



*Дмитро ТРЕТЬЯКОВ,
юрист Секретаріату Європейського суду з прав людини,
магістр європейських наук,
магістр з прав людини*

РЕФОРМУВАННЯ КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ*

Ключові слова: *Протокол № 14; зміни; одноособовий розгляд справи; доповідачі; вочевидь прийнятні справи.*

У 90-х роках минулого століття більшість країн Центральної та Східної Європи набула членства в Раді Європи та приєдналася до Європейської конвенції з прав людини (Конвенція), тим самим збільшивши кількість потенційних заявників у декілька разів. Крім того, в листопаді 1998 року набув чинності Протокол № 11 до Конвенції, який закріпив право індивідуального звернення до Європейського суду з прав людини (Суд) як обов'язкове для всіх країн – учасниць Конвенції. Ці чинники призвели до того, що кількість звернень до Суду почала невпинно зростати. Причому зростати такими темпами, що Суд не може впоратися з тим обсягом справ, що надходить на його розгляд. Суд, як часто кажуть у таких випадках, став заручником власного успіху. Зокрема на нашу країну вже у 1999 році поскаржилось близько 700 юридичних та фізичних осіб, притому що до Суду нині надходить понад 4 тисячі звернень на рік. Усього сьогодні на розгляді в Суді перебуває понад 120 тисяч справ, з яких близько 10 тисяч – щодо України. Така ситуація, звичайно, вимагає шукати шляхи реформування Суду та вдосконалення його діяльності таким чином, аби продовжувати якомога ефективніше захищати права та свободи людини, гарантовані Конвенцією.

* Викладена у статті точка зору є особистою думкою автора і не відображає офіційну позицію Суду чи його Секретаріату.

З метою вдосконалення контрольного механізму захисту прав людини за Конвенцією державами – членами Ради Європи був прийнятий Протокол № 14 до Конвенції, який набув чинності 1 червня 2010 року. Він вніс певні зміни до процедури розгляду справ у Суді. Аби краще зрозуміти суть нововведень, варто нагадати процедуру, яка існувала до набуття чинності протоколом.

Отже, між листопадом 1998 року та червнем 2010 року існувала процедура, за якої Суд працював:

- у складі Комітету із трьох суддів, які розглядали заяви, що не відповідали вимогам прийнятності, викладеним у Конвенції;
- у складі Палати із семи суддів, які переважно розглядали обґрунтовані заяви, де питання порушення прав, гарантованих Конвенцією, вирішувалися, як правило, із залученням уряду держави-відповідача;
- у складі Великої палати із сімнадцяти суддів, яка у виняткових випадках розглядала особливо важливі та складні справи чи за певних умов переглядала справи, прийняті Палатою.

Практика останніх років, однак, засвідчила необхідність удосконалення процедури з тим, аби впоратися з великою кількістю справ, які надходять щороку. Зміни з метою прискорення та спрощення розгляду певних категорій справ дали Суду можливість і надалі належним чином виконувати свої функції.

Розгляд очевидно неприйнятних заяв. Незважаючи на приголомшливу кількість

заяв, що надходять на розгляд Суду, багато з них визнаються неприйнятними через недотримання заявниками формальних умов подання чи недостатню обізнаність щодо змісту та обсягу компетенції Суду. Зокрема Суд уповноважений розглядати лише скарги щодо прав, гарантованих Конвенцією (компетенція *ratione materiae*); від осіб, які стверджують, що стали жертвами порушення з боку держави, яка є стороною Конвенції (компетенція *ratione personae*). Крім того, заява має стосуватися подій, що відбулися після того, як держава приєдналася до Конвенції (компетенція *ratione temporis*). Суд також не розглядає анонімних звернень та заяв, що подавалися на розгляд до іншої міжнародної судової установи. Суд не розглядає ті самі заяви повторно та може відхилити заяву, якщо вирішить, що мало місце зловживання правом на звернення до Суду через використання заявником ненормативної лексики, образ на адресу Суду чи уряду, так само як і навмисне викривлення чи приховування фактів, які мають значення для вирішення справи. Нарешті, перш ніж звертатися до Суду, заявникові слід вичерпати внутрішньодержавні засоби правового захисту, якщо такі існують і є ефективними. Після чого, якщо зусилля на національному рівні виявилися марними, у заявника є шість місяців на те, аби поскаржитися до Суду на порушення своїх прав. Як уже було зазначено, переважна більшість заяв відхилялася і продовжує відхилятися саме через недотримання вищезгаданих правил прийнятності.

Протокол № 14 запровадив додаткову підставу для визнання скарги непринятною. Згідно з новим підпунктом (b) пункту 3 статті 35 Конвенції Суд може оголосити непринятною заяву, якщо вважає, що «заявник не зазнав суттєвої шкоди», однак лише у випадках, коли «повага до прав людини, гарантованих Конвенцією і Протоколами до неї, не вимагає розгляду справи по суті, а також за умови, що на цій підставі не може бути відхилена жодна справа, яку національний суд не розглянув належним чином». Положеннями Протоколу № 14 до цієї нової підстави неприйнятності скарги було зроблене застереження: перші два роки після набуття ним чинності лише Палата чи Велика палата можуть вирішувати питання про неприйнятність заяви за цим критерієм.

Згадане застереження дозволить напрацювати практику Суду щодо змісту і меж застосування цієї підстави для неприйнятності заяв. І така практика поступово наростає. Наведемо декілька прикладів.

У справі «Міхай Іонеско проти Румунії» заявник скаржився на відсутність доступу до касаційного суду. Розглянувши цю справу, Суд встановив, що оскаржувана судовою процедурою стосувалася незначної суми в 90 євро. Приймаючи рішення про відхилення скарги, Суд також врахував той факт, що законодавство, яке обмежувало право заявника на доступ до касаційного суду, вже змінилося. Суд зазначив, що він вже неодноразово розглядав питання, пов'язані із процесуальними порушеннями, на які скаржився заявник. Нарешті, Суд зауважив, що справа заявника на національному рівні була розглянута принаймні однією судовою інстанцією. Взявши до уваги всі ці обставини, Суд відхилив скаргу заявника на підставі нового критерію неприйнятності.

В іншій справі, «Корольов проти Росії», заявникові не виплачували суму в 22,5 рубля, присуджену судовим рішенням. З огляду на незначну суму та на те, що Суд уже неодноразово вирішував справи про невиконання судового рішення, заяву відхилено на підставі нового критерію.

Справи, неприйнятні за іншими критеріями, з набуттям чинності Протоколом № 14 розглядаються одним суддею, натомість раніше, як уже зазначалося, вони розглядалися Комітетом із трьох суддів (Комітет). Таке нововведення викликане бажанням зменшити кількість суддів, що беруть участь у розгляді неприйнятних заяв. Слід підкреслити, що тут ідеться лише про розгляд заяв, які є вочевидь неприйнятними. Якщо у судді, який розглядає справу, виникають сумніви щодо неприйнятності тієї чи іншої заяви, він має повноваження передати таку справу на розгляд Комітету чи Палати (п. 3 ст. 27 Конвенції). Ще одним важливим положенням щодо одноособового розгляду справ є п. 3 ст. 26 Конвенції, зміненої Протоколом № 14, яка вказує: «коли суддя засідає одноособово, він не розглядає жодної заяви проти Високої Договірної Сторони, від якої цього суддю було обрано». Необхідність введення такої норми є вочевидь зрозумілою, однак одразу ж виникає інше

питання: яким чином суддя може розглядати справу, якщо він часто не знає правової системи та законодавства країни, проти якої спрямовано заяву, та не розуміє мови, якою заява викладена? Відповідь дає п. 2 ст. 24 Конвенції: «Коли Суд засідає у складі одного судді, Суд користується допомогою доповідачів, які здійснюють свої функції під керівництвом Голови Суду. Вони входять до складу Секретаріату Суду». Передбачені цією нормою доповідачі обираються серед найбільш досвідчених юристів Секретаріату та затверджуються Головою Суду. Саме доповідачі мають допомагати судді у розгляді неприйнятних справ та надавати необхідні роз'яснення щодо фактів та правового контексту тієї чи іншої справи.

Як уже зазначалося вище, суддя, який розглядає справу одноособово, може передати її на розгляд Комітету із трьох суддів, що у свою чергу може одногосно визнати таку заяву непринятною. У цьому питанні Комітет виконує фактично ту ж саму функцію, яку виконував до набуття чинності Протоколом № 14 щодо всіх очевидно неприйнятних заяв.

Як рішення одного судді, так і рішення Комітету в таких справах не може бути оскаржене, і про нього заявника повідомляють листом.

Розгляд очевидно прийнятних заяв. Найсуттєвішим нововведенням Протоколу № 14 стало визначення нової категорії – справ, які є вочевидь прийнятними. Це стало відповіддю на велику кількість заяв з одного й того самого питання, щодо якого Суд уже напруцював усталену практику. Наведемо приклади, що стосуються України. Рішення Суду, в яких констатувалося порушення прав, гарантованих Конвенцією, з боку нашої держави, у більшості випадків стосувалися двох питань: невиконання судових рішень, за якими боржником виступала держава в особі своїх органів та установ, та надмірної тривалості судового розгляду у цивільних та кримінальних справах. Отже, тепер у таких справах Суд сповіщає уряд та заявника, що, на його думку, справа стосується усталеної практики Суду. Уряд може заперечити на це, однак заперечення не є вирішальними для Суду, який може продовжити розгляд справи у Комітеті. Заявнику в таких справах одразу пропонується висунути свої вимоги щодо компен-

сації матеріальної та моральної школи і судових витрат. Отримавши вимоги заявника та відповідь уряду, який може погодитись із прийнятністю заяви та не надавати своїх зауважень, Комітет приймає рішення щодо прийнятності та суті справи (пп. (b) п. 1 ст. 28 Конвенції). Таке рішення приймається одногосно, а його копія надсилається сторонам у справі (на відміну від рішень про неприйнятність, переданих від одного судді). Крім того, рішення по суті, винесені Комітетом, є остаточними і не можуть, як рішення по суті, винесені Палатою, бути оскаржені до Великої палати.

Треба також зазначити, що в справах зазначеної категорії, як правило, сторонам пропонується процедура дружнього врегулювання, передбачена Конвенцією. У разі згоди обох сторін угода про дружнє врегулювання затверджується Судом. Якщо заявник не погоджується на дружнє врегулювання, уряд може підписати односторонню декларацію, яка теж затверджується Судом. У разі дружнього врегулювання Комітет вилучає справу з реєстру справ окремою ухвалою, виконання якої контролює Комітет міністрів Ради Європи.

На відміну від одноособового розгляду справ, де суддя, обраний від країни, не може розглядати справи проти цієї країни, та від розгляду справ у Палаті, де участь національного судді є обов'язковою, до складу Комітету, який розглядає справу, національний суддя може і не входити. Однак п. 3 ст. 28 Конвенції передбачає можливість залучення національного судді до розгляду справи у Комітеті, до складу якого він зазвичай не входить, замість одного із членів Комітету.

Розгляд справ Палатою Суду. Палата розглядає справи, які порушують серйозні аспекти процедури та права, а також нові питання неприйнятності заяв, наприклад згаданий вище запроваджений Протоколом № 14 критерій неприйнятності при відсутності суттєвої шкоди для заявника. За старою системою Палата мала розглядати питання прийнятності заяви і тільки після цього переходити до розгляду справи по суті, хоча, як виняток, вона могла також розглянути питання щодо прийнятності та щодо суті одночасно. Така «виняткова» процедура застосовувалася все частіше і частіше, а

відтак із прийняттям Протоколу № 14 саме одночасне рішення щодо прийнятності та суті заяви стало нормою, в той час як окрема ухвала щодо прийнятності – винятком (п. 1 ст. 29 Конвенції).

До складу Палати, як уже зазначалося, обов'язково входить суддя, обраний від країни, проти якої подана заява. Якщо національний суддя не має можливості взяти участь у розгляді справи, до її розгляду залучається суддя *ad hoc*, якого обирає Голова Суду із списку, поданого заздалегідь відповідною країною (п. 4 ст. 26 Конвенції). Хоча такий принцип існував і раніше, за старою системою суддя *ad hoc* призначався державою в конкретній справі, в той час як зараз, за Протоколом № 14, держава має завчасно надати список із декількох суддів *ad hoc* і вже сам Суд визначається з тим, який із запропонованих суддів *ad hoc* братиме участь у розгляді тієї чи іншої справи.

У переважній більшості випадків справи, що розглядаються Палатою, направляються урядові, який висловлює свою точку зору щодо прийнятності заяви та наявності порушення прав, гарантованих Конвенцією. На відміну від справ, що розглядають Комітети, у цих справах заявникові надається можливість висунути свої заперечення на зауваження уряду.

Рішення палати щодо суті можуть бути оскаржені урядом чи заявником у Велику палату Суду протягом трьох місяців після проголошення такого рішення, причому трьохмісячний термін рахується не від дати відправлення скарги, а від дати її отримання.

Хоча склад Палати після набуття чинності Протоколом № 14 залишився незмінним – сім суддів, передбачено можливість зменшити їх кількість до п'яти в разі виникнення такої потреби. Це нововведення додає гнучкості в організації діяльності Суду без необхідності у майбутньому вносити зміни до тексту самої Конвенції. Відповідне рішення може прийняти Комітет міністрів Ради Європи одностайно і на визначений термін за клопотанням пленарного засідання Суду (п. 2 ст. 26 Конвенції).

Розгляд справ Великою палатою. Велика палата розглядає справи у виняткових випадках, коли справа порушує важливі питання тлумачення Конвенції чи якщо її вирішення може призвести до суттєвої зміни в

попередній практиці Суду з певного питання. На цих підставах Палата Суду може передати справу на розгляд Великої палати за власною ініціативою. Рішення по суті, винесене Палатою, як зазначено вище, також може бути оскаржене до Великої палати сторонами у справі. В останньому випадку передача справи на розгляд Великої палати не є автоматичною, а залежить від Колегії з п'яти суддів, які вирішують, слід передавати справу на розгляд чи ні. Якщо Колегія відмовляє в передачі справи на розгляд Великої палати, оскаржуване рішення Палати стає остаточним. Наскільки прискіпливо відбирають справи на розгляд Великої палати, можна судити з того факту, що, незважаючи на велику кількість оскаржень рішень Палати як заявниками, так і урядом, жодна справа проти України не була передана на розгляд Великої палати за більш ніж тринадцять років чинності Конвенції в Україні.

Змінами, внесеними Протоколом № 14, до компетенції Великої палати Суду було додано право вирішувати, у виняткових випадках, чи виконала держава – учасниця Конвенції остаточне рішення Суду.

Виконання рішень Суду. Контроль за виконанням державами рішень Суду покладено на Комітет міністрів Ради Європи. Ця стадія процедури, передбаченої Конвенцією, також зазнала змін. Раніше Комітет міністрів здійснював нагляд лише за виконанням рішень Суду (*judgment*), але процедура контролю не передбачала нагляду за виконанням ухвал Суду (*decision*). Тому за попередньою процедурою дружнє врегулювання затверджувалося рішенням і справа вилучалась із реєстру. Однак в інших випадках Суд вилучав справу із реєстру ухвалою, а не рішенням. Як зазначено в пояснювальній нотатці до Протоколу № 14, прийняття рішення проти держави несло в собі негативне забарвлення і певною мірою ускладнювало досягнення угоди про дружнє врегулювання між сторонами. З огляду на це тепер Конвенція передбачає, що в разі досягнення дружнього врегулювання «Суд вилучає справу з реєстру шляхом винесення ухвали», а Комітет міністрів «здійснює нагляд за виконанням умов дружнього врегулювання, викладених в ухвалі» (пункти 3 та 4 ст. 39 Конвенції).

Крім того, до Конвенції були внесені нові положення, обумовлені практичною необхідністю зробити систему нагляду за виконанням рішень Суду більш ефективною. Оскільки виконання рішення Суду часто передбачає не тільки індивідуальні заходи (тобто заходи з відновлення прав заявника, на користь якого прийнято рішення, та виплати йому компенсації шкоди та витрат), але і заходи загального характеру, покликані запобігти схожим порушенням у майбутньому шляхом зміни законодавства чи практики на національному рівні. Як приклади заходів загального характеру, застосованих на виконання рішень Суду в нашій державі, можна вказати запровадження апеляційного розгляду справ про адміністративні правопорушення, скасування інституту перегляду справ у порядку нагляду в цивільному та кримінальному процесах, законодавче врегулювання процедури затримання осіб з метою екстрадиції.

Однак, на відміну від індивідуальних заходів, заходи загального характеру, яких треба вжити на виконання рішення Суду, не є завжди очевидними. Тому, аби запобігти ситуації, коли завершенню процедури виконання рішення заважають розбіжності між державою та Комітетом міністрів у розумінні рішення Суду і шляхів його виконання, ст. 46 Конвенції була доповнена новими пунктами 3, 4 та 5, що передбачають можливість залучення Суду до процедури виконання.

Пункт 3 статті 46 передбачає, що коли виконання рішення ускладнюється проблемою його тлумачення, Комітет міністрів може просити Суд дати відповідне роз'яснення. Для того, щоб за роз'ясненнями зверталися лише у виняткових випадках, Конвенція вимагає рішення про таке звернення приймати двома третинами голосів Комітету міністрів.

Пункти 4 та 5 статті 46 передбачають можливість для Комітету міністрів, так само двома третинами голосів, передати на розгляд Суду питання про невиконання державою остаточного рішення Суду, а також наділяють Суд компетенцією остаточно встановлювати, чи рішення можна вважати виконаним.

Слід зазначити і той факт, що іноді сам Суд вказує, які заходи вважалися б доречними в контексті виконання того чи іншого його

рішення. З огляду на велику кількість однотипних справ, що перебувають на розгляді, Суд може дійти висновку, що порушені у них питання обумовлені наявністю структурної проблеми, і застосувати процедуру так званого пілотного рішення. Після прийняття такого рішення Суд призупиняє розгляд аналогічних скарг та надає державі певний час на вжиття заходів з виправлення ситуації та вирішення структурної проблеми, яка призводить до масових порушень того чи іншого права, гарантованого Конвенцією.

Перше пілотне рішення щодо України було прийняте 15 жовтня 2009 року у справі «Іванов проти України», яка стосувалася вже згаданого невиконання остаточних судових рішень національних судів. Суд тоді зазначив, що невиконання судових рішень залишається нерозв'язаною проблемою в Україні незважаючи на численні (понад 300) випадки, в яких Суд знайшов порушення саме з цього питання, і дав державі один рік на вирішення цієї проблеми шляхом вжиття відповідних законодавчих та адміністративних заходів, в тому числі створення ефективних механізмів захисту на національному рівні. Розгляд аналогічних справ, яких на той час було понад 1400, призупинявся на вказаний однорічний термін. Згодом цей термін було продовжено ще на півроку.

Питання діяльності суддів. До прийняття Протоколу № 14 судді обиралися на шість років з правом переобрання. За новими правилами (ст. 23 Конвенції) суддя обирається на термін у дев'ять років, але без права бути переобраним. Такі зміни мали на меті зміцнення гарантії незалежності та неупередженості суддів. Оскільки раніше переобрання залежало від того, чи держава, від якої був обраний той чи інший суддя, включить його кандидатуру до нового списку із трьох суддів, поданого на розгляд Парламентської Асамблеї, існував ризик впливу з боку держави на суддю, який хотів переобиратися.

Можливість приєднання Європейського Союзу до Конвенції. До ст. 59 були внесені зміни, які надають можливість Європейському Союзу (ЄС) стати стороною Конвенції. Як відомо, в рамках ЄС країни передали останньому частину своїх суверенних прав у певних галузях і, відповідно, мають дотримуватися рішень ЄС у цих галузях. Однак у дея-

ких справах, де втручання у права, гарантовані Конвенцією, безпосередньо впливало із необхідності виконувати рішення органів ЄС, поставало питання контролю за дотриманням прав людини у сферах, які регулювалися правом ЄС. Як приклад можна навести справу «Босфорус Аервейз» проти Ірландії», де йшлося про арешт літака на підставі рішення ЄС, яке, в свою чергу, ґрунтувалося на рішенні Ради безпеки ООН у контексті санкцій, введених проти колишньої Югославії. У цій справі Суд не знайшов порушення права власності заявника на тій підставі, що, доки не доведене інше, Суд виходить з того, що захист основних прав та свобод правом ЄС можна вважати еквівалентним захисту, гарантованого контрольним механізмом Конвенції. Однак уже тоді було зрозуміло, що така презумпція не може існувати завжди і бажано, аби контроль Суду поширювався й на ті галузі, які сьогодні є у виключній компетенції ЄС. Набуття чинності Протоколом № 14, який передбачає можливість приєднання ЄС до Конвенції, та, з іншого боку, прийняття країнами ЄС Лісабонського договору, який передбачає приєднання ЄС до Конвенції, відкрили шлях до такого приєднання, яке тепер є лише питанням часу.

Подальше реформування. Реформування контрольного механізму Конвенції не обмежується Протоколом № 14 і не завершується з його прийняттям. Суд постійно шукає шляхи оптимізації своєї роботи, аби приділяти більшу увагу тим справам, де йдеться про серйозні порушення прав людини. Триває також і обговорення подальшого реформування на політичному рівні. У лютому 2010 року в місті Інтерлакен, Швейцарія, відбулася конференція на високому рівні, яка прийняла декларацію та план дій щодо подальшого реформування та оптимізації контрольного механізму Конвенції. Конференція, серед іншого, нагадала державам про їхній обов'язок захищати права людини і про те, що Суд в цьому питанні має здійснювати лише допоміжну функцію, закликала Суд максимально використовувати свої процесуальні можливості та знайти шляхи зменшення кількості неприйнятних заяв і створення ефективного механізму відсіювання таких заяв, вказала на важливість належного та швидкого виконання рішень Суду.

На виконання Інтерлакенської декларації в Секретаріаті Суду вже створено спеціальний відділ щодо відсіювання вочевидь неприйнятних заяв.

Дмитро ТРЕТЬЯКОВ

РЕФОРМУВАННЯ КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Резюме

Стаття описує зміни, внесені до Європейської конвенції про захист прав людини Протоколом № 14, який набув чинності 1 червня 2010 року.

Дмитрий ТРЕТЬЯКОВ

РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Резюме

Статья описывает изменения, внесенные в Европейскую конвенцию о защите прав человека Протоколом № 14, который вступил в силу с 1 июня 2010 года.

Dmytro TRETIAKOV

REFORM OF CONTROL MECHANISM OF EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Summary

The article describes the changes introduced to the European Convention on Human Rights by the Protocol No. 14 which came into force on 1 June 2010.