

В центре внимания дебатов, которые представители 47 государств — членов Совета Европы провели 18 и 19 февраля в помещении «Казино Курзал» в Интерлакене, — будущее Европейского Суда по правам человека.

Конференцию организовало швейцарское председательство в Комитете министров. Её целью было продемонстрировать приверженность государств — членов Совета Европы защите прав человека на континенте и их решимость обеспечить Суду, который является жизненно важной частью механизма защиты прав человека, возможность справиться с растущим потоком жалоб.

В 2010 году Суд оказался в драматическом положении. При общем числе нерассмотренных дел более 100 000, девяносто процентов жалоб явно неприемлемы для их рассмотрения по существу либо необоснованны, что свидетельствует о серьёзном недостатке информации о Конвенции и процедурах, принятых в Европейском Суде. Это также говорит о том, что система действия Европейской конвенции о правах человека должна быть пересмотрена за счёт более строгого соблюдения принципа subsidiarity и расширения её применения в национальных судах.

Конференция в Интерлакене была призвана найти ответы на эти и другие животрепещущие вопросы относительно будущего Суда.

Реформа Европейского Суда по правам человека: в Интерлакене принята совместная декларация

Пресс-релиз Совета Европы 145(2010)

Интерлакен / Берн, 19 февраля 2010 г. — В рамках председательства в Комитете министров Совета Европы 18–19 февраля 2010 г. Швейцария организовала в Интерлакене конференцию министров, чтобы придать решающий импульс реформе перегруженного Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Приняв совместную декларацию, представители 47 государств — членов Совета Европы подтверждают свое намерение обеспечить будущее ЕСПЧ в долгосрочной перспективе.

На конференции министров в Интерлакене, посвященной будущему Европейского Суда по правам человека, Швейцария была представлена федеральным советником Мишлин Кальми-Рей, руководителем Федерального департамента по иностранным делам (ФДИД) и председателем Комитета министров Совета Европы, а также федеральным советником Эвелин Видмер-Шлумпф, руководителем Федерального департамента по вопросам правосудия и полиции (ФДПП). На конференции, продолжавшейся два дня, председательствовала руководитель ФДПП. Помимо представителей 47 государств — членов Совета Европы, в мероприятии приняли участие Генеральный секретарь Совета Европы Турбьёрн Ягланд, Предсе-



КОНФЕРЕНЦИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО ВОПРОСУ О БУДУЩИХ ПЕРСПЕКТИВАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА¹

Интерлакен, Швейцария, 18–19 февраля 2010 г.

датель Европейского Суда по правам человека Жан-Поль Коста и Председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы Мевлют Чавушоглу.

Цель конференции состояла в том, чтобы определить направление будущей реформы ЕСПЧ. Благодаря принятой совместной декларации, это мероприятие увенчалось успехом. Согласно декларации, необходимо, в частности, достичь равновесия между поступающими и урегулированными делами, а также сократить объём примерно из 120 000 нерассмотренных дел и добиться того, чтобы новые обращения рассматривались в разумные сроки. Помимо этого, следует улучшить исполнение постановлений Суда на националь-

ном уровне, а Комитет министров должен гарантировать эффективный надзор за процессом исполнения. Для достижения этой цели в политической декларации содержится план действий со списком краткосрочных и среднесрочных мер, а также повестка дня по их выполнению.

Генеральный секретарь Совета Европы Турбьёрн Ягланд заявил: «Мы спасём Суд, поскольку у нас нет иного выбора. Этого требуют европейские граждане, и они не заслуживают ничего менее этого». Жан-Поль Коста, Председатель ЕСПЧ, сказал следующее: «Могу вас уверить в том, что сохраняя свою независимость, наш Суд всячески стремится идти по пути, намеченному на интерлакенской конференции». Председатель Парламентской Ассамблеи Совета Европы Мевлют Чавушоглу приветствовал меры по повышению эффективности Суда, но при этом подчеркнул, что такие меры могут принести свои плоды только в контексте сильного Совета Европы.

Федеральный советник Мишлин Кальми-Рей подчеркнула: «В Интерлакене мы заложили такие основы, которые позволят нам ускорить процесс реформы Суда. Швейцария активно будет преследовать эту цель во время своего председательствования в Комитете министров Совета Европы и в последующем». Федеральный советник Эвелин Видмер-Шлумпф заявила: «Хотела бы подчеркнуть, что мы можем быть весьма удовлетворены результатом Интерлакенской конференции. Важно, что этот результат не был ограничен лишь политическим заявлением о намерениях, а речь идёт о более конкретных мерах».

В четверг, непосредственно до открытия конференции министров, министр юстиции России Александр Коновалов в присутствии Генерального секретаря Совета Европы Турбьёрна Ягланда и федерального советника Видмер-Шлумпф передал на хранение ратификационную грамоту. Благодаря этому, Протокол № 14 вступит в силу 1 июня 2010 г.

Конференция министров в Интерлакене является важнейшим событием шестимесячного председательства в

¹ Фотография © Йошико Кусано [Yoshiko Kusano] и Моника Флюкигер [Monika Flückiger].

Комитете министров Совета Европы, которое перешло к Швейцарии 18 ноября 2009 г.

ИНТЕРЛАКЕНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

19 февраля 2010 г.

Конференция высокого уровня, состоявшаяся в Интерлакене 18 и 19 февраля 2010 г. по инициативе швейцарского председательства в Комитете министров Совета Европы (*далее* — Конференция):

Выражая твёрдую приверженность государств — участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) и Европейскому Суду по правам человека (*далее* — Суд);

Признавая чрезвычайно важный вклад Суда в защиту прав человека в Европе;

Напоминая о взаимозависимости между контрольным механизмом Конвенции и другими направлениями деятельности Совета Европы в области прав человека, верховенства права и демократии;

Приветствуя вступление в силу 1 июня 2010 г. Протокола № 14 к Конвенции;

С удовлетворением отмечая вступление в силу Лиссабонского договора, который предусматривает присоединение Европейского союза к Конвенции;

Подчёркивая субсидиарный характер механизма контроля, созданного Конвенцией, и, в частности, ту основополагающую роль, которую призваны играть национальные органы власти, а именно правительства, суды и парламенты, в отношении гарантий и защиты прав человека на национальном уровне;

Отмечая с глубокой озабоченностью постоянное увеличение количества индивидуальных жалоб, подаваемых в Суд, а также как и разрыва между количеством поданных и рассмотренных жалоб;

Полагая, что такая ситуация наносит серьёзный ущерб эффективности Конвенции и доверию к ней и её контрольному механизму и что это угрожает качеству и последовательности прецедентной практики, а также авторитету Суда;

Выражая убеждённость в том, что помимо уже реализованных или предусмотренных улучшений необходимы дополнительные и срочные меры для того, чтобы:

- i. достичь равновесия между постановлениями и решениями Суда и поступающими жалобами;
- ii. позволить Суду снизить количество нерассмотренных дел и выносить решения по новым делам, особенно когда речь идет о серьёзных нарушениях прав человека, в разумные сроки;
- iii. обеспечить полное и быстрое исполнение постановлений Суда, а также эффективность надзора за исполнением со стороны Комитета министров;

Исходя из того, что настоящая Декларация направлена на то, чтобы составить дорожную карту процесса реформ, направленных на обеспечение долгосрочной эффективности системы Конвенции;

КОНФЕРЕНЦИЯ

(1) Подтверждает приверженность государств — участников Конвенции праву на обращение в Суд с индивидуальной жалобой;

(2) Подтверждает обязательства государств — участников Конвенции обеспечить полную защиту на национальном уровне прав и свобод, гарантируемых Конвенцией, и призывает к укреплению принципа субсидиарности;

(3) Подчёркивает, что этот принцип подразумевает совместную ответственность государств — участников Конвенции и Суда;

(4) Подчёркивает важность обеспечения ясности и последовательности прецедентной практики Суда и призывает, в частности, к единообразному и строгому применению критериев, касающихся приемлемости жалоб для рассмотрения по существу и компетенции Суда;

(5) Призывает Суд как можно более широко использовать имеющиеся в его распоряжении процессуальные инструменты и ресурсы;

(6) Подчёркивает необходимость принятия мер, способных уменьшить количество явно неприемлемых для рассмотрения по существу жалоб, необходимость эффективного отсеивания таких жалоб, а также необходимость найти решение для обработки повторяющихся жалоб;

(7) Подчёркивает необходимость полного, эффективного и быстрого исполнения окончательных постановлений Суда;

(8) Подтверждает необходимость поддержания независимости судей и сохранения беспристрастности и качества деятельности Суда;

(9) Призывает к улучшению эффективности системы надзора за исполнением постановлений Суда;

(10) Подчёркивает необходимость упрощения процедуры внесения поправок в Конвенцию, имеющих организационный характер;

(11) Принимает нижеизложенный План действий в качестве инструмента политической ориентации в процессе, направленном на обеспечение долгосрочной эффективности системы Конвенции.

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

А. Право на обращение в Суд с индивидуальной жалобой

1. Конференция подтверждает важнейшее значение права на обращение в Суд с индивидуальной жалобой

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.

2. Учитывая значительное количество неприемлемых для рассмотрения по существу жалоб, Конференция предлагает Комитету министров рассмотреть, какие меры могут быть приняты для того, чтобы Суд смог сконцентрироваться на своей важнейшей роли гаранта прав человека и в ускоренном порядке рассматривать обоснованные жалобы и, прежде всего, жалобы на серьёзные нарушения прав человека.

3. Что касается доступа к Суду, Конференция предлагает Комитету министров рассмотреть любые дополнительные меры, которые способствовали бы эффективному отправлению правосудия, и, в частности, те условия, в которых можно было бы предусмотреть введение новых норм или практики процессуального характера, при этом не препятствуя подаче обоснованных жалоб.

V. Выполнение Конвенции на национальном уровне

4. Конференция напоминает о первоочередной ответственности государств — участников Конвенции за то, чтобы гарантировать применение и осуществление Конвенции, и, исходя из этого, призывает государства — участников Конвенции взять на себя обязательства в отношении того, чтобы:

a) и далее повышать, в случае необходимости в сотрудничестве со своими национальными органами, занимающимися правами человека, или иными органами, информированность национальных органов власти в отношении стандартов Конвенции и обеспечивать применение этих стандартов;

b) в полной мере исполнять постановления Суда, обеспечивая при этом, чтобы принимались необходимые меры для предупреждения в будущем аналогичных нарушений;

c) учитывать развитие прецедентной практики Суда, в частности, для рассмотрения последствий, которые возникают в связи с определённым постановлением, констатирующим нарушение Конвенции другим государством — участником, когда в его правовой системе возникает такая же принципиальная проблема;

d) гарантировать, в случае необходимости путем введения новых способов правовой защиты, чтобы эти способы имели конкретный характер или, когда идет речь об общих внутригосударственных средствах правовой защиты, чтобы любое лицо, обоснованно заявляющее, что его права и свободы, признанные Конвенцией, были нарушены, пользовалось бы эффективным средством правовой защиты в национальном органе и, в случае необходимости, получало должную компенсацию;

e) рассмотреть возможность прикомандировывать национальных судей и, в случае необходимости, других независимых юристов высокого уровня к Секретариату Суда;

f) следить за исполнением рекомендаций Комитета министров, принимаемых для оказания государствам — участникам Конвенции помощи в соблюдении их обязательств.

5. Конференция подчёркивает необходимость укрепления и улучшения целенаправленности в работе и координации других механизмов, мероприятий и программ, существующих в Совете Европы, включая использование генеральным секретарем положений статьи 52 Конвенции.

C. Отсевание жалоб

6. Конференция:

a) призывает государства — участников Конвенции и Суд обеспечивать предоставление потенциальным заявителям объективной и полной информации о Конвенции и прецедентной практике Суда и, в частности, о процедуре подачи жалоб и критериях приемлемости жалоб для их рассмотрения. В этой связи Комитет министров мог бы рассмотреть соответствующую роль Информационных офисов Совета Европы;

b) подчёркивает важность проведения подробного анализа практики Суда в отношении жалоб, признанных неприемлемыми для рассмотрения по существу;

c) в том, что касается механизмов отсеивания, рекомендует:

i. Суду создать в краткосрочном плане механизм в рамках существующей процедуры, способный обеспечивать эффективное отсеивание жалоб;

ii. Комитету министров рассмотреть возможность создания механизма отсеивания жалоб в Суде, который выходил бы за рамки процедуры рассмотрения жалоб судьёй единолично и процедуры, предусмотренной в пункте «i».

D. Повторяющиеся жалобы

7. Конференция:

a) призывает государства — участников Конвенции:

i. способствовать, когда это целесообразно, в рамках гарантий, предоставляемых Судом, и в случае необходимости с его помощью, заключению мировых соглашений и принятию односторонних заявлений;

ii. сотрудничать с Комитетом министров после окончательного пилотного постановления для того, чтобы принимать и эффективно осуществлять меры общего характера, способные эффективно исправить структурные проблемы, являющиеся причиной повторяющихся дел;

b) подчёркивает необходимость для Суда принять ясные и предсказуемые стандарты в отношении процедуры так называемых «пилотных постановлений», касающейся отбора заявлений, соответствующей процедуры и обработки приостановленных дел, а также оценить

результаты применения этой процедуры и аналогичных процедур;

с) призывает Комитет министров:

i. рассмотреть возможность передачи повторяющихся дел судьям, ответственным за отсеивание жалоб (см. пункт «С» выше);

ii. принять подход, основывающийся на сотрудничестве, путём привлечения всех государств — членов Совета Европы с целью представления возможных вариантов государству — участнику Конвенции, в отношении которого в постановлении Суда содержится просьба об исправлении структурной проблемы, выявленной постановлением.

Е. Суд

8. Подчёркивая важность сохранения независимости судей и беспристрастности и качества деятельности Суда, Конференция призывает государства — участников Конвенции и Совет Европы:

а) обеспечивать, в случае необходимости путем улучшения транспарентности и качества процедур отбора на национальном и европейском уровне, чтобы в полной мере соблюдались критерии Конвенции, относящиеся к условиям осуществления функции судьи в Суде; он, в частности, должен быть компетентен в сфере международного публичного права и в национальных правовых системах, а также обладать хорошими знаниями, по крайней мере, одного официального языка Совета Европы. Судьи в составе Суда должны, кроме того, располагать необходимым практическим юридическим опытом;

б) гарантировать Суду, для обеспечения его эффективного функционирования, необходимую административную самостоятельность в рамках Совета Европы.

9. Конференция, исходя из принципа разделения ответственности между государствами — участниками Конвенции и Судом, предлагает Суду:

а) избегать повторного рассмотрения вопросов факта или национального права, которые уже были рассмотрены и по которым были вынесены решения национальными органами власти, в соответствии со своей правовой практикой, в соответствии с которой Суд не является судом четвёртой инстанции;

б) единообразно и строго применять критерии приемлемости жалоб для рассмотрения по существу и своих полномочий, в полной мере учитывать свою субсидиарную роль при толковании и применении Конвенции;

с) в полной мере применять новый критерий приемлемости жалоб для рассмотрения по существу, содержащийся в Протоколе № 14, и рассмотреть другие возможности для применения принципа «*minimis non curat praetor*» («претор не занимается пустяками»).

10. Для повышения эффективности Суда Конференция предлагает ему продолжать улучшать свои

внутренние структуры и методики работы, используя, насколько это возможно, процессуальные инструменты и ресурсы, имеющиеся в его распоряжении. В этом контексте Конференция призывает Суд, в частности:

а) использовать возможность просить Комитет министров сократить до пяти число судей в Палатах, как это предусмотрено Протоколом № 14;

б) продолжать свою политику определения приоритетов при рассмотрении дел и далее выявлять в своих постановлениях любые структурные проблемы, способные породить значительное количество повторяющихся жалоб.

Ф. Надзор за исполнением постановлений

11. Конференция подчёркивает, что Комитету министров предлагается в срочном порядке:

а) разработать средства, позволяющие сделать его надзор за исполнением постановлений Суда более эффективным и транспарентным. В этой связи Конференция предлагает укрепить этот надзор, уделяя приоритетное внимание и в более широком плане информируя не только о делах, требующих принятия срочных индивидуальных мер, но и о делах, выявляющих важные структурные проблемы, уделяя при этом особое внимание необходимости гарантировать эффективные средства правовой защиты;

б) пересмотреть методики работы и правила таким образом, чтобы лучше адаптировать их к существующей реальности и сделать эффективнее с учетом многообразия рассматриваемых вопросов.

Г. Упрощённая процедура внесения поправок в Конвенцию

12. Конференция призывает Комитет министров рассмотреть возможность, путем принятия соответствующего Протокола, введения упрощённой процедуры внесения в будущем любых поправок к некоторым положениям Конвенции, которые имели бы организационный характер.

Упрощённая процедура могла бы, в частности, применяться на основе:

а) Устава Суда;

б) нового положения в Конвенции, аналогичного тому, которое содержится в подпункте «d» статьи 41 Устава Совета Европы.

ВЫПОЛНЕНИЕ

Для выполнения данного Плана действий Конференция:

(1) призывает государства — участников Конвенции, Комитет министров, Суд и Генерального секретаря в полной мере следовать данному Плану действий;

(2) призывает, в частности, Комитет министров и государства — участников Конвенции привлечь гражданское общество к поиску эффективных средств выполнения Плана действий;

(3) призывает государства — участников Конвенции проинформировать Комитет министров до конца 2011 года о мерах, принятых во исполнение соответствующих положений настоящей Декларации;

(4) предлагает Комитету министров — в случае необходимости, в сотрудничестве с Судом и предоставляя необходимые полномочия компетентным органам — продолжать выполнять к июню 2011 г. меры, содержащиеся в настоящей Декларации, которые не требуют внесения поправок в Конвенцию;

(5) предлагает Комитету министров предоставить полномочия компетентным органам для подготовки к июню 2012 г. конкретных предложений по мерам, требующим внесения поправок в Конвенцию, причём в эти полномочия должны входить предложения по механизму отсеивания жалоб в Суде и изу-

чение мер, призванных упростить принятие поправок к Конвенции;

(6) предлагает Комитету министров провести в период с 2012 года по 2015 год оценку того, в какой мере выполнение Протокола № 14 и Плана действий позволило улучшить положение Суда. На основе этой оценки Комитету министров предлагается до конца 2015 года высказаться о необходимости принятия других мер. До конца 2019 года Комитету министров предлагается принять решение о том, оказались ли принятые меры достаточными для обеспечения устойчивого функционирования механизма контроля Конвенции или требуется предпринять более глубокие изменения;

(7) предлагает председательству Швейцарии представить Комитету министров данную Декларацию и документы Интерлакенской конференции;

(8) призывает будущих председателей в Комитете министров следить за выполнением данной Декларации.

Материалы с официального веб-сайта Совета Европы
http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010_interlaken_conf/default_RU.asp?