



«ВЕДЕННЯ СУДОВИХ СПРАВ ЗА СТАТТЕЮ 18»

Написано і підготовлено Європейським центром захисту прав людини (EHRAC), Міддлсекський університет, Квітень 2021 р.



Middlesex
University
London

Зміст

Вступ	3
Що охоплює стаття 18?	3
Коли слід піднімати статтю 18?	4
У яких справах застосовувалася стаття 18?	4
Як можна довести, що органи влади керувалися «прихованими цілями»?	4
Що змінює виявлення порушення статті 18?	6
Інші корисні ресурси	8

Вступ

Положення Європейської конвенції з прав людини, яке, фактично, було неактивним протягом кількох десятиліть, але нещодавно стало дуже широко використовуватися у судочинстві, – це стаття 18. Положення даної статті, по суті, не дозволяє державній владі обмежувати права в рамках Конвенції для власних прихованих цілей. Його, зокрема, застосовують у справах про політичне судове переслідування – іншими словами, у випадках, коли державні органи недобросовісно обирають мішенню певних осіб. В своїй основі ціль та мета статті 18 – заборонити зловживання владою.

Ми в [EHRAC](#) успішно використовуємо статтю 18 у справах, де представляємо інтереси правозахисників в Азербайджані ([«Расул Джафаров проти Азербайджану»](#), [«Алієв проти Азербайджану»](#) та [«Лейла Юнусова й Аріф Юнусов»](#)), колишнього прем'єр-міністра Грузії ([«Мерабішвілі проти Грузії»](#)), а також в інших ситуаціях.

Але які випадки охоплює стаття 18, коли і як її слід застосовувати, як це робити успішно і який її вплив? У цьому Керівництві ми прагнемо дати деякі відповіді на ці питання. Керівництво не претендує на всеохопний аналіз прецедентного права, який можна знайти в інших текстах (див. [«Корисні ресурси»](#) нижче), а натомість має на меті допомогти адвокатам та ГО, які супроводжують справи в Європейському суді з прав людини (або національних судах), покращити своє розуміння положення статті 18 і використовувати підходящі стратегії в його застосуванні.

Що охоплює стаття 18?

Текст статті 18 стверджує таке:

Обмеження, дозволені згідно з цією Конвенцією щодо зазначених прав і свобод, не застосовуються для інших цілей, ніж ті, для яких вони встановлені.

Це дозволяє Суду розглянути причини обмежувального заходу, і якщо захід, щодо якого отримана скарга, справді було вжито з інших причин, крім зазначених, тоді це може бути порушенням Конвенції. Таким чином, стаття 18 пов'язана з поняттям законності, що лежить в основі Конвенції, зокрема з запобіганням свавільним заходам.

Тож які «обмеження» охоплює стаття? Як сказано в тексті статті, вона стосується будь-яких обмежень, які дозволяє Конвенція. У більшості випадків на сьогодні її піднімали заявники, які скаржилися на обмеження своєї свободи, тож вона застосовується у поєднанні зі статтею 5 (право на свободу та особисту недоторканність). Однак її також застосовували щодо [обшуку та вилучень у будинку та офісі адвоката](#) (згідно зі статтею 8 – право на повагу до приватного та сімейного життя) і [неодноразових арештів політиків на масових демонстраціях](#) (згідно зі статтею 11 – право на свободу зібрань).

Статтю 18 поки що не застосовували разом зі статтею 6 (право на справедливий суд) на тій підставі, що стаття 6 не включає жодних обмежень, яких могла б стосуватися стаття 18 (хоча цю позицію вже [ставили під сумнів](#), і зараз її [оскаржують](#)).

У будь-якому разі, важливо пам'ятати походження положення статті 18, яке було введене для протидії деспотизму, як підтверджують [«Підготовчі матеріали»](#) до Конвенції:

«[Ч]ого нам сьогодні слід боятися – це не захоплення влади тоталітаризмом насильницькими засобами, а радше того, що тоталітаризм спробує прийти до влади за допомогою псевдо легітимних заходів. Досвід показує, що достатньо створити атмосферу залякувань та терору під час однієї передвиборчої кампанії у країні, щоб усі виконавчі акти, що встановлюють тоталітарний режим, набули характеру, зовнішнього вигляду легальності».

Коли слід піднімати статтю 18?

Існують певні формальності, які застосовуються в цьому випадку. Статтю 18 не можна піднімати окремо – її слід згадувати разом з іншим положеннями Конвенції (аналогічно до статті 14). Наприклад, заявники, які стверджують, що їх недобросовісно притягнули до відповідальності та затримали, будуть доводити, що статтю 18 порушено в поєднанні зі статтею 5.

Однак стаття 18 (у поєднанні з іншими положеннями Конвенції) може бути порушена, навіть якщо не порушено іншого права, взятого окремо.

Суд застосовує свій звичайний стандарт доказування, оцінюючи скарги за статтею 18 (зараз не вимагається більш суворий стандарт, який застосовувався у більш ранньому прецедентному праві).

Крім цих формальностей, ймовірно, можуть виникати ширші стратегічні питання, які слід буде розглянути, розмірковуючи, чи варто скаржитися за статтею 18 і як це робити. Враховуючи значущість виявлення порушення статті 18 (що влада діяла недобросовісно), Суд схильний бути обережним у формулюванні таких висновків. Ці питання обговорюються більш детально в наступних розділах.

У яких справах застосовувалася стаття 18?

Статтю 18 успішно піднімали опозиційні політики в Україні, Азербайджані, Грузії, Туреччині та Росії, в т. ч. колишня прем'єр-міністерка України [Юлія Тимошенко](#) та колишній міністр внутрішніх справ України [Юрій Луценко](#). Те саме стосується азербайджанського опозиційного політика [Ільгара Маммадова](#) та колишнього прем'єр-міністра Грузії [Іване Мерабішвілі](#), а також турецького політика [Селахаттіна Демірташа](#) і російського політичного активіста [Алексєя Навального](#) (див. також [тут](#)).

Інша низка справ стосується правозахисників, журналістів та адвокатів в Азербайджані, які стали мішенями кримінального переслідування, в т. ч. [Расула Джафарова](#), [Інтігама Алієва](#), [Анара Маммадлі](#), [Хадіджі Ісмаїлової](#), [Лейли Юнусової](#) та [Аріфа Юнусова](#), а також членів правління [громадського руху НІДА](#). Турецький правозахисник [Осман Кавала](#) також успішно застосовував статтю 18.

Як можна довести, що органи влади керувалися «прихованими цілями»?

Одним із найскладніших питань є встановлення того, що органи влади діяли недобросовісно – які докази для цього необхідні? На це питання нелегко відповісти, але певну ясність може внести прочитання справ, у яких використовувалася стаття 18 – як успішно, так і безуспішно. Передусім вам варто розглянути, чи є будь-які конкретні докази, які стосуються певного заявника і свідчать про те, що органи влади вдалися до кроків проти нього з прихованими цілями. Однак категоричні докази недобросовісності щодо особи може бути важко знайти, і в такому разі вам варто розглянути відповідні заяви, зроблені органами влади, а також попередню поведінку органів влади і ширший контекст. Наприклад, у справах, які ініціювали правозахисники з Азербайджану (їх ми обговоримо нижче), Суд ретельно дослідив панівний внутрішній контекст репресій правозахисних активістів.

У деяких гучних справах, де можна було очікувати, що звинувачення в недобросовісності потраплять у точку, статтю 18 піднімали, але безуспішно. Наприклад, скарги [Міхаїла Ходорковського](#) – колишнього члена правління та основного акціонера нафтової компанії «Юкос» у Росії – про те, що його арешт, затримання та притягнення до відповідальності були політично вмотивованими, Суд відкинув. Суд визнав, що у його справі були «певні підозри», але доказів було недостатньо, щоб встановити, що, як стверджував пан Ходорковський, у його випадку всім юридичним механізмом зловживали з самого початку. Статтю 18 також безуспішно підіймала нафтова компанія-заявник у справі [«ОАО Нафтова компанія «Юкос» проти Росії»](#), що стосувалася судового переслідування і виконання судового рішення щодо податкових надходжень компанії, що призвело до накладання величезних штрафів, неплатоспроможності та ліквідації компанії. Суд не знайшов доказів будь-якої політичної мотивації переслідування. На статтю 18 також безуспішно покладался [Зураб Чанкотадзе](#),

якого в якості голови Агентства цивільної авіації Грузії притягнули до відповідальності за зловживання владою. Йому вдалося довести, що судовий процес над ним був несправедливим і порушував статтю 6, адже Суд не міг зрозуміти, як відповідні дії (пов'язані з договорами, підписаними з компаніями цивільної авіації) взагалі вважалися кримінальними. На підтримку своєї скарги за статтею 18 (у поєднанні зі статтею 5) пан Чанкотадзе посилався на заяви Міхеїла Саакашвілі під час президентської передвиборчої кампанії, у яких він погрожував посадити пана Чанкотадзе до в'язниці. Однак такі твердження не вважалися достатніми для встановлення того, що органи влади діяли з прихованими цілями під час його затримання та судового провадження.

Дуже рідко заявники можуть надати документальні докази, що встановлюють приховані цілі, але саме це зміг зробити бізнес-магнат [Владімір Гусінський](#). Він заявив, що шляхом його затримання органи влади насправді мали намір змусити його продати свій медіабізнес «Газпрому» на несприятливих умовах. Суд виявив недобросовісність на основі того, що «Газпром» попросив його підписати договір, коли він був у в'язниці, що міністр потім затвердив цей договір своїм підписом і що слідчий пізніше реалізував договір, знявши обвинувачення з Гусінського. Суд дійшов висновку, що «такі питання публічного права, як розгляд кримінальної справи і досудове ув'язнення, не повинні використовуватися як елементи комерційних стратегій при укладанні угод».

У більшості випадків успішного застосування статті 18 Суд робив свої висновки про недобросовісність з ширшого контексту, в якому були ініційовані кримінальні справи, а іноді також з аргументації, наданої органами прокуратури. У справі [Юрія Луценка](#) суд зазначив, що органи прокуратури заявили, що комунікація заявника зі ЗМІ була однією з підстав його арешту, і звинуватили його у викривленні громадської думки про злочини, які він скоїв, у дискредитації органів прокуратури та у спробах вплинути на результати його майбутнього суду. Для Суду це явно продемонструвало, що органи прокуратури бажали покарати пана Луценка за публічне висловлення незгоди зі звинуваченнями проти нього та за ствердження своєї невинності – а отже, обмеження його свободи було застосоване не лише з метою гарантувати його явку перед компетентним судовим органом на основі обґрунтованої підозри у вчиненні правопорушення, а також і з інших причин, що порушувало статтю 18 у поєднанні зі статтею 5. Аналогічно, Суд постановив, що реальною метою затримання [Юлії Тимошенко](#) було її покарання за її нібито перешкоджання провадженню проти неї та за її зневажливу поведінку стосовно суду. У справі турецького правозахисника [Османа Кавали](#) Суд постановив, що його переслідування та затримання не були засновані на фактах, які можна було б обґрунтовано вважати поведінкою, криміналізованою в рамках внутрішнього законодавства, а також були великою мірою пов'язані з його реалізацією прав у рамках Конвенції. Відзначивши, зокрема, непояснений проміжок часу (кілька років) між відповідними подіями та затриманням пана Кавали, а також те, що йому висунули звинувачення невдовзі після двох виступів Президента Туреччини, спрямованих особисто на пана Кавалу, Суд дійшов висновку, що ці дії були вчинені проти нього з прихованою метою примусити його як правозахисника мовчати.

В інших випадках позиція навіть жорсткіша. Справа [Ільгара Маммадова](#) стосувалася затримання та провадження щодо політика і блогера, якого звинуватили у підбурюванні до масових заворушень. Суд виявив, що не було обґрунтованої підозри, яка могла б виправдати його арешт, і відповідно, органи влади не змогли продемонструвати, що вони діяли добросовісно. І справді, Суд зазначив, що арешт Маммадова був пов'язаний з його публікацією кількох постів у блозі про причини масових заворушень.

Множинність цілей

Значно складніше оцінити справи, у яких Суд виявляє поєднання обмежень прав особи в рамках Конвенції, які є водночас вагомими та необґрунтованими («множинність цілей»). У таких ситуаціях Суд оцінює, що було головною метою. Для цього він розглядає природу та ступінь осудності ймовірної прихованої цілі. Такою була позиція Суду у справі [Мерабішвілі](#) стосовно притягнення до відповідальності за зловживання посадою (та інші правопорушення) і досудового ув'язнення провідного опозиційного політика у Грузії. Суд постановив, що спочатку Мерабішвілі затримали з вагомою метою – забезпечення його явки перед компетентним судовим органом за обґрунтованою підозрою в правопорушеннях, у яких його звинуватили. Однак Суд також визнав гідними довіри та переконливими свідчення Мерабішвілі, що його витягли з тюремної камери одного разу пізно вночі на зустріч з головним прокурором і головою тюремної адміністрації, які намагалися його переконати надати докази щодо розслідування смерті

колишнього прем'єр-міністра і справи, що стосувалася колишнього президента. Це привело Суд до висновку, що головна мета обмеження свободи заявника змінилася (на мету отримання інформації щодо інших справ). Таким чином було порушено статтю 18 у поєднанні зі статтею 5. Подібного висновку Суд дійшов і у справі [Селахаттіна Демірташа](#). У цій справі Суд визнав, що політик-заявник був затриманий водночас і через обґрунтовану підозру, що він скоїв правопорушення (стаття 5(1)(с)), і через політичні причини. Однак суд виявив, що головною прихованою причиною було придушення плюралізму та обмеження свободи політичних дебатів.

Ці справи показують, що в деяких ситуаціях важливо і корисно підняти статтю 18, і що в інших випадках краще цього не робити через ризик програти. Коли справа виглядає непевною щодо того, чи скарга за статтею 18 буде успішною, ваша стратегія може залежати від важливості для заявника встановлення того, що влада діяла недобросовісно, або навпаки, від важливості того, щоб не програти в цьому питанні. З точки зору прецедентного права Суд прояснив у справі [Мерабішвілі](#), що він розглядатиме статтю 18, тільки коли це «фундаментальний аспект» справи.

Візьмімо, наприклад, жорстку та невинуватую операцію з обшуку та вилучення в офісі правозахисника. Ймовірно, вам слід буде стверджувати, що такий захід – це непропорційне порушення статті 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя, дому та кореспонденції), але чи ви зможете також успішно охопити статтю 18 – залежить від того, чи зможете ви довести, що органи влади діяли недобросовісно і що це було фундаментальним аспектом справи.

[Алексей Навальний](#) скаржився на те, що його заарештовували на масових демонстраціях сім разів і що була порушена стаття 18 (у випадку двох із цих епізодів), оскільки його виокремили через його політичний активізм. Велика палата Суду постановила, що його скарга за статтею 18 справді представляла фундаментальний аспект справи (на протипаку більш ранньому рішенню палати). Також Велика палата вказала, що суть цієї скарги раніше не була розглянута в її власній оцінці скарг, яку заявник подав за статтями 5 та 11 Конвенції.

Що змінює виявлення порушення статті 18?

Рішення Суду щодо порушення статті 18 є значущими, оскільки в них визначається, що країна Ради Європи навмисно діяла недобросовісно. У кількох таких випадках Суд постановив, що державні органи обирали мішенню осіб, які були в опозиції чи будь-яким іншим чином критикували чинний уряд. Ще більш різкими є рішення, в яких відкрито постановляється, що органи влади вдавалися до конкретних дій для того, щоб змусити замовкнути та покарати політиків ([Ільгар Маммадов](#)), журналістів ([Хадіджа Ісмайлова](#)) і правозахисників ([Інтігам Алієв](#), [Анар Маммадлі](#), [Осман Кавала](#) та [Лейла Юнусова й Аріф Юнусов](#)).

Ці справи також сприймаються як прямий виклик основоположним демократичним принципам. У справі турецького опозиційного політика [Селахаттіна Демірташа](#) стаття 18 була порушена, коли було виявлено, що кримінальне провадження, відкрите проти нього під час передвиборчих кампаній з метою «придушення плюралізму та обмеження свободи політичних дебатів, що лежить у самому ядрі поняття демократичного суспільства».

Аналогічно, у справі [Алексєя Навального](#) Велика палата вказувала на ширшу загрозу демократії:

«...обмеження, про яке йдеться, вплинуло б не лише на самого заявника або його товаришів – опозиційних активістів та прихильників, а й на саму суть демократії як засобу організації суспільства...»

Як рішення Суду про порушення статті 18 впливають на заявників – зокрема на їхнє кримінальне засудження? Суд дав пряму відповідь на це питання у справі Ільгара Маммадова, [підтвердивши](#), що виявлення порушення статті 18 у поєднанні зі статтею 5 у першому судовому рішенні по справі Маммадова робить недійсними будь-які дії, що стали наслідком висунення звинувачень проти нього.

У результаті серйозності порушень у цих справах і Суд, і Комітет міністрів вживають кроків для здійснення додаткового тиску на держави-порушницю, щоб гарантувати дотримання Конвенції..

Кроки, до яких вдається Суд

Суд має можливість (яку він використовує помірковано) застосувати статтю 46, для того щоб виявити системні проблеми, а також щоб вказати на заходи, яких мають вжити органи влади для виконання його рішень у справах. Суд вдався до цього заходу, наприклад, у справі [Інтігама Алієва](#), постановивши, що рішення за статтю 18 стосовно Азербайджану відображали

«тривожну закономірність свавільних арештів та затримань критиків уряду, громадських активістів та правозахисників за допомогою каральних судових переслідувань та зловживання кримінальним законодавством у супереч верховенству права».

Суд також вказав пальцем на національні суди:

«внутрішні суди, будучи основними хранителями верховенства права, систематично не спромоглися захистити заявників від свавільних арештів і продовжували досудове затримання у справах, які призвели до прийнятих Судом рішень, що зводило їхню роль до простого автоматичного підтвердження запитів прокуратури щодо затримання заявників без будь-якого справжнього судового нагляду».

Внаслідок таких висновків Суд прийшов до конкретизації «загальних заходів», які має вжити азербайджанська влада у відповідь на рішення, вимагаючи від неї

«зосередитися пріоритетно на захисті критиків уряду, громадських активістів та правозахисників від свавільних арештів і затримань. Заходи, яких слід вжити, повинні забезпечити викорінення карального кримінального переслідування та зловживання кримінальним законодавством проти цієї групи осіб, а також неповторення подібних практик у майбутньому».

Крім того, Суд пішов далі й виклав те, що очікується для самого пана Алієва, а саме що органи влади повинні «[відновити] його професійну діяльність», вживши заходів, які є «здійсненими, своєчасними, адекватними та достатніми для забезпечення максимально можливого відшкодування за порушення, які виявив Суд, і вони повинні поставити заявника, наскільки це можливо, у становище, в якому він був до його арешту».

У справі [Алексея Навального](#) Суд застосував статтю 46, щоб вказати на те, що російські органи влади повинні вжити законодавчих чи інших заходів, щоб гарантувати дотримання права на свободу мирних зібрань.

Суд висловлювався ще більш прямолінійно у рішенні по справі [Селахаттіна Демірташа](#), вимагаючи, щоб турецька влада забезпечила звільнення політика-заявника з під варті в ході досудового слідства «якомога раніше», і подібним чином вимагав негайного звільнення [Османа Кавали](#).

Вказівки, які висунув Комітет міністрів

У світлі серйозності цих рішень Комітет міністрів відреагував вимогами далекосяжних заходів у якості реакції відповідних держав. Хоча Суд не вимагав звільнення незаконно затриманого політика [Ільгара Маммадова](#), Комітет міністрів висунув цю вимогу. У результаті пана Маммадова звільнили у 2018 році (після того, як Комітет міністрів передав його справу назад до Суду в рамках процедури реагування на порушення). Крім того, він дав вказівку скасувати вироки заявникам у справах за статтю 18 – і справді, як Ільгару Маммадову, так і Расулу Джафарову Верховний Суд Азербайджану [скасував обвинувачувальні вироки](#) у квітні 2020 року.

У рамках подальших заходів щодо виконання рішень у двох справах за статтю 18, які представляв у Суді [Алексей Навальний](#), Комітет міністрів продовжив піднімати питання законодавчих змін у Росії, щоб гарантувати дотримання права на свободу зібрань. Більше того, щодо самого пана Навального Комітет [вказав](#), що

«необхідно, щоб заявника не обмежували у реалізації його права на свободу мирних зібрань у майбутньому і, в цьому контексті, щоб його більше не піддавали незаконним арештам та несправедливим судам і покаранням за участь у таких зібраннях».

У справі [Мерабішвілі](#) Комітет міністрів продовжує тиснути на грузинську владу, щоб та розслідувала ключовий інцидент (в якому заявника незаконно вивели з його камери), [вимагаючи](#) «повноцінного ефективного розслідування з метою встановлення та притягнення до кримінальної відповідальності тих осіб, які відповідають за всі аспекти порушення статті 18».

Інші корисні ресурси

Суд публікує власне [Керівництво щодо статті 18 Європейської конвенції з прав людини](#), доступне кількома мовами, в т. ч. [азербайджанською](#) та [французькою](#).

Провідним авторитетом Суду щодо статті 18 (на момент написання цього тексту) є рішення Великої палати 2017 року у справі [«Мерабішвілі проти Грузії»](#).

Комісар Ради Європи з прав людини [втручався у якості третьої сторони](#) у декількох справах за статтю 18.

ЄЦЗПЛ подавав [втручання третьої сторони](#) у справі «Навальний та Офіцеров проти Росії (№ 78193/17) (з професором Джефрі Каном), з аргументами на користь того, що стаття 18 застосовна до статті 6.

Див. [блог-пост](#) EJIL:Talk!, який написали Джессіка Гаврон та Рамуте Ремезайте з ЄЦЗПЛ щодо застосовності статті 18 до статті 6.

Що ж до того, чи стаття 17 (заборона зловживання правами) є положенням, яке було б більш доречно застосовувати, ніж статтю 18, читайте окрему думку суддів Пейчала, Дедова, Раварані, Ейке та Пачолая у справі [Алексея Навального](#).



EHRAC European Human Rights Advocacy Centre

Middlesex University
The Burroughs Hendon
NW4 4BT
Tel: +44 208 411 2826
www.ehrac.org.uk
ehrac@mdx.ac.uk

EHRAC створений в рамках Університету
Міддлсекс. Університет є звільненою благодійною
організацією на підставі Закону про благодійність
1960 року.

Cover image: “Москва. Марш в поддержку
политзаключённых” by Vladimir Varfolomeev is
licensed under CC BY-NC 2.0