



24 июня 2013 г.

Совместное заявление НПО

Протокол 15 к Европейской Конвенции о правах человека не должен привести к ослаблению системы защиты прав человека

В связи с открытием для подписания государствами-участниками Совета Европы Протокола 15 к Европейской Конвенции о правах человека «Международная амнистия», Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, Хьюман Райтс Вотч, Интерайтс, Международная комиссия юристов, JUSTICE, Правовая инициатива «Открытое общество» и REDRESS хотели бы подчеркнуть недопустимость ослабления системы Конвенции и защиты прав человека в Европе в результате принятия поправок к Конвенции, предусмотренных этим Протоколом. Подписавшиеся организации хотели бы напомнить о том, что Конвенцию следует интерпретировать в соответствии с ее целью и назначением, а также с учетом того, что она представляет собой международный договор, принятый с целью эффективной защиты прав человека¹. Для подтверждения или прояснения неоднозначных мест

¹ Венская Конвенция о праве международных договоров, ст. 31(1); *Hirsi Jamaa and others (Хирси Джамаа и другие) v. Italy*, European Court of Human Rights, № 27765/09, решение (Большая Палата) от 23 февраля 2012 г., п.171; *Witold Litwa (Витольд Литва) v. Poland*, European Court of Human Rights, № 26629/95, решение от 4 апреля 2000 г., пп. 58-59.

в обыденном значении положений договора иногда необходимо обращение к его подготовительным материалам (*travaux préparatoires*).²

А.- Поправка к преамбуле Конвенции: только Суд вправе определять наличие и степень свободы усмотрения государств

В ходе брайтонских переговоров наши организации решительно высказывались против предложений, направленных на внесение в Конвенцию изменений, которые привели бы к включению в ее текст принципов судебной интерпретации, выработанных в правоприменительной практике Суда, к которым относится и применяемый им принцип свободы усмотрения. Мы приветствовали достигнутый на Брайтонской конференции консенсус, согласно которому любая поправка в материальные положения Конвенции, касающаяся этих принципов, подлежит отклонению. Однако мы выразили обеспокоенность в связи с принятым на конференции решением о внесении отсылки к этим принципам в преамбулу Конвенции, а также в связи с тем, что в ней названы лишь принципы свободы усмотрения и subsidiarity без упоминания о других, не менее важных принципах интерпретации, выработанных и применяемых Судом³.

Хотя мы полагаем, что текст ст. 1 Протокола 15, вводящей в преамбулу Конвенции новый параграф, выиграл бы от более точной формулировки⁴, мы, тем не менее, приветствуем содержащееся в этом положении напоминание о надзорном характере юрисдикции Суда и тем самым - признание, что Суд по-прежнему является единственным институтом, обладающим полномочиями по определению, выработке и применению таких инструментов судебной интерпретации, как принцип свободы усмотрения⁵.

Что касается содержащегося в тексте этого положения упоминания о принципе свободы усмотрения, то из Пояснительного доклада к Протоколу 15 очевидно, что в замысел разработчиков входило достижение «согласованности с принципом свободы усмотрения в том виде, как он был выработан Судом в правоприменительной практике»⁶. Тем самым подтверждается, что цель и назначение нового параграфа, вносимого в текст преамбулы к Конвенции, состоят лишь в том, чтобы обозначить принцип свободы усмотрения в том виде, как он был выработан Судом в его правоприменительной практике, а не в том, чтобы как-либо модифицировать этот инструмент судебной интерпретации. Аналогичное толкование можно

² *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, там же, п.171; Венская Конвенция о праве международных договоров, ст. 32.

³ В том числе принцип соразмерности, принцип интерпретации Конвенции как живого инструмента и принцип динамической и эволюционирующей интерпретации; а также принцип, согласно которому права должны быть практическими и эффективными, а не теоретическими и иллюзорными, и принцип, согласно которому самая сущность права никогда не должна повреждаться.

⁴ См. Открытое письмо от 15 апреля 2013, которое подписали «Международная амнистия», Центр AIRE, Европейский центр защиты прав человека (EHRAC), Хельсинкский фонд прав человека, Хьюман Райтс Вотч, Интерайтс, Международная комиссия юристов, JUSTICE, Правовая инициатива «Открытое общество» и REDRESS: *Draft Protocol 15 to the European Convention on Human Rights: a reference to the doctrine of the margin of appreciation in the Preamble to the Convention. Open letter to all member states of the Council of Europe*, опубликовано по адресу <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/006/2013/en>

⁵ Кроме того, это соответствует договоренностям, достигнутым в Брайтоне, см. *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights – Brighton Declaration*, п. 12(b), http://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf, где подтверждается, что принцип subsidiarity и свободы усмотрения следует понимать в пределах, определенных правоприменительной практикой Суда.

⁶ «В конец текста преамбулы Конвенции был добавлен новый пункт, содержащий упоминание о принципе subsidiarity и свободе усмотрения. Этот пункт призван подчеркнуть прозрачность и доступность этих характеристик системы Конвенции и согласованность их с принципом свободы усмотрения, выработанным в правоприменительной практике Суда» (*Protocol No.15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Explanatory report*, CM(2012)166 add, п. 7).

вывести из мнений Суда и ПАСЕ относительно Протокола 15.⁷ В отношении последнего, кроме того, следует отметить, что в Преамбуле к Протоколу 15 содержится прямая отсылка к мнению ПАСЕ.

Эти элементы *travaux préparatoires* к Протоколу 15 недвусмысленно подтверждают, что новую преамбулу к Конвенции следует понимать в ключе закрепившейся практики Суда по применению выработанного им принципа свободы усмотрения. В связи с этим следует учитывать, что, несмотря на то, что, согласно практике Суда, государственные стороны пользуются определенной свободой усмотрения (мера которой зависит от конкретных обстоятельств) в связи с применением некоторых прав, гарантированных Конвенцией, та же практика однозначно подтверждает, что этот принцип применим не ко всем правам (или аспектам таковых), закрепленным в Конвенции. Определяя пределы свободы усмотрения государств-участников при применении определенных прав или аспектов прав, установленных в Конвенции, Суд в некоторых случаях считает ее широкой, а в некоторых – узкой. Что касается самого ее существования, то Суд всегда соглашался с тем, что принцип свободы усмотрения к некоторым правам или их отдельным аспектам не применим вообще – это относится, например, к праву не подвергаться пыткам или иным видам жестокого обращения. Новый параграф к преамбуле к Конвенции следует толковать в соответствии с этой традицией.

В.- Изменение сроков обращения в Суд: нарушение принципа эффективного доступ заявителей к средству правовой защиты недопустимо

Мы сожалеем о принятом государствами решении в пользу сокращения шестимесячного срока обращения в Суд. Это предложение было принято, несмотря на отсутствие достаточного времени на осмысление его возможного влияния на заявителей, на качество жалоб по существу и на действенность работы Суда.

Во многих юрисдикциях срок для обращения в Суд имеет решающее значение, и в особенности там, где заявителей не информируют об окончательном решении национального суда или информируют с большой задержкой. Сокращение этого срока может нанести особый ущерб в таких делах. Кроме того, потенциальным заявителям следует предоставлять достаточно времени для подготовки жалобы в Суд, в том числе на поиски надлежащих юридических консультаций и помощи. Сокращение срока, в течение которого жертвы могут обратиться с жалобой, с шести до четырех месяцев содержит в себе серьезный риск исключения лиц, проживающих в отдаленных районах, не имеющих доступа к таким коммуникационным технологиям, как Интернет, лиц со сложными делами и юристов, не имеющих достаточного опыта подготовки или подачи жалоб в Суд, а также тех, чей доступ к квалифицированным юристам ограничен.

Необходимо, насколько возможно, свести к минимуму любое отрицательное воздействие этой поправки на способность заявителя обратиться в Суд, в том числе за счет применения судебной дискреции в тех случаях, когда ее отсутствие приведет к отказу в правосудии, или если в результате будет несоразмерно ограничено или уничтожено право на обращение с индивидуальной жалобой.

С.- Поправка в критерий приемлемости на основании «серьезности ущерба»: отказ в правосудии недопустим

⁷ European Court of Human Rights, *Opinion of the Court on Draft Protocol No.15 to the European Convention on Human Rights*, принято 6 февраля 2013 г., опубликовано по адресу <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Reform+of+the+Court/Reports/>, п. 4; Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), *Draft Protocol 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Opinion No. 283(2013), принято 26 апреля 2013 г., опубликовано по адресу http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATListing_E.asp, п. 2.1.

Мы выражаем сожаление в связи с решением об изменении критерия приемлемости, содержащегося в Конвенции, путем устранения второй из содержащихся в нем двух гарантий⁸. Основная ценность этой гарантии заключалась в том, что она позволяла избежать отказа в правосудии, что является основополагающим принципом верховенства закона. Наличие этой гарантии действительно обеспечивало должное исследование дела хотя бы одним судебным органом. Каким бы незначительным ни казалось дело, важно, тем не менее, не допустить отказа в правосудии. Оставшаяся гарантия, содержащаяся в этом критерии приемлемости на основании «серьезности ущерба», будет полезным инструментом в этом отношении.

D.- Изменения, вносимые в процедуру передачи дел в Большую Палату: полезный инструмент укрепления системы Конвенции

Мы приветствуем поправку к Конвенции, предусмотренную ст. 3 Протокола 15, согласно которой стороны лишаются права возражать против решения палаты о передаче юрисдикции Большой Палате. Эта поправка расширит возможности Большой Палаты по обеспечению согласованной интерпретации и применения Конвенции на всей территории Совета Европы, тем самым укрепив защиту прав человека в Европе.

⁸ Ст. 35(3)(b) ЕCHR гласит: «3. Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии с положениями статьи 34, если он сочтет, что: [...]b) заявитель не понес значительного ущерба, если только принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу и *при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении никакого дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом*». Протоколом 15 предусмотрено удаление гарантии, выделенной курсивом.