

**СОВМЕСТНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ ПРАВООЩИТНЫХ НПО И ЮРИСТОВ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩИХ ИНТЕРЕСЫ
РОССИЙСКИХ ЗАЯВИТЕЛЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ, ПО ПОВОДУ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО РЕФОРМЕ ЕВРОПЕЙСКОГО
СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

1. Мы, нижеподписавшиеся организации и представители российского правозащитного сообщества, ведущие дела заявителей в Европейском суде по правам человека, приветствуем усилия государств-членов Совета Европы и Комитета министров, направленные на обеспечение в долгосрочной перспективе эффективности правозащитной системы в рамках Европейской конвенции.
2. Мы подчеркиваем, что для многих российских граждан обращение в Европейский суд по правам человека служило и продолжает служить незаменимой возможностью восстановить справедливость при нарушениях таких базовых прав, предусмотренных Конвенцией, как право на жизнь, запрет пыток и жестокого обращения и право на свободу и личную неприкосновенность.
3. Мы также напоминаем, что Россия является одной из стран, из которых на рассмотрение Суда поступает большинство дел. В то же время многие обращения из России по своему содержанию являются повторяющимися¹, а их причиной служат недостатки государственных правовых механизмов, которые не получили должного рассмотрения на национальном уровне.
4. Ситуация в России, как и в других государствах-членах, откуда также поступают повторяющиеся жалобы, свидетельствует о том, что общая эффективность системы Европейской конвенции зависит прежде всего от имплементации стандартов Конвенции и исполнения постановлений Суда органами власти на национальном уровне.
5. Мы призываем государства - члены Комитета министров с осторожностью отнестись к тем предложениям по реформированию, которые могут неблагоприятно повлиять на право подачи индивидуальной жалобы. Мы также призываем участников процесса реформирования сфокусироваться на изучении тех предложенных мер, которые направлены на повышение эффективности исполнения постановлений Суда.

1. Меры по обеспечению исполнения постановлений Суда

6. Мы приветствуем сделанный в проекте Брайтонской декларации² акцент на ответственности, которая лежит на государствах-членах, по обеспечению гарантированных Конвенцией прав и свобод. Мы также призываем Совет Европы активнее поддерживать действия по имплементации Конвенции на национальном уровне и по исполнению постановлений Суда.
7. Одновременно мы убеждены, что эффективный надзор за исполнением постановлений Суда требует усиленного мониторинга конкретных шагов, предпринимаемых государствами-членами в этом отношении. Признавая влияние изменений, введенных Протоколом № 14 в этой сфере, а также значительные усилия, предпринятые Комитетом министров в отношении его методов работы, мы считаем, что существующие надзорные механизмы требуют дальнейшего укрепления. В связи с этим мы отмечаем, что повестка³ Комитета министров продолжает быстро расширяться в значительной степени из-за медленного или неэффективного исполнения постановлений Суда на национальном уровне.
8. По этой причине мы предлагаем участникам Конференции высокого уровня рассмотреть следующие меры по укреплению существующих контрольных полномочий Комитета министров:
 - Создание дополнительного независимого надзорного органа, который будет осуществлять мониторинг исполнения постановлений Суда государствами-членами по определенным делам, в дополнение к надзору, осуществляемому Комитетом

¹ Данный термин используется в контексте реформы ЕСПЧ для обозначения однотипных по содержанию жалоб, причины которых кроются в неразрешенных системных проблемах в государствах-членах. (Прим. переводчика)

² Проект декларации о реформе ЕСПЧ, подготовленный Великобританией, которая в настоящее время председательствует в Комитете Министров. Проект будет обсуждаться на Конференции «О будущем Европейского суда по правам человека», которая пройдет в апреле 2012 года в г. Брайтон (Великобритания). (Прим. переводчика)

³ Под повесткой в данном случае понимаются постановления Суда, исполнение которых находится на контроле Комитета Министров. (Прим. переводчика)

министров, а также предоставлять дополнительные операционные возможности Департаменту по исполнению постановлений;

- Оптимизация механизма, предусмотренного статьей 46 (4) Конвенции;
- Введение возможности применять санкции за неисполнение постановления Суда или отказ от сотрудничества с надзорным органом.

А. Дополнение возможностей Комитета министров путем создания независимого надзорного органа и расширение возможностей Департамента по исполнению решений

9. Признавая фундаментальную роль Комитета министров в мониторинге исполнения постановлений Суда, мы убеждены, что надзорные мощности Комитета были бы усилены, если бы он мог в определенных случаях обращаться за оценкой эффективности действий государства-члена в рамках исполнения постановления к независимому консультативному органу, состоящему из экспертов в области права, политики и иных релевантных сфер. Эксперты могли бы назначаться Парламентской Ассамблеей из списка кандидатов, предложенных государствами-членами, но эксперты действовали бы в индивидуальном качестве при рассмотрении вопросов исполнения постановлений государством-членом. Дела могли бы передаваться в этот орган через Департамент по исполнению постановлений или по рекомендации Комитета министров, ПАСЕ или иных органов Совета Европы. Мы убеждены, что такой орган может быть особенно полезен для анализа и оценки полноты исполнения тех постановлений, которые требуют проведения всесторонних правовых или политических реформ на национальном уровне или затрагивают особо чувствительные социальные или политические вопросы. Мы призываем участников Конференции рассмотреть возможность создания такого органа и обсудить сферу его компетенции, полномочия и порядок их осуществления.
10. Кроме того, мы призываем участников Конференции принять необходимые меры по развитию Департамента по исполнению постановлений, в частности, путем дополнения его штата сотрудниками, обладающими необходимой экспертизой и знанием национальных правовых систем тех государств-членов, на долю которых приходится наибольшее число дел, находящихся в повестке Комитета министров.

В. Оптимизация надзорного механизма, предусмотренного статьей 46(4) Европейской Конвенции по правам человека

11. Согласно статье 46(4) Конвенции в редакции Протокола № 14, дело может быть передано на рассмотрение Суда большинством в две трети голосов Комитета министров в целях получения разъяснения о том, имело ли место неисполнение постановления Суда государством-членом. Мы убеждены, что обращение к этому механизму должно быть ограничено случаями особенно вопиющего неисполнения постановлений государством-членом. Одновременно, мы выражаем обеспокоенность тем фактом, что спустя почти два года после вступления в силу Протокола 14 применимость и способ действия этого механизма остаются неясными. Более того, представляется крайне маловероятным, что большинство в две трети, необходимое для возврата дела в Суд, может быть когда-либо достигнуто на практике, что сводит к нулю возможности этого механизма по реагированию на особенно сложные или запущенные случаи неисполнения.
12. Для того чтобы сделать процедуру статьи 46(4) работающей на практике, мы призываем Комитет сформулировать и опубликовать руководящие принципы в отношении данной процедуры. Для того чтобы сделать механизм осуществимым на практике, мы также рекомендуем упростить процесс для инициирования процедуры и предусмотреть возможность направить дело в Суд решением простого большинства членов Комитета или наделить правом принимать такое решение предложенный выше независимый надзорный орган.

С. Введение санкций за неисполнение постановлений Суда или препятствование надзорным процедурам

13. Одно из обсуждаемых в настоящий момент предложений по реформированию затрагивает наложение санкций на государства-члены, не исполняющие постановления Суда, которые были вынесены по повторяющимся делам. Мы призываем членов Конференции более подробно проработать потенциал введения таких санкций.

14. С нашей точки зрения, применение санкций может быть уместно в случае, если Европейский Суд выявит неисполнение постановления в рамках процедуры по статье 46(4), или в контексте пилотного постановления, в котором Суд мог бы определять финансовые санкции, налагаемые в случае неисполнения постановления государством в установленный срок.
15. Отмечая недавние изменения в надзорной системе Комитета министров, введенные в действие после Интерлакенской конференции⁴, мы также предлагаем участникам Конференции рассмотреть возможность ввести в качестве дополнительной меры санкции за препятствование Комитету в осуществлении его надзорных функций путем, например, непредставления планов действий, отчетов и иной информации, необходимой Комитету для оценки хода исполнения государством постановлений Суда.

2. Меры, касающиеся доступа к Суду

16. Ряд выдвинутых предложений в контексте процесса реформирования потенциально может существенно ограничить право на обращение с индивидуальной жалобой в Суд. В частности, к таким предложениям относятся: обязательное юридическое представительство заявителей в Суде, введение пошлин для заявителей, наложение санкций на заявителей, которые неоднократно подают явно неприемлемые жалобы, и сокращение срока для обращения в Суд, предусмотренного статьей 35(1) Конвенции.
17. В целом мы утверждаем, что обсуждение (не говоря уже о принятии) указанных предложений имеет смысл исключительно при наличии убедительных доказательств того, что их принятие приведет к сокращению количества дел в производстве Суда⁵. Такие доказательства могут быть получены в результате всестороннего анализа затрат и выгод от предлагаемых мер, который, насколько нам известно, пока не проводился. На данном этапе мы излагаем свои опасения и позицию в отношении некоторых из предлагаемых мер.
18. *Введение пошлин* вызывает особенное беспокойство из-за потенциально дискриминационного воздействия этой меры, о чем есть разъяснения в *Итоговом отчете Руководящего комитета по правам человека*⁶. Например, в России некоторые из предложенных вариантов, такие как уплата пошлины через Интернет, на практике окажутся невозможными для большого числа людей, проживающих в удаленных районах страны. Поэтому мы призываем экспертов Комитета министров к дальнейшему изучению вопроса о способах уплаты пошлин. Также мы советуем экспертам внимательно отнестись к вопросу о том, не приведет ли введение системы пошлин к значительному повышению административной нагрузки на Суд, которое перевесит потенциальный положительный эффект от данной меры.
19. В отношении *срока обращения в Суд, предусмотренного статьей 35(1) Конвенции*, мы предвидим, что его сокращение, скорее всего, приведет к снижению качества подаваемых в Суд жалоб. Мы также выступаем против сокращения срока до периода меньше, чем в четыре месяца, поскольку соблюдение меньшего срока может быть нереалистичным на практике. В России, например, представители заявителей могут несколько месяцев ждать получения копий решений суда. В то же время мы приветствуем намерение Суда более строго относиться к соблюдению формальных требований к подаче жалоб в Суд, например, упразднить практику предварительных писем. В интересах прозрачности и обеспечения соблюдения формальных требований мы призываем Суд опубликовать Проект «Правило 47» и любую иную релевантную в этом отношении информацию как можно скорее.
20. Мы возражаем против введения требования *обязательного юридического представительства* в Суде. Принятие данного предложения сделает доступ к Суду затруднительным для многих заявителей (в особенности заявителей с ограниченными

⁴ По итогам Конференции «О будущем Европейского суда по правам человека», прошедшей в швейцарском Интерлакене в феврале 2010 года, в процедуры надзора Комитета министров были внесены ряд изменений. В частности, была введена так называемая система «двухединого надзора». Она подразумевает, что для некоторых типов дел предусматривается приоритетный порядок надзора за исполнением и более активное взаимодействие между Комитетом министров и государством, исполняющим постановление. Надзор за исполнением остальных дел будет производиться по правилам стандартной процедуры. (Прим. переводчика)

⁵ Речь идет о сокращении очереди дел, поступивших на рассмотрение в Суд, и, соответственно, о сокращении времени на рассмотрение поступивших в Суд дел. (Прим. переводчика)

⁶ Приложение I к Итоговому отчету Руководящего комитета по правам человека CDDH(2012)R74 о мерах, которые требуют внесения изменений в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, утвержденному Комитетом на 74-м заседании, 7-10 февраля 2012 г., сс. 28-29.

средствами). Более того, маловероятно, что это приведет к повышению качества подаваемых в Суд жалоб. Как подчеркнули эксперты, «статистика Суда [...] не подтверждает предположение о том, что жалобы, поданные с помощью юридических представителей, реже приводят к решениям о явной неприемлемости, чем те, которые поданы заявителями самостоятельно»⁷. Отмечая, что сам Суд не поддерживает введение обязательного юридического представительства, мы выступаем целиком и полностью в поддержку позиции Суда в этом отношении.

3. Меры, касающиеся реформирования процедур Суда

21. Ряд предложений направлен на изменение процедур Суда с тем, чтобы предоставить ему возможность более эффективно и быстро рассматривать дела, уже находящиеся в его производстве, а также вновь поступающие жалобы. Такие предложения включают, в частности, введение нового механизма фильтрации, введение «закатной» нормы⁸ и наделение Суда правом решать, какие дела он будет рассматривать.
22. Мы решительно возражаем против введения «закатной» нормы и против *дискреции Суда в отношении рассмотрения дел*. Эти предложения радикально меняют архитектуру системы Конвенции и посягают на право обращения с индивидуальной жалобой, которое, по общему мнению, является ее краеугольным камнем⁹.
23. В проекте Брайтонской декларации содержится предложение дополнить текст Конвенции принципами *субсидиарности и свободы усмотрения*. Такое изменение Конвенции не представляется нам необходимым. Вышеупомянутые принципы подробно разработаны в практике Суда, и задача их дальнейшей эволюции и интерпретации должна оставаться исключительно в его компетенции, вне зависимости от того, кодифицированы ли они в тексте Конвенции. Любая попытка со стороны государств-членов придать этим принципам иной смысл является недопустимым вмешательством в независимость Суда.
24. В отношении *введения нового механизма фильтрации* мы приветствуем изменения в структуре и методах работы Суда, имевшие место после вступления в силу Протокола 14. Данные изменения уже привели к ощутимому прогрессу и увеличили скорость разрешения неприемлемых жалоб. В этом отношении мы поддерживаем предложение о передаче компетенции по рассмотрению и разрешению явно неприемлемых дел опытным юристам Секретариата / несудебным докладчикам, как это изложено экспертами Комитета министров¹⁰. Однако введение этой меры должно сопровождаться повышением прозрачности деятельности Секретариата. В частности, мы рекомендуем опубликовать следующую информацию о работе Секретариата: критерии отбора юристов Секретариата; иерархическая организация Секретариата; существующие системы супервизии и контроля качества; существующие механизмы обеспечения независимости и беспристрастности юристов Секретариата.
25. Кроме того, мы рекомендуем, чтобы стандартное письмо, используемое для информирования заявителей о неприемлемости их жалобы, включало ссылку на конкретный критерий приемлемости, на основании которого жалоба была отклонена. Такая практика обеспечит понимание заявителями критериев приемлемости, а также повысит прозрачность деятельности Суда и при этом не потребует со стороны Суда значительных дополнительных временных затрат или ресурсов.

⁷ «Комментарий об обязательном правовом представительстве заявителей» DH-GDR(2011)026, Европейский суд по правам человека (док. 3709276), 21 октября 2011 г., цитируемый в Приложении I к Итоговому отчету Руководящего комитета по правам человека CDDH(2012)R74 о мерах, которые требуют внесения изменений в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, утвержденному Комитетом на 74-м заседании, 7-10 февраля 2012 г., с. 32.

⁸ Нормы, в соответствии с которыми жалобы, ожидавшие рассмотрения Суда дольше определенного срока, будут автоматически отклоняться.

⁹ Параграф A1 Плана действий, принятого 19 февраля 2010 г. в Интерлакене, Швейцария, в рамках Министерской конференции высокого уровня о будущем Европейского суда по правам человека.

¹⁰ Приложение I к Итоговому отчету Руководящего комитета по правам человека CDDH(2012)R74 о мерах, которые требуют внесения изменений в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, утвержденному Комитетом на 74-м заседании, 7-10 февраля 2012 г., с. 48.

26. Другим и потенциально даже более важным вопросом, стоящим перед Судом, является *большое количество жалоб по повторяющимся делам*, которые возникают из-за системных проблем в некоторых государствах-членах. В этом отношении мы рекомендуем, чтобы Суд более активно использовал процедуру вынесения пилотных постановлений. Кроме того, мы полагаем, что Суд должен чаще прибегать к совместному рассмотрению большого количества схожих жалоб, поданных в отношении одного и того же государства-члена, как к эффективному способу более быстрого рассмотрения повторяющихся дел.

СПб ОО "Гражданский контроль"

Институт прав человека, Елена Рябнина, представитель заявителей в ЕСПЧ

Коми правозащитной комиссия "Мемориал", Игорь Сажин, председатель правления

Комитет против пыток, Ольга Садовская, заместитель председателя, представитель заявителей в ЕСПЧ

Организация правовой помощи «Астрейя», Ванесса Коган, исполнительный директор

Пермский региональный правозащитный центр

Правовая инициатива по России, Ванесса Коган, исполнительный директор

Правозащитный центр "Мемориал", Татьяна Касаткина, исполнительный директор

Фонд "Общественный вердикт", Наталья Таубина, директор

Центр защиты прав СМИ, Галина Арапова, директор, старший юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Центр содействия международной защиты, Каринна Москаленко

Центр развития демократии и прав человека, Юрий Джигладзе, президент

АНО "Юристы за конституционные права и свободы" (ЮРИКС), Анита Соболева, адвокат, главный юрист-консультант по научной и образовательной деятельности ЮРИКС

Мария Воскобитова, юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Сергей Голубок, адвокат, представитель заявителей в ЕСПЧ

Элеонора Давидян, представитель заявителей в ЕСПЧ

Захар Жуланов, юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Кирилл Коротеев, юрист, представитель заявителей в ЕСПЧ

Александр Косс, адвокат, представитель заявителей в ЕСПЧ

Наташа Кравчук, к.ю.н, доцент, Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"

Эрнест Мезак, представитель заявителей в ЕСПЧ

Анна Ставицкая, адвокат, представитель заявителей в ЕСПЧ

Мария Сучкова, Threefold Legal Advisors, партнер

Ольга Шепелева, юрист-эксперт, представитель заявителей в ЕСПЧ