уровня и, конечно же, учитывает нормы внутреннего правопорядка: Конституцию, закон, регламент и судебные решения вышестоящих инстанций Французской Республики. Тем не менее, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, так же как и нормы внутреннего правопорядка, занимает важное место в административном судопроизводстве. Материал посвящен месту Конвенции в административном судопроизводстве Парижского апелляционного административного суда.

Ключевые слова: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, французские административные суды, применение норм международного права в национальных судах.

French Administrative Court and the European Convention on Human Rights: From International Law to National Law?

Abstract

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is applied by administrative courts in France. This is not the only text considered by French administrative courts, which also take into account the norms of the domestic legal order: Constitution, statutes, regulations, and judicial decisions of higher courts (especially the Conseil d'Etat, which is the highest administrative court in France). Nevertheless, the Convention, as well as the national law norms play a crucial role in administrative proceedings and law. This article is devoted to the place of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in administrative proceedings in French administrative courts.

Keywords: Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, French administrative courts, domestication of international law.

¹ Timothée Paris, Member of the French Conseil d'État, Professor at the University Paris–Est Créteil, Secretary General of the French Society for Comparative Legislation, judge at the Paris administrative court of appeal (at the time of the preparation of this article).

ФРАНЦУЗСКИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД И ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ОТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА К НАЦИОНАЛЬНОМУ ПРАВУ?¹

Сегодня Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), без сомнения, относится к нормам, чаще всего применяемым в административном судопроизводстве. Конечно, это не единственный правовой акт, который административный суд принимает во внимание. Административный суд является национальным судом и, следовательно, применяет нормы внутреннего правопорядка: Конституцию, законы, правительственные акты и судебные решения вышестоящих инстанций Французской Республики. Тем не менее, Конвенция, так же как и нормы внутреннего правопорядка, имеет важное значение при разбирательстве в административном суде.

Однако двадцать – и даже десять – лет назад такая мысль сама по себе считалась бунтарской и даже опасной. Ведь разбирательство в национальном суде и его законность регулируются, в первую очередь, Конституцией, а значит, связаны с народным суверенитетом, поэтому национальному суду было непросто опереться на международные нормы и цели, устанавливаемые Конвенцией.

Это было особенно непросто в сфере французского административного судопроизводства, принимая во внимание его особенности. Система административного правосудия во Франции – это одна из двух основ здания французской юстиции. С одной стороны, мы имеем

¹ Перевод с фр. *Comitas Gentium France Russie*. Настоящая статья является докладом, прозвучавшим на международной конференции «Преподавание прав человека в России и других европейских государствах» (Россия, Екатеринбург, 22 октября 2013 года), в которой приняли участие 150 специалистов в сфере юриспруденции и образования из 8 стран.

Участие судьи Париса в конференции стало возможным благодаря поддержке Посольства Франции в России.

привычные общие суды первой инстанции, а также апелляционный и кассационный суды, которые рассматривают гражданские и уголовные дела. С другой стороны, административный суд первой инстанции, апелляционный суд и Государственный совет, являющийся верховным административным судом, исполняющим свои функции независимо от Правительства и Парламента.

Как следует из самого названия, задача любого административного суда – контролировать публичную администрацию. Он делает это, рассматривая жалобы физических и юридических лиц (ассоциаций, предприятий), а также чиновников. Административный суд может также аннулировать акты, принятые органами исполнительной власти, и даже обязать эти органы выплатить определенную денежную компенсацию. В компетенцию административного суда входит рассмотрение споров, связанных с градостроительством, налогами и сборами, ответственностью государственных больниц, публичными рынками, правом на социальное жилье, водительскими удостоверениями, а также въездом, проживанием и выездом иностранных граждан.

Административные суды применяют «свое», особое публичное право, которое отличается от права, применяемого при разрешении конфликтов между частными лицами. Публичное право связано с функцией контроля над государством. Оно также связано с идеей суверенитета, поэтому оно и не всегда хорошо уживается с правовыми нормами, пришедшими извне, такими, как Конвенция.

Тем не менее, текст Конвенции является неотъемлемым правовым источником в административном судопроизводстве.

Разбирательство во французских административных судах преимущественно проходит

за закрытыми дверями, в письменной форме. До начала рассмотрения дела по существу, до того, как судья приступает к анализу фактических обстоятельств и применимого права, чтобы предложить решение, он должен продемонстрировать свою беспристрастность: есть ли у него интересы личного характера в связи с данным делом и есть ли сомнения в том, что он способен объективно разрешить данное дело? Разумеется, независимость и беспристрастность всегда были важнейшими принципами административного – и не только – судопроизводства, поэтому административный судья во Франции регулярно задает себе этот вопрос. Разрешение вопроса о независимости и беспристрастности – одно из требований справедливого судебного разбирательства, которое вытекает из постановлений Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд, Суд).

Анализируя каждое из полученных дел, судья должен ответить на доводы, на которых строят свои позиции обе стороны. Конечно, среди этих аргументов мы обнаруживаем и те, которые стороны указывают по причине незнания внутригосударственного, национального права: законов, регламентов и – реже – Конституции. Мы также находим в письменных заявлениях сторон процесса доводы о нарушении Конвенции. Такие аргументы мы находим примерно в 60% заявлений. В судебных процессах, касающихся, например, вопросов разрешений на проживание иностранных граждан, а также их высылки, заявители чаще всего ссылаются на статьи 3 и 8 Конвенции. Статья 3 запрещает пытки и бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, поэтому администрация не должна принимать решение о высылке иностранного гражданина в государство, в котором он рискует подвергнуться такому обращению. На положения статьи 8 Конвенции стороны опираются тогда, когда пытаются остановить высылку иностранного гражданина за пределы территории государства, на которой у него имеются семейные связи. Часто мы сталкиваемся с необходимостью оценить доводы, вытекающие из требований этих же статей, в ходе судебных процессов, связанных с заключением под стражу, когда заключенные опротестовывают законность принятых по отно-

шению к ним мер, таких как одиночное заключение, перевод, полный обыск и т.д. В судебных процессах, касающихся налоговых санкций, заявители ссылаются на статью 6 Конвенции, гарантирующую право на справедливое судебное разбирательство, а также на статью 1 Протокола № 1 к Конвенции, защищающую право каждого человека на пользование своим имуществом. Можно также добавить несколько слов о процессах, связанных с вопросами безопасности, в которых поднимается вопрос о соблюдении права на жизнь, охраняемого статьей 2 Конвенции. В рамках последних Государственный совет в ходе процедуры срочности возложил на администрацию специальные обязанности, связанные с предупреждением несчастных случаев, связанных с нападением акул на людей на острове Реюньен. Таким образом, решение Государственного совета от 13 августа 2013 года подтверждает, что Конвенция является важнейшей нормой административного судопроизводства, даже в случаях, когда суд рассматривает дело, применяя процедуру срочности.

Следующий этап – анализ судьей каждого довода в целях предложения своего решения спора. Судья анализирует представленные сторонами средства, которые демонстрируют наличие нарушений как внутреннего, так и международного права (то есть международных конвенций). Судья обращается к тексту применимой статьи Конвенции, а затем – соответствующим правоприменительным решениям вышестоящих инстанций, таких как Государственный совет и Европейский Суд, независимо от того, какого государства касалось данное решение. Потом административный суд дает ответ на вопрос о наличии или отсутствии нарушения Конвенции, сопоставляя факты данного судебного разбирательства с ранее принятыми решениями вышестоящих судебных инстанций.

В ходе публичных слушаний (чаще всего дело рассматривает коллегия из трех судей), коллегия заслушивает одного из судей, который представляет их вниманию независимую оценку и мотивированное решение, которое, по его мнению, должно быть принято. Сегодня такого судью называют «общественный докладчик» (*rapporteur public*). Затем заслушиваются устные объясне-

ния каждой из сторон, после чего суд удаляется для принятия решения. Решение основывается на документах, приобщённых к делу, на мнении общественного докладчика и на устных ответах сторон. Сегодня общественный докладчик высказывает свое мнение до выступления сторон процесса, поэтому стороны имеют возможность ответить на его доводы. До недавнего времени общественный докладчик назывался комиссаром Правительства (*commissaire du gouvernement*). Это название должности, в принципе никак не соотносящееся с функциями, являлось традицией, но под влиянием Конвенции и решений Европейского Суда название должности было изменено, хотя функции не подверглись пересмотру.

Еще раз хотелось бы отметить, что судья в административном судопроизводстве сталкивается с Конвенцией ежедневно. Она не является единственной применимой нормой для суда, однако ежедневные примеры показывают, что Конвенция заняла прочное место среди источников права наряду с национальным законодательством. Таким образом, французский административный суд, являясь национальным судом, преимущественно толкует национальное законодательство, однако он также применяет и Конвенцию.

Далее я хотел бы последовательно ответить на три вопроса:

1. Как произошло, что содержащиеся в Конвенции международные нормы заняли столь важное место во французской правовой системе?

2. Какие изменения Конвенция привнесла в ежедневную работу административного суда?

3. Какое влияние в целом Конвенция оказала на миссию самого суда?

Интеграция Конвенции и постановлений Европейского Суда в деятельность административного суда – это достаточно долгий процесс. Сегодня этот процесс полностью завершен. В отношении этого процесса я хотел бы отметить два важных момента.

Во-первых, французская судебная система в общем и целом всегда благоприятствовала ин-

теграции Конвенции. Особенно это касается административного судопроизводства.

Это объясняется тем, что во Франции доминирует монистический подход к вопросу о соотношении национального и международного права. Этот подход прямо вытекает из текста бывшей французской Конституции (а точнее – её Преамбулы) от 27 октября 1946 года, который устанавливает, что Французская Республика, «верная своим традициям, принимает во внимание положения международного публичного права». Преамбула действующей французской Конституции от 4 октября 1958 года также основывается на тексте предыдущей Конституции. Таким образом, применяемые в административном судопроизводстве международные нормы, такие как Конвенция, напрямую включены во французскую правовую систему без посредничества норм внутригосударственного права.

Более того, международные соглашения, как правило, полностью интегрированы национальным судом в иерархию норм национального законодательства. Статья 55 Французской Конституции от 4 октября 1958 года подчеркивает, что ратифицированные международные соглашения после их публикации обладают приоритетом перед законами. Таким образом (и сегодня это можно констатировать с полной уверенностью), любой гражданин может выиграть дело в суде, если докажет, что его права были нарушены в связи с несоблюдением международно-правовых обязательств, даже если нормы национального права были соблюдены. Это касается, например, дел о получении иностранными гражданами разрешений на проживание. Французское законодательство, регулирующее вопросы прибытия и проживания иностранных граждан, а также вопросы предоставления убежища, предусматривает определенные лимиты для получения иностранными гражданами вида на жительство. Сейчас, даже если возможность получения вида на жительство не предусмотрена французским законодательством, административный суд может заставить администрацию выдать данный документ, если заявитель докажет, что имеет место нарушение его права на частную и семейную жизнь, гарантированного статьей 8 Конвенции. Эта власть админи-

стративного суда является следствием того, что Конвенция имеет больший вес, чем закон.

Во-вторых, упомянутая выше длительность процесса интеграции Конвенции в административное право явилась следствием опасений за правовую систему суверенного государства. Влияние международного права всегда рассматривалось как некий переворот национальных традиций государства.

Мы можем выделить пять этапов в истории отношений между французским публичным правом и правом Конвенции, которые постепенно привели к полному восприятию последней.

Первый этап можно назвать «парадоксальным равнодушием», которое, впрочем, не исходило от административного судопроизводства как такового. Данный этап был связан с тем, что до 1974 года Франция не была участницей Конвенции, или, точнее, Конвенция не была ратифицирована. И это при том, что Франция участвовала в создании текста Конвенции и что первый из президентов Европейского Суда был французом².

Второй этап тянулся с 1974 по 1989 год. Особое внимание следует обратить на период с 1981 года, когда была разрешена подача индивидуальной жалобы, до 1989 года, когда административный суд начинает все чаще применять Конвенцию, при этом не считая её инструментом, изменяющим его собственные решения или традиции. Это отношение было ясно показано комиссаром правительства Даниэлем Лабетулем, ставшим впоследствии президентом секции судебных процессов Государственного совета. Он в своих заключениях, касающихся дела *Дебу* от 27 октября 1978 года³, предлагал Государственному совету, с одной стороны, «избегать всех тех решений, которые бы совершенно не соответствовали постановлениям Европейского Суда», но в то же время «избегать решений, показывающих разрыв с внутренним национальным правом». С того момента интеграция Конвенции осуществлялась благодаря статье 55 Конституции, которая подчеркивает

превосходство международных договоров над внутригосударственным законодательством.

Полное применение Конвенции начинается с третьего этапа. Речь идет о судебном решении 1989 года по делу *Николо*⁴, в котором Государственный совет отказывается от применения так называемой «нейтрализующей интерпретации» Конституции, регулярно используемой до этого. На этом этапе административный суд применяет Конвенцию в полном соответствии с интерпретацией Европейского Суда практически во всех областях, касающихся административного права: градостроительства, судебных процессов, касающихся прав иностранных граждан, ответственности госпиталей, налоговых санкций. Сегодня редко встретишь области, не оказавшиеся под влиянием Конвенции.

Четвертый этап начинается с 2001 года с постановления Европейского Суда по делу «*Кресс против Франции*»⁵, в котором Европейский Суд высказался против присутствия комиссара Правительства⁶ в совещательной комнате во время принятия решений. Это решение символически не является самым важным, так как эту тенденцию можно было наблюдать уже в решении «*Прокола*» против Люксембурга⁷. Речь идет о фазе процессуального конфликта: постановления Европейского Суда, касающиеся права на

² Речь идёт о Рене Кассене, вице-президенте Государственного совета.

³ Conseil d'Etat, *Debout*, 27 octobre 1978.

⁴ Conseil d'Etat, *Raoul Georges Nicolo contre commissaire du gouvernement*, 20 octobre 1989.

⁵ ECtHR [GC]. *Kress v. France*, no. 39594/98, judgment of 07 April 2001.

⁶ Комиссар Правительства – независимый судья (в настоящее время должность называется «публичный докладчик», чтобы не создавалось впечатления, что данное должностное лицо работает на Правительство), представляющий свой юридический анализ дела в ходе судебного заседания (в 90% случаев суд принимает анализ публичного докладчика). До постановления Европейского Суда по делу *Кресс*, Комиссар Правительства присутствовал в совещательной комнате вместе с судьями, которые рассматривают дело по существу (но он не принимал участия в голосовании). После постановления по делу *Кресс* Комиссар Правительства был лишён права присутствовать в совещательной комнате.

⁷ ECtHR. *Procola v. Luxembourg*, no. 14570/89, judgment of 28 September 1995.

справедливое судебное разбирательство, были восприняты как дестабилизация национальных юридических традиций, особенно в сфере административного права. Этот период длится до 2007 года, когда Конвенция становится частью так называемого юридического пейзажа административного судопроизводства.

Каким же образом под влиянием Конвенции изменилась работа административного суда?

В первую очередь следует отметить, что включение Конвенции в корпус административного права слабо повлияло на работу судебной системы в целом. Это может показаться странным, учитывая многочисленную критику в адрес Европейского Суда и страх дестабилизировать нашу правовую систему. В конечном итоге применять Конвенцию оказалось не так уж и страшно. Тем более, что нам удалось сохранить традиции административного процесса, такие как право на высказывание общественного докладчика и статус Государственного совета, являющегося одновременно судебным органом и органом исполнительной власти. Конвенция этого не изменила; более того, Европейский Суд определил эти особенности как достоинства нашего правосудия.

Необходимо добавить, что административная юстиция на самом высоком уровне не смогла сопротивляться влиянию практики Европейского Суда, но научился выстраивать со Страсбургом настоящий диалог. Благодаря этому диалогу нам удалось сохранить свои традиции, свои корни, своё «самое важное». Идея сохранения «своего самого важного» не означает желание остаться пассивным: французское административное правосудие претерпело многочисленные изменения в последние годы. И оно продолжает меняться. Возможно, его сила как раз и заключается в приспособлении к особенностям современного общества с одновременным сохранением части своего прошлого, заключающегося в защите основных прав и всеобщего интереса.

Во-вторых, все эти процедурные и организационные изменения под влиянием Конвенции являются положительными.

Обсуждаемые нами подробности в контек-

сте данной конференции могут показаться незначительными. Речь идёт о замене комиссара на общественного докладчика, о важности непредвзятого отношения судьи, о ходе самого судебного процесса. Но мне представляется, что очень важно обратить внимание на одно из главных изменений, привнесённых Конвенцией и Европейским Судом во французскую административную систему: заявитель в судебном процессе занял важнейшее место, чего не было раньше.

Исторически французская административная судебная система сложилась из функций, связанных с контролем государства и администрации. Точнее, административная судебная система появилась в тот момент, когда суд получил полную независимость от администрации 140 лет назад (в 1872 году). Одной из главнейших ее функций и на сегодняшний день является контроль над законностью административных актов. То есть главнейшим объектом административного процесса является то, что мы называем «обращением в суд в связи с превышением полномочий». Это обращение в суд направлено не против конкретного человека, а против административного акта, сделанного данным человеком (чиновником). Существование сторон процесса сегодня признано совершенно обычным актом, чего не было еще шестьдесят лет назад.

Эволюция административного судопроизводства связана с принятием во внимание интересов заявителя, и этот процесс является следствием влияния Конвенции и постановлений Европейского Суда. Судебное решение по делу «Кресс против Франции» только начало демонстрировать влияние Конвенции на положение заявителя в судебном процессе, хотя это было сделано лишь символически. Это решение было направлено против использования названия «комиссар Правительства», которое не соответствовало идее о справедливом судебном разбирательстве. Речь шла о нарушении пункта 1 статьи 6 Конвенции в связи с так называемым процессуальным конфликтом. Важным в решении по делу Кресс являлось то, что комиссар Правительства присутствовал в совещательной комнате при принятии судебного решения, то

есть заявитель «так и не покончил с тайнами административного судопроизводства». Это выражение говорит само за себя: Европейский Суд привнес в административное судопроизводство возможность аргументирования каждой стороной своих позиций, что является вполне законным в демократическом государстве. Все эти изменения способствуют лучшему функционированию судебной системы, при этом не затрагивая её основ. Даже если источником реформы является не исключительно влияние Конвенции, следует признать, что она есть двигатель этой эволюции.

В заключении остановлюсь на том, какое влияние в целом Конвенция оказала на миссию суда. Эволюция назначения административного суда под влиянием Конвенции является особым процессом. Имплементация требований Конвенции повлияла на традиции, при этом не изменив их радикальным способом и не поставив под сомнение качество работы судей. Конвенция оказала влияние на роль суда, сделав его важнейшей частью демократической системы и правового государства.

Во-первых, важнейшей частью эволюции миссии административного суда является углубление контроля за администрацией.

Еще в 80-х годах прошлого века контроль над администрацией был достаточно ограничен. Его целью было обнаруживать и подвергать критике только самые серьезные ошибки, так называемые «погрешности в оценке». Очень часто мы сталкиваемся с такими случаями в деятельности административной полиции при, например, депортации иностранных граждан. Благодаря влиянию Конвенции, административный суд смог уменьшить дискрецию полиции, в том числе и в области депортации иностранных граждан. Параллельно с этим процессом контроль над пропорциональностью мер, известный административному суду с 1933 года, расширил свои границы. Нужно лишь отметить, что контроль над пропорциональностью административных актов не должен выходить за рамки миссии административного суда и должен способствовать защите основных прав и свобод в правовом го-

сударстве.

Во-вторых, эволюция миссии административного суда под влиянием Конвенции связана с углублением контроля административного суда над действиями администрации.

До сравнительно недавнего времени существовали сферы, полностью находящиеся под влиянием администрации, которые не контролировались административным судом. В таких случаях административный суд не мог рассматривать заявления. К сфере, неподвластной административному суду, относились правительственные акты, так как считается, что они носят политический, а не административный характер. В эту сферу входили также меры внутреннего распорядка в школах, тюрьмах, армии. Административный суд предоставлял администрации свободу решать эти вопросы. В середине 90-х годов прошлого века административный суд еще «не проник» в места лишения свободы. Конечно же тюрьмы не были зонами бесправия. Специальные меры, касающиеся тюремного заключения, санкции за несоблюдения дисциплины, переводы из одного пенитенциарного учреждения в другое не контролировались административным судом, но считались частью основных прав. С тех пор произошло много важных изменений. Отныне все вышеперечисленные меры контролируются административным судом на предмет соответствия основным правам, тем более, что мы приняли во внимание требования и переняли стандарты, установленные Конвенцией. Нужно обратить внимание на слово «перенять»: его использование означает, что мы не только принимаем во внимание решения Европейского Суда, но и идем далее, присваивая себе не только постановления Суда, но и смысл этого постановления. Таким образом нужно подчеркнуть, что речь идет не о радикальных изменениях системы административного судопроизводства, но о расширении миссии административного суда.

Одной из главных заслуг Конвенции является то, что она ускорила уже идущий процесс эволюции административной юстиции и отвела правам человека важнейшее место в ходе про-

изводства в административном суде. Быть административным судьей, контролировать администрацию – предполагает постоянные усилия по поиску равновесия между общим интересом, касающимся всех, а не отдельных граждан, с одной стороны, и защитой интересов отдельных граждан, с другой. Административный суд вышел из недр самой администрации. Он существенным образом изменился и получил полную независимость от администрации после Второй Мировой войны, став судом общественных свобод – свобод, находящихся под защитой государства. Благодаря влиянию Конвенции, административный суд стал судом, защищающим основные права, судом прав человека, выполняющим свою миссию для общества.

Если быть судьей – это быть картиной, то административный судья – это Джоконда со своей загадочной улыбкой, своим секретом, несущим в хаос некое умиротворение. И в этой картине Конвенция является штрихом кисти мастера. Это он создал такую загадочную улыбку Моны Лизы.