Доповідь Уповноваженого з прав людини

Н.І. Карпачової на Міжнародній конференції “Проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини в правовій системі України”

Київ, 1 липня 2011 року

Вельмишановні учасники конференції!

Ваша честь!

Переконана, що з огляду на головування України у Комітеті міністрів Ради Європи наш захід набуває особливого значення.

Щиросердно вітаю високодостойних суддів Європейського суду з прав людини, які прибули поділитися досвідом у просуванні європейських стандартів у галузі захисту прав і свобод людини.

Завдання нашої конференції, на мій погляд, полягає в тому, щоб виявити системні проблеми, які спричиняють численні звернення наших співвітчизників до Європейського суду з прав людини, та знайти найбільш ефективні шляхи їх розв’язання з погляду застосування практики Євросуду в правовій системі України.

Моніторинг Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить, що у переважній більшості звернень, які надходять до Омбудсмана України (а за 13 років існування інституції звернулись понад 1 мільйон 100 тисяч осіб), порушуються ті ж проблеми, з якими заявники звертаються на адресу Європейського суду з прав людини. І якби посадові особи органів державної влади і місцевого самоврядування України належно реагували на звернення Омбудсмана, який, по суті, є субсидіарним органом, то Україна не посідала б п’яте місце за кількістю справ проти неї у Європейському суді. А це питання лежить, окрім усього, і в площині ще загалом низької правової культури в нашій країні.

Нещодавно європейська спільнота вшанувала піввіковий ювілей Європейського суду, а в жовтні 2010 року ми всі разом відзначали 60-річчя Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

З цієї нагоди мною Верховній Раді було представлено Спеціальну доповідь “Стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини”, де системно проаналізовано питання імплементації положень Конвенції у національне законодавство, практики Європейського суду з прав людини щодо України, стану виконання його рішень та застосування прецедентів, а також Конвенції у судовій практиці України.

Важливо, що за результатами розгляду Спеціальної доповіді Уповноваженого з прав людини Верховною Радою України прийнята спеціальна постанова. Таким чином, рекомендації Уповноваженого з прав людини щодо необхідності вжиття подальших заходів для приведення національного законодавства в галузі прав і свобод людини та правозастосовної практики у відповідність до європейських стандартів стали обов’язковими для всіх органів влади та місцевого самоврядування.

У процесі моніторингу, здійсненого Уповноваженим з прав людини, виявлено низку системних проблем, що породжують звернення до суду.

Зокрема, серед системних проблем, які негативно відбиваються на дотриманні прав людини в Україні, поважанні принципу верховенства права, – зволікання з проведенням судово-правової реформи; реформування органів прокуратури, на чому наголошувалось у резолюції ПАРЄ №1755 2010 року; неприйняття протягом 15 років нової редакції закону про адвокатуру та закону про безоплатну правову допомогу. Нарешті, до честі Верховної Ради України, довгоочікуваний закон про безоплатну правову допомогу був підтриманий Верховною Радою, і одразу підписаний Президентом України, що є вельми важливим.

Одним із найважливіших напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини є здійснення парламентського контролю за дотриманням права людини на свободу та особисту недоторканність.

Моніторинг Омбудсмана засвідчив, що останніми роками Україна є лідером серед країн Європи за кількістю арештів: судами щороку заарештовується майже 60 тисяч осіб. При цьому лише близько 10 тисяч, або кожен шостий, – у подальшому звільняються з-під варти! Тому не дивно, що у 53 рішеннях Європейський суд констатував порушення Україною закріпленого у статті 5 Конвенції права на свободу та особисту недоторканність. Ця проблема в нашій державі не вирішувалася два десятиліття.

Щоб зупинити системне зловживання правом на арешт, Євросуду довелося вдатися до крайнього заходу – прийняти пілотне рішення у справі “Харченко проти України” від 10 лютого 2011 року, у якому, зокрема, звернена увага на структурні проблеми в законодавчій та правозастосовній практиці та зобов’язано Уряд України привести національне законодавство у відповідність до вимог статті 5 Конвенції. На цьому також наголошував у своєму виступі шановний президент Європейського суду з прав людини Жан-Поль Коста.

Уповноважений з прав людини вважає, що для припинення порушень ст. 5 Конвенції передусім потрібно терміново прийняти новий Кримінально-процесуальний кодекс України, зокрема, запровадити такий запобіжний захід, як домашній арешт. Треба також підвищити санкцію з трьох до п’яти років позбавлення волі – як одну з підстав для застосування арешту та запровадити граничні терміни тримання підсудного під вартою.

У березні 2010 року я звернулася до Президента України з поданням про запровадження граничного терміну перебування підсудних під вартою та забезпечення права ув’язнених і затриманих на гідні умови тримання. Позиція Уповноваженого була підтримана – розроблено проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою гуманізації попереднього ув’язнення”, і відповідні положення було також закладено робочою групою з питань судової реформи у проект нового Кримінально-процесуального кодексу України. Сподіваюсь, зазначені законодавчі зміни найближчим часом будуть прийняті.

14 січня цього року під час моєї особистої зустрічі з Президентом України йшлося про зловживання правоохоронцями та суддями правом на арешт. Глава держави підтримав у цьому Омбудсмана і публічно звернувся до усіх правоохоронців і суддів не допускати зловживання правом на арешт і застосовувати цей захід лише як виняткову міру запобіжного заходу.

Тільки у цьому році мені тричі довелося брати участь у засіданнях колегій Генеральної та прокуратури міста Києва, де публічно порушувати цю проблему, зокрема і у зв’язку з відомими резонансними справами.

Вважаю, що допоки правоохоронці та судді кардинально не змінять свого ставлення до застосування арештів в Україні, активніше не застосовуватимуть запобіжні заходи, не повязані з позбавленням людини волі, доти кількість рішень Суду за ст.5 Конвенції продовжуватиме зростати. І це також є системною проблемою для нашої держави.

Однією з необхідних передумов дотримання передбаченого у статті 6 Конвенції права на справедливий суд є розгляд справи упродовж розумного строку. Щороку з цього питання до Уповноваженого з прав людини надходить понад 2,5 тисячі письмових звернень, або кожне десяте загальної їх кількості.

Із січня цього року Омбудсманом України здійснюється моніторинг стану дотримання прав людини у Київському слідчому ізоляторі, адже тут на наявних 2 тис. 850 місцях перебуває аж 4 тис. ув’язнених, через що вони змушені спати по черзі.

Під час перевірки виявлено також, що деякі підсудні в очікуванні рішення суду фактично відбувають у СІЗО увесь термін покарання або більшу його частину. Так, майже 9 років утримуються в Лук’янівському СІЗО 6 підсудних; 7 років – 15 осіб; по 4 роки – 34; по 3 роки – 80 осіб. Справи щодо цих ув’язнених розглядаються судами м. Києва та Київської області. А ці в’язні, до речі, є потенційними заявниками до Європейського суду з прав людини.

З огляду на це 25 лютого 2011 року Уповноваженим з прав людини внесено подання Генеральному прокуророві України Віктору Пшонці, Голові Ради суддів України Ярославу Романюку та Голові Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Ігорю Самсіну про порушення місцевими та апеляційними судами міста Києва та Київської області передбачених у статтях 5, 6 Конвенції прав на свободу та особисту недоторканність і розгляд справи упродовж розумного строку.

Хочу зауважити, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка в ході судово-правової реформи почала працювати на професійній основі, детально обговорила подання Уповноваженого з прав людини і прийняла надзвичайно важливе рішення: припинити практику рекомендації суддів для обрання на вищу посаду, допоки суддя не завершить розгляд усіх справ, які перебувають у його провадженні. Це – принципова річ. Сподіваюсь, Верховна Рада так само на це зреагує, і, нарешті, цей ганебний процес буде припинено.

Хочу відзначити також позитивне реагування на подання Омбудсмана Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, який зобов’язав голів апеляційних судів вивчити виявлені Омбудсманом випадки порушення судами розумних строків розгляду кримінальних справ та проаналізувати судову практику на предмет дотримання судами розумних строків при розгляді таких справ, а також підвищити контроль за своєчасним розглядом справ, які перебувають у провадженні судів.

Сподіваюся, рекомендації Вищого спеціалізованого суду будуть реалізовані апеляційними і місцевими судами, що, безперечно, вплине на кількість звернень як до Омбудсмана України, так і до Європейського суду з прав людини.

Хотілося б звернутися до ще одного доволі болючого питання, яке також належить до системних. Щорічно на адресу Уповноваженого з прав людини надходить близько 5 тисяч звернень на неправомірні дії працівників правоохоронних органів, із яких кожне третє стосується катувань, жорстокого поводження чи покарання.

Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти катувань та Факультативний протокол до неї та взяла перед міжнародним співтовариством зобов’язання посилити боротьбу з цим ганебним явищем. Вважаю, що українські суди мають змінити ставлення до розгляду цих суспільно небезпечних злочинів і підходити до винесення по них рішень з усією суворістю закону. Також з метою детального аналізу судової практики засудження осіб, які застосовували тортури, потрібно передбачити у судовій статистиці інформацію про такі випадки.

Європейським судом з прав людини останнім часом винесено низку рішень у справах проти України, якими констатується порушення ст. 3 Конвенції (заборона катувань), зокрема, у зв’язку з неналежними умовами тримання, неадекватною медичною допомогою чи лікуванням, а також неефективним розслідуванням правоохоронцями скарг ув’язнених.

У березні цього року на колегії Генеральної прокуратури України я запропонувала створити в органах прокуратури незалежні підрозділи з розслідування заяв та повідомлень, пов’язаних з насильством та катуванням. Позиція Уповноваженого з прав людини була підтримана Генеральним прокурором України.

Укотре наголошую на необхідності якнайскорішого створення Національного незалежного механізму запобігання катуванням відповідно до міжнародних зобов’язань, які Україна взяла на себе, ратифікувавши Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань. У контексті цього – посилити відповідальність правоохоронців за скоєння таких злочинів, адже принцип невідворотності покарання має стосуватися кожного.

Переконана, що саме запобігання катуванням має стати головним превентивним засобом у боротьбі з цим ганебним явищем у нашій державі.

Багатьом європейцям навіть важко уявити, що рішення судів можуть не виконуватись, проте в Україні ця проблема, як нам добре відомо, набула системного характеру. За даними Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, наразі виконується лише близько 40 відсотків рішень національних судів.

Про надзвичайну актуальність та системність цієї проблеми свідчить і практика Європейського суду з прав людини, який констатував наявність таких порушень у кожному другому рішенні щодо України. Саме це й спричинило пілотне рішення у справі “Юрій Іванов проти України” від 15 жовтня 2009 року.

Левова частка судових рішень, що не виконуються Українською державою, – це так звані соціальні справи, коли громадяни намагаються домогтися належних їм соціальних виплат. За даними Міністерства соціальної політики, загальна заборгованість із соціальних виплат громадянам на сьогодні перевищує 130 мільярдів гривень! Звичайно, серед цих громадян є потенційні заявники до Європейського суду з прав людини.

За останній рік українські суди винесли понад 1 мільйон рішень щодо соціальних виплат дітям війни, стільки ж ухвалено рішень щодо ветеранів війни, чорнобильців, для яких соціальні виплати за сучасних економічних умов є чи не єдиною можливістю вижити.

Позиція Європейського суду з прав людини щодо цього є чіткою: невиконання рішення національного суду не може бути виправдане відсутністю бюджетних коштів. Про це йдеться, зокрема, у прецедентному рішенні Євросуду у справі “Шмалько проти України” , прийнятому ще у липні 2004 року.

Під час парламентських слухань у березні цього року з нагоди 25-річниці Чорнобильської катастрофи Уповноважений з прав людини висловила однозначну позицію про неприйнятність урядового законопроекту №7562 – щодо вилучення із законів про захист громадян конкретних розмірів соціальних виплат.

Україна до розв’язання таких чутливих соціальних проблем має виходити з європейських стандартів і поважання принципу верховенства права.

Верховна Рада України повинна ухвалювати зваженіші соціальні закони, без так званого передвиборчого романтизму, що призводить до прийняття законів, які потім не можна виконати, що породжує низку звернень до Європейського суду з прав людини.

Серйозну стурбованість викликає й стан виконання Україною остаточних рішень Євросуду.

Насьогодні 95% таких рішень щодо України вважаються невиконаними в повному обсязі, оскільки Комітет міністрів Ради Європи ще не прийняв відповідної резолюції про зняття їх з контролю. При цьому 608 рішень, тобто 79 відсотків, перебувають під посиленим наглядом.

Це зобов’язує Уряд і Парламент України ретельно розібратися щодо кожного такого рішення та вжити вичерпних заходів для безумовного їх виконання.

Співпраця Омбудсмана України та Європейського суду з прав людини.

Починаючи з доповіді “Групи мудреців”, яка була представлена у 2007 році, Рада Європи здійснює послідовні кроки, спрямовані на посилення співпраці між Омбудсманами, Комісаром Ради Європи з прав людини та іншими органами Ради Європи з метою підвищення ефективності контрольного механізму Європейської конвенції з прав людини.

Розглядаючи справи, Євросуд використовує інформацію, яка надана в Щорічних та Спеціальних доповідях, актах реагування та інших документах Уповноваженого з прав людини.

Так, у рішенні у справі “Коктиш проти України” від 10 березня 2010 року міститься посилання на результати перевірок Уповноваженим з прав людини пенітенціарних установ Автономної Республіки Крим, зокрема, щодо умов тримання у Сімферопольському СІЗО, Севастопольському ІТТ та проблем, які виникають у людини під час її етапування до місць позбавлення волі. У рішенні у справі “Давидов та інші проти України” від 1 жовтня 2010 року Європейський суд послався на Щорічну доповідь Омбудсмана, зокрема, щодо застосування спецпідрозділів проти засуджених у виправній колонії №58 на Хмельниччині під час проведення обшуку, який супроводжувався жорстоким поводженням і особливим приниженням людської гідності ув’язнених. У рішенні у справі “Нечипорук та Йонкало проти України” від 21 квітня 2011 року Євросуд послався на позицію Уповноваженого з прав людини щодо застосування тортур працівниками правоохоронних органів. Враховано позицію Омбудсмана й у рішеннях Євросуду у справах: “Невмержицький проти України”, “Пєтухов проти України”, “Савіни проти України” та інших.

У свою чергу Омбудсман постійно відстежує практику Європейського суду з прав людини щодо України та інших держав і застосовує її, зокрема, у актах реагування до державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також під час захисту прав громадян, іноземців та осіб без громадянства в українських судах.

Так, захищаючи право на справедливий суд матері трьох малолітніх дітей Світлани Дятлової з Кіровоградщини, яка внаслідок професійної помилки лікарів стала інвалідом І групи, Уповноважений в основу своєї позиції поклала рішення Європейського суду у справі “Биржиковський проти Польщі”, яке стосувалося захисту прав пацієнтів.

Захищаючи у судах право людини на свободу та особисту недоторканність, зокрема, у резонансних справах стосовно колишніх міністра охорони навколишнього природного середовища Георгія Філіпчука, першого заступника міністра юстиції України Євгена Корнійчука, а також учасників “податкового майдану” Ігоря Гаркавенка та Сергія Костакова, Уповноважений з прав людини активно використовувала практику Європейського суду з прав людини у справах “Харченко проти України” від 10 лютого 2011 року, “Прокопенко проти України”, “Болдирєв проти України” від 20 січня 2011 року та інших.

Підтримуючи послідовну позицію Євросуду щодо необхідності неухильного дотримання Україною та іншими державами-учасницями фундаментального принципу невислання (non-refoulement) біженців та шукачів притулку, висловлену у низці рішень, зокрема і по Україні, Омбудсман захищала в суді право на невислання у справах біженців, зокрема Льоми Сусарова та Михайла Гангана. У цьому Уповноваженого активно підтримували правозахисні неурядові організації.

Дуже важливо, що Європейським судом було порушено проблему щодо невизначеності строків тримання під вартою осіб, які підлягають екстрадиції. Спільними зусиллями нам нарешті вдалося розв’язати цю проблему – до Кримінально-процесуального кодексу нещодавно було внесено законодавчі зміни.

Важливим напрямом діяльності Уповноваженого з прав людини є запобігання масовим зверненням до Європейського суду з прав людини.

Як Омбудсману мені доводилося неодноразово працювати в урядових комісіях по трагічних випадках, які, на жаль, продовжують поки що траплятися на шахтах України, де шахтарі через небезпечні умови праці наражаються на ризик втратити не лише здоров’я, а й життя. Спільними зусиллями нам вдавалося фактично примушувати власників шахт виплачувати соціальні виплати та компенсації сім’ям загиблих та постраждалих шахтарів. Безперечно, головним для нас був захист прав людини, а це водночас зменшувало кількість потенційних звернень до Євросуду.

Ще одним важливим напрямом подолання системних проблем у правовій системі України є надання громадянам України права на конституційну скаргу, на чому я публічно наголошую майже 10 років після внесення мною відповідного подання Голові Верховної Ради України. Переконана, що це розширило б можливості для системного захисту прав людини на національному рівні та дало б змогу значною мірою зменшити кількість звернень до Євросуду.

Об’єднання зусиль української національної та європейської регіональної систем захисту прав людини, зусиль усіх учасників нашої конференції, без сумніву, сприятиме ефективнішій імплементації європейських стандартів з прав людини, зокрема практики Євросуду у правову систему України.