

Новини міжнародного судочинства

УДК 341.64: 341.231.14(075.8)

РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: НА МЕТІ - ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗГЛЯДУ ЗАЯВ

П.В.Пушкар

к.ю.н., адвокат, старший юрист Секретаріату Європейського Суду з прав людини

Стаття присвячена діяльності Європейського Суду з прав людини та вступу в дію Протоколу № 14 до Конвенції з прав людини. У статті наведено статистичну та аналітичну інформацію стосовно практики Європейського Суду з прав людини по відношенню до справ щодо України. Розглядаються подальші перспективи та очікувані від вступу цього Протоколу в дію результати щодо справ, які стосуються України та її правової системи.

Ключові слова: Європейський Суд з прав людини, практика Європейського Суду з прав людини, Протокол № 14, судова практика, субсидіарна роль, статистичні дані, процесуальні зміни.

Відносно нещодавно (1 червня 2010 р.) набрав чинності Протокол № 14 до Європейської конвенції з прав людини (Конвенція). Зміни, внесені до цього міжнародного договору, який є частиною національного права України з 1997 р., є досить суттєвими. Вони змінюють процедуру розгляду справ в Європейському суді з прав людини (Суд), тобто процесуальну діяльність Суду з розгляду справ, а також матеріальне наповнення Конвенції, вносячи зміни до критеріїв прийнятності відповідно до Конвенції. Які ж основні риси нової Конвенції за змістом Протоколу № 14? Що надасть упровадження цього нормативного документа для подальшого реформування діяльності Суду, у світлі надання йому можливості більш ефективно та вчасно виносити рішення по заявах, поданих до Суду? І, найголовніше, який вплив його положення матимуть на розгляд справ стосовно України?

Для того щоб зрозуміти необхідність внесення змін, у першу чергу слід звернути увагу на кількість заяв, що в даний момент перебувають на розгляді Суду. Зокрема, за даними на 31 серпня 2010 р., на розгляді Суду на різних процесуальних стадіях перебувало близько 138 000 заяв. Із цієї загальної кількості питома вага заяв стосовно України становила приблизно 8%, відповідаючи еквіваленту 11 050 заяв, що були подані до Суду стосовно України. При цьому слід зазначити, що штат Суду, який складається із понад 40 суддів та 270 юристів Секретаріату Суду, має обмежений ресурс фізичної можливості розглядати все зростаючу кількість заяв, кількість яких, зокрема, порівняно із 2009 р. збільшилася у 2010 р. на 10%.¹ При цьому, незважаючи на

¹ Така тенденція є симптоматичною і частково виступає наслідком того, що кількість звернень до судових органів в Україні теж збільшилася на 5-10% («Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2009 р. (за даними судової статистики)»). – Режим доступу : www.scourt.gov.ua

все зростаючу кількість заяв, які подаються, кількість рішень по суті, що були винесені стосовно України у 2009 р., перевищила 126. Також Європейський Суд у 2009 р. виніс рішення щодо прийнятності по близько 2900 заявах та довів до відома уряду України близько 400 заяв¹. Схожа статистична ситуація, із деяким збільшенням кількості заяв, спостерігається і у 2010 р. Дещо подібне навантаження, для порівняння зі статистичними даними Європейського суду з прав людини, мала палата з адміністративних справ Верховного Суду України, на розгляді якої у 2009 р. по скаргах за винятковими обставинами перебувало 2800 скарг, та палата з господарських справ Верховного Суду України, до якої надійшло близько 6200 касаційних скарг². Якщо порівняти такі дані з статистичними даними на основі діяльності Конституційного Суду України, то цей орган конституційної юрисдикції, у складі якого 18 суддів, за 2010 р. прийняв до розгляду 32 конституційних подання та 355 конституційних звернень (загалом обробивши 802 документи, що надійшли до нього), винісши 115 висновків, рішень та ухвал³.

Отже, Протокол № 14 до Конвенції, який було прийнято у травні 2004 р., має на меті внесення змін до Конвенції для того, щоб хоча б тимчасово вирішити питання перенавантаження Суду та реформування його діяльності. Йдеться про внесення трьох основних змін до Конвенції.

По-перше, посилюються фільтраційні можливості Суду з метою відсіювання заяв, що є *prima facie* (явно) неприйнятними та не мають подальших перспектив щодо розгляду по суті. Тобто Протокол № 14 надає можливість судді одноособово, за допомогою “несудового” доповідача, тобто доповідача, який не є суддею (*non-judicial rapporteur*), як це передбачається, представника Секретаріату Суду, якому надаються такі повноваження на підставі рішення Голови Суду, визнавати справи неприйнятними за наявності на те достатніх підстав. Ця система замінить існуючу систему визнання заяв неприйнятними комітетами у складі трьох суддів. Це має посилити можливості судді Європейського суду з прав людини щодо одноособового вирішення питання з дотримання умов прийнятності заявниками по індивідуальних заявах.

По-друге, посилюються можливості Суду щодо розгляду численної кількості заяв, які стосуються подібних чи схожих юридичних питань. Зокрема, створюється більше можливостей розгляду справ на підставі так званих “пілотних” рішень Суду⁴, які зобов’язані ідентифікувати певну юридичну системно-структурну проблему, що існує в законодавстві або в адміністративній чи судовій практиці держави чи в її правовій системі, рекомендувати певне розв’язання цієї проблеми шляхом викладу проблемних

¹ За офіційними статистичними даними Суду, на 1 січня 2009 р. 97% заяв стосовно України були визнані неприйнятними (13,400 заяв) та 3% становили рішення по суті (400 рішень). Приблизно така ж пропорція між неприйнятними заявами та рішеннями по суті зберігається й зараз. Сама кількість заяв, що стосуються України, постійно зростає і станом на вересень 2011 р. приблизно складає 10500 заяв. – Режим доступу : www.echr.coe.int

² www.echr.coe.int

³ Статистичні дані Конституційного Суду України на сайті (станом на 1 вересня 2010 року). – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/121365>

⁴ Пілотне рішення по справі *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, no. 40450/04, ECHR 2009-... (extracts). – Режим доступу : www.echr.coe.int ; Уряд. кур'єр. – 2010. – № 26 (перекладене).

елементів у рішенні Європейського Суду і зобов'язати цю державу виправити проблему на національному рівні. При цьому за пілотним рішенням державі надається певний час на вирішення проблеми на національному рівні. Однак, в принципі, за відсутності певних дій з боку держави ефективність та практичну доцільність такого розгляду справ можна в деяких випадках поставити під сумнів¹. Протокол № 14 надає також можливість комітетам у складі трьох суддів виносити рішення у справах, що стосуються “сталого прецедентної (судової)”² практики Суду” (наприклад справ, що стосуються невиконання судових рішень, тривалості судового розгляду, тощо). Подібні справи розглядаються судом на сьогодні за прискореною процедурою у більшості випадків із стислим викладом обставин справи та з обмеженими посиланнями на попередні рішення Суду, що мають застосовуватися як прецедент. Такі справи раніше розглядалися палатами у складі семи суддів. Таким чином, юрисдикція комітету у складі трьох суддів пошириться на справи з “повторюваними” юридичними проблемами (*repetitive cases*, тобто численні справи, що стосуються того самого юридичного питання) та “справи сталої прецедентної практики” (тобто ті, щодо яких вже були винесені відповідні прецедентні рішення Суду, по яких практика Суду стала “сталою” і не передбачає можливих суттєвих змін). Комітети у складі трьох суддів виноситимуть рішення як щодо прийнятності, так і щодо суті справ у таких випадках.

По-третє, до ст. 35 Конвенції вводиться новий критерій прийнятності заяв, що стосується ситуацій, у яких заявник не зазнав “суттєвої шкоди” внаслідок розгляду його справи національними судовими органами. Однак тут важливим елементом є те, що такого роду заяви можуть бути визнані неприйнятними тільки за умови, що вони були предметом належного розгляду в національних судових органах. Будемо сподіватися, що новий критерій прийнятності надасть Суду додаткову можливість зосередити увагу на справах, які дійсно стосуються серйозних і нагальних проблем, пов'язаних із порушенням прав людини. Зокрема, це дасть можливість Суду відійти від фактично виконуваної ролі як Суду вищої інстанції, який здійснює нагляд за законністю рішень національних судових органів, та повернутися до функції здійснення конституційного правосуддя. Це завдання може бути реалізоване саме шляхом відбору справ та віддання певним категоріям справ пріоритету, тобто визначення того, які справи є вартими прискореного розгляду щодо суті, звільняючи та зосереджуючи обмежені людські й фінансові ресурси Суду саме на розгляді такого роду справ. Необхідно зазначити, що новий критерій прийнятності не обмежує права на індивідуальне звернення до Суду. Цей критерій не заперечує існування принципової можливості звернення всіх та будь-яких заявників до Суду та розгляду їх справ на предмет прийнятності, а також у випадку прийнятності – стосовно суті.

¹ Прикладом може слугувати пілотне рішення по справі *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, по. 40450/04, ECHR 2009-... (extracts), де Уряду було надано час до 1 липня 2011 р. для вирішення «системної проблеми», пов'язаної із системою виконання судових рішень в Україні.

² Хоча питання стосовно того, чи є практика Європейського Суду прецедентною або класичним прецедентом в розумінні англо-саксонської системи права, є відкритим.

Тобто доступність Суду для заявників не обмежується, а ще раз підтверджується і посилюється існування інституту “права індивідуального звернення до Суду”. Слід зазначити, що тлумачення та застосування цього критерію прийнятності покладається виключно на Суд, який тлумачитиме цей критерій у рамках необхідності перегляду справи у світлі дотримання прав людини та основоположних свобод. Його застосування вирішуватиметься на основі практики, виробленої Судом стосовно справ “несуттєвого значення”.

І останнє, що стосується суддів. Судді відповідно до тексту Протоколу № 14 обираються на фіксований строк – дев’ять років. Протоколом передбачено перехідні положення для того, щоб запобігти одночасному завершенню строків перебування на посаді великої кількості суддів Європейського Суду. Змінюється і граничний вік перебування судді на посаді (70 років). Протоколом вносяться зміни до Конвенції, пов’язані з приєднанням до неї Європейського Союзу як учасника Конвенції та обранням судді від цієї міжнародної наднаціональної інституції.

Іншими важливими нововведеннями, пов’язаними набранням Протоколом № 14 чинності, є те, що:

- *по-перше*, Судом розглядатимуться питання прийнятності та суті заяв одночасно, таким чином зменшуючи кількість процесуальних стадій розгляду заяв, тобто це стає правилом. Однак Суд залишає за собою право ухвалювати рішення стосовно прийнятності окремо;

- *по-друге*, Протокол надає можливість Комітетові Міністрів вирішити, за умови прийняття рішення двома третинами голосів, передати справу на розгляд Великої Палати Суду, у випадку відмови будь-якої з держав-учасників Ради Європи від виконання судового рішення, що набрало законної сили¹. Це може статися у випадку, якщо держава була поінформована про необхідність виконання та дотримання рішення Європейського Суду. Метою такого звернення буде визнання порушення п. 1 ст. 46 Конвенції, а також надання можливості Суду вирішити проблему невиконання та ігнорування рішень Суду юридичним шляхом;

- *по-третьє*, Комітет Міністрів матиме право звернутися до Суду із запитом стосовно тлумачення рішення Суду, зокрема у випадках ускладнення виконання рішення;

- *по-четверте*, Протокол № 14 надає більше можливостей урядові та заявникам використовувати можливості дружнього врегулювання спорів та запроваджує нагляд Комітету Міністрів за процедурою дружнього врегулювання (а не тільки нагляд за виконанням рішення Суду стосовно вилучення справи з реєстру справ, ухваленого на підставі дружнього врегулювання відповідно до ст. 39 Конвенції). Також слід зазначити, що Протоколом № 14 вносяться зміни до ст. 39 Конвенції, що дозволить Секретаріату “на будь-якій стадії провадження допомогти сторонам досягти дружнього врегулювання спору на основі поваги до прав людини, як їх визначає Конвенція та протоколи до неї”. Більше того, “у разі досягнення

¹ Яким саме чином прийматимуться такі рішення та який вплив це матиме на виконуваність рішень Європейського Суду, покаже час.

дружнього врегулювання Суд вилучає справу з реєстру, ухвалює рішення, яке містить лише стислий виклад фактів і досягнутого рішення, та передає його Комітетові Міністрів, який здійснює нагляд за виконанням умов дружнього врегулювання, викладених у рішенні”.

Тобто, як зазначалося вище, дозволяється досягнення дружнього врегулювання на будь-якій стадії процесу, а не тільки після визнання справи прийнятною. Більше того, нова система дозволить нагляд за виконанням вимог дружнього врегулювання. Ширшого застосування мають набути процедури вирішення справи на підставі “односторонньої декларації” уряду, що призводитимуть до вилучення із реєстру справ, які розглядалися Судом згідно зі ст. 37 (1) (с), на підставі того, що заявник відмовився погодитися з “розумними пропозиціями держави стосовно дружнього врегулювання”. Це сприятиме більшій прозорості процедури дружнього врегулювання та встановленню певних розумних меж обговорення його умов.

Слід також зазначити, враховуючи субсидіарну (доповнюючу) по відношенню до національної судової системи роль Європейського Суду, що ефективність його діяльності залежатиме не в останню чергу й від ефективного впровадження Конвенції та практики Суду на національному рівні, зокрема через рішення національних судових органів і впровадження положень Конвенції та практики Суду на національному рівні. Така взаємодія є одним із основних елементів нового Протоколу № 14 до Конвенції.

Загалом сподіваємося, що із уведенням в дію Протоколу № 14 до Європейської конвенції з прав людини діяльність Європейського Суду стане ще ефективнішою і що в результаті застосування положень цього Протоколу кількість рішень та якість роботи Суду зможуть бути остаточно збалансованими, дозволяючи вчасно та цілеспрямовано реагувати на проблеми захисту прав людини, що виникатимуть на національному рівні.

Список використаних джерел

1. Веб-сторінка Верховного Суду України. – Режим доступу : www.scourt.gov.ua
2. Веб-сторінка Європейського Суду з прав людини. – Режим доступу : www.echr.coe.int
3. Веб-сторінка Конституційного Суду України (станом на 1 вересня 2010 року). – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/121365>
4. Пілотне рішення по справі *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, no. 40450/04, ECHR 2009-... (extracts). – Режим доступу : www.echr.coe.int

РЕФОРМИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ЦЕЛЬ – ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ

П.В.Пушкарь

к.ю.н., старший юрист Секретариата Европейского суда по правам человека

Статья посвящена деятельности Европейского суда по правам человека и вступлению в силу Протокола № 14 к Конвенции по правам человека. В статье изложена статистическая и аналитическая информация о практике Европейского суда по правам человека по делам относительно Украины. Рассматриваются дальнейшие перспективы и ожидаемые от вступления этого Протокола в силу результаты по отношению к делам, которые касаются Украины и ее правовой системы.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, практика Европейского суда по правам человека, Протокол № 14, судебная практика, субсидиарная роль, статистические данные, процессуальные изменения.

UDC 341.64: 341.231.14(075.8)

REFORMING OPERATION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS - THE AIM TO IMPROVE ON EFFECTIVENESS OF EXAMINING PENDING APPLICATIONS

P.V.Pushkar

PhD, senior legal secretary of the Registry of the European Court of Human Rights

This article is dedicated to the functioning of the European Court of Human Rights and entry into force of Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights. Article deals with statistical and analytical information relating to the case-law of the European Court of Human Rights in relation to Ukraine. It deals with further perspectives and awaited results of the entry of the Protocol into force with respect to cases against Ukraine and its legal system.

Key words: European Court of Human Rights, case-law of the European Court of Human Rights, Protocol №14, judicial practice, subsidiary role, statistical data, procedural changes.