

К вопросу о реформе Европейского Суда по правам человека

Филип Лич,

профессор прав человека (Лондонский университет Метрополитан),

директор Европейского центра защиты прав человека (EHRAC)

Статья написана накануне Интерлакенской конференции, на которой представители государств и должностные лица Совета Европы подтвердят свою приверженность правам человека и обсудят будущее Европейского Суда по правам человека. Автор предлагает глубокую проницательную оценку некоторых предложений, направленных на решение проблем, стоящих перед Страсбургским Судом, и критикует процесс, в рамках которого эти предложения были выдвинуты. В статье рассматриваются две основные проблемы, стоящие перед Судом; во-первых, как справиться с огромным числом поступающих жалоб, при том, что около 90% из них - неприемлемы; и, во-вторых, как быть с тем, что большинство постановлений, устанавливающих нарушение, выносятся по так называемым «делам-клонам». Автор предлагает прагматические соображения, основанные на принципе приоритизации, необходимости санкций за неисполнение и соблюдения принципов прозрачности и справедливости при отборе дел Судом. Кроме того, в статье рассматривается возможная роль консультативных заключений, а также необходимость расширения юрисдикции Страсбургского суда с целью обеспечить надлежащее исполнение его решений на национальном уровне. Автор делает вывод, что в своем нынешнем виде система предаёт граждан европейских стран, чьи права нарушаются, и призывает участников Интерлакенской конференции найти политическую волю для реформ, способных принести существенные изменения.

В очередной раз государства и должностные лица Совета Европы предпримут попытку разрешить кризис Европейского Суда по правам человека – на этот раз они соберутся в феврале следующего (2010 – Прим. ред.) года в швейцарском Интерлаkene. Председатель Суда, Жан-Поль Коста справедливо ожидает много от этой конференции: она должна «подтвердить приверженность государств защите прав человека в Европе», «создать задел на будущее и сформировать дорожную карту эволюции Европейского Суда»¹. Он хочет, чтобы необходимые изменения были введены к 2019 г. Особо подчеркивается, что 47 государствам-участникам Конвенции необходимо сделать значительно больше на национальном уровне для обеспечения соответствия Европейской Конвенции по правам человека.

История развития Суда в течение прошедших 50 лет была в основном удачна: его нормативные стандарты были расширены; число государств-участников выросло почти в пять

¹ См. «Меморандум Председателя Европейского Суда по правам человека государствам с целью подготовки Интерлакенской Конференции» (3 июля 2009 года), http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/2170AAEC-85B7-4D30-A3E7-D76E8BF25C24/2792/03072009_Memo_Interlaken_anglais.pdf [посещено 31 октября 2001 года]

раз; его постановления привели к многочисленным изменениям в законодательстве и практике на национальном уровне. Вместе с тем в последнее время эта история была связана со значительными задержками в отправлении правосудия - Суд безуспешно пытается совладать со значительным числом дел, поданных на его рассмотрение, в основном потому, что европейские государства не в состоянии справиться с широкомасштабными, повсеместными или системными нарушениями прав человека. Хорошо известны недавние проблемы Суда и усилия по их преодолению в течение последних 15 лет. К октябрю 2009 г. количество дел, находящихся на рассмотрении Суда, достигло 114550. Такому наплыву дел сопутствует непрекращающееся излияние докладов (Оценочной группы², лорда Вульфа³, Группы мудрецов⁴ и Суда⁵), деклараций, рекомендаций и резолюций (Комитета министров) и даже пары Протоколов. Более того, Интерлакенская конференция будет не первой нацеленной на реформу конференцией, проведенной под эгидой Совета Европы; ранее подобные мероприятия проходили в Риме, Сан-Марино, Стокгольме, а позднее в Варшаве, Мадриде и Бледе. Эта деятельность, без сомнения, привела к некоторым важным реформам, однако этого было явно недостаточно ни для того, чтобы остановить прилив дел, затопивших Суд, ни для того, чтобы создать жизнеспособный Суд, способный справиться с нарушениями прав человека на европейском континенте в течение следующих пятидесяти лет.

Если участники Интерлакена намерены, образно говоря, заскочить в последний поезд и использовать возможность обновить Европейский Суд, то необходимо предпринять все возможное, чтобы последствия возможной неудачи не расхлебывали будущие жертвы нарушений прав человека в Европе. В этой статье я бы хотел самонадеянно высказать свое мнение относительно различных предложений, надеясь таким образом внести свой вклад в дискуссию.

Однако начать я хотел бы с нескольких слов о процедуре. Во-первых, важно задаться вопросом, является ли модель одноразовой конференции с малым числом выступающих, читающих речи по заранее определенным темам, лишь с минимальным временем для дискуссии среди других участников наиболее продуктивным способом обсуждения реформы. Я убежден, что гораздо лучше дать возможность обсуждения и проработки определенных идей и предложений в малых группах, если потребуется, в течение определенного периода времени. Во-вторых, существенным недостатком обсуждения реформы в настоящее время является отсутствие осмысленного в нем участия «пользователей» системы Суда: самих заявителей или их представителей. Судя по всему, правительства не в восторге от идеи настоящего участия гражданского общества в обсуждении реформ. Недостаточно позволить горстке неправительственных организаций (НПО) присутствовать на межправительственных встречах в качестве наблюдателей или даже организовывать семинары, рассчитанные специально на организации гражданского общества. НПО стали настороженно относиться к таким консультациям, считая их бессмысленным ритуалом. При всей важности, которую иногда имеют подобные инициативы, они не обеспечивают по-настоящему адекватное и осмысленное участие гражданского общества в процессе. Что могло бы получиться, если бы

² Дж. Харман, Л. Вильдхабер и Х.К. Крюгер, «Доклад Группы оценки Комитету министров по Европейскому Суду по правам человека» (27 сентября 2001 г.).

³ Лорд Вульф и др., «Обзор методов работы Европейского Суда по правам человека» (декабрь 2005 г.).

⁴ «Доклад Группы мудрецов Комитету министров» (Страсбург, Совет Европы, ноябрь 2006 г.).

⁵ «Мнение Суда по докладу Группы мудрецов» (2 апреля 2007 г.).

вместо произнесения заранее подготовленных речей в Интерлакене собрались знающие и опытные представители гражданского общества, национальных правозащитных механизмов, адвокатских образований и ученых для встречи с должностными лицами правительств и Совета Европы? Создайте несколько не очень больших групп, закрепив за каждой из них свою зону ответственности и позвольте им в течение нескольких дней искать ответы на вопросы.

Наконец, по процессу, подход к рассмотрению и решению задач, стоящих перед Судом, должен основываться на доказательствах. Не всегда было очевидно, что обсуждение реформы в последние годы было основано на объективных доказательствах, а не на субъективных мнениях. Например, председатель Суда Ж.-П. Коста недавно призвал проанализировать, почему так много дел (90% – см. ниже), поданных в Суд, оказываются неприемлемыми⁶. Он совершенно прав, и странно, что такой анализ не был проведен гораздо раньше. Акцент следует сделать на государства, которые являются источником большого числа жалоб, а именно на пять государств, против которых подано 60% находящихся на рассмотрении Суда дел (69100 жалоб): Россия, Турция, Украина, Румыния и Италия⁷. Или же возможно сосредоточиться на десяти государствах, которые «ответственны» за более чем три четверти находящихся на рассмотрении дел – следующую пятерку образуют Польша, Грузия, Словения, Молдова и Сербия. Вполне продуктивным может оказаться открытие новых офисов Совета Европы в некоторых из этих стран с задачами, аналогичными тем, которые выполняет офис в Варшаве.

Вернемся к сути реформ. Ясно, что перед Судом стоят две основные проблемы: во-первых, как работать с поступившими жалобами при неприемлемости значительного числа из них (90%) согласно действующим критериям, а во-вторых, как быть с тем, что большая часть решений, в которых Суд устанавливает нарушение Конвенции, относится к повторяющимся или клоновым делам (70% постановлений Суда в 2008 г.). Было бы интересно посмотреть, какие предложения могли бы возникнуть в описанных выше группах, если попросить их выработать подходы к решению этих ключевых проблем. Весьма возможно, придется вернуться к процессу фильтрации, сродни той роли, которую играла Европейская Комиссия по правам человека до изменений, внесенных в 1998 г. Протоколом №11. Подобная роль должна быть эффективной и помогать функционированию Суда, однако в интересах сторон она должна быть справедливой, последовательной и прозрачной.

В своем Интерлакенском меморандуме Жан-Поль Коста обнадеживающе подтвердил, что «право на подачу индивидуальной жалобы лежит в основе механизма Конвенции, и Суд убежден, что этот принцип должен быть сохранен»⁸. Если оставить в стороне важные принципы, мы все знаем, в чем заключается дьявол. Спор относительно обработки поступающих жалоб до сих пор в основном сосредоточивался на сужении критериев приемлемости. Хорошо известно, что если Протокол № 14 когда-нибудь вступит в силу, Суд сможет признавать неприемлемым дело, в котором заявитель «не понес значительного

⁶ «Меморандум Председателя Европейского Суда по правам человека государствам с целью подготовки Интерлакенской Конференции» (3 июля 2009 г.), с. 2.

⁷ См. статистику на вебсайте Суда: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BBFE7733-3122-40F5-AACA-9B16827B74C2/0/Pending_applications_chart.pdf [посещено 31 октября 2009 года]

⁸ «Меморандум Председателя Европейского Суда по правам человека государствам с целью подготовки Интерлакенской Конференции» (3 июля 2009 г.), с. 4.

ущерба»⁹. Тем временем Протокол № 14-bis, вступивший в силу в октябре 2009 г. в отношении ратифицировавших его государств, ускорит деятельность Суда, позволив заседающему единолично судье принимать решения по явно неприемлемым делам и дав возможность комитетам из трех судей признавать жалобы приемлемыми и выносить постановления по существу, если имеется «прочно утвердившееся прецедентное право» по вопросу. Более того, ряд государств (включая Великобританию) подписали декларацию о согласии с временным применением предусмотренных Протоколом №14-bis процедур в отношении жалоб, поданных против них. Еще слишком рано говорить о том, какое влияние окажут предусмотренные Протоколом № 14-bis реформы. Среди других недавно рассматривавшихся предложений следует отметить введение судебной пошлины. Оспаривать введение пошлины в принципе сложно, если учесть что внутригосударственные суды часто требуют уплаты пошлины в том или ином размере. Однако, поскольку Суд часто представляет последний шанс для правосудия в отношении жертв некоторых тяжелейших нарушений прав человека на континенте, в ситуациях, когда внутригосударственные власти наихудшим образом обращались с ними (подумайте, например, о курдах в Турции и чеченцах в России), нет ли реальной опасности, что введение пошлины закроет двери Суда для наиболее уязвимых категорий населения?

В отношении жалоб, преодолевших барьер приемлемости, Суд может ввести ряд мер с целью ускорить рассмотрения и добиться большей строгости по отношению к упорствующим государствам. В первую очередь, это более творческое применение механизма приоритизации¹⁰. Присвоение делам приоритетного статуса должно иметь гораздо большее значение, чем сейчас. Например, чеченским делам нередко присваивается приоритетный статус, но неясно, что это означает на практике – срок рассмотрения этих дел не сокращается и по-прежнему составляет несколько лет. Наиболее важные дела следует рассматривать за считанные месяцы – такие примеры, как дело *Притти (Pretty) против Великобритании*, рассмотрение которого в порядке исключения заняло менее четырех месяцев, показывают, что это возможно¹¹. Такие дела следует отбирать на основе прозрачных критериев, например: жалоба может создать важный правовой прецедент; лидирующее дело (или дела), указывающее на особо серьезную проблему в стране или регионе; дело, выбранное в качестве «представителя» большой группы дел, связанных с широко распространенными нарушениями; дело связано с нарушением, носящим системный характер.

Во-вторых, если государства не готовы обеспечить полное взаимодействие с Судом, необходимо применение более жестких санкций. Например, если они не дают прямые ответы на заданные Судом вопросы, не укладываются в установленные Судом сроки на представление своих замечаний, не представляют соответствующие внутригосударственные документы, то это должно вести к значимым последствиям. Повторение подобных нарушений должно влечь за собой усиление давления. К каким последствиям это должно привести? Если в результате непредставления государством информации Суд не может установить истину, Суд должен проявить находчивость и быть готовым к проведению миссии по установлению фактов. В

⁹ Ст. 12 Протокола № 14, вносящая изменения в п.3 ст. 35 ЕКПЧ.

¹⁰ Данная тема подчеркивалась лордом Вульфом и привела к внедрению системы определения «веса» дел, которые обрабатываются секретариатом Суда: лорд Вульф и др., «Обзор методов работы Европейского Суда по правам человека» (декабрь 2005 г.), с. 55.

¹¹ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу *Притти (Pretty) против Великобритании (2002)* // Европейский сборник прав человека (Е.Н.Р.Р.). № 35. С. 1.

случае установления Судом отдельного нарушения Конвенции – в части невыполнения обязательства по «созданию всех необходимых условий» в соответствии с п. 1(а) ст. 38 – финансовое взыскание будет вполне обоснованным, а взысканные средства пойдут на покрытие расходов Суда. В зависимости от ситуации повышенный размер компенсации должен быть назначен и заявителям.

Возможность вынесения Судом консультативных заключений по запросу национальных судов в прошлом была рассмотрена и отвергнута. К этому вопросу необходимо вернуться¹², так как подобные консультативные заключения могут действительно помочь национальным судам в более точном применении Конвенции на национальном уровне (и уменьшить таким образом число дел, направляемых в Страсбург). Более того, почему бы не придать таким консультативным заключениям в той или иной степени эффект *erga omnes*?

Авторитет Суда по-прежнему в определенной степени подрывается наличием опасений в связи с процессом выдвижения и назначения его судей. Проблема заключается в том, что не все государства предлагают достаточно опытных кандидатов или не могут обеспечить гендерный баланс¹³. Больше внимание сейчас уделяется необходимости практического судейского опыта (при этом признается, что наличие в Суде судей с разным опытом, в том числе научной деятельности, юридической практики или работы в гражданском обществе, идет ему на пользу) и рабочего знания английского и французского языков. Существуют также вполне обоснованные опасения относительно честности, прозрачности и последовательности национальных процедур отбора. Такие проблемы возникают в меньшинстве случаев, и назначение проводится Парламентской Ассамблеей¹⁴ более тщательным, при этом, если необходимо, представленный государством список кандидатов отклоняется с предложением представить новый список¹⁵. Ситуация улучшится в результате предлагаемого в будущем назначения судей на единый девятилетний срок¹⁶, однако бдительный мониторинг этого вопроса со стороны Парламентской Ассамблеи и гражданского общества все равно будет необходим.

Учитывая, что страсбургская система в основном занимается повторяющимися нарушениями, оставшаяся часть этой статьи будет посвящена вопросам возмещения, включая существо постановлений Суда и хорошо известные проблемы, связанные с исполнением постановлений. Суд и Совет Европы в целом становятся все более и более нетерпимы к нарушителям-рецидивистам, и совершенно оправданно: для того, чтобы избежать

¹² См. «Доклад Группы мудрецов Комитету министров» (Страсбург, Совет Европы, ноябрь 2006 года), пп. 81-86; Доклад 4-й встречи Группы размышления Dh-S-GDR(2009)00, пп. 20-26. Интерлакенский Меморандум Председателя Коста также ссылается на «механизм предварительных запросов» (с. 5).

¹³ См. Резолюцию Парламентской Ассамблеи 1646 (2009) «Выдвижение кандидатов и избрание судей Европейского Суда по правам человека» (17 января 2009 года).

¹⁴ Через подкомитет по избранию судей Европейского Суда по правам человека. См., напр., его информационный документ: «Процедура избрания судей Европейского Суда по правам человека», AS/Jur/Cdh(2008)05 (5 мая 2008 года).

¹⁵ Это недавно произошло в отношении списков, представленных Азербайджаном, Болгарией, Кипром, Люксембургом, Молдовой, Сан-Марино и Турцией. См. документ Парламентской Ассамблеи 11767 «Выдвижение кандидатов и избрание судей Европейского Суда по правам человека» (Комитет по правовым вопросам и правам человека: докладчик г-н Кристофер Чоуп, 1 декабря 2008 года), п. 8.

¹⁶ Ст. 13 Протокола № 14 (в настоящее время судьи избираются на шестилетний срок с возможностью однократного переизбрания).

рассмотрения в течение долгих лет «дел-клонов», необходим более радикальный подход. Для этого потребуются более жесткие действия и более активное вмешательство. Энтони Лестер напомнил нам в недавней статье в этом журнале: «Создатели Конвенции стремились к тому, чтобы... никогда больше не позволить правительствам скрываться за аргументом о том, что то, что государство делает со своими собственными гражданами и лицами без гражданства, находится в его исключительном ведении и не может стать предметом вмешательства международного сообщества»¹⁷.

В последние годы Суд постепенно вырабатывал и расширял свой подход к вопросу возмещения, основываясь на своих полномочиях не только по ст. 41, но и по ст. 46¹⁸. Важным элементом этого процесса стала разработка Судом «процедуры пилотного постановления», которая имеет значительный потенциал, позволяя побуждать (а по необходимости и принуждать) государства к решению проблем, связанных с нарушениями прав человека, вызванными системными проблемами. Как уже указал Суд¹⁹, процедура пилотных постановлений отменена не будет. Сейчас, когда процедура пилотного постановления только начала формироваться, особенно важно, чтобы и Суд, и Комитет министров обеспечили принятие государствами необходимых мер по решению системных проблем и предоставлению надлежащего возмещения. Это должно означать эффективную оценку практической реализации новой системы (посредством принятия законодательства или иным образом), предназначенной обеспечить возмещение на национальном уровне.

Ранее выражались опасения относительно компетенции Суда по оценке выполнения пилотных постановлений на национальном уровне и неясности ролей Суда и Комитета

¹⁷ Э. Лестер, «Европейский Суд по правам человека 50 лет спустя» // Европейский сборник по праву прав человека (E.H.R.L.R.). 2009. С. 461, 463.

¹⁸ Можно вспомнить, например, возложение обязательства по возврату ранее национализированной собственности (напр., постановление Европейского Суда по правам человека по делу *Брумэреску (Brumărescu) против Румынии* (2001) // Е.Н.Р.Р. № 33, с. 36); требование об освобождении лиц, незаконно содержащихся под стражей (постановления Европейского Суда по правам человека по делам *Ассанидзе (Assanidze) против Грузии* (2004) // Е.Н.Р.Р. №39. С. 32 и *Иляшку (Ilascu) против Молдовы и России* (2004) // Е.Н.Р.Р. № 40. С. 46); и даже возложение на государства обязанности по изменению законодательства (напр., постановления Европейского Суда по правам человека по делам *Л (L) против Литвы* (2007) // Е.Н.Р.Р. № 46. С. 22 – принятие законодательства, позволяющего проводить операции по изменению пола; *Зенгин (Zengin) против Турции* (2007) // Е.Н.Р.Р. № 46, с. 44 – приведение законодательства о религиозном образовании в соответствие с Конвенцией). Суд пока не обязывает власти проводить расследование нераскрытых «исчезновений», однако см. три особых мнения в постановлении Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 18 сентября 2009 г. по делу *Варнава (Varnava) против Турции* (жалоба №16064/90) и выступление Антонио Кассесе «Как добиться привлечения к ответственности лиц, виновных в серьезных и крупномасштабных нарушениях прав человека» на сессии Парламентской Ассамблеи 22-26 июня 2009 г.: http://www.coe.int/t/dc/files/pa_session/June_2009/20090624_disc_Cassese_en.asp [посещено 4 ноября 2009 г.]

¹⁹ «Процедура пилотного постановления» - меморандум, подготовленный секретариатом Суда, DH-S-GDR(2009)010 (24 февраля 2009 года), с. 2. Исследовательский институт прав человека и социальной справедливости при Лондонском Университете Метрополитан (директором которого является автор) в настоящее время осуществляет исследовательский проект по пилотным постановлениям, финансируемый фондом Леверхульма. Семинар, направленный на распространение и обсуждение результатов исследования, состоится в Страсбурге в 2010 г. (при поддержке Министерства юстиции).

министров²⁰. Соответственно, нужно уделить внимание созданию соответствующих правил и процедур²¹ для прояснения их ролей с тем, чтобы в результате их совместных усилий оценка выполнения таких постановлений была более эффективной.

В пилотном постановлении по делу *Бурдов (Burdov) против России (№2)*²² Суд сформулировал конкретное расписание принятия различных мер Российской Федерацией: шестимесячный период для создания эффективного внутригосударственного средства правовой защиты, предусматривающего достаточное возмещение за неисполнение (либо несвоевременное исполнение) внутригосударственных судебных решений; и годичный срок для предоставления возмещения всем жертвам невыплаты предусмотренного судебным решением долга²³. Это, возможно, один пример того, что председатель Суда Ж.-П. Коста имел в виду, недавно выступив за «принятие судебной политики, расширяющей воздействие ст. 13»²⁴. Такие шаги следует приветствовать: установление конкретных сроков представляет собой очень важный аспект процедуры пилотных постановлений, и принципиально важно, чтобы и Комитет министров, и Суд принимали соответствующие меры к обеспечению исполнения этих сроков. Более того, учитывая потенциальный вклад процедуры пилотных постановлений в разрешение проблемы системных нарушений, также важно, особенно в период отладки этого процесса, осуществление всестороннего мониторинга адекватности и своевременности выполнения пилотных постановлений²⁵.

С процедурой пилотных постановлений связано выдвинутое Ж.-П. Коста предложение о рассмотрении возможности включения «групповых исков» и «коллективных жалоб» в страсбургский арсенал²⁶. Ни один из этих терминов пока не определен, и требуется проведение дополнительного исследования их потенциальной эффективности на международном уровне. В определенном смысле дело Бурдова (см. выше) может рассматриваться как форма группового иска; последствием постановления стало возложение на государство-ответчика обязательства по предоставлению возмещения значительной группе лиц, находящихся в аналогичной ситуации.

После 50 лет существования Европейского Суда не пора ли предпринять дальнейшие шаги, направленные на повышение толковательного авторитета практики Суда? Это должно заставить государства реагировать как можно быстрее на постановление, устанавливающее

²⁰ См., напр., отдельные мнения судей Загребельского, Йегер (Jaeger) и Зиемеле во втором пилотном постановлении Суда – постановлении от 28 апреля 2008 года по делу *Хуттен-Чапска (Hutten-Czapska) против Польши* (жалоба № 35014/97).

²¹ См., напр., Доклад Группы мудрецов Комитету министров (ноябрь 2006 года), п. 105.

²² Постановление Европейского Суда по правам человека по делу *Бурдов (Burdov) против России (№2)* (2009) // Е.Н.Р.Р. № 49, с. 2. Похожие расписания были также предусмотрены последующими пилотными постановлениями относительно неисполнения внутригосударственных судебных решений в Молдове и Украине. См.: постановления от 28 июля 2009 года по делу *Олару (Olaru) против Молдовы* (жалобы №№ 476/07, 22539/05, 17911/08, 13136/07), от 15 октября 2009 года по делу *Юрий Николаевич Иванов (Yuriy Nikolayevich Ivanov) против Украины* (жалоба № 40450/04).

²³ Второе предписание распространяется только на тех, кто подал свои жалобы в Суд до вынесения постановления по делу Бурдова (№2) и чьи жалобы были коммуницированы Правительству.

²⁴ «Меморандум Председателя Европейского Суда по правам человека государствам с целью подготовки Интерлакенской Конференции» (3 июля 2009 г.), с. 6.

²⁵ См. также «Процедура пилотного постановления» (24 февраля 2009 г.), с. 5.

²⁶ «Меморандум Председателя Европейского Суда по правам человека государствам с целью подготовки Интерлакенской Конференции» (3 июля 2009 г.), с. 8.

нарушение, допущенное другим государством, когда такая же либо похожая проблема существует в их собственной правовой системе. С целью достижения эффекта *erga omnes* и некоторых из результатов, обсуждавшихся выше, может оказаться необходимым изменить положения ст. 41 (и ст. 46), предоставив Суду более широкие полномочия и дискрецию относительно вопросов возмещения.

Конечно, необходимо вновь взглянуть на процесс исполнения и, в частности, по-прежнему исполняемую Комитетом министров функцию надзора за исполнением решений Суда (в соответствии с п. 2 ст. 46). В последние годы были приняты значительные меры в связи с критикой относительно недостатка доступа к и недостаточной прозрачности процесса. Вместе с тем, существует недостаток ясности относительно самой сущности процесса надзора, чем, возможно, объясняются проблемы с доступом и прозрачностью. Процесс исполнения юридически обязательных постановлений представляет собой правовой механизм, хотя представители правительств часто утверждают, что он политический. Это не состязательная процедура, и Комитет министров отметил, что «принципиально важно, чтобы надзор за исполнением воспринимался как задача взаимодействия, а не расследования»²⁷. Правила Комитета министров были изменены в 2006 г., предоставив Комитету свободу принимать на рассмотрение замечания НПО и национальных институтов защиты прав человека в связи с исполнением постановлений (подп. 2 п.9). Это положение всего лишь позволяет Комитету *принимать во внимание* такие документы, но, тем не менее, при обсуждении этого изменения правительствами чувствовалась известная нервозность.

Прозрачность системы надзора увеличилась. Существует очень полезный вебсайт по исполнению постановлений²⁸, с 2007 г. публикуются подробные ежегодные доклады²⁹, а также были подготовлены полезные разъяснительные документы³⁰.

Департамент по исполнению постановлений серьезно работает с правительствами, пытаясь призвать их к ответу, о чем свидетельствуют подробные меморандумы, публикуемые секретариатом по отдельным делам. Меморандумы отдают должное правительствам за те шаги, которые ими были сделаны, но в случае необходимости призывают к дальнейшим реформам. Вместе с тем, слишком часто информация, предоставляемая правительствами, оказывается неполной или нечеткой, и задержки действительно прискорбны. Для того, чтобы заставить правительства выполнять свой долг, Департаменту по исполнению постановлений требуется содействие гражданского общества, которое поможет им, по необходимости, подвергнуть сомнению заявления правительств. Именно поэтому изменение правил в 2006 г. имело столь большое значение. Вместе с тем НПО и национальные институты по правам

²⁷ «Рабочие методы в области прав человека – усовершенствованная эффективность надзора Комитета министров за исполнением постановлений», CM/Inf(2004)8 окончательная версия (7 апреля 2004 г.), параграф 1.3.

²⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_en.asp [посещено 4 ноября 2009 г.].

²⁹ Ежегодный доклад за 2008 г.,

http://www.coe.int/t/DGHL/MONITORING/EXECUTION/Source/Publications/CM_annreport2008_en.pdf [посещено 4 ноября 2009 года].

³⁰ См., напр., «Мониторинг выплаты сумм, назначенных в качестве справедливой компенсации: обзор существующей практики Комитета министров», CM/Inf/DH(2008)7 окончательная версия (15 января 2009 г.), [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH\(2008\)7&Language=lanEnglish&Ver=final](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH(2008)7&Language=lanEnglish&Ver=final) [посещено 4 ноября 2009 г.].

человека в Европе недостаточно осведомлены о возможностях и механизмах участия в этом процессе, и было бы весьма полезно, если бы Совет Европы мог организовать рабочие встречи либо семинары, которые содействовали бы участию гражданского общества именно в процессе исполнения решений, в особенности в тех государствах, где гражданское общество менее активно или где нарушения наиболее серьезны и многочисленны.

Задержки на стадии надзора Комитетом министров значительны – в 2008 г. на рассмотрении Комитета находилось 6614 дел. Однако фундаментальная проблема состоит в том, что система надзора просто не оказывает достаточно давления на государства³¹. Это значит, что государства Совета Европы не исполняют своей коллективной роли. Венецианская комиссия напомнила нам, что «исполнение конкретного постановления является не только правовым обязательством затронутого государства, но и общей заботой»³². На круглом столе в Бледе (Словения) в сентябре 2009 г. секретарь Суда Эрик Фриберг справедливо заявил:

«политический вес и компетентность Комитета министров должны быть использованы для исполнения важнейшей миссии, возложенной на него Конвенцией, а именно обеспечения исполнения решений Суда. Я использую эту возможность, чтобы вновь подчеркнуть необходимость более эффективного, то есть более решительного надзора за исполнением решений. На мой взгляд, это – ключ к устранению повторяющихся дел. Нам необходим климат настоящей взаимной политической подотчетности государств в том, что касается устранения причин повторяющихся жалоб»³³.

Для наиболее несговорчивых государств необходимо возродить полномочия Комитета министров по инициированию «процедуры о нарушении», то есть по направлению дела обратно в Суд в случае отказа государства от исполнения решения, которые были включены в Протокол № 14. Положение, включенное в Протокол № 14, прямо не предполагало никаких санкций, но в этот раз необходимо сопроводить его более реальными санкциями: например, уплатой денежного штрафа в пользу Суд или иными уместными санкциями нефинансового характера.

Одним из путей, достижимым в краткосрочной перспективе, мог бы стать еще больший акцент на отборе приоритетных дел и рассмотрении данных дел в максимально краткие сроки. На каких делах следует сконцентрироваться? Как отмечалось выше в связи с процедурой Суда, к ним следует относить дела, связанные с серьезными, повсеместными и системными нарушениями, а также дела, обладающие прецедентным значением. В этой связи не следует стесняться присваивать приоритет конкретным государствам исходя из количества и характера характера нарушений Конвенции. Если обратиться к цифрам, то, например, в 2008 г. 86% постановлений Суда (1543 в общей сложности) было вынесено в отношении всего 12

³¹ См., напр., резолюцию ПАСЕ 1226 (2000) от 28 сентября 2000 года.

³² Заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) от 18 декабря 2002 года №209/2002 (Ян Хельгесен, Джорджио Маливерни, Франц Матшер и Питер ван Дийк), «Заключение об имплементации постановлений Европейского Суда по правам человека», CDL-AD(2002)34, п. 41.

³³ Э. Фриберг, «Принести права человека домой, или Как в будущем обходиться с повторяющимися жалобами», выступление на семинаре в Бледе, Словения, 21-22 сентября 2009 года, п. 37.

государств: Турции, России, Румынии, Польши, Украины, Италии, Греции, Болгарии, Венгрии, Великобритании, Франции и Молдовы³⁴.

На коллоквиуме Совета Европы в Стокгольме в июне 2008 г. Эрик Фриберг особо подчеркнул необходимость судебного порядка процесса исполнения. Он утверждал, что:

«Вопросы исполнения носят все более судебный характер, и мне кажется, что один из вопросов, относящихся к будущим реформам, состоит в том, не следует ли вопросы исполнения поручить скорее квазисудебному органу. Это мог бы быть отдельный орган либо орган, функционирующий под эгидой КМ. Я думаю, многого можно было бы достичь, если бы многие вопросы исполнения было бы поручено решать, например, комитету из пяти-семи юридических/судебных экспертов»³⁵.

Если ныне существующая система, основанная на оказании давления государствами друг на друга, не работает, то следует внимательно рассмотреть возможностьверить этот процесс «квазисудебному» органу, который мог бы функционировать под эгидой Комитета министров. Фриберг высказал интересное предложение, которое нуждается в более конкретной проработке. Например, пока непонятно, как подобный квазисудебный орган дополнял бы работу, в настоящее время выполняемую Департаментом по исполнению постановлений. Возможно, дополнительной ценностью такого органа могли бы стать дополнительный акцент и давление на основные проблемные зоны? Так или иначе, необходимо сконцентрировать коллективные усилия на поименованных выше «крупных нарушителях», начиная с Турции, России, Румынии, Польши, Украины и Италии.

Следует приветствовать и развивать деятельность по исполнению решений, осуществляемую Комитетом по правовым вопросам и правам человека Парламентской Ассамблеи Совета Европы (КПВПЧ)³⁶. КПВПЧ концентрируется на постановлениях, не полностью имплементированных в течение более пяти лет, наиболее срочных и важных делах, а также на делах, затрагивающих важные вопросы, связанные с исполнением решений. С 2000 г. Комитетом было опубликовано шесть докладов об исполнении решений. Седьмой доклад будет опубликован в июне 2010 г. и будет посвящен решениям, затрагивающим важные вопросы, связанные с исполнением, а также решениям, связанным с серьезными нарушениями. Будучи комитетом Парламентской Ассамблеи, КПВПЧ особое внимание уделяет преимуществу диалога с национальными законодательными органами, а также осуществляет визиты в государства (в 2009-2010 гг. состоялись визиты в Болгарию, Украину, Грецию, Италию, Молдову, Румынию, Россию и Турцию). Участие национальных парламентов в имплементации постановлений Европейского Суда используется явно недостаточно. Существуют важные прецеденты, такие как упорная работа Объединенного комитета по правам человека в Великобритании. Представитель правительства Нидерландов в Страсбурге представляет в парламент ежегодный доклад по исполнению решений, который не ограничивается рассмотрением дел против Нидерландов. Вместе с тем, как стало очевидно в ходе

³⁴ Ежегодный отчет Европейского Суда по правам человека за 2008 г., с. 12.

³⁵ Э. Фриберг, «Пилотные постановления с точки зрения Суда», выступление на коллоквиуме в Стокгольме, 9-10 июня 2008 г..

³⁶ См. недавно вышедший доклад «Имплементация постановлений Европейского Суда по правам человека – развитие событий» (докладчик – г-н Христос Пургуридес), Комитет по правовым вопросам и правам человека, AS/Jur(2009)36 (31 августа 2009 г.).

проводящегося сейчас исследовательского проекта по пилотным постановлениям, участие парламента часто минимально или отсутствует вовсе³⁷. Однако не само ли собой разумеется, что национальные парламенты должны активно участвовать в рассмотрении и формулировании национальных мер во исполнение постановлений Европейского Суда? Не должны ли парламенты участвовать в рассмотрении правительственных «планов действий»? Как часто у парламентов имеется возможность анализировать правительственные замечания, представляемые в Комитет министров, и задавать вопросы министрам и должностным лицам о множестве имеющихся в них пробелов?

Как правило, государства не располагают системами или процедурами реагирования на решения страсбургского суда. Хотя наличие «системы» само по себе, разумеется, не решит проблемы неисполнения решений, ясное понимание передовых принципов в этой области, а также введение некоторой степени прозрачности должны принести улучшения. Прецеденты этому имеются – например, принятый в 2006 г. на Украине закон, возлагающий на аппарат правительственного агента при Суде обязанность вносить в Кабинет министров предложения и принятии необходимых «мер общего характера» в течение месяца с момента вступления решения в силу, а также предоставлять информацию для изучения в Верховный Суд и в парламент³⁸. Одним из приоритетов для Совета Европы (возможно, под эгидой Комиссара по правам человека Томаса Хаммарберга?) могло бы, таким образом, стать распространение среди государств примеров наиболее эффективного реагирования на постановления Суда.

Никому не хотелось бы возвращаться к обсуждению одних и тех же вопросов через пять, десять или пятнадцать лет. Однако гораздо важнее, что жертвы нарушений прав человека в Европе не получают защиты со стороны системы в ее нынешнем виде. Это представляет собой коллективное и серьезное отсутствие политической воли у государств-участников Совета Европы. Давайте надеяться на то, что ясное мышление в преддверии и во время Интерлакенской конференции позволит ее участникам принять столь необходимые смелые и дальновидные решения.

³⁷ Исследование осуществляется Исследовательским институтом прав человека и социальной справедливости при Лондонском Университете Метрополитан. См. <http://www.londonmet.ac.uk/research-units/hrsj/research-projects/pilot-judgments.cfm> [посещено 4 ноября 2009 г].

³⁸ Закон об исполнении постановлений и применении прецедентной практики Европейского Суда по правам человека, Закон № 3477 от 23 февраля 2006 г.. Неофициальный перевод на английский язык включен в качестве приложения в доклад Комитета по правовым вопросам и правам человека «Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека» (докладчик г-н Эрик Юргенс) (Док. 11020, 18 сентября 2006 г.).