

ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ ПРО КОНСТИТУЦІЙНУ СКАРГУ

Роль інституту конституційної скарги

• «... Конституційна скарга повинна захищати не лише від протиправних актів, але й від неконституційних актів або актів, які є законними, але неконституційними...» (Opinion On The Draft Code Of Constitutional Procedure Of Bolivia / CDL-AD(2011)038 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)038-e) — абз. 36).

• «Повна конституційна скарга, безсумнівно, забезпечує найповніший індивідуальний доступ до конституційного правосуддя і, отже, найретельніший захист індивідуальних прав» (Study on individual access to constitutional justice / CDL-AD(2010)039rev / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e) — абз. 79-80).

Європейські стандарти інституту конституційної скарги — критерії ефективної конституційної скарги

Об'єкт оскарження

• «В Україні не передбачена можливість оскарження до Конституційного Суду України правових актів індивідуального характеру, що мають неконституційний характер. Таким чином, порушення прав людини індивідуальним актом, у тому числі й випадки надмірно тривалої процедури, не можуть бути оскаржені до Конституційного Суду України» (Opinion on proposals amending the Draft Law on the amendments to the Constitution to strengthen the independence of Judges of Ukraine / CDL-AD(2013)034 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)034-e) — абз. 11).

• «Серед інших чинників, що впливають на ефективність конституційної скарги, можна відзначити ... обсяг актів, неконституційність яких може бути оскаржена конституційними скаргами. На даний момент існує думка, що конституційні скарги повинні подаватись відносно окремих актів органів управління та судової влади держави, що свідчить про те, що судові рішення і навіть законодавчі акти можуть бути піддані оскарженню конституційною скаргою. Доцільним видається поширити юрисдикцію конституційних скарг на всі дії органів державної влади, включаючи адміністративні акти, судові рішення, а також законодавчі (в тому числі підзаконні) акти» (Suitable rights for constitutional complaint (J. KLUCKA) / CDL-JU(1997)019 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)019-e) — абз. I).

Предмет конституційної скарги

• «Захист за допомогою конституційної скарги поширюється, зокрема, на конституційні права та свободи, також на коло прав, що захищаються конституційною скаргою, менш конкретно визначені в окремих системах (наприклад, Словенії, Хорватії, Союзі Республік Югославії і Чорногорії, де «всі» гарантовані Конституцією основні права повинні бути захищені), в той час як в інших системах, в основному, визначають (вузьке) коло охоронюваних конституційних прав...» (Human Rights protection with the help of the individual complaint (A. MAVCIC) / CDL-JU(1997)015 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)015-e) — абз. IV).

• «...Держави у своїй законодавчій практиці, як правило, «підключають» конституційні скарги до найважливіших основних прав і свобод, що ста-

новлять частину їхніх конституційних правопорядків. Визначення того, які права і свободи повинні складати частину конституційного ладу, потрапляє в сферу виключної компетенції кожного законодавця, і серед таких прав можуть бути одночасно цивільні і політичні права, соціальні, економічні та культурні права і навіть так звані права третього покоління...» (Suitable rights for constitutional complaint (J. KLUCKA) / CDL-JU(1997)019 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)019-e) — абз. I).

• «У процесі визначення, які права і свободи можуть бути гарантовані конституційними скаргами, постає ще одне чергове питання. Якщо законодавець обмежується правами і свободами, гарантованими тільки внутрішнім законодавством, то чи повинна конституційна скарга гарантувати й ті права та свободи, які охоплені міжнародними документами? Якщо відповідь на це питання — так, то окремі міжнародні договори (їх положення) щодо забезпечення прав і свобод людини набувають конституційного статусу шляхом включення їх у внутрішні конституції (конституційні закони) з або без накопиченого прецеденту...» (Suitable rights for constitutional complaint (J. KLUCKA) / CDL-JU(1997)019 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)019-e) — абз. II).

Суб'єкти права на конституційну скаргу

• «Можливим заявником повинна бути особа, яка відповідно до конституційного закону наділена індивідуальними конституційними правами. Це питання обсягу таких прав, зокрема, чи таким обсягом володіє фізична особа або юридична особа, чи лише громадянин, чи будь-яка фізична особа. Це й визначає процесуальну можливість бути заявником...» (Models of Constitutional Jurisdiction (H. STEINBERGER) / CDL-JU(1991)001 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(1991\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(1991)001-e) — п. 2, ч. IV).

• «Серед інших чинників, які впливають на ефективність конституційної скарги, можна відзначити ряд суб'єктів, які мають право подавати скарги до конституційного суду (юридичні особи, фізичні особи, органи самоврядування, громади

і т. д.)» (Suitable rights for constitutional complaint (J. KLUCKA) / CDL-JU(1997)019 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)019-e) — абз. I).

• «Право на звернення із конституційної скаргою повинно належати «фізичній або юридичній особі», а також «Індивідуальні конституційні скарги можуть стосуватись не лише порушення прав громадян по суті, але й інших приватних осіб, в тому числі й іноземців та юридичних осіб» (Opinion on the seven amendments to the Constitution of 'the former Yugoslav Republic of Macedonia' concerning, in particular, the judicial Council, the competence of the Constitutional Court and special financial zones, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10–11 October 2014) / CDL-AD(2014)026 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)026-e) — абз.88).

Водночас, «право на подання конституційної скарги має будь-яка особа, неурядова організація або група осіб, які вважають себе потерпілими» (Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary — Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011) / CDL-AD(2011)001-e / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-e) — абз. 51; Opinion on the seven amendments to the Constitution of 'the former Yugoslav Republic of Macedonia' concerning, in particular, the judicial Council, the competence of the Constitutional Court and special financial zones, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10–11 October 2014) / CDL-AD(2014)026 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)026-e) — абз.9–10; Opinion on the draft Constitutional Law on introducing amendments and additions to the constitutional law on the Constitutional Chamber of the Supreme Court of the Kyrgyz Republic, adopted by the Venice Commission at its 99th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2014), adopted by the Venice Commission at its 99th plenary session (Venice, 13–14 June 2014) / CDL-AD(2014)020 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)020-e) — абз. 87).

Додержання принципу субсидіарності

• «Конституційна скарга може подаватись лише після вичерпання усіх інших національних засобів правового захисту» (Opinion On The Draft Code Of Constitutional Procedure Of Bolivia / CDL-AD(2011)038 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)038-e) — абз. 52; Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan adopted by the Commission at its 50th Plenary Session, Venice, 8–9 March 2002 / CDL-AD(2002)005-e / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)005-e) — абз. 9; Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012) / CDL-AD(2012)009-e / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) — абз. 9 п. 4 абз. 54; Vademecum on Constitutional Justice (Compilation) / CDL-JU(2007)012 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2007\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2007)012-e) — абз. 5.2.1.).

• «Попереднє вичерпання засобів правового захисту є необхідною умовою, за винятком, коли конституційний суд може прийняти справу до розгляду незалежно від виконання цієї умови (Німеччина, Словенія, Швейцарія)» (Human Rights protection with the help of the individual complaint (A. MAVCIC) / CDL-JU(1997)015 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)015-e) — абз. IV).

Водночас, «У таких рідкісних та виняткових випадках Конституційний суд повинен приймати індивідуальні конституційні скарги навіть до вичерпання цих неефективних засобів юридичного захисту» (Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro, adopted by the Venice Commission at its 76th Plenary Session (Venice, 17–18 October 2008) / CDL-AD(2008)030-e / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)030-e) — абз. 60).

Строки подання конституційної скарги

• «Як правило, вважається, що чим довше скаржник терпить порушення своїх прав, тим мен-

шим стає його інтерес до їхнього захисту. Водночас, із плином часу стає важче довести факти у справі. З цих причин, як і виходячи із загальноприйнятого обґрунтування встановлення строків у процесуальному праві, мають бути передбачені граничні строки для подання конституційної скарги, дотримання яких буде умовою її прийнятності. Вони можуть відрізнитись в залежності від правової природи оскаржуваного акта (у Федеративній Республіці Німеччини загальний строк становить один місяць, якщо законодавчий акт оскаржується — один рік (пункт 93 пункт 1, 2 Закону про Конст. Суд); ... В Іспанії загальний строк для подачі скарги на судові рішення становить 20 днів, на нормативні акти (крім законів) — три місяці (ст. 44 пункт 2, 42 Закону про Конст. Суд). (Models of Constitutional Jurisdiction (H. STEINBERGER) / CDL-JU(1991)001 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(1991\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(1991)001-e) — п. 7 ч. IV).

• «Конституційний суд має обов'язок організувати свою судову процедуру відповідно до вимог ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод. Це означає, що запровадження конституційної скарги повинно бути у такий спосіб, щоб загальний строк судового розгляду не тривав надмірно. З цього обов'язку конституційного суду випливає, що останній повинен мати можливість і ресурси, які дозволять ефективно впоратись із додатковим навантаженням (Report on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session (Venice, 15–16 December 2006) / CDL-AD(2006)036rev / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)036rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)036rev-e.aspx)).

• «Граничний строк подачі скарги може складати від 20 днів до трьох місяців, але в середньому — один місяць з дня отримання остаточного обов'язкового акту» (Human Rights protection with the help of the individual complaint (A. MAVCIC) / CDL-JU(1997)015 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)015-e) — абз. IV).

• «Строки подачі скарги не мають бути занадто довгими, а повинні бути розумними для підготовки скарги людиною особисто або ж для вступу у справу адвоката (...). Венеціанська комісія рекомендує: з урахуванням індивідуальних актів суд повинен мати можливість продовжити строки в

тих випадках, коли заявник не може звернутись до суду в межах строку з причин, не пов'язаних з його виною чи виною адвоката або через інші поважні причини» (Study on individual access to constitutional justice / CDL-AD(2010)039rev / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2010)039rev-e) — абз. 112).

Збір за подачу конституційної скарги

- «В деяких системах судовий збір за подання конституційної скарги передбачено для запобігання подання малозначних скарг (Німеччина, Австрія, Португалія, Іспанія, Швейцарія)» (Human Rights protection with the help of the individual complaint (A. MAVCIC) / CDL-JU(1997)015 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)015-e) — абз. IV).

- «З метою всебічного захисту прав людини Венеціанська комісія рекомендує: встановлювати відносно низькі судові збори для фізичних осіб, а також передбачити можливість зниження суми збору відповідно до фінансового становища заявника. Основне призначення судового збору полягає у стримуванні очевидних зловживань правом на звернення із конституційною скаргою» (Study on individual access to constitutional justice / CDL-AD(2010)039rev / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2010)039rev-e) — абз. 129).

- «Для гарантування захисту прав людини доступ до Конституційного суду повинен бути спрощений. Якщо встановлено збір за подання конституційної скарги, то його розмір має бути відносно низьким, а Суд повинен володіти повноваженнями робити винятки для людей, що не мають коштів для подання скарги, яка не є явно необґрунтованою» (Opinion on the Draft Laws amending and supplementing (1) the Law on Constitutional Proceedings and (2) the Law on the Constitutional Court of Kyrgyzstan / CDL-AD(2008)029 / Електронний ресурс. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)029-e) — абз. 45).

Визначення прийнятності як критерій конституційної скарги

- «Ефективність Конституційного суду також

вимагає: наявність достатньої кількості суддів, не занадто складну процедуру і надання суду прав відхиляти індивідуальні скарги, які не стосуються серйозного питання конституційного права» (The Composition of Constitutional Courts — Science and Technique of Democracy, no. 20 (1997) / CDL-STD(1997)020 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=file=CDL-STD\(1997\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=file=CDL-STD(1997)020-e) — абз. 22).

- «Оскільки процедура конституційної скарги може бути ініційована усіма особами, не виключено, що суд буде мати справу з великою кількістю таких скарг. Відповідно до статті 37 проекту, який застосовується до всіх видів процедур, суд може відмовити в прийнятті явно необґрунтованих скарг. Це положення може служити фільтром для того, щоб уникнути надмірного навантаження» (Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan adopted by the Commission at its 50th Plenary Session, Venice, 8–9 March 2002 / CDL-AD(2002)005 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)005-e) — абз. 8).

- «Вимога спеціального допуску конституційної скарги в Конституційному суді. Зважаючи на потенційний обсяг роботи в Конституційному суді, який може бути зумовлений, зокрема, частими конституційними скаргами, повинно бути вирішено, чи кожна скарга може бути, окрім іншого, прийнята Конституційним судом, і, у разі необхідності, чи вирішення питання неприйнятності скарги має бути віднесено до повноважень Конституційного суду, чи має бути пов'язане з певними встановленими критеріями. Практика деяких конституційних судів довела, що це буде корисно, щоб дрібні підрозділи (палати) Суду піддавали скарги попередній експертизі щодо заперечення прийнятності і відхилення конституційної скарги ... або навіть були уповноважені прийняти рішення на користь заявника, якщо скарга, безсумнівно, є обґрунтованою (див., наприклад, пункт 93 б, параграф 93 b Закон про Конст. суд). Такі види процедури можуть зменшити навантаження на Конст. суд (у зв'язку з величезною кількістю поданих конституційних скарг) та дозволить йому зосередитися на важливих справах; вони не будуть істотно зменшувати ефективний захист конституційних прав в цілому та не підмінятимуть властиві Конституційному суду повноваження визначати прийнятність скарги чи ні» (Models of Constitutional Jurisdiction (H. STEIN-

BERGER)/CDL-JU(1991)001/[Електронний ресурс].— [Режим доступу]: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(1991\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(1991)001-e) — п. 9 ч. IV).

При цьому, процедура повинна передбачати можливість оскарження рішення про відмову у прийнятті конституційної скарги у зв'язку з її неприйнятністю.

- «Апеляція проти «повернення» скарги ... повинна розглядатись в комітеті з трьох суддів, а не лише президентом суду» (Opinion on Amendments to the Law on the Constitutional Court of Armenia adopted by the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2006) / CDL-AD(2006)017 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)017-e) — абз. 31).

Інші формальні вимоги до конституційної скарги

- «Зміст скарги, як правило, детально описаний в більшості системах: письмова форма, іноді мова звернення прямо зазначені (Німеччина, Австрія), посилання на конкретну державу, оскаржуваний акт, порушене конституційне право і т. д. Більшість систем (але не системи Близької і Східної Європи) передбачають видачу тимчасового заборонного наказу (судовий наказ) або рішення (конституційного суду), а саме: наказу про тимчасове призупинення реалізації спірного акту до прийняття остаточного рішення» (Human Rights protection

with the help of the individual complaint (A. MAVCIC) / CDL-JU(1997)015 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)015-e) — абз. IV).

- «Відтермінування виконання рішення суду у зв'язку із поданням конституційної скарги. Визначивши вимогу про вичерпання інших засобів юридичного захисту, конституційна скарга на судові рішення піддає сумніву остаточне рішення у справі. Відповідно, виникає питання, чи в процесі розгляду скарги слід передбачати можливість його призупинення. Адекватним вирішенням питання щодо оскаржуваних судових рішень або норм видається заперечення їх призупинення внаслідок подання скарги, проте із наданням Конституційному суду, на підставі скарги особи, повноважень на призупинення дії оскаржуваних актів за певних умов, виходячи із конкретних обставин справи» (Models of Constitutional Jurisdiction (H. STEINBERGER) / CDL-JU(1991)001 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(1991\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(1991)001-e) — п. 8 ч. IV).

- «Безкоштовна юридична допомога повинна надаватися заявникам, якщо цього вимагає їхнє матеріальне становище, з метою забезпечити їм доступ до конституційного правосуддя» (Study on individual access to constitutional justice / CDL-AD(2010)039rev / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e) — абз. 113).

Упорядник: Вікторія ДУБАС
/ аспірант кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка