

## **Какие изменения вносит Протокол 15 в Европейскую Конвенцию о правах человека**

Протокол 15 предусматривает внесение в Европейскую Конвенцию о правах человека (Конвенцию) пяти изменений. Некоторые из этих изменений, о которых говорится ниже, весьма серьезны и неоднозначны. Их принятие обусловлено текущим политическим климатом и разного рода давлением, которое испытывает Европейский Суд по правам человека (Суд).

Протокол 15 был открыт для подписания 24 июня 2013 г. и вступит в силу только через три месяца после подписания и ратификации всеми 47 государствами-участниками. За первую неделю с открытия протокола для подписания он был подписан 20 государствами-участниками Совета Европы.

Протокол стал завершением процесса, начатого на Интерлакенской конференции в феврале 2010 г., за которой последовала конференция на высоком уровне о будущем Суда, прошедшая в Брайтоне в апреле 2012 г. 26 апреля 2013 г. Парламентская ассамблея Совета Европы приняла Заключение № 283 (2013) на проект Протокола 15, который предусматривает пять ключевых поправок к тексту Конвенции:

1. Внесение в Преамбулу Конвенции (ст. 1 проекта Протокола 15) ссылки на принцип «свободы усмотрения» и принцип subsidiarity;
2. Изменение верхнего возрастного лимита для судей Суда (ст. 2 проекта П-15);
3. Отмена права сторон возражать против передачи палатами юрисдикции в отношении дел Большой Палате (ст. 3 проекта П-15);
4. Сокращение срока для подачи жалобы в Суд с шести до четырех месяцев с даты окончательного решения на внутригосударственном уровне (ст. 4 проекта П-15);
5. Изменение критерия приемлемости жалобы на основании «значительности ущерба» согласно ст. 35 Конвенции (ст. 2 проекта П-15).

Каждое из этих изменений более подробно рассматривается ниже:

### **1. Изменение в тексте преамбулы Конвенции**

Начиная с 1958 г. Европейская Комиссия по правам человека<sup>1</sup>, а в дальнейшем Суд, признают, что государственные стороны Конвенции должны располагать определенной степенью дискреции при исполнении некоторых обязательств по Конвенции в пределах своей юрисдикции. Назначение этого принципа, известного как принцип «свободы усмотрения», состоит в признании разнообразия культурных и правовых традиций различных государственных сторон Конвенции. Это понятие неразрывно связано с концепцией subsidiarity системы Конвенции, согласно которой национальные органы несут основную ответственность за обеспечение и защиту прав человека на национальном уровне.

Ст. 1 проекта нового Протокола 15 впервые включает эти давно утвердившиеся принципы в текст Конвенции, в конце Преамбулы, в виде следующего текста:

Подтверждая, что в соответствии с принципом subsidiarity Высокие Договаривающиеся Стороны несут основную ответственность за обеспечение прав и свобод, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, и пользуются при этом свободой усмотрения, надзор в отношении реализации которой осуществляется Европейским Судом по правам человека, созданным на основании данной Конвенции.

<sup>1</sup> *Greece v UK*, № 176/56, доклад ЕК (пленарный) от 26 сентября 1958 г., с. 326

ЕНРАС, совместно с другими НПО, ранее выражал обеспокоенность в связи с этой поправкой - на том основании, что она вводит в текст Конвенции принципы судебной интерпретации, которые более уместно, точно и гибко были бы выражены в правоприменительной практике Суда. Например, принцип свободы усмотрения не применяется вообще в отношении некоторых прав или аспектов прав, защищенных в Конвенции, например права на свободу от пыток и иного жестокого обращения. Кроме того, сейчас, когда в некоторых юрисдикциях Суд и Конвенция подвергаются политическим атакам, вызывает беспокойство решение выделить с целью включения в преамбулу именно принципы свободы усмотрения и субсидиарности без какого-либо упоминания об иных, не менее важных, принципах интерпретации - например о принципе соразмерности или понимании Конвенции как живого инструмента. Более подробно этот вопрос рассматривается в [совместном заявлении НПО от 24 июня 2013 г.](#)

## **2. Изменение верхнего возрастного порога для судей (изменения в ст. 21 и 23 Конвенции)**

Кандидаты в судьи Европейского Суда избираются из списка трех кандидатов, номинированных государствами-участниками. Изменения, внесенные Протоколом 15 в ст. 21 Конвенции, требуют, чтобы кандидаты, выдвинутые для избрания, были моложе 65 лет на дату запроса ПАСЕ такого списка.

Второе изменение относится к сроку полномочий судьи страсбургского суда и отменяет требование, согласно которому этот срок истекает по достижении судьей 70 лет (за счет удаления п. 2 ст. 23 Конвенции в ее нынешней редакции).

Обе эти поправки направлены на то, чтобы дать избранным судьям возможность отработать полный девятилетний срок полномочий, что будет способствовать стабильности состава Суда. Высказывались мнения, что возрастной порог в 70 лет, применявшийся в соответствии с п. 2 ст. 23 Конвенции, препятствовал некоторым опытным судьям отработать полный срок полномочий<sup>2</sup>, а в связи с тем, что судьи больше не могут занимать свою должность более одного срока, было решено, что возрастной предел утратил свою прежнюю значимость.

Однако эта поправка не будет иметь обратной силы, и существующий в настоящее время возрастной порог для судей останется в силе для тех судей, чьи имена внесены в списки кандидатов, направленные до вступления Протокола 15 в силу<sup>3</sup>. В практическом отношении это означает, например, что недавно избранный британский судья Пол Махони будет обязан уйти в отставку в 2016 г.

## **3. Для передачи юрисдикции палат Большой Палате больше не требуется согласие сторон (изменение в ст. 30)**

Ст. 30 Конвенции предусматривает, что при соблюдении определенных критериев палата может отказаться от своей юрисдикции в отношении любого рассматриваемого ею дела в пользу Большой Палаты. Эти критерии таковы: либо в деле должен подниматься серьезный вопрос, влияющий на толкование Конвенции и Протоколов, либо разрешение вопроса, стоящего перед палатой, может привести к результату, не согласующемуся с решением, ранее вынесенным Судом.

Протокол 15 лишает стороны права возражать против передачи палатой своей юрисдикции и направлен на ускорение рассмотрения Судом дел, поднимающих серьезные вопросы, касающиеся интерпретации Конвенции и Протоколов, или возможного отступления от существующего прецедентного права. В таких делах, как ожидается, палата будет консультироваться со сторонами об их намерениях, и для нее будет предпочтительнее максимально сузить рамки дела, в том числе признав неприемлемыми соответствующие его элементы до передачи юрисдикции<sup>4</sup>.

Эта поправка не будет применяться к делам, в которых одна из сторон уже высказалась против предложения палаты о передаче юрисдикции в пользу Большой Палаты до вступления Протокола в силу<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> См. Пояснительный доклад к проекту Протокола 15, п. 12 по адресу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/Prot15ECHR.htm>

<sup>3</sup> См. п. 1 ст. 8 проекта Протокола 15 по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/Prot15ECHR.htm>

<sup>4</sup> См. Пояснительный доклад к проекту Протокола 15, пп. 17-19 по адресу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/Prot15ECHR.htm>

<sup>5</sup> См. п. 2 ст. 8 проекта Протокола 15 по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/Prot15ECHR.htm>

#### **4. Срок для обращения с жалобами (изменения в п. 1 ст. 35)**

Эта поправка приведет к сокращению срока для подачи жалобы в Суд с шести до четырех месяцев с даты вынесения окончательного решения национальным органом.

Внесенные данной поправкой изменения не имеют обратной силы и не будут применяться к жалобам, где окончательное решение по смыслу ст. 35 п. 1 Конвенции было принято до вступления данного изменения в силу.

Совместно с другими НПО ЕНРАС выразил сожаление в связи с решением государств-участников о сокращении срока обращения в Суд с индивидуальными жалобами. Весьма вероятно, что сокращенный срок для обращения в Суд окажет несоразмерное воздействие на заявителей, проживающих в тех юрисдикциях, где допускаются наиболее серьезные нарушения прав человека. Например, некоторые заявители могут столкнуться с трудностями в поисках адекватного юридического представителя (из-за нехватки юристов, имеющих опыт работы с ЕКПЧ или из-за атмосферы страха и запугивания). Другие могут оказаться в невыгодном положении из-за географической отдаленности, а также финансовых или технологических ограничений. Более подробно этот вопрос рассматривается в [совместном заявлении НПО от 24 июня 2013 г.](#)

#### **5. Критерии приемлемости: серьезность ущерба (изменения в п. 3 ст. 35).**

В действующей редакции ст. 35(3)(b) предусматривает объявление Судом неприемлемыми любых индивидуальных жалоб, направленных в соответствии со ст. 34, если он сочтет, что заявитель не понес значительного ущерба, если только а) принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу и б) при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении никакого дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

Протокол 15 исключает второе условие теста по ст. 35, изложенного выше, а именно «при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении никакого дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом». В практическом смысле это означает, что применение критерии «значительности ущерба» будет ограничено только первым требованием - «соблюдения прав человека».

ЕНРАС и другие НПО сожалеют об устранении этой гарантии, направленной на предотвращение отказа в правосудии, однако надеются, что оставшийся критерий для принятия решения о приемлемости будет применяться таким образом, чтобы не допустить отказа в правосудии ни одному заявителю.