



4 октября 2012 г.

Совместные замечания НПО о разработке разработке Протоколов 15 и 16 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод

«Международная амнистия», Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека (ХФПЧ), «Хьюман Райтс Вотч», Интерайтс, Международная комиссия юристов (ICJ), JUSTICE, Правовая инициатива «Открытое общество» и «Реддресс» отмечают продолжающееся обсуждение процесса составления Протоколов 15 и 16 (П15 и П16) к Европейской Конвенции о защите прав человека, и хотели бы представить в связи с этим следующие замечания.

А.- Проект Протокола 15 к Европейской Конвенции о правах человека¹

1.- Указание в Преамбуле на принципы свободы усмотрения и subsidiarity

Мы по-прежнему обеспокоены тем, что, решив включить судебные принципы интерпретации в текст Преамбулы Конвенции, в настоящем предложении выделяются свобода усмотрения и принцип subsidiarity, без упоминания других, не менее важных принципов интерпретации, применяемых Судом². Тем не менее, мы удовлетворены тем, что в текущем проекте ст. 1 П15

¹ Замечания основаны на предложении, содержащемся в документе рабочей группы GT-GDR-B (2012) R1 Addendum.

² К этим принципам относятся: принцип соразмерности, доктрина о Конвенции как «живом инструменте» и принцип динамической и эволюционирующей интерпретации; принцип, согласно которому права

упоминается о надзорных полномочиях Суда и в соответствии с Брайтонскими договоренностями³ разъясняется, что Суд по-прежнему остается единственным институтом, имеющим полномочия определять, развивать и применять инструменты судебной интерпретации, такие как принцип свободы усмотрения. Суд применяет эту концепцию с целью применения конкретных стандартов Конвенции к сложным обстоятельствам, которые попадают к нему на рассмотрение, и недвусмысленное признание и сохранение судебного характера этой роли имеет основополагающее значение.

Ввиду вышесказанного:

- В соответствии с основополагающим принципом, согласно которым определение параметров субсидиарности и доктрины свободы усмотрения является одной из функций судебной интерпретации, мы призываем государственные стороны к тому, чтобы в Преамбуле Суд явным образом признавался единственным институтом, наделенным полномочиями определять, развивать и применять такие толковательные инструменты.
- Преамбула должна ограничиваться утверждением об обязательстве защиты прав по Конвенции в соответствии с принципами судебной интерпретации, такими как принципы субсидиарности и свободы усмотрения, где это уместно.
- Перечень принципов судебной интерпретации всегда должен носить иллюстративный, а не исчерпывающий характер.
- Суд обязан выносить беспристрастные решения по любым вопросам, находящимся в его рассмотрении. Поэтому необходимо, чтобы любой пояснительный меморандум к поправкам в Конвенцию отражал практику Суда в отношении этих принципов, а не собственную интерпретацию или политические заявления государственных сторон.

2.- Сокращение срока для обращения в Суд

Мы в очередной раз выступаем против сокращения шестимесячного срока для обращения с жалобой в Суд, поскольку это предложение было внесено в отсутствие достаточного времени на осмысление его потенциального воздействия на заявителей, на качество жалоб по существу и на эффективность работы Суда.

Во многих юрисдикциях срок обращения в Суд имеет решающее значение, в частности там, где заявителей либо вообще не уведомляют о вступивших в силу решениях национальных инстанций, либо делают это с длительной задержкой. Сокращение срока для подачи жалоб нанесет особый ущерб именно в таких случаях. Кроме того, потенциальным заявителям должен быть предоставлен достаточный срок для подготовки жалобы в Суд, в том числе для поиска необходимой юридической помощи и консультаций. Сокращение срока, доступного жертвам для подачи жалобы, с шести до четырех месяцев содержит в себе большой риск исключения заявителей, проживающих в географически отдаленных районах, не имеющих доступа к коммуникационным технологиям (таким как интернет), лиц со сложными делами или юристов, имеющих недостаточный опыт подготовки или подачи жалоб в Суд, а также лиц с ограниченным доступом к услугам достаточно квалифицированных юристов.

Ввиду вышесказанного:

должны носить практический и эффективный характер, а не теоретический и иллюзорный; и принцип, согласно которому недопустимо нарушение самой сущности какого-либо из прав.

³ См. п. 12(b) Брайтонской декларации, в котором подтверждается, что принцип субсидиарности и концепция свободы усмотрения следует понимать в пределах, установленных правоприменительной практикой Суда.

- Мы призываем государственные стороны обеспечить, чтобы сокращение срока до четырех месяцев в обязательном порядке сопровождалось надлежащими гарантиями, позволяющими в максимально возможной мере уменьшить отрицательное воздействие на способность заявителя обратиться в Суд. В частности, такое сокращение должно сопровождаться принятием конкретных положений, позволяющих руководствоваться судебной дискрецией в делах, где сокращение срока может привести к несправедливости или где будет несоразмерно ограничено или в основе своей подорвано право на индивидуальную жалобу.
- Мы призываем государственные стороны сохранить нынешний текст проекта ст. 8(4) П15, отложив вступление в силу этой поправки на год после вступления в силу Протокола и включив меры против ее ретроспективного применения. Кроме того, в этом положении должно указываться, что поправка не будет применяться к делам, в которых национальные средства защиты были исчерпаны до ее вступления в силу.

3.- Отказ от юрисдикции и передача дел в Большую Палату

Мы горячо поддерживаем текущий текст проекта ст. 4 П15, в котором устраняется право сторон выступать с возражениями в случаях, когда Палата желает отказаться от юрисдикции в пользу Большой Палаты.

В.- Проект Протокола 16 к Европейской Конвенции о правах человека⁴

1.- Неразрешенные вопросы, поднятые на первом заседании рабочей группы GT-GDR-B

Мы согласны с Судом в том, что в случаях вынесения им консультативного мнения право на индивидуальную жалобу ограничиваться не должно⁵. Чрезвычайно важно, чтобы за заявителем всегда сохранялось право на подачу дела в Суд в соответствии со ст. 34 ЕКПЧ.

Несмотря на то, что текущий текст проекта ст. 1(7) П16 оставляет за Судом определенную свободу в обращении с последующей индивидуальной жалобой, это положение носит слишком ограничительный характер и представляется нам ненужным. Действующие критерии приемлемости, содержащиеся в Конвенции, вполне достаточны. В частности, способность отклонять явно необоснованные жалобы (в соответствии со ст. 35(3)(а) ЕКПЧ) позволить Суду объявить жалобу или ее часть неприемлемой в тех случаях, когда национальный судебный орган ясно применил консультативное мнение и где в результате применения такого заключения устраняются основания жалобы полностью или в части. В отношении этого последнего требования важно подчеркнуть, что иногда консультативное мнение касается лишь некоторых из вопросов, поднимаемых в жалобе.

Важно отметить, что сохранение права на индивидуальную жалобу в соответствии со ст. 34 ЕКПЧ не зависит от вопросов, относящихся к воздействию консультативного заключения на национальные органы власти и другие государственные стороны. Какое бы решение ни было принято в отношении обязывающего характера консультативных заключений, чрезвычайно важно, чтобы Суду всегда предоставлялась возможность исследования жалобы по существу, с учетом критериев приемлемости, уже содержащихся в ЕКПЧ.

В отношении влияния консультативных заключений мы полагаем, что они должны обладать обязательной силой для запрашивающего их судебного органа, и в более широкой перспективе – для органов государственной власти соответствующей Высокой договаривающейся стороны. Важный аспект, находящийся в соответствии с назначением консультативных заключений по серьезным вопросам, относящимся к применению Конвенции, состоит в том, чтобы

⁴ Замечания основаны на документе, представленном на первом заседании рабочей группы GT-GDR-B Нидерландами и Норвегией (Документ GT-GDR-B (2012) 005)/

⁵ Аналитический документ Суда о предложениях о расширении его консультативных полномочий, Документ № 3853038, п. 45.

авторитетное толкование Конвенции, данное Судом, применялось всеми государственными сторонами.

2.- Другие проблемы, содержащиеся в текущем проекте Протокола 16

В отношении институтов, которые получают право обращаться с запросом о консультативном заключении, мы отмечаем обсуждение в рабочей группе GT-GRD-B, в ходе которого было «достигнуто согласие о том, что от каждого государства потребуются определить ограниченное число национальных судебных инстанций после присоединения к Протоколу и с учетом определенных ограничений»⁶. При определении судебных органов, которые смогут обращаться с запросом о консультативном заключении, мы хотели бы поддержать предписание, согласно которому государственные стороны должны включить в этот перечень те национальные суды, в отношении решений которых национальное законодательство не предусматривает судебных средств защиты. В этом отношении было бы важно включить национальные суды, которые выносят окончательные решения, которые, однако, не обязательно считаются удовлетворяющими принципу исчерпания внутригосударственных средств защиты.

Что касается дел, в отношении которых может запрашиваться консультативное заключение, мы поддерживаем подход, опирающийся на ст. 43(2) Конвенции, поскольку он позволит Суду заняться делами, которые имеют существенное воздействие на применение Конвенции.

Признавая необходимость приведения Судом оснований для отказа в вынесении консультативного заключения, мы, тем не менее, поддерживаем мнение, что Суду должна быть предоставлена право такого отказа. Подобная гибкость необходима, чтобы позволить Суду принимать во внимание все значимые факторы, в том числе необходимость надлежащим образом сохранить право на индивидуальное обращение в Суд.

В соответствии с предусмотренным в ст. 36(2) Конвенции мы поддерживаем предложение о наделении Суда возможностью принимать к рассмотрению замечания третьих сторон. С учетом потенциального воздействия консультативного заключения на толкование и применение Конвенции, возможность обращения с замечаниями не должна зависеть от того, участвовали ли эти стороны ранее в разбирательстве на внутригосударственном уровне. Что касается замечаний третьих сторон, направляемых сторонами в национальном разбирательстве, мы обеспокоены предложением о наделении правом вступать в дело только соответствующее государство, при том, что принятие к рассмотрению других замечаний оставляется на усмотрение Суда. Мы полагаем, что это предложение может привести к неравенству в тех случаях, где государство является одной из сторон в национальном разбирательстве. По нашему мнению, в самом тексте Протокола следует разъяснить, что правом на подачу замечаний обладают все стороны национального разбирательства. Что касается потенциальных заявителей, то им должна предоставляться юридическая помощь в связи с ведением дела в Суде.

Наконец, во избежание задержек в национальном разбирательстве, наносящих ущерб делу, мы поддерживаем включение в текст Протокола 16 четких и строгих временных рамок для обращения с запросами и принятия консультативных замечаний.

⁶ Рабочая группа «В» по реформе Суда, 1-е заседание, GT-GDR-B (2012) R1, paragraph 6(i).