

Совместные предварительные замечания в связи с разработкой Протоколов 15 и 16 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Международная Амнистия и Международная комиссия юристов (ICJ), а также Центр AIRE, Хельсинкский фонд прав человека, «Хьюман Райтс Вотч», ИНТЕРАЙТС, JUSTICE и Правовая инициатива «Открытое общество» рады возможности представить свои предварительные замечания по вопросам, которые будут обсуждаться в ходе разработки Протоколов 15 и 16 к Европейской Конвенции о правах человека.

А. Протокол 15 к Европейской Конвенции о правах человека

1. Указание в Преамбуле на принципы свободы усмотрения и субсидиарности

В параграфе 12(b) Брайтонской декларации предлагается включить в Преамбулу к Конвенции указание на принцип субсидиарности и доктрину свободы усмотрения, выработанные Судом в правоприменительной практике.

Мы приветствуем достигнутый в Брайтоне консенсус о неуместности внесения любых изменений в материальные положения Конвенции, относящиеся к этим двум принципам. Отклонив предложение о внесении такой поправки делегаты осознавали, что другие основные принципы интерпретации не менее важны для реализации Судом прав, закрепленных в Конвенции. К таковым относятся: принцип соразмерности; понимание Конвенции как «живого инструмента» и принцип динамической и эволюционирующей интерпретации; принцип, согласно которому права должны носить практический и эффективный характер, а не теоретический и иллюзорный; а также принцип недопустимости нарушения самой сущности какого-либо из прав. Наряду с понятием свободы усмотрения и принципом субсидиарности Суд использует эти принципы судебной интерпретации, применяя стандарты Конвенции к множеству конкретных и сложных обстоятельств дел, направляемых на его рассмотрение.

Однако мы сожалеем, что в результате решения включить судебные принципы интерпретации в текст Преамбулы Конвенции были выбраны лишь свобода усмотрения и принцип субсидиарности, а другие, не менее важные, принципы интерпретации, применяемые Судом, остались без упоминания. Тем не менее, мы удовлетворены тем, что Брайтонская декларация призывает лишь к отражению этих принципов в Преамбуле, признавая, что их развитие и применение остается за Судом. Мы приветствуем мнение РКПЧ, что поправка «должна остаться в рамках консенсуса, достигнутого в Брайтонской декларации, соблюдать баланс существующей преамбулы и быть понятной широкой общественности»¹.

Ввиду вышесказанного:

- Мы призываем государственные стороны к соблюдению фундаментального принципа, согласно которому определение параметров субсидиарности и принципа свободы усмотрения входит в функции судебной интерпретации, и гарантировать, что предлагаемое включение этих принципов в Преамбулу Конвенции не будет посягать на эту роль.
- Мы полагаем, что этот основополагающий принцип будет наилучшим образом соблюден, а консенсус, достигнутый в Брайтоне, - наилучшим образом представлен за счет упоминания принципов субсидиарности и свободы усмотрения без раскрытия их содержания. Такой подход был бы наиболее

¹ CDDH, отчет 75-го заседания, 19-22 июня 2012 г., CDDH (2012) R75, п. 6(i).

уместным и при выработке формулировки положения Преамбулы, которая не подходит для подробного изложения правовых концепций.

- Преамбула должна ограничиваться утверждением об обязательстве защиты прав по Конвенции в соответствии с принципами судебной интерпретации, такими как (в том числе) принципы субсидиарности и свободы усмотрения, где это уместно. Также в Преамбуле может содержаться упоминание о других существующих принципах судебной интерпретации. В любом случае, перечень принципов судебной интерпретации всегда должен носить иллюстративный, а не исчерпывающий характер.
- Суд обязан выносить беспристрастные решения по любым вопросам, находящимся на его рассмотрении. Поэтому любой пояснительный меморандум к поправкам в Конвенцию должен отражать практику Суда в отношении этих принципов, а не собственную интерпретацию или политические заявления государственных сторон.

2. Сокращение срока для обращения в Суд

В связи с **параграфом 15 (а) Брайтонской декларации** о сокращении шестимесячного срока для обращения в Суд, мы бы хотели вновь подчеркнуть, что в результате этой поправки может быть неоправданно ограничена способность заявителей обращаться в Суд.

Это предложение было внесено без достаточного времени на осмысление его потенциального воздействия на заявителей, на качество жалоб по существу и на эффективность работы Суда.

Шестимесячный срок имеет решающее значение во многих юрисдикциях, 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 юристов, обладающих достаточной квалификацией.

Поэтому, прежде чем государственные стороны рассмотрят вопрос об изменении существующего срока, необходимо предоставить время для консультации, в том числе с представителями заявителей, проживающих в странах с ограниченным доступом к юридической помощи и технологиям.

Любое сокращение шестимесячного срока должно в обязательном порядке сопровождаться адекватными гарантиями, по максимуму ограничивающими любое отрицательное воздействие на возможность заявителя обратиться в Суд. При уменьшении срока с шести до четырех месяцев необходимость адекватных гарантий защиты от несправедливости становится еще острее. Мы полагаем, особенно в свете недостатка времени на осмысление потенциального воздействия этого изменения, что любые изменения должны 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.

3. Отказ от компетенции и передача дел в Большую Палату

Мы приветствуем предложение о лишении стороны в деле возможности возражать против передачи Палатой компетенции по рассмотрению дела Большой Палате (**параграф 25 (d) Брайтонской декларации**).

В. Протокол 16 к Европейской Конвенции о правах человека

Консультативные заключения

Мы отмечаем содержащееся в Брайтонской декларации предложение о наделении Суда полномочиями по вынесению консультативных заключений по запросу национальных судебных органов (**параграф 12 (d) Брайтонской декларации**).

В принципе, мы положительно относимся к предложениям по наделению Большой Палаты Суда полномочиями выносить заключения по запросу национальных судов, в отношении решений которых национальное законодательство не предусматривает судебных средств защиты. Национальные суды, выносящие окончательные решения, характер которых не всегда удовлетворяет требованию исчерпания внутригосударственных средств защиты, также должны иметь возможность обращаться с подобными запросами. Мы согласны с Судом, что этот механизм в долгосрочной перспективе может быть полезен для укрепления эффективной системы защиты прав человека в Европе². Консультативные мнения Суда могут помочь национальным судам в улучшении реализации ЕКПЧ на национальном уровне и в сокращении числа подаваемых в Суд жалоб по конкретному вопросу.

Возможность обращения с такого рода запросами следует ограничить делами, в перспективе способными оказать серьезное воздействие на применение Конвенции. Это поможет совершенствованию реализации Конвенции на национальном уровне и в то же время позволит повысить производительность Суда. К этой категории следует отнести дела, обнаруживающие потенциальную проблему системного или структурного характера, поскольку они предоставляют Суду возможность дать ясные указания в отношении многочисленных потенциальных дел, затрагивающих тот же вопрос. Представление о характере дел, на которые также может распространяться консультативное заключение, может дать ст. 43(2) ЕКПЧ.

Для того, чтобы процесс вынесения консультативного заключения не утратил смысла и соответствовал общей цели выработки эффективной системы, вопросы, поставленные запрашивающим судебным органом, должны быть сформулированы достаточно точно. Суд должен пользоваться свободой отклонения запросов о консультативном заключении; однако такой отказ должен быть мотивированным. Чтобы не перегружать Большую Палату, решение о принятии или отклонении запроса может приниматься коллегией из пяти судей.

Правительство государства, чей национальный судебный орган обратился с запросом о консультативном мнении, а также потенциальные заявителя, юристы, неправительственные организации должны иметь возможность эффективного участия в процессе обращения с запросом о консультативном заключении. Что касается потенциальным заявителям, то в связи с этим вопросом им должна предоставляться система юридической помощи перед Судом. Третьим сторонам должно быть разрешено вступать в дело независимо от того, делали ли они это ранее в ходе разбирательства на национальном уровне.

² Аналитический документ Суда о предложениях о расширении его консультативных полномочий, Документ № 3853038, п. 5.

Необходимо установить четкие и строгие временные рамки во избежание задержек в национальном разбирательстве в ущерб сторонам.

Наконец, мы полагаем, что консультативное мнение должно обладать обязательной силой для данного государства, а авторитетная интерпретация Конвенции Судом должна применяться всеми государствами-участниками. В противном случае возникнет серьезный риск, что государства-участники решат не следовать заключению Суда, что приведет к подрыву авторитета последнего. В любом случае, мы согласны с Судом в том, что в случаях вынесения им консультативного мнения право на индивидуальную жалобу ограничиваться не должно³. Поэтому в любых обстоятельствах за заявителем должно сохраняться право на обращение с жалобой в Суд в соответствии со ст. 34 ЕКПЧ.

Август 2012 г.

³ Аналитический документ Суда о предложениях о расширении его консультативных полномочий, Документ № 3853038, п. 45.