

Дика Д.О.*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

У статті здійснено аналіз сучасних організаційно-правових основ діяльності Європейського суду з прав людини та надано характеристику змін, внесених Протоколом № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. З метою покращення організаційно-правових засад функціонування Суду доцільно удвічі збільшити суддівський корпус; скасувати вимогу про неможливість переобрання судді на новий термін; визначити зміст поняття значної шкоди як додаткової вимоги щодо прийнятності Судом індивідуальних заяв та зміст умови про вичерпання усіх форм правового захисту, якщо скарга подається проти Європейського Союзу.

Ключові слова: права людини; Європейський суд з прав людини; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; Рада Європи; Європейський Союз; Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; організаційно-правові основи; європейські стандарти; суддівський корпус; навантаження суду.

В статье проведен анализ современных организационно-правовых основ деятельности Европейского суда по правам человека и охарактеризованы изменения, внесенные Протоколом № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. С целью усовершенствования организационно-правовых основ функционирования Суда целесообразно вдвое увеличить судейский корпус; отменить требование о невозможности переизбрания судьи на новый срок; определить содержание понятия значительного ущерба как условия преемственности Судом индивидуальных жалоб и содержание условия об исчерпании всех форм внутригосударственной правовой защиты, если жалоба подается против Европейского Союза.

Ключевые слова: права человека; Европейский суд по правам человека; Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Совет Европы; Европейский Союз; Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; организационно-правовые основы; европейские стандарты; судейский корпус; загруженность суда.

The analyzes of the modern organizational and legal grounds of the European Court of Human Rights are considered in this article. Changes provided with the Protocol No 14 to the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

* аспірант кафедри міжнародного публічного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Фурса С.Я.

1950 are characterized also. For the improvement of the organizational and legal grounds of the Court it is necessary to double judiciary; to dismiss request on impossibility to re-elect the judge; to determine the content of the notion "sufficient damage" as the condition of the admissibility criteria of the individual application and the scope of the condition to exhaust all domestic remedies, if the application is brought against the European Union.

Key words: human rights; European Court of Human Rights; Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms 1950; Council of Europe; Protocol No 14 to the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms; organizational and legal grounds; European standards; judiciary; excessive workload of the court.

Постановка проблеми. Більше 60 років тому державами-членами Ради Європи була підписана Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [1] (далі – Конвенція), що у перспективі стала одним з найбільш помітних і відомих європейських договорів, яким було запроваджено дієвий і ефективний механізм захисту широкого кола прав і свобод особи шляхом створення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). У перспективі цей міжнародний нормативний акт здійснив безпрецедентний вплив на зміст національного законодавства держав, що його ратифікували.

Попри значні здобутки за часів функціонування Суд став «заручником» власного успіху. Це пов'язано, по-перше, зі значним перевантаженням Суду. Так, станом на 01.01.2011 р. на розгляді у Суді перебувало 139 650 скарг, що майже на 17 % більше, ніж у попередньому році. У той же час протягом 2010 р. було ухвалено всього 1499 рішень, у той час як у 2009 р. – 1625. По-друге, досить тривалим є розгляд справ, що інколи викликає певні песимістичні настрої серед осіб, права яких порушуються державами-учасницями Конвенції, у результаті чого вони або не подають скарги до Суду, або відмовляються від подальшого її розгляду Судом. Так, за статистичними даними Звіту про роботу Суду за 2010 р. 57 % справ розглядалися дещо менше 2-х років (у середньому 18-20 місяців), 17 % – 2-3 роки, 26 % - більше, ніж 3 роки [2].

Подібні складнощі у функціонуванні Суду існували уже з 80-х років ХХ ст., що змушувало держав-учасниць Конвенції постійно шукати оптимальну модель ЄСПЛ у бік покращення організаційно-правових засад його діяльності, підвищення ефективності, зважаючи на потребу забезпечити Суду можливість і надалі відігравати провідну роль у захисті прав людини в Європі.

Зокрема, суттєві зміни організаційно-правових засад функціонування відбулися у II пол. 90-х років після набуття чинності Протоколу № 11, відповідно до якого при Раді Європи було створено єдиний постійно діючий орган – Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого стала обов'язковою для держав-учасниць Конвенції. Однак, як показав час, зазначена модель функціонування Суду виявилася недостатньо ефективною для оперативного розгляду скарг проти держав.

Із цією метою 13.05.2004 р. державами-членами Ради Європи було підписано Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод [3], який змінив контрольну систему Конвенції. Важливість змін, пропонованих цим Протоколом, обумовила набуття ним чинності після ратифікації усіма державами-учасницями Конвенції (ст. 19). Проте принципова позиція Російської Федерації щодо його змісту довгий час унеможлилювала його застосування. Лише 01 червня 2010 року Протокол № 14 набув чинності і вніс важливі корективи до тексту Конвенції 1950 р.

Ратифікація Конвенції нашою державою не лише суттєво змінила вітчизняну правову систему, а й відчинила двері до заснованого нею Європейського Суду з прав людини для

громадян, а також інших суб'єктів, що знаходяться під юрисдикцією України. На сьогодні авторитет Суду на європейському регіоні є надзвичайно високим, про що свідчить не лише бездоганна репутація Суду та копіювання його моделі у діяльності Міжамериканського суду з прав людини та Африканського суду правосуддя та прав людини, а й все зростаюча кількість скарг, які невинно надходять до нього, що на сьогодні перевищує третій десяток тисяч [4].

Отже, актуальність обраної проблематики викликана унікальністю такого регіонального судового органу, як Європейський суд з прав людини, практика якого є частиною національного законодавства України, а модель, за якою він побудований забезпечує його ефективне функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Варто вказати, що на сьогодні існує чимало наукових праць, присвячених Європейському суду з прав людини. Зокрема, слід відзначити праці К. Андріанова, М. Буроменського, А. Буценка, В. Лутковської, В.Паліюка, П. Рабіновича, Н. Раданович, Д. Супруна, С. Федика, С. Шевчука та інших, які заклали міцне підґрунтя для подальшого всебічного наукового опрацювання організаційно-правових засад Суду, та численні видання Бюро інформації Ради Європи в Україні, Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідницького інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, Міністерства юстиції України, Української правничої фундації та Харківської правозахисної групи, в рамках яких опубліковано велику кількість перекладених українською мовою рішень Європейського суду з прав людини.

Серед зарубіжних вчених варто виділити Е.Бредлі, Д.Гом'єн, М. Дженіс, Л.Зваак, Р.Кей, Х.Крюгер, Р.Лоусон, Л.Лусаидес, С.Мартенс, Дж. Меррілз, М.О'Бойл, Р.Рісдал, А.Робертсон, К.Уарбрік, Д. Харріс, Г.Шермерс та багато інших. Серед російських фахівців слід назвати роботи М.Ентіна, В.Карташкіна, Г.Лук'янцева, В.Туманова та інших. Разом із тим на сьогодні відсутні праці, в яких здійснено комплексне дослідження організаційно-правових засад Європейського суду з прав людини у контексті європейських стандартів з огляду на зміни, внесені Протоколом № 14 до Конвенції.

Формування цілей статті (постановка завдання). Оскільки практика щодо застосування вищевказаного Протоколу тільки почала формуватися, завданнями цієї статті є здійснення аналізу сучасних організаційно-правових основ діяльності Суду та здійснення характеристики новел вищевказаного Протоколу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сьогодні правовою основою функціонування Європейського суду з прав людини залишається Розділ II Конвенції 1950 р. зі змінами, внесеними Протоколом 14. Суд функціонує як постійно діючий орган та складається з такої кількості суддів, яка відповідає кількості Високих Договірних Сторін (на сьогодні це 47), що найбільшим чином відповідає принципу рівності держав.

Судді повинні мати високі моральні якості, а також мати кваліфікацію, необхідну для призначення на високу суддівську посаду, чи бути юристами з визнаним рівнем компетентності. Вони беруть участь у роботі Суду в особистій якості. Упродовж строку своїх повноважень судді не можуть займатися жодною діяльністю, що є не сумісною з їхньою незалежністю, безсторонністю або з вимогами щодо виконання посадових обов'язків на постійній основі (ст. 21).

Відповідно до Конвенції строк повноважень судді спливає, коли вони досягають 70-річного віку. Проте мінімального віку для кандидата на посаду судді не запроваджено. Судді обіймають посаду доти, доки їх не замінять. Проте вони продовжують вести ті

справи, які вже є в їхньому провадженні. Жодний суддя не може бути звільнений з посади, якщо тільки інші судді більшістю у дві третини голосів не ухвалють рішення про його невідповідність установленим вимогам (ст. 23).

Як будь-який судовий орган, Суд має канцелярію, функції та організація якої визначені Регламентом. Суд може засідати пленарно, одноособово, комітетами з 3 суддів, палатами з 7 суддів, Великою палатою з 17 суддів. Коли Суд засідає одноособово, Судові надають допомогу доповідачі, які діють під керівництвом Голови Суду. Вони входять до складу канцелярії Суду (ст. 24 Конвенції).

Юрисдикція Суду поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд відповідно до статей 33, 34; 46 і 47 (ст. 32 Конвенції).

При цьому, як зазначає К.В. Андріанов, юрисдикція Європейського суду з прав людини є тим фактором, що відрізняє його як основний елемент нинішнього контрольного механізму Конвенції від інших міжнародних судових органів; саме особливості юрисдикції Європейського суду з прав людини визначають його місце та роль в системі міжнародних інститутів взагалі й у системі інституційного механізму Конвенції та Ради Європи, зокрема [5, с.8]. У даному випадку К.В. Андріанов мав на увазі перш за все поновлення Суду щодо розгляду як міждержавних, так і індивідуальних справ. Утім, на стадії виконання рішення, в якому Суд установив порушення положень Конвенції; держави з метою поновлення порушених прав заявника та попередження аналогічних порушень прав інших осіб здійснюють низку індивідуальних і загальних заходів, нерідко скасовуючи акт або рішення, що суперечить нормам Конвенції.

Юрисдикція Європейського суду з прав людини, попри свою унікальність, має субсидіарний характер та обмежується тлумаченням і застосуванням саме Конвенції, а не внутрішнього законодавства Високих Договірних Сторін [6, с.10]. Принцип субсидіарності означає, що діяльність Європейського суду з прав людини створює лише додаткові гарантії прав і свобод людини, тому що захист цих прав є, передусім, обов'язком і завданням самих держав-учасниць, що впливає зі змісту ст. 1 Конвенції. Суддя Соресен свого часу говорив, що зобов'язання Суду є «субсидіарними за часом і за обсягом по відношенню до діяльності компетентних національних органів влади. Завдання органів Конвенції - спрямовувати й сприяти національним правовим інститутам для того, щоб держави-учасниці Конвенції могли гарантувати необхідну міру захисту прав людини через власні правові інститути й процедури» [7, с.19].

Таким чином, Європейський суд з прав людини не є черговою інстанцією, що доповнює інституційну систему національних судових органів. Він не може відмінити або скасувати рішення національного суду, нормативний чи індивідуальний акт виконавчої влади або законі. Його завданням є здійснення «європейського контролю» за дотриманням державами-учасницями положень Конвенції. На думку першого судді Європейського суду з прав людини від Росії В.О. Туманова, «європейський контроль» - це один з найважливіших понятійних інструментів Суду, який було утворено з метою «забезпечення виконання зобов'язань, узятих на себе Високими Договірними Сторонами... Відносно принципу субсидіарності «європейський контроль» - немовби зворотна сторона медалі» [7, с.22].

Зміни, внесені Протоколом 14 до Конвенції були спрямовані на підвищення ефективності функціонування Суду. По-перше, збільшився термін перебування судді на посаді з 6 до 9 років, однак без можливості бути переобраним (ч. 1 ст. 23 Конвенції). Така новела ґрунтується на ідеї більш динамічного оновлення Суду.

Питання про термін виконання посадових обов'язків суддів, що були призначені на посаду до набуття Протоколом чинності, також було визначено. Зокрема, строк повнова-

жень суддів, яких на дату набрання чинності цим Протоколом обрано на перший строк повноважень, збільшено до загального періоду в дев'ять років. Інші судді завершують свій строк повноважень, який збільшується на два роки. Вважаємо, такі зміни не можуть суттєво вплинути на ефективність роботи Суду. З одного боку, збільшення терміну перебування судді на посаді може розглядатися додатковою гарантією для самого судді та сприятиме накопиченню досвіду його судової практики. При цьому вимога про неможливість бути переобраним на новий строк є досить дискусійною, оскільки інколи може ставити під сумнів стабільність функціонування суддівського корпусу. Так, довгий час від України були призначені лише судді *ad hoc*, що ставало предметом критики з боку Ради Європи.

По-друге, передбачена можливість одноособового розгляду індивідуальної заяви суддею, за винятком заяв, поданих проти держави, від якої його було обрано (ст. 26 Конвенції). Коли суддя засідає одноособово, він не розглядає жодної заяви проти Високої Договірної Сторони, від якої цього суддю було обрано. Єдиною функцією судді, що одноособово розглядає заяву, є не вирішення справи по суті, а здійснення перевірки поданої скарги на предмет прийнятності та можливості бути у подальшому розглянутій по суті комітетом, Палатою або Великою Палатою. Запровадження такої новели спрямовано головним чином на зменшення навантаження Суду, оскільки, раніше виконання такого завдання покладалося як мінімум на 3-х суддів. Безперечно, зазначене сприятиме оперативності роботи Суду, оскільки майже 90 % скарг, що подаються, визнаються неприйнятними та не можуть бути вирішені по суті з огляду на положення Конвенції [8, с.22]. У свою чергу комітет у складі 3-х суддів отримав додаткові повноваження щодо розгляду по суті «нескладних справ», якщо покладене в основу справи питання стосовно тлумачення або застосування Конвенції чи Протоколів до неї є предметом усталеної практики Суду.

По-третє, у більшості випадків до Суду надходила значна частка індивідуальних скарг про порушення положень Конвенції, що не вважалися практикою Суду значними. Вони не могли не розглядатися Судом, якщо були прийнятними, а відтак навантаження Суду ще більше зростало. Тому, щоб акцентувати увагу на суттєвих і серйозних порушеннях норм Конвенції, Протоколом № 14 було встановлено додаткову вимогу щодо прийнятності індивідуальних заяв: наявність значної суттєвої шкоди у заявника, якщо тільки повага до прав людини, гарантованих Конвенцією і протоколами до неї, не вимагає розгляду заяви по суті, а також за умови, що на цій підставі не може бути відхилена жодна справа, яку національний суд не розглянув належним чином. На нашу думку, за сучасних умов такі обмеження повинні розглядатися радше як вимушений крок задля підсилення ефективності роботи Суду.

По-четверте, статтею 17 Протоколу № 14 було також визначено, що до цієї Конвенції може приєднатися Європейський Союз. Відтак уперше стороною Конвенції було визнано міжнародну організацію поряд з державами-членами Ради Європи. Однак включення такого положення до ст. 59 Конвенції в теорії і на практиці викликає багато запитань.

Так, зміст деяких прав у межах зазначених організацій та рівень їхнього захисту є відмінним, що вимагає здійснення спеціальної процедури «адаптації» практики Суду ЄС та Європейського Суду з прав людини в межах спільної сфери захисту прав людини. У зв'язку з цим для урегулювання можливих суперечностей 23.05.2007 р. ЄС та Радою Європи було підписано Меморандуму про взаєморозуміння, який підтвердив визначальну роль Ради Європи у сфері захисту прав людини в європейському регіоні та визначив необхідність забезпечення узгодженості між правом ЄС та конвенціями Ради Європи у сфері

захисту прав людини [9, с.126]. Однак попри такі новації чіткого механізму досягнення узгодженості на сьогодні не запроваджено.

Приєднання до ЄС до Конвенції згідно зі ст. 6 Договору про ЄС [10] означає, що її положення стають обов'язковими для ЄС в особі його інституцій у цілому. Відповідно індивіди набули додаткових можливостей звертатися до Європейського Суду з прав людини за захистом прав, гарантованих Конвенцією, що були порушені актами інституцій ЄС, а також нормативними актами держав-членів, прийнятих у результаті імплементації цих актів. Однак ані в Конвенції, ані в нормативно-правових актах ЄС не визначено порядку звернення до Суду із заявою проти ЄС. Отже, виникає практичне питання щодо дотримання однієї з вимог прийнятності заяви до розгляду Європейським Судом з прав людини – щодо вичерпання усіх засобів правового захисту за ст. 35 Конвенції. У цій статті йдеться лише про вичерпаність усіх національних засобів захисту, відтак порушується логіка визначення ЄС стороною Конвенції. На нашу думку, в такому разі з огляду на мету підсилення рівня захисту прав людини в ЄС зазначену умову прийнятності індивідуальної скарги щодо вичерпання усіх форм правого захисту в контексті ЄС необхідно розглядати крізь призму обов'язкового звернення заявника до Суду Правосуддя ЄС за відповідним рішенням. Тому таке положення повинно бути прямо передбачене у ст. 35 Конвенції.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Попри деякі недоліки в основі функціонування ЄСПЛ, варто зробити висновок, що його організаційно-правова структура є в цілому досить вдалою навіть за умов дефіциту людських ресурсів. На нашу думку, досить спірними є пропозиції деяких авторів щодо вдосконалення структурної побудови Суду в крен перегляду місця ЄСПЛ у системі органів Ради Європи. Зокрема, як зазначає Д.М. Супрун, з огляду на роль та важливість діяльності ЄСПЛ та забезпечення додаткових гарантій його функціонування необхідним є надання Суду окремого правового статусу міжнародного судового органу поза Радою Європи з відповідним перерозподілом людських та бюджетних ресурсів з незалежним статусом та бюджетом. На думку автора, проблема полягає в значній залежності ЄСПЛ від Ради Європи. Так, фінансування Суду здійснюється Радою Європи, її Парламентська асамблея обирає суддівський корпус, а Комітет міністрів контролює виконання рішень Суду [11, с. 11]. Вважаємо, що така залежність не створює складнощів у роботі Суду, навпаки – близькість ідей та цінностей щодо захисту прав людини є суттєвим об'єднувальним чинником вказаних європейських інституцій, а поєднання юридичних та політичних важелів впливу на держав-порушниць Конвенції варто розглядати як додатковий гарантійний механізм.

На сьогодні єдиною серйозною проблемою у функціонуванні ЄСПЛ є невпинне збільшення скарг, що досить довго розглядаються Судом. Зміни, внесені Протоколом № 14 до Конвенції, на нашу думку, лише частково здатні вирішити вказане завдання. Тому з метою покращення організаційно-правових засад функціонування ЄСПЛ доцільно удвічі збільшити суддівський корпус, щоб кількість суддів складала подвійну чисельність Високих договірних держав. Зазначене не викликатиме додаткових спорів між судьями щодо розгляду справ по суті, оскільки ними пленарно вирішуються лише процедурні питання.

З метою покращення організаційно-правових основ функціонування Суду варто скасувати вимогу про неможливість переобрання судді на новий термін; визначити юридичні межі поняття значної шкоди як додаткової вимоги щодо прийнятності Судом індивідуальних заяв; у ст. 35 Конвенції додати положення про умову прийнятності індивідуальної скарги щодо вичерпання усіх форм правого захисту в контексті ЄС крізь призму обов'язкового звернення заявника до Суду Правосуддя ЄС за відповідним рішенням.

Література:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [Текст] // Офіційний вісник України. – 2006, № 32. – Ст. 2371.
2. Annual Report 2010 of the European Court of Human Rights [Електронний ресурс] // Official site of the European Court of Human Rights. Available at: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010_Rapport_Annuel_EN.pdf 16.07.2011 р. Загол. з екрану.
3. Протокол N 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції від 13.05.2004 [Текст] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3215.
4. European Court of Human Rights: Statistics 01/01/2011-30/06/2011 [Електронний ресурс] // Official site of the European Court of Human Rights. Available at: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B68F865-2B15-4DFC-85E5-DEDD8C160AC1/0/Statistics_2011.pdf 16.07.2011 р. Загол. з екрану.
5. Андрианов К. В. Роль контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини в процесі реалізації її норм: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 [Текст] / К.В. Андрианов; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2003. — 18 с.
6. Європейський суд з прав людини : Організація, діяльність, процес [Текст] / За ред. В.В. Лутковської. – К.: Практис, 2005. – 168 с.
7. Туманов В. А. Европейский суд по правам человека. Очерк организации и деятельности [Текст] / В.А. Туманов. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 304 с.
8. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод Європейським судом з прав людини та судами України: Навчальний посібник [Текст] / Авт. кол.: М.В. Мазур, С.Р. Тагієв, А.С. Беніцький, В.В.Кострицький; [Відп. ред. канд. іст. наук, доц. В.М. Карпунов]. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. – 600 с.
9. Політико-правові аспекти діяльності Ради Європи. Навч. посіб. [Текст]. – К.: Фенікс, 2007. – 224 с.
10. Consolidated version of the Treaty on European Union of 07.02.1992 with amendments of 13.12.2007 [Текст] // Official Journal of the European Union. – 2010. – Serie C. – № 83. – P. 13–46.
11. Супрун Д.М. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського Суду з прав людини: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 [Текст] / Д.М. Супрун; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2002. — 22 с.