

Рекомендація Rec (2004) 6
Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам
щодо вдосконалення національних засобів
правового захисту

*Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи
на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року*

(неофіційний переклад)

Комітет Міністрів згідно зі статтею 15(b) Статуту Ради Європи, **вважаючи**, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами і що одним із найважливіших засобів досягнення цієї мети є забезпечення і подальше здійснення прав людини та основних свобод;

знову підтверджуючи своє переконання, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція) має залишатися головним орієнтиром у справі захисту прав людини в Європі, та пам'ятаючи про своє зобов'язання вживати заходи для гарантування довгострокової ефективності системи контролю, встановленої Конвенцією;

нагадуючи про субсидіарний характер встановленого Конвенцією механізму контролю, який згідно зі статтею 1 означає, що права та свободи, гарантовані Конвенцією, мають захищатися передусім на національному рівні та застосовуватися національними органами;

вітаючи у цьому контексті те, що Конвенція стала невід'ємним складником національного правопорядку всіх держав-учасниць;

наголошуючи, що відповідно до вимог статті 13 Конвенції держави-члени зобов'язуються забезпечити будь-якій особі, що звертається з оскарженням порушення її прав і свобод, викладених в Конвенції, ефективний засіб правового захисту в національному органі;

нагадуючи, що, крім обов'язку впровадити такі ефективні засоби правового захисту у світлі прецедентної практики Європейського суду з прав людини (далі — Суд), на держави покладається загальний обов'язок розв'язувати проблеми, що лежать в основі виявлених порушень;

підкреслюючи, що саме держави-члени повинні забезпечити ефективність таких національних засобів як з правової, так і практичної точок зору, і щоб їх застосування могло привести до вирішення скарги по суті та належного відшкодування за будь-яке виявлене порушення;

ззначаючи, що характер і кількість заяв, поданих до Суду, та постановлених ним рішень свідчать, що нині як ніколи необхідно, щоб держави-члени ефективно та регулярно переконувалися в наявності таких засобів правового захисту за будь-яких обставин, зокрема у випадках нерозумної тривалості судового провадження;

вважаючи, що наявність ефективних національних засобів правового захисту для всіх звернень з оскарженням порушень Конвенції дасть можливість зменшити завантаженість Суду, з одного боку, завдяки зменшенню кількості справ, які надходять до нього, а з іншого — завдяки тому, що детальний розгляд справ на національному рівні полегшить їх подальший розгляд Судом;

наголошуючи, що вдосконалення засобів правового захисту на національному рівні, особливо стосовно аналогічних справ, також сприятиме зменшенню завантаженості Суду,

рекомендує державам-членам, з урахуванням позитивної практики, наведеної в додатку:

I. Постійно відстежуючи практику Суду, пересвідчуватися у тому, що існують національні засоби правового захисту для кожного, хто звертається з оскарженням порушень Конвенції, і в тому, що ці засоби є ефективними, для того, щоб привести до вирішення скарги по суті і забезпечити належне відшкодування за будь-яке виявлене порушення.

II. З урахуванням рішень Суду, що вказують на структурні або загальні недоліки в національному праві чи практиці, здійснювати контроль за ефективністю існуючих національних засобів правового захисту і, в разі необхідності, створювати нові ефективні засоби правового захисту, щоб уникнути розгляду аналогічних справ у Суді.

III. З огляду на викладене у пунктах I та II вище звертати особливу увагу на наявність ефективних засобів правового захисту у випадку наявності скарги щодо надмірно тривалого судового оскарження.

Доручає Генеральному секретареві Ради Європи забезпечити всі необхідні ресурси для належного сприяння державам-членам, які звертаються з проханням про допомогу у виконанні цієї Рекомендації.

Додаток до Рекомендації Рес (2004) 6

Вступ

1. Конференція міністрів (1), присвячена 50-річчю Європейської конвенції з прав людини (далі — Конвенція), що проходила в Римі 3—4 листопада 2000 року, наголошувала, що відповідальність за гарантування прав і свобод, визначених Конвенцією, передусім покладається на держави-учасниці і саме вони зобов'язані передбачити необхідні правові механізми для запобігання порушенням, а в разі необхідності — для відновлення порушених прав. Це, зокрема, вимагає створення ефективних національних засобів правового захисту від усіх порушень Конвенції, відповідно до статті 13 (2). У своїй практиці Європейський суд з прав людини (далі — Суд) (3) уточнив зміст цього обов'язку, який покладається на держави-учасниці Конвенції, зокрема зазначивши, що:

— стаття 13 гарантує наявність у національному праві засобу правового захисту для забезпечення прав і свобод, викладених у Конвенції;

— ця стаття вимагає наявності засобу правового захисту, що дає змогу розглянути по суті будь-яку "небезпідставну скаргу" згідно з Конвенцією та надати відповідне відшкодування. Обсяг цього зобов'язання змінюється залежно від характеру скарги. Проте вимагається, щоб засіб правового захисту був "ефективним" як з правової, так і практичної точок зору;

— це передусім вимагає, щоб такий засіб був здатний запобігти вжиттю тих заходів, які суперечать Конвенції та призводять до потенційно незворотних наслідків;

— "орган", про який ідеться у статті 13, не обов'язково має бути судовим, але якщо він не є таким, то його повноваження і ті гарантії, які він надає, доцільно визначати з огляду на реальну ефективність засобу правового захисту, який він забезпечує;

— "ефективність" "засобу правового захисту" в значенні статті 13 не залежить від визначеності позитивного для заявника результату; проте вона містить певну мінімальну вимогу щодо швидкості розгляду.

2. Зовсім недавно робився особливий наголос на важливості існування таких засобів правового захисту, коли йшлося про нерозумну тривалість провадження (4), оскільки ця проблема, хоч вона й не єдина, породжує велику кількість заяв до Суду.

3. Перед Судом постала проблема дедалі більшої кількості заяв. Така ситуація ставить під загрозу довгострокову ефективність системи, а отже, вимагає негайного

реагування договірних сторін (5). Саме в цьому контексті наявність ефективних національних засобів правового захисту набуває особливої ваги. Найімовірніше, що вдосконалення наявних національних засобів правового захисту матиме якісні та кількісні наслідки для завантаженості Суду:

— з одного боку, має зменшитися потік поданих на розгляд заяв: якщо в національних органах розгляд справ буде достатньо ретельним, менше заявників будуть змушені звертатися до Суду;

— з іншого боку, завдяки вдосконаленню національних засобів правового захисту Суду буде легше розглядати заяви, якщо перед цим національний орган розглядав справи по суті.

4. Таким чином, ця рекомендація спонукає держави-члени переглянути свої правові системи у відповідних сферах у світлі прецедентної практики Суду і в разі потреби вжити необхідних і належних заходів для забезпечення — шляхом законо- давчого регулювання або через судову практику — ефективних засобів правового захисту, гарантованих статтею 13. Такий перегляд може здійснюватись регулярно або на виконання рішення Суду.

5. Для початку уряди держав-членів можуть звернутися з проханням, щоб експерти оцінили ефективність існуючих національних засобів правового захисту в окремих сферах і запропонували способи їх удосконалення. Національні інституції з підтримки та захисту прав людини, а також неурядові організації можуть брати плідну участь у цій роботі. За наявністю та ефективністю національних засобів правового захисту слід здійснювати постійний контроль, і зокрема стежити за цим при підготовці законопроектів, пов'язаних з конвенційними правами та свободами. Існує чіткий зв'язок між цією рекомендацією та рекомендацією щодо перевірки на відповідність законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики стандартам, закріпленим у Конвенції.

6. У світлі викладеного вище варто врахувати такі міркування. Конвенція як невід'ємна частина національного правопорядку

7. Першочерговою вимогою до існування ефективного засобу правового захисту є гарантування конвенційних прав у рамках національного правопорядку. Позитивним досягненням у цьому контексті є те, що Конвенція стала невід'ємною частиною національного правопорядку кожної держави-учасниці. Це досягнення підвищило доступність ефективних засобів правового захисту. Цьому сприяє і те, що суди та органи виконавчої влади дедалі більше враховують прецедентну практику Суду при застосуванні національного права та є свідомими свого обов'язку виконувати рішення Суду у справах, які безпосередньо стосуються їхньої держави (див. статтю 46 Конвенції). Ця тенденція посилилася з появою згідно з Рекомендацією Rec (2000) 2 (6) можливості змусити компетентні національні органи переглянути справу або поновити провадження, яке лягло в основу порушень, встановлених Судом.

8. Удосконалення національних засобів правового захисту також вимагає вжиття додаткових заходів, щоб, застосовуючи внутрішньодержавне право, національні органи мали можливість врахувати вимоги Конвенції, особливо ті, про які йдеться в рішеннях Суду стосовно їхньої держави. Це передусім означає підтримку в опублікуванні та розповсюдженні прецедентної практики Суду (в разі потреби, перекладаючи матеріали державною мовою (мовами) відповідної держави), а також підготовку з огляду на ці вимоги суддів та інших державних чиновників. Отже, ця рекомендація безпосередньо пов'язана з двома іншими рекомендаціями, ухваленими Комітетом міністрів у цих сферах (7).

Спеціальні засоби правового захисту та загальний засіб захисту

9. Більшість національних засобів правового захисту щодо порушень Конвенції було створено з цільовим обсягом застосування. Досвід показує, що в разі належного тлумачення та застосування такі системи "спеціальних засобів правового захисту" можуть

бути дуже ефективними і можуть зменшити як кількість скарг, що подаються до Суду, так і кількість справ, розгляд яких потребує багато часу.

10. Деякі держави запровадили також загальний засіб захисту (наприклад у Конституційному Суді), яким можна скористатися у випадках скарг, стосовно яких не можуть застосовуватися наявні спеціальні засоби правового захисту. В деяких державах-членах загальний засіб захисту може застосовуватися паралельно з іншими засобами правового захисту чи навіть до того, як їх буде вичерпано. Деякі держави-члени додають вимогу, за якою оспорюваний захід має грубо порушувати конституційні права, а відмова розглядати скаргу може мати тяжкі та непоправні наслідки для скажника. Слід зазначити, що в державах, де є такий загальний засіб захисту, існує тенденція до зменшення кількості справ, що подаються до Суду.

11. Таким чином, саме держави-члени вирішують, яка система є найпридатнішою для забезпечення необхідного захисту конвенційних прав з урахуванням конституційних традицій та конкретних обставин.

12. Хоч би яким був цей вибір, сучасний досвід свідчить про існування в багатьох державах-членах недоліків щодо наявності та/або ефективності національних засобів правового захисту, а це, у свою чергу, призводить до збільшення навантаження на Суд.

Засоби захисту після "пілотного" рішення Суду

13. Коли вже прийнято рішення, в якому вказується на структурні чи загальні недоліки в національному праві або практиці ("пілотна справа"), а велика кількість заяв до Суду з такою самою проблемою ("аналогічні справи") вже перебуває на розгляді або, ймовірно, будуть подані, держава-відповідач у разі потреби повинна забезпечити для потенційних заявників ефективний засіб правового захисту, який дасть їм змогу звернутися до компетентного національного органу і який може також застосовуватися й тими заявниками, які вже звернулися до Суду. Такий швидкий та ефективний засіб захисту дав би можливість відновити їхні права на національному рівні відповідно до принципу субсидіарності конвенційної системи.

14. Запровадження такого національного засобу правового захисту може також відчутно зменшити навантаженість Суду. Тим часом як негайне виконання пілотного рішення залишається надзвичайно важливим для розв'язання структурної проблеми, а отже, і для запобігання майбутнім заявам з того самого питання, може існувати певна категорія осіб, на яких уже позначилися наслідки такої проблеми до її розв'язання. Наявність засобу правового захисту, метою якого є відновлення прав таких осіб та відшкодування на національному рівні, може надати Суду змогу запропонувати їм вдатися до нового засобу захисту і, відповідно, оголосити їхні заяви неприйнятними.

15. Є кілька можливих способів досягнення цієї мети, які залежать, серед іншого, від характеру даної структурної проблеми і від того, чи звернулася потерпіла від неї особа до Суду.

16. Зокрема, після постановлення пілотного рішення, в якому було визнано наявність конкретної структурної проблеми, однією з альтернатив може бути підхід *ad hoc*, коли відповідна держава визначає доцільність запровадження спеціального засобу правового захисту чи розширення існуючого засобу захисту на законодавчому рівні або шляхом судового тлумачення.

17. У рамках такого розгляду однієї справи за іншою держави можуть передбачати, якщо вважатимуть за доцільне, можливість поновлення провадження, аналогічного пілотній справі, в якій було встановлено порушення Конвенції, для того, щоб звільнити Суд від необхідності розгляду таких справ і, відповідно, швидше забезпечити відшкодування зацікавленій особі. Критерії, закріплені в Рекомендації Res (2000) 2 Комітету Міністрів, можуть бути джерелом насаги з цього погляду.

18. Якщо після пілотної справи запроваджуються спеціальні засоби правового захисту, уряди повинні негайно повідомити про це Суд, щоб він міг враховувати їх при розгляді подальших аналогічних справ.

19. Проте немає необхідності чи доцільності створювати нові засоби правового захисту або надавати існуючим засобам зворотної сили після кожної справи, в якій Суд визнав наявність структурних проблем. За певних обставин, можливо, краще залишити справи на розгляд Суду, зокрема, щоб не змушувати заявника нести додатковий тягар нового вичерпання національних засобів правового захисту, якими до того ж не буде можливості скористатися, перш ніж буде прийнято зміни до законодавства.

Засоби правового захисту у випадку звернення з оскарженням надмірної тривалості судового провадження

20. Питання ефективності засобів правового захисту особливо актуальне у справах, у яких стверджується про надмірну тривалість провадження і які спричиняють надходження до Суду великої кількості заяв. З цього приводу Суд у своєму рішенні від 26 жовтня 2000 року у справі "Кудла проти Польщі" наголосив, що у таких випадках дуже важливо переконатися в наявності ефективного засобу правового захисту, як того вимагає стаття 13 Конвенції. Після поштовху, наданого цим рішенням Суду, держави-члени запропонували кілька способів розв'язання з метою забезпечення ефективних засобів правового захисту, які дають змогу виявляти порушення і надавати відповідне відшкодування.

Розумна тривалість провадження

21. У своєму національному праві більшість держав-членів різними засобами (максимальна тривалість, можливість клопотання про прискорення провадження) дотримується розумних строків провадження. У деяких державах-членах максимальна тривалість встановлюється окремо для кожної стадії кримінального, цивільного та адміністративного провадження. Інтегрування Конвенції в національні правові системи держав-членів, зокрема вимога щодо судового розгляду упродовж розумного строку, передбачена статтею 6, підсилила і доповнила вимоги національного права.

Запобігання зволіканням, прискорення провадження

22. Якщо строків, встановлених для провадження у справі, особливо кримінального провадження, не дотримано або тривалість провадження вважається нерозумною, національне право багатьох держав передбачає, що зацікавлена особа може подати клопотання про прискорення провадження. Якщо клопотання прийнято, може бути постановлене рішення, яке встановлює строк, упродовж якого суд чи прокурор залежно від справи зобов'язаний вжити конкретних процесуальних заходів, таких як припинення розслідування або призначення дати судового розгляду справи. У деяких державах-членах суди можуть ухвалювати рішення, що провадження потрібно завершити до конкретної дати. Якщо існує загальний засіб правового захисту в Конституційному Суді, то за певних обставин скарга може подаватися навіть до вичерпання інших національних засобів правового захисту.

Різноманітні форми відшкодування

23. У більшості держав-членів існують процедури відшкодування за порушення розумного строку провадження, що триває або вже завершилося. Загальноприйнятою формою відшкодування, особливо у справах, що завершилися, є грошова компенсація. У певних випадках непостановлення відповідальним органом рішення у визначений строк означає, що заяву слід вважати задоволеною. Наслідком перевищення розумного строку кримінального провадження може бути призначення м'якшого покарання.

Можлива допомога у створенні ефективних засобів правового захисту

24. Відповідно до цієї рекомендації Генеральному секретареві Ради Європи доручено забезпечити необхідні ресурси для надання належної допомоги державам-членам, які проситимуть допомоги у створенні ефективних засобів правового захисту, як вимагає Конвенція. Ця допомога може, наприклад, бути у формі звітів про результати вивчення наявних національних засобів захисту, підготовлених експертами-консультантами з метою підвищення ефективності цих засобів.

Примітка 1. Європейська конференція міністрів з проблем захисту прав людини, див. пункт 14(i) резолюції № 1 про інституційні та функціональні заходи щодо захисту прав людини на національному та європейському рівнях, секція А ("Вдосконалення імплементації Конвенції в державах-членах Ради Європи").

Примітка 2. Стаття 13 передбачає: "Кожен, чиї права і свободи, викладені в цій Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі". Зазначається, що цей додаток не містить конкретних посилань на процесуальні гарантії, що впливають з матеріальних прав, закріплених у статтях 2 і 3.

Примітка 3. Див., наприклад, рішення у справі "Конка проти Бельгії" (Conka v. Belgium) від 5 лютого 2002 року (п. 64 і далі).

Примітка 4. Рішення у справі "Кудла проти Польщі" (Kudla v. Poland) від 26 жовтня 2000 року.

Примітка 5. Див. Декларацію Комітету Міністрів Ради Європи "Гарантії довгострокової ефективності Європейського суду з прав людини" від 14 травня 2003 року.

Примітка 6. Рекомендація Res (2000) 2 Комітету Міністрів державам-членам щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини, ухвалена на 694 засіданні заступників міністрів 19 січня 2000 року.

Примітка 7. Рекомендація Res (2002) 13 Комітету Міністрів державам-членам щодо опублікування та розповсюдження в державах-членах тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини, ухвалена на 822 засіданні заступників міністрів 18 грудня 2002 року, а також Рекомендація Res (2004) 4 Комітету Міністрів про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці, ухвалена на 114 засіданні Комітету Міністрів 12 травня 2004 року.