



EUROPEAN HUMAN RIGHTS ADVOCACY CENTRE

**EHRAC**



**HELŚIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA**



**СОВЕТ ЕВРОПЫ:  
ЗАМЕЧАНИЯ О МЕРАХ, ПРИНЯТЫХ  
ВО ИСПОЛНЕНИЕ  
ИНТЕРЛАКЕНСКОЙ И ИЗМИРСКОЙ  
ДЕКЛАРАЦИЙ О БУДУЩЕМ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА**

Январь 2012 г.

# СОДЕРЖАНИЕ

Краткое содержание и рекомендации.....	3
Введение.....	9
Реализация Конвенции на внутригосударственном уровне и принцип субсидиарности .....	10
Доступ к суду.....	12
Критерии приемлемости и новые процессуальные правила и практика в связи с доступом к Суду .	12
Пошлины за обращение в Суд .....	17
Санкции за подачу бесперспективных жалоб.....	19
Обязательность юридического представительства .....	21
Механизм отсева и способность Суда принимать решения .....	21
Консультативные заключения .....	24
Упрощенная процедура внесения изменений /Принятие Устава Суда .....	25
Избрание судей.....	28

# КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

## I – Реализация Конвенции на внутригосударственном уровне и принцип субсидиарности

Подписавшиеся организации **приветствуют и поддерживают** содержащийся в Интерлакенской декларации упор на мерах, принятие которых необходимо на внутригосударственном уровне с целью реализации Европейской Конвенции по правам человека (далее - Конвенция или ЕКПЧ), и аналогичные призывы, обращенные к государственным сторонам в Измирской декларации.

Реализация на национальном уровне прав, гарантированных в Конвенции, в том числе правоприменительной практики Европейского Суда по правам человека (далее - Суд), имеет основополагающее значение как для обеспечения соблюдения прав человека в Европе, так и для облегчения нагрузки на Суд. Большое число жалоб в настоящее время в основном вызвано неэффективным исполнением государствами требований Конвенции.

Реализация Конвенции на национальном уровне лежит в основе принципа субсидиарности. В частности, этот принцип возлагает на государства обязанность по исполнению обязательств по Конвенции и уполномочивает Суд указывать на пробелы в эффективной защите всех прав по Конвенции. Этот принцип не означает ограничения материальной юрисдикции Суда.

### Рекомендации:

- Эффективная реализация Конвенции на национальном уровне должна быть основным приоритетом всех государств-участников Совета Европы.
- Необходимым предварительным этапом перед принятием любых конкретных шагов к соглашению о реформе Суда должны стать активные меры по укреплению национальной практики реализации Конвенции и сокращению высокого числа повторяющихся жалоб, поступающих в Суд.
- Национальные доклады о ходе исполнения решений и реализации Конвенции должны предоставлять Комитету министров материал для открытого и честного размышления о том, какие дальнейшие действия на уровне Совета Европы оправданы с целью руководства и содействия государствам в соблюдении их обязательств по Конвенции.
- Комитет министров должен выделить адекватные ресурсы для эффективного анализа и изучения каждого из государственных докладов.

## II – Конкретные предложения о реформировании Суда, обсуждаемые в настоящее время

### 1. Доступ к Суду

Эффективный доступ к Суду и соблюдение права на индивидуальную жалобу имеют первоочередное значение для обеспечения надлежащего уровня защиты прав человека в

Европе. Они подлежат безоговорочной защите.

Организации, подписавшие заявление, **серьезно озабочены** недавними предложениями, которые окажут серьезное воздействие на доступ к Суду, в том числе предложением о введении нового критерия приемлемости и положений об истечении срока давности жалобы, а также о наделении Суда широкими полномочиями по отбору дел, которые он считает нужным рассматривать.

#### **а. Критерии приемлемости и новые процессуальные правила или практика в связи с доступом к Суду**

##### ***i. Новый критерий приемлемости, относящийся к делам, в которых положения Конвенции были применены национальными судами***

Подписавшиеся организации **категорически против** этого предложения:

- Надлежащее истолкование и исполнение прав по Конвенции национальными судебными органами должно анализироваться Судом на стадии рассмотрения дела по существу, а не в связи с вопросами приемлемости.
- Это предложение приведет к тому, что полномочия Суда по оценке соблюдения Конвенции будут значительно ограничены, и кроме того, оно противоречит самой сути ст. 19 Конвенции.
- Это предложение серьезно ограничит материальную юрисдикцию Суда, что входит в противоречие с принципом субсидиарности.

##### ***ii. Положение об истечении срока давности жалобы***

Подписавшиеся организации **категорически против** этого предложения:

- Право заявителя на индивидуальную жалобу, гарантированное ст. 34 ЕКПЧ, будет нарушено, если его дело будет автоматически вычеркиваться из списков Суда по причинам, не связанным с самой жалобой, а просто в силу истечения определенного срока и до судебного рассмотрения дела.

##### ***iii. Внесение изменений в ст. 35(3)(b) ЕКПЧ***

Подписавшиеся организации **против** этого предложения:

- Содержащаяся в этом положении гарантия «надлежащего рассмотрения» представляет собой ясную иллюстрацию принципа субсидиарности.
- Основополагающая ценность этой гарантии состоит в том, чтобы не допустить ситуации отказа в правосудии – фундаментального принципа верховенства закона.

##### ***iv. Свобода Суда отбирать дела для рассмотрения***

Подписавшиеся организации **против** этого предложения:

- Хотя на данном этапе это предложение проработано весьма поверхностно, представляется, что рассматриваемый его вариант значительно ограничит право на индивидуальную жалобу и отрицательно скажется на характере ныне существующей судебной системы защиты прав человека, учрежденной Конвенцией.

#### **б. Пошлины за обращение в Суд**

Подписавшиеся организации **категорически против** этого предложения:

■ В принципе

Введение системы пошлин нанесет серьезный урон праву на обращение с индивидуальной жалобой в Суд и воспрепятствует подаче обоснованных жалоб.

■ По практическим соображениям

Основное назначение возможной системы пошлин, как утверждается, направлено на сокращение числа очевидно неприемлемых жалоб, при этом не препятствуя подаче жалоб обоснованных. Анализ основных аспектов и возможных вариантов системы пошлин, изложенных в докладе Руководящего комитета по правам человека (CDDH) по этому вопросу, подтверждает неосуществимость подобной цели. Увеличение препятствий к подаче явно необоснованных жалоб с одновременным уменьшением таковых для обоснованных жалоб, риска дискриминационного воздействия на разных заявителей, а также административных и бюджетных последствий невозможно совместить надлежащим образом.

### **с. Санкции за подачу бесперспективных жалоб**

Подписавшиеся организации **не поддерживают** это предложение:

- Мы отмечаем, что в докладе CDDH по этому вопросу не дается указания на действительный масштаб проблемы, которую испытывает Суд в связи с бесперспективными жалобами, а также не демонстрируется, что предлагаемая схема санкций действительно серьезно сократит число таких жалоб.
- Вполне вероятны ситуации, когда заявители с потенциально обоснованными жалобами откажутся от попыток получить возмещение из-за угрозы санкции.
- Важнее всего, что система санкций, изложенная в докладе CDDH, отрицательно скажется на праве на обращение с индивидуальной жалобой в случаях отклонения жалобы на том основании, что заявитель не заплатил штраф за предыдущую жалобу, а не по причинам, имеющим отношение к новой жалобе.
- Это станет прискорбным сигналом о серьезности проблем, в настоящее время испытываемых Судом, если заявители, подающие явно необоснованные по существу дела, будут подвергаться санкциям, в то время как государства, упорно не исполняющие решения по повторяющимся делам, никаким санкциям не подвергаются, несмотря на значительное бремя, которое огромное число повторяющихся дел возлагает на Суд.

### **d. Обязательность юридического представительства**

Подписавшие заявление организации полагают, что рассматривающееся в данный момент предложение об обязательности юридического представительства **невозможно поддержать**:

- Если предоставляемая государством юридическая помощь не будет доступна на внутригосударственном уровне во всех 47 государствах — участниках Совета Европы для людей, у которых нет средств платить за услуги адвоката, а потенциальные заявители не смогут пользоваться помощью должным образом квалифицированных и обученных юристов, обязательность юридического представительства приведет к тому, что люди с обоснованными жалобами на нарушение прав человека утратят доступ к Суду.

### Рекомендации:

- Любые потенциальные реформы обязаны сохранить право на индивидуальную жалобу и наличие у лиц, ищущих правовой защиты в связи с нарушением любых прав по Конвенции, эффективного доступа к Суду.
- Необходимо сохранить материальную юрисдикцию Суда, чтобы избежать ослабления его полномочий по Конвенции обеспечивать соблюдение обязательств в соответствии с Конвенцией и ее Протоколами, принятых на себя государствами.

## 2. Механизм отсева и способность Суда принимать решения

Подписавшиеся организации приветствуют недавно предоставленную Секретариатом Суда информацию, которая показала, что в рамках Протокола 14 уже достигнут значительный прогресс в ускорении производства по явно необоснованным делам с помощью процедуры единоличного рассмотрения дел. Для проявления этих результатов потребовалось определенное время, что лишь указывает на то, что со временем воздействие Протокола 14 может оказаться еще более значительным.

### а. Способность Суда принимать решения

#### *Судьи ad litem (специально назначаемые для рассмотрения дел – Прим. пер.)*

Подписавшиеся организации **приветствуют и поддерживают** это предложение:

- Судьи могут приглашаться для работы в Суде на кратковременной основе для разрешения проблем с перегрузкой в работе Суда по мере необходимости.
- Они могут заседать в любом составе Суда, кроме Большой Палаты или Пленума.
- Достоинством этого предложения является гибкость, а кроме того оно обеспечит наиболее эффективное использование ресурсов, позволив адаптироваться к давлению нагрузки на Суд, которая с течением времени может меняться.
- Это в значительной степени поможет Суду в решении проблемы скопления дел, рассматриваемых комитетами и палатами.

### б. Новый механизм отсева

#### *i. Наделение юристов Секретариата полномочиями по вынесению решений о приемлемости жалоб, в том числе жалоб, рассмотренных судьей единолично*

Подписавшиеся организации **против** этого предложения:

- При внесении любых изменений в Конвенцию необходимо сохранять принцип вынесения решений судьями по всем делам, направленным в Суд.
- Доверие общественности решению, вынесенному судьей, который независим и связан судебским обязательством беспристрастности, будет значительно выше, чем если решение будет вынесено сотрудником официального органа.

#### *ii. Создание должности дополнительных так называемых «младших» судей, отвечающих за отсев явно неприемлемых или повторяющихся жалоб*

Явно неприемлемые жалобы (дела, рассматриваемые судьей в единоличном порядке)

Подписавшиеся организации **приветствуют** это предложение:

- Дополнительный штат судей, набранных специально для вынесения решений по явно неприемлемым делам, мог бы стать надежным и практически осуществимым способом укрепления способности Суда отсеивать жалобы.

#### Повторяющиеся приемлемые дела (дела комитетов)

Подписавшиеся организации **против** этого предложения:

- Эти дела часто возникают в результате серьезных системных дисфункций и вызваны наиболее трудноразрешимыми проблемами с соблюдением прав человека в ареале Совета Европы.
- Делегирование полномочий по вынесению решений по повторяющимся делам менее опытным судьям Суда может быть неверно воспринято как сигнал о том, что затронутая в этих повторяющихся делах проблема обладает более низким приоритетом, тогда на самом деле такие дела часто имеют критическую важность для всей системы защиты прав человека в Европе.

#### **Рекомендации:**

- В связи с предложением о введении поста судей *ad litem* для рассмотрения дел, в настоящее время рассматриваемых судьями единолично, в составе комитетов и палат:
  - i. В любой новой системе судей *ad litem* новые судьи должны обладать статусом и опытом, аналогичными статусу и опыту других судей Суда.
- В отношении предложения о вовлечении так называемых «младших» судей в механизм отсева:
  - i. Любая новая коллегия судей должна быть в надлежащей степени компетентна и обладать квалификацией, необходимой для назначения на должность судьи, а также независимостью, экспертным знанием правоприменительной практики Суда и его двух официальных языков.
  - ii. Насколько это возможно, в коллегию должны входить судьи, знакомые с языками и правовыми системами государств, в отношении которых подаются жалобы.
- В отношении ресурсов:
  - i. Для реалистичного достижения целей Интерлакенской декларации по устранению скопления дел и предотвращению повторного скопления необходимо признать потребность в дополнительных ресурсах, а Комитет министров должен взять на себя обязательство предоставить эти ресурсы Суду и Секретариату.

### **3. Консультативные заключения**

Подписавшиеся организации **приветствуют** предложение наделить Суд полномочиями выносить заключения по запросу национальных судов, против решений которых в рамках национального законодательства нет судебного средства защиты.

#### **Рекомендации**

- Наличие четких сроков позволит избежать нежелательных задержек в ходе разбирательства на внутригосударственном уровне.

- В любом случае у заявителя останется право на подачу жалобы в Суд в соответствии со ст. 34 ЕКПЧ.

## 4. Упрощенный порядок внесения изменений /Принятие Устава Суда

Подписавшиеся организации **в принципе поддерживают** предложение создать механизм, позволяющий упростить внесение поправок в некоторые организационные положения Части II Конвенции.

Подписавшиеся организации **категорически против** переноса положений Регламента Суда в любой документ, где они могут подвергнуться упрощенной процедуре внесения изменений.

Если положения, относящиеся к предварительным мерам (Правило 39), процедуре пилотного решения (Правило 61) и односторонним заявлениям, будут перенесены в Конвенцию или Устав, то подписавшиеся организации **полагают**, что такому переносу подлежат только основные принципы этих процедур, при условии, что ни масштаб, ни существо этих принципов не подвергнутся изменениям или какой-либо упрощенной процедуре внесения изменений.

### Рекомендации

- Целью упрощенной процедуры внесения изменений в Конвенцию должно быть сохранение сильного Суда и укрепление его способности гибко реагировать на изменения в нагрузке и наиболее эффективно исполнять свою роль в соответствии со ст. 19 ЕКПЧ.
- Любой такой инструмент должен быть направлен на оказании Суду поддержки в быстром и эффективном отправлении правосудия для индивидуальных заявителей в соответствии с правом на индивидуальную жалобу.

## 5. Избрание судей

Подписавшиеся организации **приветствуют** создание коллегии экспертов с целью консультирования по вопросам кандидатур на должность судьи.

Подписавшиеся организации также **приветствуют** подготовку проекта не имеющего обязательной силы документа Комитета министров, кодифицирующего и проясняющего существующие нормы и стандарты, в качестве руководящего указания для национального процесса отбора кандидатов в судьи.

### Рекомендация

- Парламентской Ассамблее Совета Европы следует продолжать совершенствование процедур, направленных на обеспечение тщательного и открытого исследования списка кандидатов, представленного государствами, а также качества процессов номинации на национальном уровне.



# ВВЕДЕНИЕ

1. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE приветствуют возможность представить следующие замечания о мерах, принятых во исполнение Интерлакенской и Измирской деклараций о будущих реформах Европейского Суда по правам человека<sup>1</sup>.
2. В этом документе, в частности, рассматриваются различные предложения по реформированию Суда, которые в настоящее время обсуждаются в контексте подготовки Заключительного доклада Руководящего комитета по правам человека (CDDH) Комитету министров о мерах, требующих внесения изменений в Европейскую Конвенцию по правам человека<sup>2</sup>. Мы выражаем особенное беспокойство в связи с новыми предложениями, выдвинутыми на позднем этапе работы CDDH рядом государств. Нас беспокоит, что эти предложения – к которым относится введение нового жесткого критерия приемлемости и положения о сроке давности, - нанесут серьезный ущерб праву на обращение с индивидуальной жалобой.
3. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE полагают, что любые реформы системы Конвенции, в том числе реформы Европейского Суда по правам человека, должны способствовать улучшению соблюдения Конвенции 47 государствами-участниками Совета Европы на национальном уровне. Европейский Суд по правам человека должен быть сильным судом, доступным для лиц, ставших жертвами нарушений гарантированных Конвенцией прав и не имеющих эффективных средств защиты на внутригосударственном уровне. Этот Суд должен иметь возможность выносить аргументированные решения о приемлемости или по существу дела без излишних задержек. В связи с этим мы полагаем, что любые реформы Суда должны обеспечить:

---

<sup>1</sup> См. *Интерлакенскую декларацию и План действий*, принятые в феврале 2010 г. на конференции высокого уровня о будущем Европейского Суда по правам человека, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/INTERLAKEN%20DECLARATION%20final\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/INTERLAKEN%20DECLARATION%20final_en.pdf). 26-27 апреля 2011 г. министры и другие высокопоставленные официальные лица 47 государств-участников Совета Европы встретились в Измире (Турция), чтобы дать оценку процессу реформ, начатому на Интерлакенской конференции, и дальнейшие указания в целях продолжающегося процесса реформирования. Текст Измирской декларации и Плана мер по ее исполнению опубликован по адресу: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20E.pdf>.

<sup>2</sup> Этот документ опирается на предыдущие совместные замечания, представленные нашими организациями в связи с предыдущим докладом CDDH Комитету министров о мерах во исполнение Интерлакенской декларации, которые не требуют внесения изменений в Конвенцию, и другие совместные заявления и заключения, которые наши организации опубликовали в ходе продолжающихся дискуссий о реформировании Суда. См. Совместный документ НПО *Council of Europe: Comments on follow-up of the Interlaken Declaration*, декабрь 2010 г., <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/018/2010/en>. См. также: *Joint statement for the High Level Conference on the future of the European Court of Human Rights, Izmir, Turkey (26-27 April 2011)*, 19 апреля 2011 г., <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/008/2011/en>; и *Human rights in Europe: Decision time on the European Court of Human Rights*, декабрь 2009 г., <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/009/2009/en>.

- сохранение роли Суда по защите всех прав человека, установленных в Конвенции, и уважение к его независимости и авторитету;
- сохранение основополагающего права на индивидуальное обращение в Суд, которое не должно подвергаться новым ограничениям;
- наличие эффективного, справедливого, последовательного, прозрачного и эффективного механизма отсева полученных жалоб с целью установления приемлемых жалоб из весьма высокого числа (около 90%) тех, которые неприемлемы в соответствии с действующими критериями;
- вынесение решений в разумный срок, в особенности в делах, где время имеет существенное значение или затрагивающих повторяющиеся вопросы, в связи с которыми существует ясная позиция Суда и которые вызваны системными проблемами;
- наличие у Суда, в том числе у его Секретариата, адекватных финансовых и кадровых ресурсов, без ущерба бюджету других правозащитных механизмов и органов Совета Европы;
- разработку приемлемых решений проблем, испытываемых Судом, в том числе мер, принимаемых государствами на национальном уровне, на основе информированного анализа и открытой оценки коренных причин проблем и недавно проведенных и будущих реформ.

## **РЕАЛИЗАЦИЯ КОНВЕНЦИИ НА ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ И ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ**

4. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (ENHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE приветствуют сделанный в Интерлакенской декларации упор на мерах, необходимых для реализации Конвенции на внутригосударственном уровне, и аналогичные призывы к государственным сторонам, содержащиеся в Измирской декларации.

5. Отмечая, что из более чем 13 тыс. решений Суда, вынесенных за последние 50 лет, в более чем 83% было установлено хотя бы одно нарушение Конвенции, ясно, что усовершенствование реализации Конвенции на национальном уровне приведет к улучшению соблюдения прав человека на всем пространстве Европы. Это также снизит необходимость обращаться за восстановлением прав в Суд. Принятие государствами активных мер по реализации Конвенции в национальном законодательстве, принципах управления и практике имеет основополагающее значение для осуществления принципа субсидиарности, согласно которому государства-участники несут основную ответственность в сфере защиты прав по Конвенции.

6. На этом фоне мы с сожалением отмечаем учащающееся использование термина «субсидиарность» в сочетании с предложениями, которые, на наш взгляд, направлены на ограничение материальной юрисдикции Суда, без каких-либо мер по существенному улучшению внутригосударственных механизмов реализации прав по Конвенции. Особенное сожаление вызывает то, что в документе, излагающем цели председательства Соединенного Королевства в Комитете министров, роль Суда называется «вспомогательной». Мы полагаем, что эффективная реприоритизация реформ, сосредоточенная на принципе subsidiarity, обязана признавать, что первоочередная ответственность за реализацию положений Конвенции на национальном уровне идет рука об руку с надзорной юрисдикцией Суда, которую надлежит сохранять и уважать в любых потенциальных реформах, как мы изложили выше<sup>3</sup>.

7. Мы отметили, что около 50% решений, вынесенных Судом за последние 50 лет, касаются повторяющихся вопросов. Поэтому то, что сократить число повторяющихся дел можно только путем обеспечения каждым государством-участником «полного, эффективного и незамедлительного исполнения вступивших в силу решений Суда»<sup>4</sup>, следует воспринимать как аксиому. Мы от всей души приветствуем обращенный к государствам призыв принять меры по улучшению исполнения решений на национальном уровне, содержащийся в Интерлакенском плане действий. Однако еще необходимо много работы с целью побудить национальные органы власти, в том числе парламенты, играть более активную роль в обеспечении своевременного исполнения решений Суда.

8. Ключевым аспектом реприоритизации принципа subsidiarity при реализации Конвенции является активное принятие национальными властями позитивных мер, направленных на улучшение внутригосударственных механизмов реализации Конвенции на национальном уровне на всем пространстве Совета Европы. Необходимым предварительным этапом к любым конкретным шагам к соглашению о реформе Суда должны стать активные меры по укреплению национальной практики реализации Конвенции и сокращению выюкого числа повторяющихся жалоб, поступающих в Суд.

9. Доклады государств о принятии мер, установленных в Интерлакенском плане действий, должны были быть направлены до окончания 2011 г. Мы призываем государства проявить инициативу и принять участие в их рассмотрении в духе исследования и активного участия в прогрессивном процессе реформирования с целью усовершенствования существующих механизмов реализации на национальном уровне прав, установленных в Конвенции. Договаривающиеся стороны должны быть готовы включиться в ход рассмотрения невзираая на национальные границы, делясь положительными примерами передового опыта и, где необходимо, добиваясь дальнейших реформ с целью укрепления реализации Конвенции.

10. Мы повторно рекомендуем, чтобы Комитет министров выделил адекватные ресурсы на эффективный анализ и изучение каждого из национальных докладов. В этой связи все национальные доклады, а также выводы, сделанные на основании их анализа, должны быть без промедления обнародованы и широко распространены, чтобы стать основой открытого и честного осмысления Комитетом министров дальнейших мер на уровне Совета Европы с целью содействия государствам в выполнении их обязательств по

---

<sup>3</sup> См. также *Joint statement on the United Kingdom's priorities and objectives for its Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe*, 4 ноября 2011 г., <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/013/2011/en>.

<sup>4</sup> См. п. 7 Интерлакенской декларации.

Конвенции<sup>5</sup>.

11. Мы приветствуем проект рекомендаций Комитета ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека, в котором предлагается участие национальных парламентов в процессе представления докладов согласно Интерлакенской декларации. Мы полагаем, что ПАСЕ, и конкретно Комитет по правовым вопросам и правам человека, прекрасно бы исполнила функцию независимого исследования процесса представления докладов, и призываем Комитет выделить на это время и ресурсы<sup>6</sup>.

## ДОСТУП К СУДУ

12. Как в очередной раз подтвердили и Интерлакенская, и Измирская декларации, право на индивидуальную жалобу является «краеугольным камнем» системы Конвенции<sup>7</sup>. Поэтому любые будущие реформы обязаны обеспечить сохранение права на индивидуальную жалобу и наличие у лиц, ищущих правовой защиты в связи с нарушением любых прав по Конвенции, эффективного доступа к Суду.

### КРИТЕРИИ ПРИЕМЛЕМОСТИ И НОВЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА И ПРАКТИКА В СВЯЗИ С ДОСТУПОМ К СУДУ

13. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (ENHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE всерьез обеспокоены недавно выдвинутыми предложениями, ограничивающими доступ к Суду предполагаемым жертвам нарушений прав человека. Более того, некоторые из этих предложений были сделаны на очень позднем этапе обсуждения, т.е. всего за несколько месяцев до направления CDDH заключительного доклада Комитету министров. Время выбрано особенно неудачно, если учесть негативное воздействие этих предложений на право обращения с индивидуальной жалобой в Суд. Предложения по реформированию должны быть тщательно продуманы в ходе открытых и эффективных консультаций со всеми сторонами, интересы которых затрагивают эти предложения.

**Новый критерий приемлемости, относящийся к делам, в которых положения Конвенции были применены национальными судами**

14. Согласно этому предложению<sup>8</sup> в результате применения нового критерия неприемлемыми станут те жалобы, которые по существу идентичны вопросам, уже исследованным национальным судебным органом, применяющим права, установленные в Конвенции. Исключения из этого критерия крайне ограничены – например, случаи, когда

---

<sup>5</sup> См. Совместный документ НПО *Council of Europe: Comments on follow-up of the Interlaken Declaration*, December 2010, п. 16.

<sup>6</sup> AS/JUR (2011) 44, Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights*, Доклад, 4 ноября 2011 г., пп. 5 (Проект резолюции) и п. 18 (Пояснительный меморандум). Принят Комитетом на заседании 16 ноября 2011 г., см. AS/Jur No 2011/08. Ассамблея должна рассмотреть проект резолюции и рекомендации на своей частичной сессии 23-27 января 2012 г.

<sup>7</sup> Интерлакенская декларация, п. A(1) и Измирская декларация, п. A(1).

<sup>8</sup> DH-GDR(2011)20.

национальный суд явно ошибся в интерпретации или применении прав по Конвенции или в жалобе поднимаются серьезные вопросы, затрагивающие интерпретацию или применение Конвенции.

15. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE категорически против этого предложения, которое существенно ограничит материальную юрисдикцию Суда и на практике может подорвать универсальное применение прав по Конвенции на всей территории Совета Европы.

16. С самого начала мы хотели бы подчеркнуть, что это предложение не решает проблемы так называемых «обращений в четвертую инстанцию». Доктрина четвертой инстанции, применительно к жалобам четвертой инстанции, в основном касается вопроса об установлении фактов и/или интерпретации и применения *национального* законодательства. Эта проблема, которая решается с помощью критерия приемлемости, содержащегося в ст. 35(3)(а) ЕКПЧ, отличается от той, которую затрагивает данное предложение, а именно вопроса интерпретации и применения прав, установленных в *Конвенции*. Если первая из этих ситуаций принадлежит к категории жалоб четвертой инстанции, то это предложение связано с существенным вопросом о правильном и эффективном исполнении прав по Конвенции и о том, имеются ли основания для вывода о нарушении этих прав. В порядке общего правила такой вопрос должен анализироваться на стадии рассмотрения дела по существу, а не на стадии приемлемости. Кроме того, дела, где проблемой является применение принципа «свободы усмотрения»<sup>9</sup>, часто требуют особенно тонкой оценки национальных условий, сравнительного анализа европейской практики и обстоятельств дела, проведение которой неуместно на стадии приемлемости<sup>10</sup>.

17. Поскольку жалобы четвертой инстанции являются результатом непонимания заявителями роли Суда и характера судебного механизма, учрежденного Конвенцией<sup>11</sup>, оправданно иметь критерий приемлемости, который исключает возможность достижения этими жалобами стадии рассмотрения по существу. В противоположность этому, вопрос, относящийся к применению *прав по Конвенции* имеет центральное значение для мандата Суда по обеспечению соблюдения обязательств, взятых на себя государствами - участниками Конвенции (ст. 19 ЕКПЧ) и поэтому очевидно требует формального исследования Судом существования дела.

18. Как уже упоминалось, это предложение содержит исключение из этого нового критерия приемлемости в тех случаях, где национальный суд явно ошибочно истолковал или применил права, гарантированные Конвенцией. Это исключение налагает очень высокий барьер (произвольности) на применение Судом прав по Конвенции. Как следствие, возможность для Суда рассматривать жалобы по существу будет серьезно и необоснованно ограничена.

---

<sup>9</sup> Концепция свободы усмотрения применяется Судом по-разному в отношении различных аспектов Конвенции и не применяется вообще к определенным правам по Конвенции или аспектам этих прав.

<sup>10</sup> Лишь в очень ограниченных обстоятельствах, когда предварительное исследование жалобы позволило Суду заключить, что государственные органы явно не преступили пределов своей «свободы усмотрения» в отношении определенных прав по Конвенции, Суд отклоняет жалобу как явно необоснованную и объявляет ее неприемлемой в соответствии со ст. 35(3)(а) и 35(4) ЕКПЧ.

<sup>11</sup> Как Суд подчеркивает в своем *Практическом руководстве о критериях приемлемости*, п. 345, с. 84.

19. Что касается второго предлагаемого исключения, то важно отметить, что аналогичные формулировки содержатся в ст. 30 и 43(2) ЕКПЧ. Эти положения относятся к отказу палаты от юрисдикции или передаче дела палаты в Большую Палату Суда, которые могут происходить в тех случаях, когда дело «поднимает серьезный вопрос, затрагивающий истолкование или применение Конвенции или Протоколов к ней». Поэтому второе исключение, содержащееся в предложении, предполагает, что Суд сможет оценивать существо дела только в тех случаях, которые в настоящее время оправдывают рассмотрение дела Большой Палатой. Опять-таки это исключение приведет к серьезному и неоправданному ограничению юрисдикции Суда.

20. В целом Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE выступают против этого нового критерия приемлемости по следующим причинам:

- Как правило, надлежащее истолкование и исполнение прав по Конвенции национальными судебными органами должно анализироваться Судом на стадии рассмотрения дела по существу, а не в связи с вопросами приемлемости. Если наивысший национальный судебный орган надлежащим образом истолковал и применил Конвенцию, то анализ дела по существу с необходимостью приведет к выводу Суда об отсутствии нарушения Конвенции.
- Это предложение приведет к тому, что полномочия Суда по оценке соблюдения Конвенции по существу будут значительно и необоснованно ограничены. Это противоречит самому назначению Суда, в полномочия которого входит обеспечение соблюдения Конвенции государствами-участниками, как говорится в ст. 19 Конвенции. Крайне важно иметь в виду, что принцип субсидиарности, согласно которому первоочередную ответственность за эффективное соблюдение обязательств в области прав человека в соответствии с Конвенцией несут государства, возлагает на них основное бремя по реализации их обязательств по Конвенции, и дает Суду полномочия указывать на пробелы в эффективной защите всех прав по Конвенции. Этот принцип не означает ограничения материальной юрисдикции Суда.

#### **Положение об истечении срока давности**

21. В соответствии с другим недавно внесенным предложением<sup>12</sup>, жалоба будет автоматически исключаться из списков Суда после фиксированного периода времени, если в течение этого срока Суд не уведомил о деле правительство и не попросил его представить свои замечания. Согласно этому предложению данный срок будет составлять от одного до двух лет.

22. Мы выступаем против введения подобного механизма по следующим причинам:

- Данный механизм основывается на автоматическом отклонении жалоб по истечении фиксированного периода времени, а не в результате судебного исследования индивидуальных дел.
- Он будет приводить к исключению дел из списков Суда прежде чем судья сможет провести хотя бы первоначальное рассмотрение дела и до принятия какого-либо решения.

---

<sup>12</sup> DH-GDR(2011)20.

- Он наказывает заявителя по причинам, находящимся совершенно не в его власти, т.е. в связи с отсутствием у Суда возможности своевременно рассматривать дела. Он оказывает некоторым заявителям в доступе к Суду всего лишь на том основании, что в настоящее время Суд не в состоянии отреагировать на их жалобы в разумный срок. Иными словами, он наказывает заявителей – в том числе подавших потенциально обоснованные жалобы – за задержки в Суде.
- Право заявителя на индивидуальную жалобу, гарантированное ст. 34 ЕКПЧ, будет нарушено, если его дело будет автоматически вычеркиваться из списков Суда по причинам, не связанным с самой жалобой, а просто в силу истечения определенного срока, и до какого-либо судебного рассмотрения дела.
- Кроме того, это предложение опирается на внутренние принципы приоритизации жалоб Судом и пытается применить ее к делам, которые в Суде были отнесены к последним двум категориям в рамках этой классификации<sup>13</sup>. Поэтому из предложения следует, что после определенного срока первоначальный административный процесс сортировки приведет к последствиям, которыми должно обладать лишь судебное решение, - т.е. исключение дела из списков или признание его неприемлемым. Более того, поскольку критерии приоритизации дел Судом представляют собой не более чем внутреннюю административную практику, это положение о давности не гарантирует, что отклонены на основании истечения срока будут только явно необоснованные дела.

23. Согласно авторам, это положение позволит заявителям узнать об исходе своей жалобы быстрее, чем это происходит в настоящее время. Однако это предложение не учитывает фундаментального момента: заявителям нужно не *узнать* быстрее об исходе своей жалобы, в особенности если этот исход наступил в результате автоматической процедуры; им нужно быстрее *получить решение*, вынесенное в результате судебного рассмотрения дела.

24. Мы полагаем, что решением проблемы задержек с вынесением судебного решения о приемлемости будет повышение возможностей Суда по своевременному рассмотрению поступающих жалоб, а также продолжение реформирования Судом своих внутренних процедур, что он уже и делает с целью более эффективной обработки дел. И уж конечно ответом на проблему не может быть автоматическое исключение дел из списков Суда без предварительного судебного анализа, что ограничит право заявителя на получение судебного решения (ст. 34 ЕКПЧ).

#### **Изменение в ст. 35 п. 3b ЕКПЧ**

25. Помимо введения нового критерия приемлемости, другое обсуждаемое в настоящий момент предложение состоит в изменении ныне действующих критериев приемлемости<sup>14</sup>. В частности, было предложено удалить вторую гарантию рассмотрения, содержащуюся в тексте ст. 35(3)(b).

26. Согласно в настоящее время действующей формулировке этого положения,

---

<sup>13</sup> Это шестая и седьмая категории, а именно «жалобы, поднимающие проблему приемлемости» и «явно неприемлемые жалобы» (категории приоритетности, используемые Судом, см. по адресу [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DB6EDF5E-6661-4EF6-992E-F8C4ACC62F31/0/Priority\\_policyPublic\\_communication\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DB6EDF5E-6661-4EF6-992E-F8C4ACC62F31/0/Priority_policyPublic_communication_EN.pdf)).

<sup>14</sup> DH-GDR(2011)13 и DH-GDR(2011)24.

индивидуальная жалоба объявляется неприемлемой, если:

- заявитель не понес серьезного ущерба;
- a. если только принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу, а также
- b. **при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.**

27. Выдвигаемое в настоящее время предложение состоит в удалении формулировки, выделенной жирным шрифтом, на том основании, что в ней содержится неуместно высокое требование с учетом характера ситуаций, о которых говорится в этом положении.

28. С самого начала следует напомнить, что:

- Этот критерий приемлемости вступил в силу 1 июня 2010 г. и в полной мере начнет действовать только с июня 2012 г. До этого времени этот критерий может применяться только палатами и Большой Палатой. Поэтому на данном этапе представляется преждевременным рассматривать возможность внесения в него изменений.
- Кроме того, в настоящий момент число дел, решенных на основании этого положения, очень ограничено. Отсюда следует, что этот критерий не представляет собой серьезной причины нынешних проблем, связанных с нагрузкой на Суд.

29. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (ENHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE выступают против этого нового критерия приемлемости и по более существенным причинам:

- Положение о гарантии «надлежащего рассмотрения» представляет собой ясную иллюстрацию принципа субсидиарности, согласно которому на государствах лежит основная ответственность по эффективному исполнению их обязательств в области прав человека в соответствии с Конвенцией. В частности, субсидиарность возлагает на государства обязанность по исполнению своих обязательств по Конвенции и дает Суду полномочия указывать на пробелы в эффективной защите всех прав по Конвенции. Отсутствие надлежащего рассмотрения дела, связанного с правами по Конвенции, внутригосударственным судебным органом, является именно таким пробелом. Поэтому цель данной гарантии в том, что, если дело не было надлежащим образом рассмотрено *никаким* внутригосударственным судом, оно должно быть рассмотрено Европейским Судом по существу.
- Основополагающая ценность этой гарантии состоит в недопущении отказа в правосудии – фундаментального принципа верховенства закона. Она обеспечивает исследование дела по существу хотя бы одним судебным органом<sup>15</sup>. Каким бы незначительным ни казалось дело, тем не менее, важно не допускать случаев отказа в правосудии.

30. Наконец, мы хотели бы подчеркнуть, что, именно потому, что требование об

---

<sup>15</sup> См. в этой связи Практическое руководство Суда о критериях приемлемости, п. 379, с. 93.



исчерпанию средств защиты на внутригосударственном уровне является иллюстрацией принципа субсидиарности, оно с необходимостью предполагает на практике, что в тех случаях, когда таких средств защиты не существует или они не эффективны, дело надлежит признавать приемлемым (если соблюдены другие критерии приемлемости). Мы полагаем, что на этом же принципе основана гарантия «надлежащего рассмотрения», содержащаяся в ст. 35(3)(b) ЕКПЧ, т.е. необходимость обеспечить, что если на национальном уровне в системе защиты прав по Конвенции имеются пробелы, Суд должен иметь возможность рассмотреть жалобу по существу.

#### **Свобода Суда отбирать дела для рассмотрения**

31. Было выражено мнение, что, если пакет в настоящее время обсуждающихся мер окажется недостаточным для разрешения проблем, стоящих перед Судом, потребуются более долгосрочные реформы. В этой связи было предложено предоставить Суду свободу усмотрения в сфере отбора дел<sup>16</sup>. Декларируемая цель этого предложения состоит в том, чтобы Суд занимался только делами, которые он сочтет наиболее приоритетными.

32. Хотя на данном этапе это предложение проработано лишь в очень краткой форме, уже очевидно, что рассматриваемый вариант не только значительно ограничит право на индивидуальную жалобу, но и полностью и в отрицательную сторону изменит характер ныне существующей судебной системы защиты прав человека, учрежденной Конвенцией. Поэтому Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE выступают против предложения, которое будет иметь столь далеко идущие последствия.

#### **ПОШЛИНЫ ЗА ОБРАЩЕНИЕ В СУД**

33. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE выступают против введения пошлин для лиц, обращающихся в Суд за возмещением за предполагаемые нарушения своих прав по Конвенции. Наряду с более чем 270 организациями гражданского общества из более чем 40 стран Совета Европы, подписавшими петицию против введения пошлин для заявителей, обращающихся в Суд, мы призвали государства-участники Совета Европы отклонить предложение о введении пошлин<sup>17</sup>. Мы полагаем, что введение системы пошлин нанесет серьезный урон праву на индивидуальное обращение в Суд и будет сопряжено с большими практическими и административными трудностями. Сам Суд выступает против введения пошлин для заявителей в силу принципиальных возражений, а также потому, что это вызовет

---

<sup>16</sup> DH-GDR(2011)20.

<sup>17</sup> См. Петицию гражданского общества "Fees: a barrier to justice" (со списком подписавших) по адресу <http://www.amnesty.org/en/library/info/IO61/005/2011/en>. См. также Совместное заявление НПО: *Fees: A barrier to justice: Imposing a fee on applicants to the European Court of Human Rights may deny victims of human rights violations access to justice*, 28 октября 2010 г., <http://www.amnesty.org/en/library/info/IO61/09/2010/en>; и Рекомендацию Конференции международных НПО, имеющих статус участников в Совете Европы, принятую 27 января 2011 г., [http://www.coe.int/t/ngo/Articles/CONF\\_PLE\\_2011\\_REC2\\_Cour\\_en.asp](http://www.coe.int/t/ngo/Articles/CONF_PLE_2011_REC2_Cour_en.asp).

значительные проблемы практического и административного характера<sup>18</sup>.

34. Мы отмечаем, что доклад CDDH о системе пошлин для заявителей, обращающихся в Суд, не ставит своей целью рассмотреть вопрос о том, будет ли введение системы пошлин представлять собой недопустимое ограничение или препятствие для осуществления права на индивидуальное обращение в Суд; однако в нем делается попытка помочь дальнейшему исследованию практичности и пользы такой системы с целью содействия принятию Комитетом министров решения по этому вопросу. Тем не менее, мы полагаем, что принципиальный вопрос и основные практические аргументы за и против пошлин нельзя рассматривать отдельно друг от друга.

35. Предполагается, что основное назначение возможной системы пошлин - сократить число очевидно неприемлемых жалоб, при этом не препятствуя подаче жалоб обоснованных. Хотя в Измирской декларации, призывающей Комитет министров продолжать исследование вопроса о взимании пошлин с заявителей, подчеркивается необходимость принятия мер, направленных на то, чтобы воспрепятствовать подаче явно неприемлемых жалоб, она подчеркивает, что при этом следует стремиться «не противодействовать исследованию Судом обоснованных жалоб». Аналогичным образом в Интерлакенской декларации в качестве условия введения любой подобной системы устанавливается то, что она не должна препятствовать подаче обоснованных жалоб<sup>19</sup>. Однако уже в Предварительном докладе о ходе работы CDDH признается, что на практике «любая система будет сопряжена с определенной степенью риска воспрепятствования подаче обоснованных жалоб»<sup>20</sup>. В докладе СННД о системе пошлин для заявителей, обращающихся в Суд, вновь утверждается, что любая система, требующая от заявителя оплаты при подаче в Секретариат заполненного формуляра жалобы, «будет сопряжена с какой-то степенью риска воспрепятствования подаче обоснованных жалоб»<sup>21</sup>. Иными словами, даже в случае принятия положений, предусматривающих, например, освобождение от пошлин, любая такая система сопряжена с риском демотивации или даже воспрепятствования лицам с обоснованными жалобами, в результате чего их жалобы не попадут в Суд. Поэтому введение пошлин для заявителей, обращающихся в Суд, закроет жертвам нарушений прав человека доступ к правосудию на основании их платежеспособности и тем самым станет неприемлемым ограничением на право обращения с индивидуальной жалобой в Суд. Отсутствие средств никогда не должно становиться препятствием, мешающим человеку получить доступ к средствам возмещения за нарушения прав человека.

36. Более того, сомнительно, что введение пошлин облегчит, а не усугубит, административную нагрузку на Суд. Система пошлин может истощить и так уже недостаточные человеческие и финансовые ресурсы Суда. Как говорится в *Замечании Секретариата о судебных пошлинах*, «представляется неизбежным, что введение пошлин

---

<sup>18</sup> См. *Opinion of the Court for the Izmir Conference* (Мнение Суда для Измирской конференции, принятое Пленумом Суда 4 апреля 2011 г.), п. 10.

<sup>19</sup> См. Измирскую декларацию и План мер по ее исполнению, п. А.1. Интерлакенская декларация призывает Комитет министров исследовать, «при каких условиях могут быть предусмотрены новые процессуальные правила или практические принципы без ущерба подаче обоснованных жалоб»; см. п. А.3 Интерлакенского Плана действий.

<sup>20</sup> Руководящий комитет по правам человека (CDDH): *CDDH Interim Activity Report*, CDDH(2011)R72 Addendum 1, п. 35.

<sup>21</sup> См. CDDH Report on a system of fees for applicants to the Court, CDDH(2011)R73 Appendix III, п. 6.a.i.

для всех заявителей будет означать дополнительную обработку дел, рассматриваемых единолично, по сравнению с нынешней практикой»<sup>22</sup>. В частности, в системе, которая включает в себя компенсаторные механизмы (например, отмена, освобождение от уплаты и возвращение уплаченных пошлин), можно ожидать, что бюджетные и административные последствия будут значительными. В то же время такие компенсаторные механизмы потребуются, чтобы избежать препятствий к обращению с обоснованными жалобами.

37. Анализ основных аспектов и возможных вариантов системы пошлин, изложенных в докладе CDDH по этому вопросу, подтверждает наличие фундаментального конфликта между основной целью введения этой системы и практическими последствиями ее функционирования<sup>23</sup>. Введение максимально высоких препятствий к подаче явно необоснованных жалоб с одновременной минимизацией административных и бюджетных последствий, воздействия на подачу обоснованных жалоб, а также риска дискриминационного воздействия на разных заявителей, сложно - если вообще возможно - совместить. В докладе CDDH признается, что проведение анализа затрат и выгод обсуждаемых моделей сложно, и до настоящего времени не было возможно<sup>24</sup>.

38. Решение о введении системы пошлин без такого анализа будет носить политический, а не стратегический характер. Такое решение не будет основано на информированном анализе и прозрачной оценке коренных причин проблемы, воздействия недавних реформ и вероятных последствий различных моделей системы пошлин. Это может истощить кадровые и финансовые ресурсы Суда, при этом препятствуя заявителям с обоснованными жалобами на нарушение прав человека в обращении в Суд за возмещением.

39. Поэтому мы повторяем свой призыв к государствам-участникам: отвергнуть предложение о введении пошлин для заявителей, обращающихся в Суд. Вместо попыток отбить у заявителей желание искать справедливости введением пошлин, каждое из 47 государств должно обеспечить наличие доступных и эффективных внутригосударственных средств защиты от нарушений прав, гарантированных ЕКПЧ.

## САНКЦИИ ЗА ПОДАЧУ БЕСПЕРСПЕКТИВНЫХ ЖАЛОБ

40. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE отмечают предложение о том, что Суд должен иметь возможность налагать санкции на тех, кто обращается с повторными «явно неприемлемыми и лишенными существа» жалобами<sup>25</sup>.

41. Мы понимаем, какое бремя возлагают на Суд заявители, упорствующие в подаче совершенно безосновательных жалоб. Однако мы отмечаем, что в докладе CDDH по этой проблеме не дается указаний на действительный масштаб проблемы, испытываемой Судом в связи с такими тщетными жалобами. Кроме того, перечисляя несколько операционных аспектов возможной системы санкций<sup>26</sup>, доклад не содержит законченной

---

<sup>22</sup> European Court of Human Rights, Registry Note on Court fees, 5 октября 2011 г., Ref #3666425, с. 2.

<sup>23</sup> См. CDDH(2011)R73 Appendix III, п. 7.

<sup>24</sup> См. CDDH(2011)R73 Appendix III, п. 8.

<sup>25</sup> См. CDDH Report on the proposal to introduce a sanction in futile cases, CDDH(2011)R73 Appendix IV, п. 2.

<sup>26</sup> См. CDDH(2011)R73 Appendix IV, paragraph 3. Это предложение предусматривает санкцию в форме пошлины, налагаемой по усмотрению Суда в момент принятия им решения о неприемлемости жалобы. При условии, что

модели, на основании которой можно было бы провести оценку воздействия такой системы. Поэтому мы полагаем, что для принятия решения о реализации такого предложения потребуется дальнейший анализ практических последствий и аспектов системы санкций.

42. В числе наших предварительных замечаний по этому вопросу мы хотели бы отметить, что в докладе CDDH не демонстрируется, что предлагаемая система санкций действительно существенно сократит поступление таких жалоб в Суд. Финансовая санкция пост-фактум, в момент признания жалобы неприемлемой Судом, не способна непосредственно предотвратить проблему, которую она призвана решить, а именно подачу бесперспективной жалобы. В лучшем случае схема санкций будет иметь опосредованное воздействие, отбивая у заявителей в целом желание подавать бесперспективные жалобы и предотвращая поступление дальнейших жалоб от заявителей, которые подавали такие бесперспективные жалобы в прошлом. Однако, если предположить, что большинство обращающихся с бесперспективными жалобами твердо убеждены в их обоснованности, мало кого из них в действительности удастся отвлечь от обращения угрозой санкции. Реакция будущих заявителей на угрозу санкций может в большей степени определяться их отношением к риску, нежели честной оценкой достоинств их жалобы.

43. С другой стороны, по нашему мнению, вполне вероятны ситуации, когда будущие заявители с обоснованными жалобами могут отказаться от попыток получить возмещение из-за угрозы санкции. Поэтому такая угроза может отвлечь потенциальных заявителей с обоснованными жалобами, однако боящихся, в первую очередь из-за нехватки финансовых средств, что им придется платить штраф<sup>27</sup>.

44. И, наконец, самое важное соображение: система санкций, изложенная в докладе CDDH, непосредственно посягает на право обращения с индивидуальной жалобой, если кто-либо, на кого был наложен штраф за подачу бесперспективной жалобы, не заплатит, и в результате последующая жалоба будет отклонена без рассмотрения. Ситуация, когда жалобы отклоняются на основании неуплаты штрафа за предыдущую жалобу, а не по причинам, связанным с новой жалобой, не имеет никаких оправданий. Поэтому мы выступаем против любой схемы санкций, неоправданно посягающей на право индивидуального обращения в Суд.

45. Более того, мы полагаем, что это станет неблагоприятным сигналом о том, какие проблемы в настоящее время испытывает Суд, если санкции будут налагаться на заявителей, подающих явно необоснованные по существу дела, в то время как государства, которые упорно не исполняют решений по повторяющимся делам, не подвергаются санкциям, несмотря на значительное бремя, которое огромное число повторяющихся дел возлагает на Суд.

---

размер санкции не превышает фиксированной максимальной суммы, он остается на усмотрение Суда. При решении о характере санкции Суд будет учитывать конкретные особенности индивидуального дела. Любая наложенная санкция должна быть не настолько низкой, чтобы быть неэффективной. Суд не сможет непосредственно принуждать заявителя к уплате санкции; однако заявитель будет проинформирован, что его последующие жалобы не будут рассматриваться, пока пошлина не будет уплачена. Тем не менее, согласно этому предложению, эта практика может не применяться в отношении жалоб, касающихся так называемых «ключевых прав» (например, ст. 2, 3 и 4). Применительно к последующим бесперспективным жалобам могут быть введены более высокие санкции.

<sup>27</sup> В последнем случае угроза санкции может иметь аналогичное отпугивающее воздействие, как и необходимость платить пошлину за подачу жалобы в Суд (ср. с предложением о введении пошлин для заявителей).

## ОБЯЗАТЕЛЬНОСТЬ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

46. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (ENHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE отмечают доклад CDDH по вопросу об обязательности юридического представительства<sup>28</sup>.

47. Если возмещение юридических расходов государством не будет доступно на национальном уровне во всех 47 государствах—участниках Совета Европы для людей, у которых нет средств платить за услуги адвоката, а потенциальные заявители не смогут пользоваться помощью должным образом квалифицированных и обученных юристов, то обязательность юридического представительства сопряжена с риском того, что людям с хорошо обоснованными жалобами на нарушение прав человека будет отказано в доступе к Суду.

48. Поэтому мы полагаем, что рассматриваемое предложение об обязательности юридического представительства невозможно поддержать. Вместо введения такого требования государствам-участникам следует пересмотреть ранее внесенное предложение по написанию и принятию Рекомендации о доступе к информации и юридическим консультациям для потенциальных заявителей в Суд, которая, в числе прочего, призывает государства предоставлять помощь по возмещению юридических расходов таким лицам.

## МЕХАНИЗМ ОТСЕВА И СПОСОБНОСТЬ СУДА ПРИНИМАТЬ РЕШЕНИЯ

49. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (ENHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE приветствуют работу CDDH по разработке предложений, касающихся возможностей Суда по отсеvu жалоб и принятию решений. Эти предложения теперь следует рассмотреть в свете недавно предоставленной Секретариатом Суда информации, которая показала, что в рамках Протокола 14 уже достигнут значительный прогресс в ускорении производства по явно необоснованным делам посредством единоличного рассмотрения дела судьей<sup>29</sup>. По предположению Суда, если он будет поддерживать нынешнюю скорость обработки явно неприемлемых дел, он сможет устранить скопление таких дел к 2015 г. Мы горячо приветствуем эти изменения, которые демонстрируют успех процедуры единоличного рассмотрения, введенной Протоколом 14. То, что для такого воздействия потребовалось некоторое время, лишь говорит о том, что воздействие Протокола 14 может оказаться в дальнейшем еще более значительным.

---

<sup>28</sup> CDDH(2011)R73 Appendix V.

<sup>29</sup> CDDH Report of the 73<sup>rd</sup> meeting from 6-9 December 2011, CDDH (2011)R73, 13 декабря 2011 г.

50. В свете новой информации, предоставленной Судом, представляется, что срочная необходимость в дальнейших изменениях в Конвенции для создания нового механизма отсева явно неприемлемых дел, отсутствует. Прогресс в решении проблемы скопившихся дел, необходимо продолжать отслеживать в течение по крайней мере года, прежде чем принять какое-либо решение о внесении новых изменений в Конвенцию. Поэтому, хотя мы понимаем желание CDDH включить эти предложения в свой доклад Комитету министров, не следует рекомендовать их срочную реализацию. Заслуживают внимания еще два вопроса. Первый и наиболее неотложный: вопрос ресурсов, необходимых для того, чтобы Секретариат Суда мог продолжать и наращивать темп обработки дел, рассматриваемых единолично, по-прежнему имеет критическое значение. Во-вторых, проблемой остается (на что указал и сам Суд) его способность быстро выносить решения по делам, рассматриваемым комитетами и палатами<sup>30</sup>.

51. Что касается нынешних предложений по отсеву, мы полагаем необходимым при внесении любых изменений в Конвенцию сохранять принцип вынесения решений судьями по всем делам, направленным в Суд. Система, дающая юристам Секретариата полномочия принимать решения о приемлемости жалоб в Суд, в корне изменит характер права на индивидуальную жалобу и способна подорвать авторитет Суда. Доверие общественности решению, вынесенному судьей, который независим и связан судебным обязательством беспристрастности, будет значительно выше, чем если решение будет вынесено сотрудником официального органа. Более того, как отметило правительство Германии в подготовленном им документе о системе отсева<sup>31</sup>, сохранение судебного характера принятия решений о приемлемости важно в целях сохранения равенства в обращении между сторонами; заявителям должно предоставляться судебное решение по их делу, если оно принято не в их пользу, точно так же, как и государственные стороны имеют право на судебное решение, если в нем делаются выводы не в их пользу. Поэтому мы не поддерживаем предложение о принятии решений юристами Секретариата, содержащееся в пп. 16-19 проекта доклада CDDH о системе отсева жалоб<sup>32</sup>. По этим же причинам мы не поддерживаем «комбинированный вариант» принятия решений Секретариатом с возможностью передачи жалобы судье<sup>33</sup>.

52. В противоположность этому, дополнительный штат судей, набранных специально для вынесения решений по явно неприемлемым делам<sup>34</sup>, мог бы стать надежным и практически осуществимым способом укрепления способности Суда отсеивать жалобы. Новая коллегия судей должна обладать квалификацией, необходимой для назначения на должность судьи, а также независимостью, экспертным знанием правоприменительной практики Суда и его двух официальных языков. Насколько это возможно, в коллегиях должны входить судьи, знакомые с языками и правовыми системами государств, в отношении которых подаются жалобы. Судьи этой новой категории должны выдвигаться в рамках открытой и справедливой процедуры с утверждением номинаций ПАСЕ. При условии, что их компетенция будет ограничиваться вынесением решений по явно неприемлемым делам, в настоящее время разрешаемым судьями единолично в соответствии со ст. 27 ЕКПЧ, было бы приемлемо, если бы судьи этой новой категории были

---

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> DH-GDR(2011)022.

<sup>32</sup> DH-GDR(2011)R8Appendix III

<sup>33</sup> Там же, пп. 23-25.

<sup>34</sup> Там же, пп. 20-22.

менее опытны и имели более низкий статус по старшинству по сравнению с обычными судьями Европейского Суда. Однако для сохранения качества процесса вынесения решений Судом важно, чтобы после назначения судьи проходили надлежащий период подготовки в Суде. Кроме того, в рамках Суда и Секретариата необходимо принять внутренние меры, направленные на обеспечение согласованности решений новых судей с принципами интерпретации и решениями Суда в целом. Правило, установленное в соответствии со ст. 26(3) ЕКПЧ, согласно которым судьи, заседающие единолично, не выносят решений в отношении своей собственной страны, должно распространяться и на этих новых судей.

53. Что касается полномочий любой новой категории «младших» судей, мы полагаем, что таковые должны быть ограничены вынесением решений по явно неприемлемым делам, которыми в настоящее время занимаются единоличные судьи в соответствии со ст. 27 ЕКПЧ. Она не должна распространяться на вынесение решений по явно необоснованным повторяющимся делам, которые поднимают вопросы, в отношении которых уже существует ясное прецедентное право Суда. Характер этих дел совершенно отличен от неприемлемых дел: они вызваны наиболее трудноразрешимыми проблемами с соблюдением прав человека в ареале Совета Европы. Авторитетные решения по таким делам, быстро и в полной мере исполняемые национальными властями, имеют решающее значение для эффективного функционирования Суда в долгосрочной перспективе. Делегирование полномочий по вынесению решений по повторяющимся делам «младшему» судье Суда может создать неблагоприятное – и неправильное – впечатление у договаривающихся сторон, что затронутый вопрос или исполнение решения о нарушении в повторяющемся деле имеет более низкий приоритет.

54. В частности, Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE приветствуют предложение правительства Норвегии о создании группы судей *ad litem*, которые, согласно этому предложению, могут набираться для работы в Суде на краткосрочной основе для разрешения проблем с перегрузкой Суда по мере их возникновения и которые могли бы заседать в любом составе Суда, кроме Большой Палаты или Пленума<sup>35</sup>. Достоинством этого предложения является гибкость, а кроме того, оно обеспечит наиболее эффективное использование ресурсов, позволив Суду адаптироваться к нагрузке, которая с течением времени может меняться. В нынешних обстоятельствах это помогло бы Суду разрешить проблему со скоплением дел, ожидающих рассмотрения в палатах, среди которых, в частности, дела, не получившие наивысший приоритет в соответствии с новыми критериями приоритизации, используемыми Судом. Однако, как было отмечено выше, было бы нежелательно, чтобы «младшие» судьи, обладающие меньшим опытом или статусом по сравнению с обычными судьями Суда, рассматривали подобные, хорошо обоснованные, жалобы. Наши организации поэтому призывают к тому, чтобы в любой новой системе судей *ad litem* новые набранные судьи обладали статусом и опытом, аналогичными статусу и опыту других судей Суда.

55. Наконец, как отмечено в Проекте доклада CDDH о процедуре отсева<sup>36</sup>, увеличение ресурсов Секретариата могло бы, даже без новых реформ, существенно помочь в работе со скоплением и притоком неприемлемых жалоб. Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE полагают, что для реалистичного достижения целей Интерлакенской декларации по устранению скопления

<sup>35</sup> DH-GDR(2011) 019.

<sup>36</sup> DH-GDR(2011)R8 Appendix III, п.34.

дел и предотвращению повторного такого скопления необходимо признать потребность в дополнительных ресурсах, а Комитет министров должен взять на себя обязательство предоставить такие ресурсы Суду и Секретариату.

## КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

56. Мы приветствуем предложение Норвегии и Нидерландов о том, чтобы дать Суду полномочия выносить консультативные заключения по запросу национальных судов<sup>37</sup>. По нашему мнению, консультативные заключения Суда способны помочь национальным судам в улучшении реализации ЕКПЧ на внутригосударственном уровне и в сокращении количества жалоб, подаваемых в Суд по затронутому вопросу. Мы согласны с доводом, содержащимся в докладе CDDH о консультативных заключениях, согласно которому Суду следует предоставить возможность дать ясное руководство в связи с многочисленными потенциальными делами, поднимающими один и тот же вопрос. Такой механизм станет дополнительным процессуальным инструментом в делах, обнаруживающих потенциальные системные или структурные проблемы, и за счет этого будет способствовать повышению результативности работы Суда<sup>38</sup>.

57. Однако в настоящее время не ясно, в каких обстоятельствах можно будет обращаться с запросом о консультативном заключении, и необходимо прояснить ряд вопросов, прежде чем можно будет оценить их потенциальное воздействие на нагрузку Суда. В этом отношении мы согласны с предложением о том, чтобы с запросами о консультативном заключении могли обращаться только национальные суды, в отношении решений которых национальное законодательство не предусматривает судебных средств защиты<sup>39</sup>. Возможность подачи запросов должна быть ограничена характером связанных с ними дел, в особенности таких, которые обнаруживают потенциальную системную или структурную проблему. Дальнейшее руководство относительно характера дел, в отношении которых может быть вынесено консультативное заключение, могла бы предоставить ст. 43(2) ЕКПЧ. Суд должен иметь возможность по своему усмотрению отклонять запросы о консультативном заключении, однако обязан уведомлять о причинах отказа. Решение о принятии запроса может приниматься коллегией из пяти судей, чтобы не перегружать Большую Палату.

58. В силу различия правовых систем представляется весьма важным, чтобы государствам-участникам была предоставлена возможность представить список потенциальных национальных судов (например, Верховные суды, Высшие административные суды, Конституционные суды), которые получают право направлять в Суд запросы о консультативном заключении. Это помогло бы установить ясные правила для заявителей, юристов и неправительственных организаций, требующих консультативного заключения в рамках конкретной юрисдикции.

59. Мы также полагаем, что вопросы, задаваемые направляющим запрос судом, должны

---

<sup>37</sup> DH-S-GDR(2009)004.

<sup>38</sup> CDDH Report on the proposal to extend the Court's jurisdiction to give advisory opinions, CDDH(2011)R73 Appendix VI, п. 3(ii).

<sup>39</sup> CDDH(2011)R73 Appendix VI, п. 2(ii).



быть достаточно точными для того, чтобы процесс вынесения консультативного заключения был осмысленным и согласовывался с общими принципами деятельности Суда.

60. Более того, правительства тех государств, чьи национальные суды обратились с запросом о консультативном заключении, а также потенциальные заявители, юристы и неправительственные организации, должны иметь возможность эффективного участия в процессе ходатайства о вынесении консультативного заключения. Однако это предполагает необходимость организации системы бесплатной юридической помощи в страсбургском суде, которая была бы доступна потенциальным заявителям, чьи дела передаются на его рассмотрение национальным судом. Мы также полагаем, что необходимо обеспечить третьим сторонам возможность участия в таких делах, независимо от того, вступали ли они ранее в дело на стадии внутригосударственного разбирательства. Однако возможность участия в делах для третьих сторон и схема бесплатной правовой помощи должны быть связаны ясными и жесткими временными рамками во избежание задержек во внутригосударственном разбирательстве в ущерб сторонам.

61. Наконец, мы рекомендовали бы, чтобы консультативное заключение носило обязательный характер с точки зрения интерпретации Конвенции для всех государств-участников. В противном случае будет существовать серьезный риск, что государства-участники решат не следовать мнению Суда и тем самым нанесут ущерб его авторитету. Также в любом случае у заявителя должно сохраняться право на подачу жалобы в Суд в соответствии со ст. 34 ЕКПЧ.

## **УПРОЩЕННАЯ ПРОЦЕДУРА ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ /ПРИНЯТИЕ УСТАВА СУДА**

62. В принципе Международная Амнистия, Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, ИНТЕРАЙТС, Международная комиссия юристов (ICJ) и JUSTICE поддерживают предложение о создании механизма, позволяющего упрощенную процедуру внесения изменений в определенные организационные положения Части 2 Конвенции. По нашему мнению, целью любых подобных мер должно быть сохранение сильного Суда, способного гибко реагировать на изменения в своей нагрузке, чтобы наиболее эффективно осуществлять свою роль в соответствии со ст. 19: «обеспечивать исполнение обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися сторонами Конвенции и Протоколов к ней». Любой такой инструмент должен разрабатываться с целью оказания Суду поддержки в быстром и эффективном отправлении правосудия для индивидуальных заявителей в соответствии с правом на индивидуальную жалобу в соответствии со ст. 34 ЕКПЧ, которая, как вновь подтвердили Интерлакенская и Измирская декларации, является краеугольным камнем системы Конвенции<sup>40</sup>. Полномочия Суда по регулированию своих повседневных процедур

---

<sup>40</sup> П. А.1 Интерлакенской декларации: «Конференция подтверждает важнейшее значение права на индивидуальные

функционирования, посредством Регламента Суда и практических указаний, не должны ограничиваться реорганизацией правовых рамок для Суда.

63. В любом новом инструменте или процессе внесения изменений должна также быть гарантирована роль других институтов Совета Европы, в частности Парламентской Ассамблеи, чтобы избежать отсутствия демократического дефицита в том случае, если к некоторым положениям, в настоящее время являющимся частью Конвенции, больше не будут применяться обычные национальные и международные процедур утверждения изменений в Конвенцию.

64. Что касается способа введения упрощенной процедуры внесения изменений, мы предпочли бы видеть новое положение Конвенции, которое бы позволило упрощенное внесение изменений в определенные организационные положения Части II (Модель 1 в «Документе о механизмах» комитета экспертов по упрощенной процедуре внесения изменений в некоторые положения Европейской Конвенции о правах человека – DH-PS)<sup>41</sup>. Эта модель наиболее точно соответствовала бы очерченным выше целям - предоставить большую степень гибкости Суду в реагировании на изменения нагрузки, сохранив при этом его полномочия по отношению к Регламенту Суда.

65. Какая бы модель ни была принята, существующий процесс внесения договорных изменений должен по-прежнему применяться к положениям Части II, имеющим фундаментальное значение для роли Суда в защите прав по Конвенции, права на индивидуальную жалобу и независимости или автономии Суда. Мы в целом полагаем, что перечень положений Конвенции, которые DH-PS счел подходящими для упрощенной процедуры изменений, соответствует этим принципам<sup>42</sup>. Однако мы обеспокоены включением в список положений, которые могут потенциально изменяться в упрощенном порядке, ст. 42 и 44(2) об окончательном характере решений палат, поскольку быстрая и надежная процедура установления окончательного характера решений существенна для эффективности Суда.

66. В соответствии с очерченными выше принципами наши организации полагают, что Регламент Суда должен сохранить свои нынешние рамки, а внесение изменений в его положение должно остаться в компетенции Суда. Мы не поддерживаем переноса положений Регламента Суда в любой документ, где они могут подвергнуться упрощенной процедуре внесения изменений. В частности, мы полагаем особенно важным, чтобы любые предложения о «повышении» полномочий Суда о назначении предварительных мер (в настоящее время содержащихся в Правиле 39 Регламента и прецедентном праве Суда) обеспечивали, чтобы эти полномочия не подвергались изменению по существу и не могли быть предметом гибкой процедуры изменений. Как признала Большая Палата, меры в рамках Правила 39 обязательны для государственных сторон и играют ключевую роль в обеспечении Судом эффективной защиты прав по Конвенции. Ограничение воздействия или сферы полномочий Суда распоряжаться о принятии временных мер посредством Устава или нового положения Конвенции вызовут серьезные проблемы несоответствия ст.

---

жалобы как краеугольного камня системы Конвенции, гарантирующей, что любое предполагаемое нарушение, которое не было эффективным образом рассмотрено национальными органами власти, может быть вынесено на рассмотрение Суда».

<sup>41</sup> Modalities for the introduction of a simplified amendment procedure: possible illustrative models, DH-PS (2011) 002rev2.

<sup>42</sup> См. DH-PS(2011)002rev2, Model I.

34, и нанесут серьезный урон авторитету Суда и эффективности защиты прав по Конвенции.

67. Ели будет принято решение включить положение о временных мерах в Конвенцию или Устав, то наши организации могли бы согласиться с положениями, изложенными в Документе DH-PS о механизмах<sup>43</sup> для ст. 34bis. Однако если эта модель будет принята, мы полагаем важным, чтобы текст в квадратных скобках, о чрезвычайной серьезности и срочности или необходимости избежать непоправимого вреда, был из нее исключен, поскольку это неоправданно ограничивает возможности Суда определять, в каких обстоятельствах могут быть показаны предварительные меры. Мы отмечаем, что текст в квадратных скобках представляет собой адаптацию ст. 63(2) Американской Конвенции о правах человека, касающейся предварительных мер. Мы полагаем, что принятие этого стандарта приведет к ненужной неопределенности в установившемся праве Конвенции относительно предварительных мер, подтвержденном Большой Палатой, которая в деле *Mamatkulov and Astrakov (Маматкулов и Астраров) v Turkey* постановила, что на практике Суд применяет Правило 39 только в случаях **неминуемого риска** непоправимого вреда»<sup>44</sup>. Такое изменение истолковательной практики Суда в отношении предварительных мер, на наш взгляд, неоправданно в контексте ведущейся в настоящее время CDDH работы, которая направлена на реорганизацию инструментов Конвенции с целью повышения гибкости и эффективности системы Конвенции.

68. Если будет принято решение о включении положения о пилотных решениях либо в Устав, либо в Конвенцию, то такое положение должно быть ограничено установлением основного принципа таких решений, а детали процедуры должны остаться в рамках Регламента Суда. Это положение не должно подлежать упрощенной процедуре внесения изменений. Кроме того, любой новый текст не должен ограничивать Суд в развитии этой относительно новой процедуры. Поэтому мы поддерживаем текст, предложенный в Модели I Документа о механизмах DH-PS<sup>45</sup>. Однако мы возражаем против включения дополнительного текста из Правила 61 Регламента Суда, поскольку это внесло бы в него неоправданные ограничения.

69. Если будет решено включить положения об односторонних заявлениях в Конвенцию или Устав, тогда мы полагаем, что данное положение также должно ограничиваться установлением общих принципов для таких деклараций и на него не должна распространяться упрощенная процедура внесения изменений. Нынешнее предложение по ст. 39bis, содержащееся в Модели I Документа DH-PS о механизмах удовлетворяет этим требованиям. В частности, мы считаем необходимым прояснить, что односторонние заявления должны быть вспомогательной мерой по отношению к мировым соглашениям.

70. В связи с процессом внесения изменений мы в значительной мере поддерживаем нынешний текст, содержащийся в Модели I Документа DH-PS о механизмах, с включением Комиссара по правам человека (в настоящее время упомянутого в квадратных скобках) в число институтов, с которыми должны быть проведены консультации до принятия изменений<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> DH-PS(2011)002rev Model I.

<sup>44</sup> *Mamatkulov and Astrakov v Turkey*, App nos.46827/99 and 46951/99, GC, para.104, выделено авторами.

<sup>45</sup> DH-PS (2011) 002rev. Model I, Article 45bis(1).

<sup>46</sup> DH-PS(2011)002 REV2, Model I, New article X of the ECHR, paras 1-4. Хотя может показаться, что процедура, упомянутая в пятом параграфе, предоставит возможность создания системы сдержек и противовесов на

71. Мы хотели бы подчеркнуть, в частности, что упрощенная процедура изменений, которая бы применялась либо к определенным положениям Конвенции либо к Уставу, должна содержать достаточные «сдержки и противовесы», предусматривая реальную роль для Суда, Парламентской Ассамблеи и других институтов Совета Европы, дополнительно к голосованию большинства по крайней мере в две трети Комитета министров. Этот процесс должен быть прозрачным и включать в себя консультации с национальными институтами содействия и защиты прав человека, НПО и юристами, регулярно ведущими дела в Суде.

72. Особенно важно, чтобы Суд, наряду с государствами-участниками, мог предлагать изменения; и чтобы, как подчеркивалось ранее Группой мудрецов<sup>47</sup>, любые изменения подлежали одобрению Суда.

73. Значительная роль в процессе внесения изменений также должна быть отведена Парламентской Ассамблее, путем введения положения, предусматривающего по крайней мере консультацию с ней; необходимо также рассмотреть возможность предоставить Ассамблее право вето в отношении изменений. Полное участие Ассамблеи в этом процессе помогло бы возместить потенциальный демократический дефицит, вызванный уменьшением роли национальных парламентов в упрощенной процедуре внесения изменений, которая не предусматривает обычных процессов ратификации на национальном уровне.

## ИЗБРАНИЕ СУДЕЙ

74. Процедуры отбора кандидатов для избрания судьями ЕСПЧ имеют критическое значение для поддержания авторитета Суда и обеспечения общего качества его решений. В частности, важно, чтобы судьи обладали квалификацией, необходимой для работы в Суде.

75. Мы приветствуем создание экспертной коллегии, которая будет давать консультации по кандидатурам для избрания в судьи; однако мы сожалеем, что государства-участники не обязаны предоставлять коллегии информацию о процессе отбора кандидатов на национальном уровне и об ограниченных рамках вопросов, рассматриваемых коллегией. В связи с этим мы полагаем, что Парламентская Ассамблея Совета Европы должна продолжать укреплять свои процедуры с целью обеспечить надежное и прозрачное исследование списка кандидатов, представленного государствами, а также качества процессов номинации на национальном уровне.

76. Кроме того, мы поддерживаем предложения о подготовке проекта не имеющего обязательной силы документа Комитета министров, кодифицирующего и проясняющего существующие нормы и стандарты с целью предоставления лучшего руководства для национальных практик отбора кандидатов в судьи.

---

национальном уровне, на практике ее реализация может оказаться трудной и подорвать цель создания упрощенной процедуры внесения изменений.

<sup>47</sup> Доклад Группы мудрецов Комитету министров, СМ (2006) 2-3, 15 ноября 2006 г., п. 46.