

СТАНДАРТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Эффективность работы Комитета министров по надзору за исполнением решений Европейского Суда по правам человека

Филипп Лич

Ответственность за исполнение решений Европейского Суда по правам человека лежит, в первую очередь, на государствах — членах Совета Европы. Сам Суд был признан Парламентской Ассамблеей ответственным за неясность формулировок некоторых своих актов. Ответственность также возложена на Комитет министров Совета Европы, который осуществляет контроль над исполнением решений Европейского Суда. Автор статьи оценивает роль Кабинета министров в исполнении решений Суда государствами — членами Совета Европы, его функции, институционально оформленные способы давления.

Вопрос о том, насколько эффективно исполняются решения Страсбургского суда, не был включен в составленный не так давно лордом Вулфом обзор, посвященный методам работы Европейского Суда по правам человека. Однако в нем подчеркивалась важность обсуждаемого вопроса и необходимость «сконцентрироваться на том, чтобы решения исполнялись быстро и результативно»¹. В обзоре Вулфа указывалось, что «и Суд, и государства — члены Совета Европы столкнулись с проблемой невыполнения судебных решений»². Речь не идет о тех заявителях, чьи дела завершились успешно, или тех, чьи дела ждут положительного решения. В 2000 году резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы (далее — ПАСЕ) возложила вину за невыполнение решений Суда в первую очередь на государства — члены Совета Европы. Однако Парламентская Ассамблея признала также ответственными Суд за неясность формулировок некоторых решений и Комитет министров Совета Европы, «который не оказал должного давления в ходе контроля над исполнением решений»³. ПАСЕ признала, что долгие процедуры проверки на соответствие, и тем более на несоответствие, подрывают доверие как к Европейскому Суду, так и к Совету Европы⁴. Комитет министров, проводя работу по усовершенствованию исполнительной системы, призвал заместителей министров принять «специальные действенные меры для исправления и улучшения» ситуации⁵.

Не так давно Роберт Хармсен заявил, что, по его мнению, Суд в своих решениях⁶ все чаще подчеркивает факт систематического нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это повышает необходимость в деятельности Комитета по надзору, а также возлагает на этот Комитет еще большую ответственность за выполнение обязательств, вытекающих из европейской Конвенции о защите прав человека. «Суд не обратил внимания на отдельные нарушения и сосредоточился на проблемах внутри самой системы. Соответственно, теперь больше требований выдвигается к Комитету министров и его надзорной деятельности за проведением в жизнь решений Европейского Суда по правам человека. В целом решения Суда накладывают на Комитет министров обязательства общего характера по ведению диалога, который имеет широкие перспективы, поскольку в роли ответчиков касательно реформирования внутреннего законодательства и внесения изменений в судебную практику выступают сами государства»⁷.

В данной статье анализируется деятельность Комитета министров с точки зрения его роли в исполнении решений Суда, а также обсуждаются функции Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Комитета ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека. Поднимаются также вопросы эффективности и приемлемости такого рода деятельности, а также обсуждаются потенциальные возможности реформ.

Функции Комитета министров

В результате реформы Европейского Суда по правам человека, которая отражена в Протоколе № 11, Комитет министров Совета Европы в 1998 году был лишен своей квазисудебной функции. Тем не менее Комитет министров сохранил за собой функцию контроля над исполнением решений Европейского Суда по правам человека, который передает это полномочие Комитету министров без каких-либо дальнейших разъяснений относительно методов и средств, которые он использует в своей деятельности (п. 2 ст. 46)⁸. В 2001 году Комитет министров принял свод собственных Правил относительно деятельности в этой сфере. В мае 2006 года в эти Правила были внесены поправки⁹. Правила накладывают на Комитет министров обязательство по выяснению трех обстоятельств:

1) была ли выплачена «справедливая компенсация», назначенная Судом согласно статье 41;

2) были ли предприняты отдельные меры для прекращения нарушения и обеспечено ли, насколько это возможно, восстановление положения стороны, потерпевшей ущерб, в котором она находилась до нарушения Конвенции;

3) были ли предприняты основные меры по предотвращению новых нарушений, подобных уже установленным и по прекращению продолжающихся нарушений¹⁰.

Начиная с 1996 года Комитет министров (на практике заместители министров) проводил по шесть собраний в год, длительностью 2–3 дня. На них шла речь только о надзоре за исполнением решений Суда (так называемые «собрания по делам о защите прав человека»). На других собраниях, проводимых в обычном порядке, по требованиям министров могут также рассматриваться неотложные случаи. Комитет министров обязан принять окончательную резолюцию в том случае, если он удовлетворен тем, что выступающее в качестве ответчика государство предприняло все необходимые меры для исполнения судебного решения¹¹. Однако до этого момента Комитет министров может выносить предварительные резолюции. Правила Комитета министров не дают предписаний касательно сути или цели таких предварительных резолюций. В них говорится, что эти резолюции могут быть приняты «для того, чтобы предоставить информацию о ходе приведения решения в исполнение» или «чтобы выразить озабоченность и/или высказать некоторые предположения относительно приведения их в исполнение»¹². Предварительные резолюции могут приниматься Комитетом министров с различными целями: подстегнуть власти внутри страны довести до конца начатые реформы; выразить обеспокоенность по поводу халатности и/или задержки в процессе исполнения решения и стимулировать дальнейшую деятельность или же дать указания относительно предполагаемых мер по исполнению решения¹³. Следовательно, резолюции, вынесенные Комитетом министров, содержат в себе обширнейшую информацию о мерах (общих и частных случаях), предпринятых государствами — членами Совета Европы в ответ на вынесенные Судом решения.

Недавние реформы деятельности Комитета министров

До недавнего времени главный аргумент, который побуждал к усовершенствованию процедуры исполнения судебных решений, состоял в том, чтобы уделять первоочередное внимание исполнению решений Европейского Суда в короткий срок. Именно исполнение подобных решений обычно сопровождалось нарушениями Конвенции о защите прав человека¹⁴. Последние несколько лет заместители министров предпринимали попытки повысить эффективность контроля над исполнением решений и привлечь внимание общественности к этому вопросу, а также предусмотреть ответную реакцию со стороны Комитета министров на случаи задержек и халатности¹⁵. Особо подчеркивалась важность применения «основных принципов»: коллегиальный порядок принятия резолюции Комитетом министров, равенство в обращении и прозрачность. Было отмечено, что «главная задача состоит в том, чтобы совместно наблюдать за исполнением решений, а не осуществлять назойливый надзор»¹⁶.

Новые методы работы были введены заместителями министров в апреле 2004 года. Ранее цель ключевых реформ состояла в разработке контрольных графиков вместе с введением «ведомостей состояния дел». Эти ведомости также должны были быть доступны для ознакомления¹⁷. Такая ведомость должна была включать в себя информацию о степени выполнения решения по определенному делу, а также меры, проведение которых Комитет министров считает возможным. Более того, не позднее полугода до того момента, как решение станет окончательным, то или иное государство должно составить «план действий» по проведению предполагаемых мер с указанием временных рамок (начальная фаза). Во время этой фазы секретариат Комитета министров в качестве обычной практики регулярно рассылал государствам, которые выступали в качестве ответчиков по тем делам, письма с планами действий. Меры, которые предлагались в письмах для исполнения судебных решений, не были очевидными. Более того, встречи представителей секретариата и государств, а также ответчиков стали проводиться более часто¹⁸.

В процессе внесения предложений о проведении реформ было отмечено наличие ряда противоречащих друг другу требований. Так, с одной стороны, высказывались требования обеспечить гибкость при составлении графиков и «учет интересов отдельных граждан», и в то же время предлагалось прекратить подачу новых заявлений в Суд, следующих за решениями по делам о систематических нарушениях¹⁹. Начальная фаза обычно длится около шести месяцев. Однако срок может быть сокращен в случаях крайней необходимости. Имеются в виду «определенные индивидуальные меры, при которых стоит вопрос о личной безопасности заявителя», систематические нарушения или случаи «очень серьезных нарушений». Было также предусмотрено следующее обстоятельство. По прошествии примерно года после окончательного решения необходимо убедиться в том, что в течение второй

половины данного периода были предприняты все необходимые меры. Подобные случаи должны быть рассмотрены в пределах временных рамок, которые установлены Правилами Комитета министров. В том случае, если нарушения не было обнаружено, то может быть рассмотрена возможность установления более жестких рамок для выполнения судебных решений²⁰.

Кроме того, в целях упрощения процесса отбора дел для обсуждения был принят неполный список критериев:

- 1) обстоятельства заявителя требуют специального контроля;
- 2) новое отклонение от прецедентного права;
- 3) проблема является потенциально систематической;
- 4) внутригосударственные дела;
- 5) секретариат Комитета министров и государство не пришли к соглашению относительно требуемых мер;
- 6) значительная задержка в исполнении решения;
- 7) обсуждения требуют представители страны или секретариат²¹.

Если следовать кодексу добросовестной практики, то станет очевидным, что некоторые государства совершали ошибки. Прежде всего, это касалось сроков подачи комментариев и иной информации, «соблюдения временных рамок проведения собраний», «необходимости более точно придерживаться поставленного вопроса», а также того, что «участники должны избегать приведения доводов, уже отклоненных Судом»²².

Задержки в исполнении

Комитет министров может совершать различного рода действия в случаях, если имеют место задержки в исполнении решений Суда. Первоначальные «действия Комитета министров обычно имеют конфиденциальный характер. Они зависят от способности министра иностранных дел заинтересованной страны оказать разумное давление на другие заинтересованные государственные органы»²³. Эти действия могут включать в себя:

- 1) давление, а также настоятельные требования исполнить решение Суда;
- 2) повышение интенсивности проверок, проводимых в рамках разбирательства;
- 3) взаимодействие между Председателем Комитета министров и министром иностранных дел и/или другими представителями государства (которое может стать доступным для публичного рассмотрения)²⁴;
- 4) принятие открытой предварительной резолюции²⁵.

Несвоевременные выплаты денежных компенсаций

В соответствии с судебной практикой, которая существует начиная с 1995 года, государство, не выплатившее вовремя денежную компенсацию, должно выплатить проценты в установленный срок. В том же 1995 году Комитет министров установил следующие правила. Если государства не подтвердили свои выплаты в период, превышающий шесть месяцев с момента истечения установленного

срока, то с этих государств Комитет министров может потребовать объяснений.

Предварительные резолюции «информационного характера»

В случае, если Комитет министров осведомлен о задержке исполнения решения Суда, он может дополнить список мер вынесением предварительной резолюции «информационного характера». В этой резолюции даны разъяснения того, какие меры по исполнению решения планируется осуществить. Организационный комитет по правам человека (CDDH) состоит из представителей государств. Он уполномочен Комитетом министров составлять рекомендации по реформированию механизмов и процедур, относящихся к системе Европейского Суда. По мнению членов Организационного комитета по правам человека, «благодаря своему формальному общественному характеру подобные резолюции вынуждают государство, которое выступает в качестве ответчика, принимать на себя более конкретные обязательства, чем те, которые оно приняло бы на себя в ходе обычного рассмотрения дела Комитетом». Организационный комитет предложил также сделать вынесение подобных резолюций постоянной практикой²⁶.

Дальнейшие действия

Комитет министров располагает также арсеналом и других потенциальных мер:

- 1) составление пресс-релизов²⁷;
- 2) публичные заявления Председателя Комитета²⁸;
- 3) особые решения.

Если со стороны государства проявляется упорное неповиновение, Комитет министров может инициировать дальнейшие действия:

- 1) последовательное принятие более жестко сформулированных предварительных резолюций²⁹;
- 2) вынесение официальных предупреждений о возможных действиях, согласно статье 8 Устава Совета Европы;
- 3) обращение к властям государств — членов Совета Европы предпринять соответствующие действия по обеспечению исполнения обязательств³⁰.

Временное отстранение и исключение из Совета Европы

Устав Совета Европы наделяет Комитет министров полномочиями временно отстранять и исключать страны из состава Совета Европы³¹. Однако данные полномочия Комитет министров еще не использовал. Спорным также является утверждение о том, что применение такого рода полномочий может привести к противоположным результатам и, следовательно, их использование совсем нежелательно. Составители пояснительного доклада к Протоколу № 14 придерживаются именно такого мнения. Они уверены в том, что к государствам, которые являются

членами Совета Европы, вполне могут быть применены подобные меры, так как именно на них распространяется в большей степени порядок Совета Европы, чем на другие государства³². Тем не менее участники семинара, состоявшегося в 2004 году в Осло, на котором обсуждались возможные судебные реформы, пришли к следующему выводу. Если то или иное государство будет настойчиво отказываться от выполнения решения Суда, то необходимо внести предложение о лишении данного государства определенных лидирующих позиций или функций внутри Совета Европы или же о лишении этого государства права голоса в Комитете министров; в крайнем случае, внести предложение об исключении данного государства из состава Совета Европы³³.

Протокол № 14

Для того чтобы Комитет министров мог более эффективно исполнять свои функции, его полномочия были расширены Протоколом № 14. Речь идет о полномочии толковать и осуществлять производство по нарушению³⁴. В случае если Протокол № 14 вступит в силу³⁵, данные изменения, скорее всего, будут способствовать усилению эффективности механизма контроля. Хармсен полагает, что такие изменения создают «новые возможности для диалога между Судом и Комитетом» и, таким образом, «усиливают роль Конвенции как связующего элемента организации, внутри которой правовая и политическая составляющие играют отчетливые и значимые роли». Насколько обоснован оптимизм Хармсена, еще предстоит выяснить. К сожалению, не предусмотрено никаких специальных санкций в случаях, если Суду станет известно о том, что государство на самом деле не выполнило обязательств согласно статье 46(1)³⁶.

Парламентская Ассамблея Совета Европы и ее Комитет по правовым вопросам и правам человека

В результате деятельности ПАСЕ по выяснению причин невыполнения решений Суда было подготовлено много докладов, резолюций, рекомендаций. Прошло много дебатов, письменных и устных обсуждений парламентских вопросов. Комитет по правовым вопросам и правам человека приобретает все большее влияние при решении вопросов такого рода. Он не только составляет рекомендации с целью повысить эффективность работы системы, но также служит инструментом по оказанию давления в отдельно взятых случаях³⁷. Его работа заключается в курировании как затянувшихся дел (когда решение Суда не исполнено по прошествии пяти лет), так и наиболее экстренных и важных случаев или же тех, в ходе которых рассматриваются наиболее важные аспекты процедуры исполнения судебных решений³⁸. Больше внимание стало уделяться делам, в ходе рассмотрения которых выявляются систематические проблемы в данной области³⁹. Комитет по правовым вопросам и правам человека может потребовать от делегатов Парламентской Ассамблеи

Совета Европы дать объяснения того, почему правительство той или иной страны отказывается следовать определенному решению Суда⁴⁰, или составить соответствующие рекомендации для Комитета министров⁴¹. Делегации ПАСЕ с целью налаживания диалога с парламентом или иными органами законодательной или исполнительной власти могут также быть направлены в те страны, в которых наиболее часто возникают проблемы или вопросы особой важности⁴². Андрей Джемчевский назвал эти визиты значимой и эффективной инновацией⁴³. К настоящему времени Комитет по правовым вопросам и правам человека представил пять докладов по исполнению решений Европейского Суда. В этих докладах основное внимание уделяется «типичным случаям, при которых государство вызывает подозрение». Это те государства, которые зарекомендовали себя с наихудшей стороны относительно исполнения судебных решений⁴⁴.

Реакцию государств на постоянные напоминания со стороны Комитета по правовым вопросам и правам человека можно назвать как непоследовательную⁴⁵. Эрик Юргенс, составитель доклада для Комитета по правовым вопросам и правам человека, недавно предпринял попытку расширить роль Парламентской Ассамблеи Совета Европы⁴⁶. Он отстаивает мнение о том, что она выигрывает за счет своих «привилегированных отношений с законодательными властями государств» и что ее участие в проблемных разбирательствах зачастую приводило к принятию со стороны государств, выступающих в роли ответчика, в течение одного-двух лет удовлетворительных мер по исполнению решений Суда⁴⁷.

Оценка сильных и слабых сторон процесса исполнения решений

Анализ новых методов работы Комитета министров, проведенный спустя год после их введения в апреле 2004 года, показал противоречивые результаты. Заместители министров и секретариат пришли к выводу, что новые методы позволили быстрее и более четко решать приоритетные вопросы, поставленные в судебных решениях. Собрания заместителей министров стали более продуктивными, появилось больше времени для обсуждений основных вопросов, а взаимодействие между секретариатом и представителями государств вышло на новый уровень. Кроме того, было отмечено, что государственные делегации стали принимать больше участия в процессах против других государств как посредством оказания давления на них, так и учась на их опыте⁴⁸. Тем не менее очевидно, что государства в целом ряде случаев не смогли действовать в соответствии с нововведениями. Зачастую страны не отвечали на письмо секретариата на начальной фазе разбирательства. «Планы действий» были предоставлены только в «ограниченном» количестве случаев, а точное соблюдение сроков по разработке мер было «редким явлением»⁴⁹.

В процессе исполнения судебных решений большое значение имеет ответная реакция со стороны государств. Правила, составленные Комитетом министров Совета

Европы, не являются обязательными для исполнения странами. Если Суд усмотрит нарушение решения Европейского Суда по правам человека, государству, выступающему в качестве ответчика, будет дана рекомендация проинформировать Комитет министров «о мерах, которые Высокая Договаривающаяся Сторона уже принимает или только намеревается принять в исполнение решения Суда»⁵⁰. Комитет министров обязан рассматривать индивидуальные и общие меры, только «если это требуется», а также «принимать во внимание свободу, которой обладает Высокая Договаривающаяся Сторона при выборе действий и средств, необходимых для исполнения решения Суда». Правила Комитета министров не содержат указаний относительно временных рамок подачи ответа государством. Вместо этого в них содержится условие о том, что до тех пор, пока от государства не получена искомая информация, рассмотрение дела будет в обычном порядке перемещено в последующие повестки заседаний Комитета по правам человека и оно будет рассмотрено «в течение периода, не превышающего шесть месяцев»⁵¹.

На практике обычно Правила Комитета министров в большинстве случаев действуют в течение двух лет после вынесения окончательного решения, и только по прошествии этого срока рассматривается возможность применения более жестких мер. Такой подход к вопросу видится недостаточно серьезным⁵². Комитет министров отдельно подчеркнул безоговорочность исполнения обязательств по судебным решениям⁵³, а Организационный комитет по правам человека недавно вновь отметил, что «обязанность исполнить судебное решение появляется, как только оно становится окончательным. Ввиду того, что следовать решению немедленно зачастую просто невозможно, в большинстве случаев следует считать наиболее правильным обеспечение исполнения решения без каких-либо задержек, за исключением таковых по уважительным причинам»⁵⁴. Заместители министров призвали также государства принимать участие в разбирательствах на более ранних стадиях. «Ответные действия от государства, выступающего в качестве ответчика, по принятию мер, направленных на приведение в жизнь судебного решения, должны начинаться самое позднее на том этапе, когда решение становится окончательным»⁵⁵.

Процесс контроля над исполнением решений подвергается также критике за малодоступность. Правила Комитета министров требуют обеспечения определенного уровня общественного доступа. Повестка заседаний Комитета по делам о правах человека должна быть общедоступной⁵⁶, Комитет министров должен устанавливать порядок публикации информации общего характера о ходе процесса исполнения решений после каждого такого заседания. Более того, предоставляемая государствами информация (особенно предоставленная потерпевшей стороной и общественными организациями) также должна быть представлена на ознакомление общественности⁵⁷. Тем не менее именно закрытость информации, существующая на практике, остается серьезной проблемой. В то время как небольшая часть этой информации теперь размещена на сайте Комитета министров⁵⁸, все же найти ка-

кие-либо данные касательно отдельных процессов очень непросто. Мюррей Хант подверг данный процесс работы критике за «прискорбное отсутствие прозрачности»⁵⁹. Делегаты проводимого в 2004 году в Осло семинара рекомендовали Комитету министров ежегодно публиковать доклад о работе по исполнению решений Суда с целью сделать процесс более прозрачным и открытым для общества⁶⁰. Эта рекомендация была принята во внимание, и теперь она включена в Правила Комитета министров путем внесения поправки в мае 2006 года⁶¹.

Еще одна причина малодоступности надзорного процесса — это двусмысленность формулировки правила № 9 (ранее № 6) Правил Комитета министров, которое регулирует подачу информации⁶². Правило № 9 дает заявителю прямое право предоставлять информацию относительно выплаты справедливой компенсации или принятия мер в индивидуальном порядке. Тем не менее оно не дает заявителю разрешения обращаться по поводу мер общего характера (хотя это открыто и не упоминается). В связи с этим напрашивается вопрос: всегда ли можно с уверенностью утверждать о том, носит ли определенное действие, производимое в ответ на решение, индивидуальный или общий характер⁶³, и следует ли исключить информацию, предоставляемую заявителем относительно предпринятых мер, из области рассмотрения Комитета министров?

До того момента, когда в мае 2006 года были приняты изменения к Правилам Комитета министров, в них не содержалось упоминаний о роли общественных организаций. Их удаленность от такого важного процесса, в особенности что касается исполнения предварительных резолюций, не соответствовала намерениям глав государств Совета Европы «усилить роль неправительственных организаций в деятельности Совета Европы в качестве основного элемента вклада гражданского общества по обеспечению прозрачности и усилению ответственности демократического правления»⁶⁴. В большинстве случаев секретариат Комитета министров решал подобные вопросы по своему усмотрению. В ряде случаев учитывалась позиция заявителя касательно «мер общего характера» или информация относительно исполнения решения, предоставленная неправительственными организациями. Но должно ли подобное решение приниматься на основе неписаного права усмотрения? Ламберт-Абдельгавад⁶⁵, Баркхёйсен и ван Эммерик⁶⁶ критиковали постепенно продолжающееся исключение заявителя из процесса. Роль гражданского общества в процессе приведения в жизнь судебных решений была в недавнем времени пересмотрена, и в будущем она будет усилена посредством внесения поправки в Правила Комитета министров. Эта поправка даст Комитету министров полномочия учитывать информацию, предоставленную неправительственными и другими организациями в целях содействия защите прав человека⁶⁷.

Помимо указанных выше проблем, которые, безусловно, являются важными, существует также проблема первостепенной важности. Она заключается в недостаточно суровом отношении, прежде всего, к тем государст-

вам, которые упорно игнорируют решения Суда. В достаточной ли мере Комитет министров оказывает давление на государства в ходе контроля над исполнением решений? Например, в 2000 году ПАСЕ настоятельно рекомендовала Комитету министров применять более строгий подход в своей работе⁶⁸. Если такие критические замечания даются обоснованно, то не являются ли они неизбежным следствием того, что Комитет министров излишне полагается на давление, которое оказывают страны друг на друга? Как отметила Венецианская комиссия, надзорная функция Комитета министров — это «коллективная ответственность». Как результат, «исполнение определенного судебного решения является не только юридической обязанностью государства, в отношении которого оно вынесено, но и предметом общей заинтересованности»⁶⁹.

По мнению Имберта, признание существования коллективной ответственности и, более того, коллективного *стремления* является обязательным требованием, в особенности относительно разбирательств, имеющих под собой политическую подоплеку⁷⁰. Венецианская комиссия также высказала критику по поводу «казуистического и эпизодического подхода» к надзору за исполнением решений и отсутствия попыток разработать систематический подход⁷¹. Венецианская комиссия также отметила, что «неудовлетворительное и недостаточное сотрудничество» со стороны государств является «еще одной важной недоработкой» системы. Тот факт, что государства не предоставляли вовремя информацию о подготовке преобразований либо о предполагаемых мерах, означает, что полноценный анализ хода разбирательства не представляется возможным.

Исходя из задач по предотвращению в дальнейшем подобных нарушений Конвенции, следует подвергнуть критике низкую требовательность Комитета министров. Парламентская Ассамблея Совета Европы рекомендовала Комитету министров «удостовериться, что предпринимаемые меры являются эффективными для предотвращения дальнейших нарушений»⁷². Существует решающий довод в пользу проведения более жестких и регулярных мер в отношении систематических нарушителей⁷³. Принятая в мае 2006 года поправка к Правилам Комитета министров подтверждает этот довод. Она накладывает на Комитет министров обязательство уделять первоочередное внимание случаям систематических нарушений⁷⁴. Что касается предварительных резолюций, то Имберт убедительно советовал государствам в короткие сроки разработать подробные планы действий с указанием временных рамок. Это может потребовать учреждения соответствующими министерствами и другими государственными структурами специализированных органов. Он также настоятельно рекомендовал государствам предоставлять подробную информацию своим парламентам и организациям по защите прав человека⁷⁵.

Новая обязанность, возложенная на Комитет министров, должна быть признана фактором, существенно снижающим эффективность контроля над выполнением решений Суда⁷⁶. За время заседания Комитета министров

выбранные для исследования Венецианской комиссией в 2002 году⁷⁷ 1 456 дел были переданы для изучения. К 128 делам возникли вопросы, связанные с мерами индивидуального характера и другими проблемами. За время проведения в 2005 году шести заседаний, посвященных вопросам о защите прав человека, на повестке дня было в среднем по 3 375 дел⁷⁸. Все это не в последнюю очередь указывает на нехватку средств и кадров секретариата Комитета министров.

Заключение

Существует общепризнанное мнение о том, что эффективность надзора за исполнением судебных решений имеет критическое значение для повышения авторитета Суда в глазах общества и доверия к системе⁷⁹. Стивен Гриэр считает, что приведение в жизнь судебных решений является «Ахиллесовой пятой всей системы основных прав, предусмотренных Конвенцией, и их защиты». Это сказывается на беспомощности Совета Европы перед государствами, которые упорно отказываются исполнять решения Суда⁸⁰. Конечно, эффективность работы институтов общеевропейского уровня зависит в основном от возможностей и желания государственных органов адекватно и соответствующим образом нести ответственность⁸¹. Как отмечает Эрик Юргенс: «Механизм защиты прав, гарантированных Конвенцией, функционирует отнюдь не в правовом вакууме — решения Суда исполняются и приводятся в жизнь посредством сложного юридического и политического процесса, который затрагивает деятельность определенного количества как государственных, так и международных институтов»⁸².

Как мы смогли убедиться, существует множество путей развития и усиления контроля со стороны Комитета министров. Прежде всего, это ужесточение существующего подхода, который до сих пор основывался на давлении, оказываемом государствами друг на друга, на ускорении проведения процедуры и доступности назначаемых санкций, а также на обеспечении доступности и прозрачности процесса. Вполне законным будет вопрос о том, насколько эффективна работа других организаций и структур Совета Европы, призванных способствовать облегчению и ускорению процесса исполнения решений Суда. Пояснительный доклад по Протоколу № 14 очень своевременно обращает внимание на необходимость оптимального использования других институтов, механизмов и процессов внутри Совета Европы для того, чтобы стимулировать его деятельность и способствовать более быстрому исполнению решений Страсбургского суда⁸³. Более того, Организационный комитет по правам человека выступил за активное вовлечение в процесс многих подобных институтов, включая Комиссара Совета Европы по правам человека, Генерального секретаря, Венецианскую комиссию и ПАСЕ⁸⁴. В то время как группа экспертов недавно в своем промежуточном докладе выступила за более тщательное согласование действий отдельных организаций внутри Совета Европы, довольно неожиданным является то обстоятельство, что она не де-

лила внимания вопросу исполнения решений Суда. Так или иначе, она даже не сделала никаких рекомендаций по этому вопросу. Работа, проведенная ПАСЕ за последние годы, способствовала до определенной степени развитию общественного и демократического процесса. Тем не менее существуют серьезные сомнения в том, что деятельность вышеперечисленных институтов Совета Европы в достаточной мере интегрирована в механизм приведения в жизнь решений Европейского Суда по правам человека. Имберт небезосновательно призывает к «более тесному взаимодействию» между различными структурами⁸⁵. На пути эффективного приведения в жизнь решений Страсбургского суда постоянно возникают серьезные и значительные препятствия. Их преодоление на общеевропейском уровне потребует изощренного и жесткого подхода, который предполагает активность со стороны общественных организаций и механизмов Совета Европы в поддержке деятельности, осуществляемой Комитетом министров Совета Европы.

Филипп Лич — старший преподаватель права Лондонского столичного университета, директор Европейского центра защиты прав человека.

Перевод с английского Е. Тырык.

¹ Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights. December 2005. P. 66 (<http://www.echr.coe.int/ECHR/Resources/Home/lordwoolfreviewonworkingmethods.pdf>).

² Ibid.

³ PACE Resolution 1226 (2000), September 28, 2000.

⁴ Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights — Supplementary Introductory Memorandum (revised), Committee on Legal Affairs and Human Rights, Mr Erik Jurgens, AS/Jur (2005) 55 rev, December 20, 2005, para. 8.

⁵ Declaration of the Committee of Ministers: The Court of Human Rights for Europe. November 8, 2002, [2002] *Revue Universelle des Droits de l'Homme* 331; Declaration of the Committee of Ministers: Ensuring the effectiveness of the implementation of the European Convention on Human Rights at national and European levels, May 12, 2004.

⁶ См., например: *Leach P.* Beyond the Bug River — A new dawn for redress before the European Court of Human Rights // *European Human Rights Law Review*. 2005. P. 148.

⁷ *Harmsen R.* The European Court of Human Rights as a «Constitutional Court»: Definitional Debates and the Dynamics of Reform // *Judges, Transition and Human Rights Culture: Conference in Memory of Stephen Livingstone*, Queen's University, Belfast, 7–8 October 2005.

⁸ Пункт 2 статьи 46 гласит: «Окончательное решение Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением». (Ранее в статье 54: «Решение Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением».)

⁹ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, May 10, 2006 (далее — CoM Rules). Основные процессуальные нормы Комитета министров и заместителей министров могут также касаться данной функции (R. 1(b)).

¹⁰ Ibid. R. 6(2).

¹¹ Ibid. R. 17.

¹² Ibid. R. 16.

¹³ CDDH, Suggestions on solutions in the event of slowness in the execution of judgment, DH-PR (2005) 001, April 26, 2005, para. 26.

¹⁴ Declaration of the Committee of Ministers: Ensuring the effectiveness of the implementation of the European Convention on Human Rights at national and European levels, May 12, 2004; Committee of Ministers Resolution, Res (2004) 3 on judgments revealing an underlying systemic problem, May 12, 2004.

¹⁵ CDDH, Suggestions on solutions in the event of slowness in the execution of judgment, para. 6.

¹⁶ Human rights working methods — Improved effectiveness of the Committee of Ministers' supervision of execution of judgments, CM/Inf (2004) 8 Final, April 7, 2004, para. 1.3.

¹⁷ Ibid. Para. 2.

¹⁸ New working methods for supervision of the execution of the Court's judgments (Human Rights meetings), Ministers' Deputies, CM/Inf/DH (2005) 30, June 1, 2005, para. 10.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Human rights working methods — Improved effectiveness of the Committee of Ministers' supervision of execution of judgments, App. I.

²² Ibid.

²³ CDDH, Suggestions on solutions in the event of slowness in the execution of judgment, para. 22.

²⁴ Ibid. Para. 25.

²⁵ Ibid. Para. 22.

²⁶ Ibid. Para. 20.

²⁷ См., например: Delays of Italian Justice: situation remains serious: Committee of Ministers press release, October 13, 2005; Persistent delays of Italian justice: a need for a new national strategy and commitment at the highest level: Committee of Ministers press release, December 1, 2005; *Hulki Gunes v Turkey* judgment: call for urgent measures to redress an unfair trial: Committee of Ministers press release, December 1, 2005.

²⁸ См., например: Statement of the Chairman of the Committee of Ministers (Dr Bernard Bot), April 4, 2004 re *Sadak, Zana, Dogan and Dicle v. Turkey*.

²⁹ См., например: Committee of Ministers Interim Resolution ResDH (2005) 114, November 30, 2005 (относительно процессов 2 183 против Италии относительно чрезвычайно затянутых судебных разбирательств).

³⁰ CDDH, Suggestions on solutions in the event of slowness in the execution of judgment, para. 29. Например, отдельные проблемы, с которыми столкнулась Италия, были предметом пристального внимания со стороны Комитета министров, который вынес 12 предварительных решений в период с 1997 по 2004 год по различным итальянским судебным разбирательствам. Более того, была отдельно разработана система ежегодного мониторинга касательно чрезвычайно длительности судебных разбирательств (см.: Committee of Ministers Interim Resolution ResDH (2000) 135, October 25, 2000). По вопросу возникающих в Италии проблем см. также: *Wolf S.* Trial within a Reasonable Time: The Recent Reforms of the Italian Justice System in Response to the Conflict with Art. 6(1) of the ECHR // *European Public Law*. Vol. 9. 2005. No. 2. P. 189; *Greer S.* Protocol 14 and the Future of the European Court of Human Rights // *Public Law*. 2005. P. 91–92.

³¹ Arts. 3, 8.

³² Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, April 7, 2004, para. 100.

³³ Applying and Supervising the ECHR: Reform of the European human rights system: Proceedings of the high level seminar, Oslo, October 18, 2004. Strasbourg: Council of Europe, 2004. P. 12 (http://www.coe.int/t/e/human_rights/reformeuhrsystem_e.pdf).

³⁴ Если Комитет министров постановляет (большинством в две трети голосов), что «контроль над исполнением решения Суда препятствует проблеме толкования этого решения», в этом случае дело может быть передано обратно в Суд для получения решения по вопросу толкования. Более того, если Комитет министров приходит к мнению (большинством в две трети голосов) о том, что государство отказывается следовать решению Суда, у Комитета министров появятся полномочия по передаче в Суд вопроса о том, смогло ли данное государство выполнить свои обязательства согласно статье 46(1) ECHR (Art. 16 of Protocol No. 14, amending Art. 46 ECHR). См.: CoM Rules. R. 10, 11.

³⁵ Во время написания данной статьи было предпринято 36 попыток ратифицировать Протокол, хотя он еще не был подписан Россией. См.: Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights / Ed. by P. Lemmens, W. Vandenhoe. Antwerp: Intersentia, 2005.

³⁶ В 2000 году Комитет по правовым вопросам и правам человека ПАСЕ высказал рекомендации по предоставлению Комитету министров полномочия по взысканию штрафа (*streinte*), если государство настойчиво отказывается исполнять решение Суда (доклад от 12 июля 2000 года, это предложение было включено в Рекомендации ПАСЕ 1447, 2000). Это предложение было отвергнуто Руководящим комитетом по делам человека, который усомнился в эффективности подобных мер, особенно в случаях, когда невыполнение решения суда не являлось результатом осознанного нежелания со стороны государства исполнять судебное решение (CDDH (2001) 35, November 6–9, 2001). Этот довод был поддержан Группой оценки, которая исследовала вопрос о том, каким образом могут вычисляться подобные взыскания, при условии, что оценка выполнения решения сможет повлечь за собой «длительный судебный процесс, который может прерываться такими событиями, как выборы, смена правительства и недостаток времени для рассмотрения парламентом» (Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights, EG Court (2001) 1, September 27, 2001). См. также: Vandenhoe W. Execution of Judgments // Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights / Ed. by P. Lemmens, W. Vandenhoe. P. 120.

³⁷ См., например: Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Introductory Memorandum / Committee on Legal Affairs and Human Rights; Mr Erik Jurgens. AS/Jur (2005) 35, June 20, 2005. Para. 3.

³⁸ См.: Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Court judgments pending before the Committee of Ministers for control of execution for more than five years or otherwise raising important issues: Working Paper / Committee on Legal Affairs and Human Rights; Mr Erik Jurgens. AS/Jur (2005) 32, June 9, 2005; Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Supplementary Introductory Memorandum (revised) / Committee on Legal Affairs and

Human Rights; Mr Erik Jurgens. AS/Jur (2005) 55 rev, December 20, 2005. Para. 2.

³⁹ Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Supplementary Introductory Memorandum (revised). Para. 8.

⁴⁰ Ibid. Paras. 1–5.

⁴¹ В свою очередь, это может послужить причиной для официального ответа со стороны Комитета министров. См., например: Written Question No. 428 to the Chair of the Committee of Ministers by Mr Jurgens: Execution of the European Court's judgments by Turkey, CM/AS (2003), Quest 428 final, September 5, 2003.

⁴² Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Supplementary Introductory Memorandum (revised). Paras. 9–10. В соответствии с приведенными критериями в 2005 году для посещения в 2006 году было выбрано пять государств: Италия, Турция, Российская Федерация, Украина и Соединенное Королевство. Особые причины посещения Великобритании были обозначены следующим образом: «В отношении Соединенного Королевства существует большое количество решений Суда, которые не были исполнены в полной степени, в основном из-за задержек в принятии законодательства. Комитет министров в течение долгих лет ожидал проведения важнейших реформ в области законодательства или иных для того, чтобы запретить физическое наказание по отношению к детям как дурное обращение, обеспечить должную защиту прав в период содержания в клиниках для душевнобольных, обеспечить ясность формулировок приговоров к условному содержанию под стражей. Особое значение имеют меры, назначенные Судом касательно нарушений решений Суда по правам человека секретными службами Северной Ирландии. В то время как были достигнуты значительные результаты по предотвращению подобных нарушений в будущем, все еще остаются замечания относительно невыполненного еще обязательства со стороны Соединенного Королевства провести эффективные меры по расследованию смерти заявителя и исправить таким образом отмеченные Судом проблемы в данном процессе. В этом отношении, с точки зрения Европейского Суда по правам человека, особое внимание привлекает отсутствие решения суда страны о пересмотре причин, по которым не были доведены до конца давние дела, а также связанные с ними очевидные недоработки». См. также: Joint Committee on Human Rights. Implementation of Strasbourg Judgments: First Progress Report (2005-06 HL 133/HC 954).

⁴³ Drzemczewski A. Quelques Observations sur le rôle de la Commission des questions juridiques et droits de l'homme de l'Assemblée Parlementaire dans l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg // Trente ans de droit européen des droits de l'homme (provisional title, Bruxelles: Bruylant, forthcoming in 2006).

⁴⁴ Доклад, составленный в июне 2005 года (Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Court judgments pending before the Committee of Ministers for control of execution for more than five years or otherwise raising important issues: Working Paper), подчеркивал отдельные проблемы, существующие в Италии, Турции и Польше. Его составитель Эрик Юргенс особенно критиковал нежелание итальянской делегации активно сотрудничать с Комитетом. Юргенс также отметил постоянные нарушения, допускаемые службой безопасности (см., например: Committee of Ministers Interim Resolution ResDH (2005) 43). Однако в этом докладе даются

- также замечания относительно «значительных результатов», достигнутых в Турции касательно ответных мер на решения Европейского Суда по правам человека, а также особо отмечает «конструктивный подход» со стороны турецкой делегации (paras. 14–17). В отношении Польши в докладе выражается обеспокоенность растущим числом судебных решений, для исполнения которых требуются всесторонние меры общего характера, с целью предотвращения подобных нарушений в будущем (paras. 18–20). Доклад, представленный в декабре 2005 года (Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Supplementary Introductory Memorandum (revised)), опять обращает внимание на печальную статистику в Италии: более 60 % дел, рассматриваемых Комитетом министров, касаются Италии, а также 12 % рассматриваемых Комитетом министров проблем в области структуры тоже касаются Италии (para. 29).
- ⁴⁵ Например, после принятия решения в июне 2005 года президент ПАСЕ разослал письма 13 главам делегаций, предметом которых были отдельные дела, требующие сбора информации и/или принятия специальных мер. К декабрю 2005 года ответ был получен только от 9 из 13 (не ответили Болгария, Франция, Молдова и Украина). Из полученных ответов некоторое количество было определено как «не оказывающие содействия в должной мере», так как они не содержали в себе доселе неизвестной информации или отчета о проведении соответствующих мер.
- ⁴⁶ См.: Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Introductory Memorandum, para. 6. Юргенс предложил, чтобы «Ассамблея продолжила играть и даже усилила свою значимую роль по обеспечению подчинения решениям Суда. Способствуя тому, что государства без промедлений действуют в соответствии с решениями Суда, Ассамблея оказывает сильное содействие жертвам нарушений прав человека. Также она оказывает помощь Комитету министров по более быстрому и эффективному исполнению своих обязанностей, в этом отношении... наиболее широки возможности Ассамблеи в сфере незамедлительных действий в соответствии с решениями Суда, особенно тех, которые требуют принятия законодательных мер, что помогает Страсбургскому Суду справиться с огромным количеством заявлений путем устранения первопричин появления повторяющихся обращений в Суд».
- ⁴⁷ Ibid. Paras. 3, 5.
- ⁴⁸ CDDH, Suggestions on solutions in the event of slowness in the execution of judgment, p. 18.
- ⁴⁹ New working methods for supervision of the execution of the Court's judgments (Human Rights meetings), para. 14.
- ⁵⁰ CoM Rules. R. 6(1).
- ⁵¹ Ibid. R. 7.
- ⁵² Однако следует признать, что, конечно, в некоторых случаях безотлагательное применение мер по надзору является неэффективным. Например, Ламберт-Абдельгавад отмечает, что в случаях с разбирательствами, требующими внесения законодательных поправок, требования Комитета министров Совета Европы состоят в наличии «убедительной судебной практики в течение нескольких лет» в качестве доказательства обоснованности проведения определенной меры. См.: Lambert-Abdelgawad E. The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002. P. 35.
- ⁵³ Interim Resolution DH (2000) 105, July 24, 2000 (relating to the case of Loizidou v Turkey).
- ⁵⁴ CDDH, Suggestions on solutions in the event of slowness in the execution of judgment, para. 13.
- ⁵⁵ New working methods for supervision of the execution of the Court's judgments (Human Rights meetings), para. 18.
- ⁵⁶ CoM Rules. R. 2(1).
- ⁵⁷ До тех пор, пока Комитет министров Совета Европы не изменит своего решения с целью защитить законные личные или общественные интересы (Ibid. R. 8, 14).
- ⁵⁸ <http://www.coe.int/T/CM>.
- ⁵⁹ Hunt M. State Obligations following a Judgment of the ECHR // European Court of Human Rights: Remedies and Execution of Judgments / Ed. by T. Christou, J. P. Raymond. London: British Institute of International and Comparative Law, 2005. P. 43.
- ⁶⁰ Applying and Supervising the ECHR: Reform of the European human rights system.
- ⁶¹ CoM Rules. R. 5.
- ⁶² Правило № 9 гласит: «а. Комитет министров рассматривает любую информацию, поданную пострадавшей стороной относительно выплаты справедливой компенсации или принятия адекватных мер». Тем не менее новое правило о дружественном урегулировании (г. 15(1)) более широко охватывает этот вопрос: «Комитет министров рассматривает любую информацию, поданную заявителем, относительно выполнения условий мирного урегулирования».
- ⁶³ Например, в выдающемся «системном» решении, вынесенном по делу Бронёвски против Польши 28 сентября 2005 года (дружественное урегулирование), Суд заявил: «...ввиду системного или структурного характера недоработок в самом механизме поиска нарушений предварительных судебных решений, для эффективного функционирования системы основных прав, предусмотренных Конвенцией, и их защиты очевидна необходимость в последовательности действий по исправлению индивидуальных нарушений и нарушений общего характера» (Application 31443/96, Broniowski v. Poland, Judgment of 28 September 2005. Para. 36).
- ⁶⁴ Action Plan, adopted at Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, Warsaw, May 16–17, 2005. CM (2005) 80 final, May 17, 2005. Para. 3.
- ⁶⁵ Lambert-Abdelgawad E. Op. cit. P. 25–26.
- ⁶⁶ Barkhuysen T., van Emmerik M. L. The Execution of Judgments of the ECHR // European Court of Human Rights: Remedies and Execution of Judgments / Ed. by T. Christou, J. P. Raymond. P. 22.
- ⁶⁷ CoM Rules. R. 9(2). См. также: г. 15(2) concerning friendly settlements.
- ⁶⁸ PACE Recommendation 1477 (2000), September 28, 2000.
- ⁶⁹ Opinion on the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission); J. Helgesen, G. Malinverni, F. Matscher, P. van Dijk. Opinion No. 209/2002, CDL-AD (2002) 34, December 18, 2002. Para. 41.
- ⁷⁰ Presentation by Mr Pierre-Henri Imbert // Applying and Supervising the ECHR: Reform of the European human rights system: Proceedings of the high level seminar, Oslo, October 18, 2004. P. 33–43.
- ⁷¹ Opinion on the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights, para. 26.
- ⁷² PACE Recommendation 1477 (2000).
- ⁷³ Составители Разъяснительного доклада к Протоколу № 14 предположили, что со стороны Комитета министров Совета Европы было бы полезным разработать «специальный поря-

док» для того, чтобы уделять первоочередное внимание случаям систематических нарушений (Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, April 7, 2004, para. 16). Также этот вопрос обсуждался Руководящим комитетом по делам человека, который справедливо отметил, что любые подобные преобразования не должны проводиться в ущерб приоритетности дел, касающихся «трагических последствий» для заявителя (см.: Report of the Steering Committee for Human Rights (CDDH), 57th meeting, Strasbourg, April 26–29, 2005. DH-PR (2005) 010, June 3, 2005. Paras. 35–36). The CDDH's concerns are now reflected in the amended Committee of Ministers Rules: CoM Rules. R. 4(2).

⁷⁴ CoM Rules. R. 4.

⁷⁵ См.: Presentation by Mr Pierre-Henri Imbert.

⁷⁶ См., например: *Bates E.* Supervising the Execution of Judgments Delivered by the European Court of Human Rights: The Challenges facing the Committee of Ministers // European Court of Human Rights: Remedies and Execution of Judgments / Ed. by T. Christou, J. P. Raymond. P. 52–55, 66–71.

⁷⁷ The Deputies' meeting of October 8–9, 2002.

⁷⁸ Ministers Deputies' Agenda, CM/Del/OJ/DH (2006) 960, February 23, 2006.

⁷⁹ См., например: Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Para. 16.

⁸⁰ *Greer S.* Protocol 14 and the Future of the European Court of Human Rights // Public Law. 2005. P. 92.

⁸¹ Касательно Соединенного Королевства см. недавний доклад Объединенной комиссии по правам человека: Joint Com-

mittee on Human Rights. Implementation of Strasbourg Judgments: First Progress Report (2005-06 HL 133/HC 954). В нем, в частности, сказано: «Чтобы быть эффективным, международный надзор за соблюдением прав, гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и исполнением решений Европейского Суда по правам человека должен проводиться параллельно с тщательными проверками на государственном уровне» (para. 3).

⁸² Implementation of judgments of the European Court of Human Rights: Introductory Memorandum, para. 2.

⁸³ Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Para. 19.

⁸⁴ Final Activity Report of the CDDH: Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights, CM (2004) 65, April 8, 2004, para. 26.

⁸⁵ См.: Presentation by Mr Pierre-Henri Imbert; Interim Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM (2006) 88, May 10, 2006. Относительно вопроса исполнения решений Группы мудрецов делает простой вывод о том, что Комитет министров Совета Европы «играет важную роль в мониторинге исполнения судебных решений» (para. 12). Она также предполагает, что Комиссар по правам человека может принять на себя координирующую роль над остальными организациями Совета Европы: «Он мог бы информировать их о зарегистрированных Судом нарушениях прав человека, а также об обвинениях, содержащихся в поданных заявлениях... Эти структуры могли бы действовать подобным образом, чтобы решать возникающие проблемы, что предотвратило бы подачу заявлений в дальнейшем» (para. 49).