

Иммунитет международных организаций по отношению к национальным судебным органам государств

Герхард Ульрих*

* Доктор права, сотрудник адвокатской конторы в Мюнхене (München/Riemerling) со специализацией по вопросам деятельности в области права международных организаций. «Дайджест публичного права» Гейдельбергского Института Макса Планка выражает благодарность издательству «Бек», 80791 Мюнхен (С.Н. Beck, 80791 München) и автору за разрешение перевести и напечатать данную статью. Оригинал статьи, см. **Gerhard Ullrich, Die Immunität internationaler Organisationen von der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit, в: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2011), 1, с. 157 и далее.**

Резюме

В статье рассматривается недавняя судебная практика высших судов Бельгии и Нидерландов, соответственно Кассационного суда Бельгии (КСБ) и Верховного Суда Нидерландов (ВСН), посвященная вопросам иммунитета международных организаций в свете судебной практики Европейского суда по правам человека и Федерального Конституционного суда ФРГ.

I. Введение.....367

II. Решение Кассационного Суда Бельгии по делу *Siedler против ЗЕС*.....369

III. Решение Верховного Суда Нидерландов по делу *Anonymus*
против Европейской Патентной Организации.....372

IV. Судебная практика ЕСПЧ относительно гарантии
предоставления правовой защиты при спорах по трудовым
правоотношениям в международных организациях.....375

V. Правовые позиции Федерального конституционного суда ФРГ
относительно требований к правовой защите при спорах,
вытекающих из трудовых правоотношений в международных
организациях.....377

VI. Заключительная оценка.....378

I. Введение

Прошло не так много времени с того момента, как высшие судебные органы Бельгии и Нидерландов, соответственно Кассационный Суд Бельгии и Верховный Суд Нидерландов, в двух решениях, с нетерпением ожидавшихся юридической общественностью, высказали свою правовую позицию по вопросу об иммунитете международных организаций по отношению к органам национальной юрисдикции. Более конкретно речь шла о вопросе относительно гарантий правовой защиты посредством специальных, внутриведомственных механизмов, которые существуют и действуют в рамках международных организаций.

Кассационный Суд Бельгии в своем решении от 21.12.2009 по делу Западноевропейский Союз против *Siedler I (Westeuropäische Union (WEU) gegen Siedler I)*¹ признал юридическую процедуру разрешения служебных споров в ведомственной Комиссии по рассмотрению жалоб, созданной в Западноевропейском Союзе (ЗЕС), совместимой с закрепленным в ст. 6 абз. 1 Европейской Конвенции по правам человека (ЕКПЧ) основным правом на судебную защиту. Аналогично этому, Верховный Суд Нидерландов в своем решении от 23.10.2009² признал, что принятая в Европейской Патентной Организации (ЕПО) юридическая процедура рассмотрения трудовых споров в Административном Трибунале Международной организации труда (АТ МОТ) соответствует предписаниям ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ.

Оба суда при вынесении своих вердиктов явно опирались на судебную практику Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), в частности на его принципиальное решение по делу *Waite и Kennedy против Германии*³ от 18.2.1999 и на его решение по аналогичному делу *Beer и Regan против*

¹S.04.0129, F, адрес источника в Интернете, Банк данных Кассационного Суда Бельгии < ure.juridat.just.fgov.be >.

²Аноним против Европейской Патентной Организации, 08/00118, *Anonymus gegen die EPO*, 08/00118, *Nederlandse Jurisprudentie* 2009, 527.

³Жалоба № 26083/94; NJW 52 (1999), 1173 и далее, а также банк данных Hudoc на интернет-портале Совета Европы (Beschwerde Nr. 26083/94; NJW 52 (1999), 1173 и далее, Hudoc Datenbank im Internetportal des Europarats).

Германии от 18.2.1999⁴. В этих двух решениях ЕСПЧ установил, что международная организация должна в качестве субститута отсутствующего доступа заинтересованных лиц в национальные суды предлагать разумные альтернативные возможности обеспечения правовой защиты⁵ и при этом учитывать основное содержание «права на суд» и принцип пропорциональности (соразмерности) возможных ограничений с целями статьи 6 абз. 1 ЕКПЧ.⁶ В решениях бельгийского и нидерландского судов предметом контроля стали установленные в рамках ЗЕС и ЕПО юридические процедуры рассмотрения внутренних трудовых конфликтов с точки зрения их соответствия гарантии права на надлежащий процесс в смысле ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ.⁷ Эти судебные постановления, таким образом, стоят в одном ряду вместе с судебной практикой германского Федерального Конституционного суда (ФКС), касавшейся вопросов конституционности регулирования правовой защиты служащих *Евроконтроля* (решение по делу *Eurocontrol II* от 10.11.1981)⁸, которая в последующем была подтверждена и развита в многочисленных более поздних решениях ФКС, а также конкретизирована в ряде решений других немецких судов.⁹

⁴Жалоба № 28934/95, банк данных на интернет-портале Совета Европы. Смотри также решение Европейской комиссии по правам человека по делу *Lenzing AG против Великобритании*, жалоба № 38817/97 от 09.09.1998 и решение ЕСПЧ по делу *A.L. против Италии*, жалоба № 41387/98 от 11.05.2000.

⁵«Разумные альтернативные средства» (reasonable alternative means).

⁶См. *C. Walter*, Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen, AöR 129 (2004), 39, 55, где автор говорит о «слишком неопределенной формуле» («sehr vage Formel»).

⁷В соответствии с этой нормой «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях ... имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично».

⁸NJW 35 (1982), 512 и далее.

⁹Hessischer VGH, Beschluss v. 17.2.2010 – 7E 2900/09 – недопустимость проверки подсудности суду (*Rechtswegzuständigkeit*) при наличии иммунитета; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 27.1.2010 2 BvR 2253/06 – отсутствие возможности национальной правовой защиты в рамках процедуры отбора кандидатов на работу в Европейской Патентной Службе; BGH, Urteil v. 9.7.2009 – III ZR 46/08 – Иммунитет Европейской Школы во Франкфурте, отсутствие субсидиарной компетенции судов общей юрисдикции; VGH München, Urteil v. 20.11.2006 – 5 BV 05.1586 – GRUR Int 56 (2007), 352 и далее – отсутствие компетенции германских судов общей юрисдикции по рассмотрению жалобы на отзыв европейского патента; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 3.7.2006 – 2 BvR 1458/03 – доступ профсоюзной организации Европейской Патентной Организации к почтовому ящику в Интернете; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 22.6.2006 – 2 BvR 2093/05 – отсутствие субсидиарной компетенции национальных органов при отказе в приеме на работу в Европейской Патентной Службе; BVerfG, Nichtannahmebeschluss 5.4.2006 – 1 BvR 2310/05 – защита прав человека в рамках процедуры рассмотрения жалоб в Европейской Патентной Службе соответствует ст. 24 Основного Закона и ст. 6 ЕКПЧ; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 28.11.2005 – 2 BvR 1751/03 – система правовой защиты в Европейской Патентной Организации

В дальнейшем предполагается рассмотреть и дать оценку решениям Кассационного Суда Бельгии (КСБ) и Верховного Суда Нидерландов (ВСН) в их наиболее существенных пунктах. Здесь будет также кратко обобщена и та судебная практика ЕСПЧ по вопросам гарантии обращения в суд в связи с нарушениями права, когда «нарушителями» выступают международные организации, на которую ссылаются оба решения. В заключении - для полноты картины - следует остановиться на соответствующей судебной практике германского Федерального Конституционного суда.

II. Решение Кассационного Суда Бельгии по делу *Siedler против ЗЕС*

В основе решения Кассационного Суда Бельгии по данному делу лежали следующие фактические обстоятельства. Ответчица в кассационной инстанции, проработавшая в структурах Западноевропейского Союза (ЗЕС) в Лондоне более 9-ти лет, была в течение месяца уволена со службы. При этом трудовые отношения между ответчицей и ее работодателем подлежали регулированию исключительно внутриорганизационными нормами и правилами.¹⁰ В ходе рассмотрения ведомственной жалобы, поданной уволенной работницей в специальную комиссию, последняя присудила ей компенсацию в размере 70.448 евро за несоблюдение администрацией установленного срока расторжения договора¹¹, а также возмещение ущерба за незаконное увольнение в размере 12.394 евро и компенсацию процессуальных расходов в размере 5.000 евро. Не согласившись с данным решением, ответчица подала жалобу в брюссельский суд по трудовым делам с требованием предоставления возмещения ущерба в размере 124.080 евро, ссылаясь на действие специального срока для расторжения ее договора, который составлял десять месяцев. Суд в первой инстанции частично удовлетворил жалобу

соответствует ст. 24 Основного Закона и ст. 6 ЕКПЧ; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 4.4.2001 – 2 BvR 2368/99, NJW 54 (2001), 2705 – отсутствие возможности предоставления национальной правовой защиты в рамках процедуры отбора кандидатов на должность представителя Европейской Патентной Службы.

¹⁰К вопросу о правовом регулировании трудовых правоотношений в международных организациях см. I. Seidl-Hohenveldern/ G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 7. Aufl. 2000; G. Ullrich, Das Dienstrecht der Internationalen Organisationen, 2009.

¹¹Это была максимальная сумма, предусмотренная регламентом о персонале в случае несоблюдения срока расторжения трудового договора.

ответчицы, и присудил ей 74.448 евро. Уволенная работница опротестовала также и это решение, подав апелляцию. Суд по трудовым делам во второй инстанции подтвердил своим решением от 17.09.2003 вердикт суда первой инстанции.¹²

По мнению суда, иммунитет международной организации служит цели обеспечения беспрепятственного и не зависящего от национальных органов государственной власти выполнения возложенных на нее функций. В отличие от иммунитета государства, иммунитет международной организации распространяется на всю сферу ее деятельности, так как эта сфера уже изначально является ограниченной (т.н. «функциональный иммунитет»)¹³. Однако, несмотря на существующий у них иммунитет, международные организации также подчинены праву и должны гарантировать соответствующую правовую защиту. В правовых конфликтах, возникающих в связи с трудовыми (служебными) правоотношениями, они, как указал суд, отказываются от иммунитета в пользу собственных административно-судебных инстанций,¹⁴ дополнительно они должны предоставлять возможности для третейского разбирательства (*Schiedsverfahren*).¹⁵ Брюссельский суд по трудовым делам констатировал также, что действующие в рамках ЗЕС инструменты

¹²Адрес в Интернете <jure.juridat.just.fgov.be>, более детально см. также С. de Cooker/G. Süß, в: С. de Cooker (Hrsg.) *International Administration, Law and Management Practices in International Organisations*, 2009, раздел III.4.

¹³Общепринятое в отношении государств ограничение их иммунитета актами государственной власти как суверена, когда государство действует «как носитель публичной власти» (*acta iure imperii*), в противоположность ситуации, когда государство действует «как частное лицо» (*acta iure gestionis*), для международных организаций по этой причине неприемлемо.

¹⁴Нередко они все еще как и прежде именовются также комиссиями по рассмотрению жалоб (*Beschwerdeausschüsse*). Наиболее значительными международными административно-судебными инстанциями по рассмотрению трудовых (служебных) споров являются: Административный трибунал Международной Организации Труда, АТ МОТ (*Administrative Tribunal of the International Labour Organization, ILOAT*), административные суды Организации Объединенных Наций (*United Nations Dispute and Appeals Tribunal*), а также Суд Европейского Союза (ЕС), Суд Европейского Союза первой инстанции и Суд по вопросам публичной службы Европейского Союза (*Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, EuGöD*). Поскольку, с одной стороны, международные организации при правовых спорах, возникающих во внешних правоотношениях с участием третьих лиц, не отказываются от своего иммунитета в пользу национальных судов, а с другой стороны, в принципе не существует специализированных международных административных судов в этой области (исключение составляют конвенциональные споры в рамках Международной Организации Труда и Европейского Союза), международные организации выбирают для этой цели, как правило, арбитражи *ad hoc*.

¹⁵См. по данному вопросу решение АТ МОТ № 2657.

«внутренней» правовой защиты находились в полном соответствии и с отдельными составным элементом гарантии ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. Это выразилось, в частности, в том, что Комиссия по рассмотрению жалоб была создана в соответствии с предписаниями внутреннего правового регламента, эти предписания детально регулировали также и процессуальные аспекты ее работы, и наконец, важным фактором было то, что ее решения подлежали публичному оглашению. Комиссия практически осуществляла судебные функции в рамках данной организации: она могла отменять решения ЗЕС и обязывать его к возмещению ущерба. Кроме того, была гарантирована также и состязательность процесса. Вместе с тем, суд установил, что решения Комиссии по рассмотрению жалоб не подлежали принудительному исполнению, что сама процедура рассмотрения не была публичной и что ее члены назначались только на два года и поэтому гарантии их независимого положения была скорее ограниченной. Таким образом, в деятельности этой Комиссии были гарантированы далеко не все элементы права на надлежащую юридическую процедуру по ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. В результате суд по трудовым спорам признал жалобу в принципе приемлемой, а иск о возмещении ущерба, основанный на применении национального бельгийского трудового законодательства, обоснованным.

В отличие от этого, Кассационный Суд Бельгии упрекнул брюссельский суд по трудовым спорам в неправильном применении ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ в ее интерпретации Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ). По мнению КСБ, недопустимо с дотошной точностью проверять наличие каждого отдельного элемента гарантии надлежащей юридической процедуры. Наоборот, достаточным условием скорее является уже то, что деятельность Комиссия по рассмотрению жалоб основывалась на законе, что формы и методы ее функционирования были урегулированы в праве и что она осуществляла свою юрисдикцию, пользуясь полной независимостью, о чем свидетельствовало также и то, что она обязала работодателя (ЗЕС) выплатить уволенной работнице высокое материальное возмещение. В противном случае, требования, предъявляемые в соответствии со ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ оказались бы чрезмерно завышенными в контексте иммунитета, которым пользуется ЗЕС по отношению к органам национальной юрисдикции. Более того, также и применение бельгийского материального трудового права в данном случае вступает в противоречие с принципом «персонального суверенитета» (*Personalhoheit*) международных организаций. Нормы, регулирующие вопросы трудовых правоотношений в международных организациях, будучи нормами международного права, имеют приоритет перед национальным правом. На этом основании Кассационный Суд Бельгии своим решением от 21.12.2009 удовлетворил в результате ревизионную жалобу работодателя.

Оценивая решение Кассационного Суда Бельгии (КСБ) можно согласиться только с его конечным результатом. Как было показано, нижестоящие судебные инстанции проверили систему правовой защиты ЗЕС на ее соответствие отдельным составным элементам права на надлежащую юридическую процедуру в смысле ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ и указали на ее определенные недостатки, В отличие от этого, КСБ ограничивается по существу общей констатацией, что ЗЕС предоставляет «разумную» юридическую процедуру для защиты прав согласно ЕКПЧ. С одной стороны, установленная система не нарушала гарантию обеспечения правовой защиты в ее основном содержании (*Wesensgehalt*). С другой стороны, не было несоответствия между урегулированной в рамках ЗЕС юридической процедурой и целями ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. Тем не менее, как показывает более новая практика ЕСПЧ (смотри ниже, пункт IV.), также и он исследует наличие в международной организации отдельных условий внутренней правовой защиты согласно критериям ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. Однако, при этом Суд, пытаясь учитывать специфические интересы международного сотрудничества, не требует гарантий правовой защиты, которая была бы полностью «идентичной» с юридическими процедурами, обеспечиваемыми на внутрисударственном уровне. Поэтому в данном конкретном случае была необходима более подробная дискуссия с аргументами предварительных инстанций. При этом выяснилось бы, что предполагаемые ими недостатки процедуры правовой защиты в ЗЕС вообще отсутствовали¹⁶; тем самым результат ревизии остается в силе.

III. Решение Верховного Суда Нидерландов по делу *Анопутис против Европейской Патентной Организации*

Решению Верховного Суда Нидерландов по данному делу предшествовали два судебных процесса в первой и второй

¹⁶В отношении трех отмеченных недостатков можно заметить следующее. 1. У международных организаций действительно полностью отсутствует аппарат принудительного исполнения решений. Однако, решения судебных инстанций исполняются все без исключения (хотя частично и только после наложения штрафов). 2. Публичность (открытость) процедуры рассмотрения дела может быть в соответствии со ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ ограничена судом. 3. Уже только тот факт, что Комиссия по рассмотрению жалоб обязала ЗЕС выплатить значительную сумму в виде возмещения убытков, сам по себе говорит против любых сомнений относительно независимости данной Комиссии.

(апелляционной) инстанции Окружного Суда Гааги (соответственно *Rechtsbank s'Gravenhage* и *Gerechtshof s'Gravenhage*) по искам, которые были поданы бывшим служащим Европейской Патентной Организации (ЕПО), получившем во время нахождения на службе в ЕПО инвалидность. Основываясь на положениях трудового договора, заключенного между ним и его работодателем, истец требовал выплаты соответствующей компенсации. К этому моменту истец получил материальную компенсацию в размере 250.000 евро, ввиду наступления инвалидности, кроме того, он получал пенсию по инвалидности (или соответственно с 01.01.2008 надбавку за инвалидность). В своей жалобе в нидерландский суд, которая была подана параллельно с внутриведомственной жалобой к ЕПО¹⁷, он требовал выплаты дополнительного возмещения, поскольку, по его мнению, причиной заболевания, вызвавшего его инвалидность, была его профессиональная деятельность.

Обе инстанции Окружного Суда Гааги признали иск и соответственно апелляционную жалобу недопустимыми ввиду отсутствия компетенции нидерландских судебных органов. Основанием для такого заключения было признано наличие у ЕПО иммунитета по отношению к органам национальной юрисдикции. Верховный Суд Нидерландов (ВСН) подтвердил иммунитет ЕПО, сославшись на ст. 8 Европейской Патентной Конвенции (ЕПК) и ст. 19 Протокола о привилегиях и иммунитетах Европейской Патентной Организации¹⁸, а также и на возможность открытия процедуры разбирательства в Административном Трибунале МОТ (в соответствии со ст. 13 ЕПК).¹⁹ По его мнению, обстоятельства данного дела указывали на то, что речь шла о споре, связанном с вопросами служебных правоотношений, который мог оказать негативное воздействие на беспрепятственное функционирование ЕПО как международной организации. Соответственно, и правовые последствия, вызванные инвалидностью истца, имели непосредственное отношение к осуществлению ею официальной деятельности. ВСН в значительной степени опирался при этом на отдельные аргументы Окружного Суда Гааги относительно соответствия представленной правовой защиты стандартам гарантии прав по ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. Хотя Европейская Патентная

¹⁷Внутриведомственная жалоба была по рекомендации внутренней Комиссии по рассмотрению жалоб отклонена Президентом Европейской Патентной Службы, который являлся высшей организационной инстанцией в ЕПО по вопросам приема на работу.

¹⁸См. Протокол о льготах и иммунитетах Европейской Патентной Организации от 5.10.1973, BGBI. 1976 II, 985 и далее; а также Протокол о льготах и иммунитетах Европейской Патентной Службы от 5.10.1973, BGBI. 1976 II, 649 и далее.

¹⁹В соединении со ст. 115 Устава Административного Трибунала Международной Организации Труда.

Организация и не является участницей ЕКПЧ,²⁰ тем не менее, на ней лежит обязанность по предоставлению правовой защиты, равноценной той, которую гарантирует ЕКПЧ. При обосновании своего решения Суд фактически следовал судебной практике ЕСПЧ²¹, установившего, что государства-члены международных организаций должны соблюдать возложенные на них в соответствии со ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ обязательства также и в договорных инструментах, касающихся учреждаемых ими международных организаций (это вытекает из принципа, в соответствии с которым никто не может передать больше прав, чем имеет сам - *neto plus iuris*). Разумеется, к *международным* организациям предъявляются менее строгие требования. Они, в частности, не должны гарантировать полностью идентичную, а лишь равноценную правовую защиту. По мнению Суда, Административный Трибунал МОТ обеспечивает в этом смысле эффективную правовую защиту, являясь независимым и самостоятельным судебным органом. Наличие системы инстанций при этом не является необходимым условием. Трибунал принимает во внимание общие права человека, доступ к нему является свободным, и он принимает решения в течение разумного срока. Как констатировал Суд, хотя Административный Трибунал МОТ по настоящее время, действительно, только лишь в одном единственном случае удовлетворил ходатайство о проведении устного разбирательства, однако, истец не смог представить доказательства, что Трибуналом были отклонены достаточно обоснованные ходатайства в случаях, когда заслушивание участвующих сторон было целесообразно. Если рассматривать в целом, то, по мнению ВСН, в случае системы правовой защиты, гарантированной Административным Трибуналом МОТ, речь шла о юридической процедуре, являющейся равноценной той, которая требуется в соответствии со ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ.

Как можно видеть, Верховный Суд Нидерландов, в отличие от Кассационного Суда Бельгии, строит свою аргументацию на детальном анализе отдельных условий гарантии надлежащей юридической процедуры в соответствии со ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. При этом он в принципе следует соответствующим правовым позициям, которые были сформулированы на стадии рассмотрения дела в нижестоящих инстанциях. Вместе с тем, его конкретное исследование проблематики «права на суд» не обходит вниманием тот факт, что масштаб контроля в отношении международных организаций не выдвигает такие же строгие критерии, которые находят

²⁰Следует учитывать теперь изменившуюся ситуацию в связи с действием ст. 59 абз. 2 Протокола № 14 к ЕКПЧ в соединении со ст. 6 абз. 2 ДЕС (Договора о Европейском Союзе), что открывает возможность для присоединения ЕС к ЕКПЧ.

²¹Смотри ниже, раздел IV.

применение в отношении государств-участников ЕКПЧ. Ибо международные организации не являются так сказать своего рода «государствами в миниатюре». Вся правовая система международных организаций функционально ограничена выполнением их специфических задач, она имеет многонациональные корни и простирается в большинстве случаев на самые различные места службы в государствах-участниках соответствующего договора. В целом эта судебная практика ВСН, как представляется, в принципе смогла найти приемлемый баланс между требованиями к надлежащему судебному производству в смысле ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ и особенностями правового статуса международных организаций.

IV. Судебная практика ЕСПЧ относительно гарантии предоставления правовой защиты при спорах по трудовым правоотношениям в международных организациях

Исходя из принципиальных позиций, которые Европейский Суд по правам человека сформулировал в 1999-ом году в решениях по делу *Waite и Kennedy против Германии* и по делу *Beer и Regan против Германии*, ЕСПЧ в последующих решениях уточнил и развил свою судебную практику по вопросу об обязанности государств-участников ЕКПЧ обеспечивать надлежащую правовую защиту также и в рамках международных организаций, членами которых они являются. Свобода государств, которой они пользуются, оформляя свои договорные правоотношения при учреждении международных организаций, не освобождает их от взятого ими на себя обязательства гарантировать правовую защиту против актов созданных организаций, которая могла бы рассматриваться как равноценная требованиям ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. Доступ к соответствующей юридической процедуре должен быть по возможности максимально свободным с тем, чтобы не ущемлялось само существо гарантии права на надлежащий суд. Кроме того, устанавливаемые ограничения, допускаемые в рамках ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ, должны преследовать законную цель, и также должно существовать разумное соотношение между применяемыми средствами и преследуемыми с их помощью целями.²² К этому времени Суд в своей судебной практике еще не останавливался более подробно на отдельных составных элементах гарантии надлежащей юридической процедуры по ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. И

²²*Waite и Кеннеди против Германии*, Жалоба № 26083/94, пункт 59.

только в решении по делу *A.L. против Италии* от 11.5.2000²³ ЕСПЧ осуществил проверку того, насколько Комиссия по рассмотрению жалоб, действующая в рамках НАТО, отвечает отдельным условиям гарантии юридической процедуры по ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. Он установил при этом, что члены данной Комиссии не являются ни лицами, делегированными Советом, ни членами административно-управленческих структур НАТО, а скорее выступают независимыми специалистами которые обладают необходимыми знаниями и навыками и которые выбираются на эту должность на срок до трех лет. Процедура рассмотрения дел в Комиссии носит состязательный характер, а ее решения подлежат обоснованию. Хотя заседания и разбирательство в Комиссии не являются публичными (открытыми), тем не менее, это соответствует регулированию допустимых исключений по 6 абз. 1 ЕКПЧ.²⁴ В целом, как посчитал ЕСПЧ, Комиссия по рассмотрению жалоб выполняет существенные требования и условия ст. 6 ЕКПЧ, и ее деятельность представляет разумную юридическую процедуру в целях эффективной защиты интересов истца в проведении справедливого разбирательства.

В своих более новых решениях ЕСПЧ уточнил далее и еще более конкретизировал правовые позиции, сформулированные в его судебной практике относительно гарантии юридической процедуры при спорах из трудовых (служебных) правоотношений в международных организациях. В решении по жалобе *Voivîn против Франции и Бельгии* от 9.9.2008²⁵ речь шла о том, соответствует ли правовая защита, гарантированная в рамках Административного Трибунала МОТ при спорах между *Eurocontrol* и его служащими, статье 6 ЕКПЧ. Ссылаясь на свои предшествующие решения, суд постановил, что международные организации должны предоставлять правовую защиту, «равноценную» той, которую требует ст. 6 ЕКПЧ. Под этим должна пониматься сопоставимая (сравнимая) правовая защита. В отличие от этого, нельзя требовать предоставления полностью «идентичной» правовой защиты, поскольку это противоречило бы интересам международного сотрудничества. В данном конкретном процессе не было установлено и, впрочем, также и не утверждалось, что защита основных прав посредством предоставленного *Eurocontrol*

²³Жалоба № 41387/98.

²⁴Ст. 6 абз. 1 предложение 2 ЕКПЧ устанавливает, что «пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо - при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия».

²⁵Жалоба № 73250/01.

механизма правовой защиты при трудовых (служебных) спорах, являлась очевидно недостаточной.²⁶ В результате более детальная проверка уже по этой причине была излишней. В остальном же действует презумпция, что государства-участники договора при разработке и принятии учредительных документов проявляют должное внимание в целях предоставления «равноценной» правовой защиты. В этом смысле, задача Суда состоит в том, чтобы установить, подтверждается ли это предположение в конкретном случае. В решении по делу *Rambus Inc против Германии* от 16.6.2009²⁷ ЕСПЧ со всей определенностью подтвердил данную судебную практику в отношении трудовых (служебных) споров в международных организациях. Аналогичные принципы и правовые позиции Суд применил также и при контроле механизма внутриведомственной правовой защиты при выдаче европейских патентов Европейской Патентной Службой.²⁸

V. Правовые позиции Федерального Конституционного суда ФРГ относительно требований к правовой защите при спорах, вытекающих из трудовых правоотношений в международных организациях

В своем основополагающем решении *Eurocontrol II* от 10.11.1981,²⁹ посвященном вопросу правовой защиты служащих организации *Eurocontrol* в Административном Трибунале МОТ, германский Федеральный Конституционный суд (ФКС) постановил, что международные организации обязаны в подобных ситуациях соблюдать минимальный международный стандарт. Статус и принципы процедуры в инстанциях, компетентных рассматривать споры из трудовых (служебных) правоотношений, должны соответствовать «международному минимальному стандарту элементарной процессуальной законности и справедливости (*Verfahrensgerechtigkeit*)» «в том виде, как он следует из практики развитых правовых систем, основанных на принципах правовой государственности, и из процессуального права, принятого и применяемого в международных судах». Они должны также соответствовать минимальным требованиям, которые вытекают из принципов правового

²⁶«*Manifestly deficient*».

²⁷Жалоба № 40382/04.

²⁸Европейская Патентная Служба является исполнительным органом Европейской Патентной Организации, см. ст. 4 абз. 2 лит. а Европейской Патентной Конвенции, сноска. 18.

²⁹См. сноску. 8.

государства, закрепленных в германском Основном Законе. ФКС детально проверил по отдельности наличие каждой из этих предпосылок у Административного Трибунала МОТ и пришел к выводу, что все они выполнены.³⁰

В своих более поздних решениях (которые касались преимущественно трудовых споров в Европейской Патентной Организации и Европейских Школах (это связано, прежде всего с тем, что штаб-квартиры этих учреждений находятся на территории Германии - *прим. перев.*)³¹ ФКС проверял системы правовой защиты соответствующих международных организаций не только с точки зрения их соответствия стандартам ст. 24 абз. 1 Основного Закона, но и ясно привлекая при этом также ст. 6 ЕКПЧ.³² Таким образом, при выяснении международного минимального стандарта судебной правовой защиты Федеральный Конституционный Суд ФРГ со своей стороны опирается на тот же правовой источник, что Кассационный Суд Бельгии и Верховный Суд Нидерландов.

VI. Заключительная оценка

Решения судов низшей инстанции, предшествовавшие решению Кассационного Суда Бельгии по делу *Siedler*, «всполошили» правовые отделы многих международных организаций и послужили для них сигналом тревоги.³³ Подчинение служебных споров в рамках

³⁰Административный Трибунал МОТ является «судебным органом в полном смысле слова»:

- он был учрежден на основании международно-правового акта;
- он принимает свои решения в рамках своей компетенции и процедуры, установленных правом;
- он выносит свои решения исключительно на основе предписанных правовых норм и правовых принципов;
- члены Трибунала при решении дел обязаны соблюдать принцип независимости и беспристрастности;
- доступ к Трибуналу не является ограниченным неприемлемым образом;
- правила процедуры в Трибунале обеспечивают право на участие в судебном разбирательстве и гарантируют необходимый минимальный уровень состязательности и процессуального равенства участвующих в разбирательстве сторон.
- Трибунал осуществляет специфическую функцию осуществления правосудия.

³¹См. сноска 9.

³²См. решения Суда об отказе в принятии жалобы от 28.11.2005 и от 03.07.2006; сноска 9.

³³*C. de Cooker/G. Süß* (сноска 12), III. 4./6.

Западноевропейского Сообщества подсудности бельгийской юрисдикции и действию бельгийского материального права позволяло опасаться преюдициальных последствий и для других международных организаций. Тем самым, в конечном счете, были бы поставлены на карту независимость международных организаций от национальной юрисдикции и их право на самоорганизацию и автономию в области внутренних трудовых (служебных) правил (т.н. «персональный суверенитет», *Personalhoheit*; здесь под этим термином понимается исключительное право международных организаций самостоятельно решать кадровые вопросы, связанные с их персоналом – *прим. перев.*). Национальные судебные органы общей юрисдикции получили бы широкие «субсидиарные» полномочия (*Auffangzuständigkeit*) в международной сфере.³⁴ Смысл и цель предоставления международным организациям иммунитета, а именно защита от вмешательств со стороны национальных государственных органов власти, были бы вследствие этого нарушены, а функциональная дееспособность международных организаций поставлена под сомнение.

С решением Кассационного Суда Бельгии поэтому можно согласиться лишь с точки зрения его результата, но, однако, не с точки зрения его обоснования. В отличие от параллельных решений Верховного Суда Нидерландов и Федерального Конституционного Суда ФРГ, КСБ ограничился в своей аргументации лишь самыми общими формулами (взвешивающей) правовой оценки. То, что отсутствует, так это конкретная оценка гарантированного в Западноевропейском Союзе стандарта правовой защиты с точки зрения конститутивных элементов гарантии правовой защиты согласно ст. 6 абз. 1 ЕКПЧ. Обязательным и необходимым в этом отношении является более продуманный и комплексный судейский подход, который демонстрируют ВСН, ФКС, а также ЕСПЧ в своей более новой судебной практике.

Даже если юридическая процедура, установленная в международной организации, не соответствует международному стандарту элементарной процессуальной законности и справедливости, недопустимо конструировать «субсидиарную» компетенцию национальных судов общей юрисдикции. Скорее наоборот, здесь необходимо исходить из монопольной, исключительной компетенции высших судов государств-участников.³⁵ В подобного рода случаях им вменяется в обязанность требовать от соответствующего правительства принятия таких мер,

³⁴По данной проблематике см. решение Федерального Верховного Суда ФРГ от 9.7.2009 – III RZ 46/08 – NJW 62 (2009), 3164 и решение Высшего Административного Суда Баварии, VGH München (сноска 9), 352 и далее.

³⁵Резонное в этом смысле решение Высшего Административного Суда Баварии, VGH München (сноска 9).

которые пригодны, чтобы создать в данной организации механизмы правовой защиты, которые соответствуют международному стандарту.³⁶

³⁶В качестве *ultima ratio* (крайней меры) оставался бы, в конечном счете, выход государства-участника из международной организации.