

Ref: TIGO IOR 61/2010.009

Направлено по электронной почте:

г-ну Эрику Фрибергу

Секретарю

Европейского Суда по правам человека

30 июня 2010 г.

Уважаемый г-н Фриберг,

### **ЗАМЕЧАНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВИЛ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЦЕДУРЫ ПИЛОТНЫХ РЕШЕНИЙ**

В ответ на Ваше письмо, направленное в мае 2010 г. и призывающее направлять замечания Постоянному комитету по Регламенту Суда в связи с разработкой правил, регулирующих применение процедуры пилотных решений, направляю Вам следующие замечания, подготовленные «Международной амнистией», Центром AIRE и Европейским центром защиты прав человека.

#### **Пилотные решения**

«Международная амнистия», Центр AIRE и Европейский центр защиты прав человека (EHRAC) приветствуют продолжение развития применяемой Судом «процедуры пилотных решений» (ППР) и предложение о составлении регламента этой процедуры. По нашему мнению, у этой процедуры имеется значительный потенциал, благодаря которому возможно побудить Договаривающиеся стороны Европейской Конвенции о правах человека к разрешению нарушений прав человека, вызванных системными проблемами, в рамках их собственных национальных систем, тем самым не только повышая степень соблюдения прав, установленных в Конвенции, но и снижая нагрузку на Суд.

Мы поддерживаем положение Интерлакенской декларации, подчеркивающее «необходимость в разработке Судом ясных и предсказуемых стандартов для процедуры «пилотных решений» в том, что касается отбора жалоб, процедуры разбирательства по ним и обращения с приостановленными делами, и оценил воздействие применения этих и аналогичных процедур<sup>1</sup>».

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC благодарны за обращенное к организациям гражданского общества предложение направить замечания о будущих правилах Суда в отношении ППР в Постоянный комитет по Регламенту Суда. Наши организации полагают, что предлагаемые правила должны разрабатываться с учетом конкретного рассмотрения следующих вопросов, которые мы изложили в наших предшествующих замечаниях:<sup>2</sup>

- в каких обстоятельствах Суд должен выносить пилотное решение?

---

<sup>1</sup> Интерлакенская декларация, принятая на Конференции на высшем уровне о будущем Европейского Суда по правам человека (Интерлакен, Швейцария, 18-19 февраля 2010 г.), CDDH(2010)001, Страсбург, 4 марта 2010 г.

<sup>2</sup> См. Council of Europe: Comments on Reflection Group Discussions on enhancing the long-term effectiveness of the Convention system (март 2009 г.)

- Какие шаги должны быть предприняты государством-ответчиком для исполнения пилотного решения?
- В какой степени государство-ответчик принимает меры, позволяющие эффективно отреагировать на системную проблему и предоставить возмещение заявителю?
- Каково воздействие процедуры на лиц, находящихся в аналогичной ситуации, которые уже обратились с жалобами в Суд?

Кроме того, мы хотели бы призвать к рассмотрению следующих более общих вопросов:

- Какие препятствия внутри государства способны помешать эффективному исполнению решений?
- Какие меры могут быть приняты Комитетом министров с целью поощрения или облегчения исполнения пилотных решений?

В этом письме мы хотели бы привлечь внимание к конкретным проблемам и принципам, которые мы призываем Суд учесть в процессе разработки правил Суда о ППР.

### ***Отбор дел для применения ППР***

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC полагают, что Суду следует обеспечить прозрачность и ясность при отборе дел, в которых уместно применение ППР. Мы полагаем, что в правилах для ППР должны излагаться процедуры, которым необходимо следовать при принятии решения о том, рассматривать ли дело или группу дел в рамках ППР, которые в том числе должны предполагать консультацию с заявителями, а также с государством-ответчиком. Мы полагаем, что Суду следует разъяснить, как и почему отбирается каждое дело, рассматриваемое в рамках этой процедуры. Это относится как к «диагностике» системной проблемы, требующей решения, так и к индивидуальному делу, к которому будет применена ППР, с целью разрешения рассматриваемой системной проблемы.

Имеет место значительная неопределенность относительно того, какие решения являются пилотными (в том числе учитывая увеличение числа решений, вынесенных в соответствии со ст. 46). «Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC считают абсолютно необходимым, чтобы каждое пилотное решение ясно и недвусмысленно определялось как таковое Судом в тексте самого решения.

### ***Роль Суда и Комитета министров***

Выражалась озабоченность в связи с недостаточной ясностью в отношении ролей Суда и Комитета министров в применении ППР. Мы полагаем, что необходимо принять четкие правила и процедуры, чтобы достичь значительно большей ясности относительно ролей Суда и Комитета министров и чтобы в результате их совместных усилий могла осуществляться эффективная оценка соблюдения пилотных решений.

По нашему мнению, для успеха ППР важны консультации между Судом и Комитетом министров. Мы полагаем, что такие консультации следует проводить в том числе в отношении «диагноза» системной проблемы, отбора конкретного дела для применения ППР и оценки степени, в которой национальные власти исполнили пилотное решение.

### ***Временные рамки***

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC считают важным, чтобы пилотное решение выносилось в кратчайшие сроки после установления системной проблемы, что позволит обеспечить немедленное прекращение установленных нарушений Конвенции и разрешение системной проблемы.

В наших ранее направленных замечаниях<sup>3</sup> мы поддержали рекомендацию Группы мудрецов об установлении временных рамок, контроль за которыми должен осуществлять Суд. Мы также

---

<sup>3</sup> См. *Council of Europe: Ensuring the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights – NGO Comments on the Group of Wise Persons' Report*, 16 января 2007 г., <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/002/2007>; и

приветствовали решение по делу *Бурдов против России (№ 2)* (*Burdov v Russia (No 2)*)<sup>4</sup>, в котором Суд установил конкретный график исполнения решения. Мы полагаем, что установление конкретных временных рамок (и их соблюдение) является весьма важным аспектом ППР.

Соответствующее и эффективное возмещение необходимо незамедлительно предоставлять всем жертвам системного нарушения. Важно, чтобы Суд и Комитет министров эффективно сотрудничали друг с другом, и в результате возмещение на основании пилотного решения предоставлялось заявителю в кратчайший срок.

### **Доступность решений**

С учетом важности пилотных решений (так как, по определению, они связаны с системными проблемами, установленными в рамках национальной системы) мы полагаем абсолютно необходимым, чтобы постановления Суда по пилотным делам были доступны на национальных языках государств-ответчиков с целью их последующего эффективного исполнения.

Необходимо, чтобы с условиями и последствиями, вытекающими из пилотного решения, могли ознакомиться все жертвы системного нарушения и все национальные органы, к которым оно относится. С целью обеспечить эффективное и своевременное соблюдение пилотного решения, мы полагаем, что решение должно публиковаться (в кратчайший срок после его вынесения) на языках, понятных как жертвам, так и должностным лицам.

### **Исполнение решений**

Очевидно, что необходимо полное и открытое сотрудничество между соответствующими органами Совета Европы и национальными органами власти и судами для обеспечения успеха ППР. Европейский Суд по правам человека должен гарантировать, что в любом случае неисполнения пилотного решения государством-ответчиком заявители сохраняют свое право на обращение в Европейский Суд за возмещением, а также вынесение решений по таким делам без задержек.

Мы обеспокоены тем, что не всегда проводится достаточная оценка практической реализации новых национальных схем, введенных в действие в связи с пилотными решениями.<sup>5</sup> Мы напоминаем, что озабоченность в отношении оценки суда была выражена судьями Загребельским и Йегером в их отдельном мнении по делу *Хуттен-Чапской* (2008 г.).<sup>6</sup>

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC считают особенно важным, чтобы ни одно решение о «репатриации» дел во внутригосударственную систему для разрешения не принималось

---

*European Court of Human Rights: NGO Comments on the Group of Wise Persons' Interim Report*, 1 августа 2006 г., <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/019/2006>.

См. также: Council of Europe: Comments on Reflection Group Discussions on enhancing the long-term effectiveness of the Convention system, March 2009

<sup>4</sup> № 33509/04, 15.1.09.

<sup>5</sup> Например, после решения Суда по делу *Лукенда против Словении* (*Lukenda v Slovenia*), касавшемуся чрезмерной длительности разбирательства в судах Словении, Суд оценил соблюдение решения правительством-ответчиком просто проанализировав текст нового законодательства, принятого с целью разрешить данную проблему. Так, в деле *Кореняк против Словении* (*Korenjak v Slovenia*, № 463/03, 15 мая 2007 г.), Суд постановил, что новая внутригосударственная схема «эффективна в том смысле, что средства возмещения **в принципе** способны как предотвратить продолжение нарушения права на слушание без необоснованной задержки и предоставить адекватное возмещение за любое уже имевшее место нарушение» (выделено нами). Кроме того, после решения Суда по делу *Хуттен-Чапской против Польши* (*Hutten-Czapska v Poland*, № 35014/97, 19.6.06) (которое было связано с недостатками жилищного законодательства), Суд был готов одобрить последующее мировое соглашение по делу на том основании, что «Правительство продемонстрировало активную готовность принять меры, направленные на разрешение системной проблемы, установленной в главном решении, и будет опираться на их действительное и обещанное действие, направленное на исправление нарушения» (п. 43.).

<sup>6</sup> См. подробнее: Council of Europe: Comments on Reflection Group Discussions on enhancing the long-term effectiveness of the Convention system, март 2009 г.

преждевременно. Мы полагаем, что дела не должны «репатрироваться» до тех пор, пока Суд не убедится в том, что любой механизм возмещения, созданный в ответ на пилотное решение, достаточен, доступен и эффективен с точки зрения исправления установленных нарушений.

Мы полагаем, что эффективная оценка должна включать в себя оценку практической реализации новой системы, предположительно предоставляющей возмещение на национальном уровне, и учет срока, в который было предоставлено возмещение<sup>7</sup>.

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC разделяют точку зрения секретаря Суда<sup>8</sup> о необходимости укрепления процесса исполнения пилотных решений.

По нашему мнению, важно, чтобы и Суд, и Комитет министров, осуществляющий контроль за исполнением пилотного решения, обеспечили принятие всех необходимых мер к разрешению системной проблемы и предоставлению адекватного возмещения.

Важно, чтобы соответствующее возмещение предоставлялось всем жертвам. В ситуациях, когда Суд выносит пилотное решение, а национальные власти и/или суды не исполняют его, существенно наличие адекватного, доступного и быстрого в применении механизма, позволяющего заявителям получить возмещение. С учетом этого, Комитет министров должен обладать достаточными возможностями эффективного мониторинга исправления нарушений.

#### ***Порядок рассмотрения дел***

Мы полагаем, что порядок вынесения пилотных решений Судом должен отличаться гораздо большей ясностью и прозрачностью. Как правило, пилотные решения должны относиться к одной из наиболее приоритетных категорий решений. При определении порядка очередности рассмотрения дел Суд должен также учитывать важность и срочность конкретных дел (при применении Правил 40 и 41).

#### ***Приостановление разбирательства по делу***

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC призывают Суд обеспечить гораздо большую ясность и прозрачность в тех обстоятельствах, когда Суд откладывает или «замораживает» другие ожидающие рассмотрения дела, в основе которых лежат те же самые причины, что и в основе дела, выбранного в качестве пилотного.

Кроме того, мы полагаем, что Суду не следует откладывать рассмотрение дела, в котором безопасность или благополучие заявителя находятся под непосредственной и непоправимой угрозой, или если имеются другие последствия, которые возможно предвидеть и которые свидетельствуют против дополнительных задержек в производстве по делу.

Приостановление разбирательства не должно приводить к необоснованной неопределенности для заявителей и вызывать необоснованные задержки в рассмотрении их дел.

Заявители по делам, которые Суд намеревается «заморозить», должны незамедлительно информироваться об этом и о причинах такого решения, о процедуры, применяемой в этом случае, о вероятных временных рамках и о том, как это повлияет на их жалобу. Им должна быть предоставлена возможность ответа. Кроме того, они должны регулярно информироваться о ходе рассмотрения

---

<sup>7</sup> См. *E.G v Poland (№ 50425/99) and 175 other Bug River applications*, 23.9.08, п. 28.

<sup>8</sup> В том числе он сказал: «Проблемы исполнения все более относятся к сфере компетенции суда, и мне кажется, что в будущей работе по реформированию одной из проблем, на которую следует обратить внимание, - это не следует ли доверить вопросы исполнения решений квазисудебному органу. Это мог бы быть отдельный орган или орган, действующий под эгидой Комитета министров. Я полагаю, что можно многого добиться в разрешении многих проблем, связанных с исполнением решений, если, например, поручить эту обязанность коллегии из пяти-семи правовых/судебных экспертов», E. Fribergh, *Pilot Judgments from the Court's perspective*, Стокгольмский colloquium, 9-10 июня 2008 г.

пилотного дела, сути решения по пилотному делу, его влиянии на их дело и о вероятных временных рамках и процедуре, с помощью которой нарушение, составляющее суть их жалобы, будет исправлено и они получат возмещение.

Необходимо, чтобы Суд гарантировал, что любое пилотное решение предоставит не только эффективное средство возмещения жертве в этом конкретном деле, но и действительно исправит системный недостаток. В случае «замораживания» всех дел-клонов до вынесения пилотного решения необходимо, чтобы, как только системная проблема будет разрешена, средство возмещения было применено не только к основному делу, но и ко всем остальным замороженным делам.

Кроме этого, Суд должен обеспечить удовлетворительное разрешение всех отложенных дел в разумный срок, а в отсутствие такого разрешения – рассмотрение дела Европейским Судом. Если национальные власти справедливо и своевременно не разрешат дело заявителя, заявителю все равно должна быть предоставлена возможность обратиться за компенсацией в Европейский Суд.

#### ***Распространение информации о ППР и ее применении***

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC полагают чрезвычайно важным наличие широкого понимания ППР и ее применения в конкретных обстоятельствах. Соответственно, Суд, Комитет министров и другие органы Совета Европы должны сотрудничать с целью создания эффективной системы уведомления государств о применении ППР, а на внутригосударственном уровне - соответствующих национальных органов (в том числе парламентов и судебной власти), национальных институтов защиты прав человека, объединений адвокатов и гражданского общества.

«Международная амнистия», Центр AIRE и EHRAC выражают надежду, что эти замечания помогут Постоянному комитету по Регламенту Суда в разработке правил применения процедуры пилотных решений.

С уважением,



Джилл Хейне  
юридический консультант  
Международная амнистия Amnesty International

копия направлена Дэвиду Милнеру