

## КОЛЛОКВИУМ

# «ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ»

Стокгольм, Швеция, 9—10 июня 2008 г.

Уважаемый г-н Председатель,

уважаемая г-жа Министр,

уважаемый г-н Генеральный секретарь,

дамы и господа!

Хотел бы горячо поблагодарить власти Швеции за теплоту и высокое качество оказанного нам приема. Уже месяц как Швеция председательствует в Комитете министров Совета Европы, и я с большим удовольствием участвую в коллоквиуме, организованном в рамках этого председательства, как я уже участвовал и в предыдущих мероприятиях, проводившихся в Сан-Марино, Белграде или Братиславе.

Это присутствие является свидетельством тех тесных связей, которые я хотел бы установить с различными органами Совета Европы — Комитетом министров, Парламентской ассамблеей и Генеральным секретарем, не забывая, конечно же, и Комиссара по правам человека, с которым мы поддерживаем тесные отношения.

Наш Суд, впрочем, здесь хорошо представлен, поскольку в ходе данного коллоквиума выступят мои коллеги и друзья, Элизабет Фура-Сандстрём и Джорджио Малинверни, судьи, избранные соответственно от Швеции и Швейцарии. Присутствуют здесь и самые высокие должностные лица Секретариата, и в первую очередь Секретарь-Канцлер Европейского Суда — Эрик Фриберг, причем вы знаете все, что в этой стране он не совсем иностранец, а также Майкл О'Бойл, заместитель Секретаря-Канцлера Европейского Суда, и Родерик Лидделл, директор Управления по общим вопросам. Мне представляется, что здесь — подходящее место, для того чтобы воздать должное шведскому Секретарю-Канцлеру нашего Суда, высокие качества и компетенция которого признаны единодушно.

Швеция всегда доказывала свою приверженность свободам, в частности, благодаря изобретению самого слова и учреждения «омбудсмена», а также поддержке Суда. Шве-

## ВЫСТУПЛЕНИЕ Г-НА ЖАН-ПОЛЯ КОСТА, ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА<sup>1</sup>, НА ТЕМУ

### «НАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ОЖИДАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА»



ция является членом — основателем Совета Европы, и именно она признала на самом раннем этапе право на подачу индивидуальных жалоб; кстати, первые постановления нашего Суда по шведским делам были приняты уже в 1976 году!

Швеция поставила на первое место среди приоритетов своего председательства достижение основной цели Совета Европы: добиться того, чтобы права человека стали повседневной реальностью и, в частности, укрепить выполнение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на национальном уровне.

Данный коллоквиум станет выдающимся событием в председательстве Швеции. Главная его тема — выполнение требований Европейской конвенции по правам человека на национальном уровне, но национальные аспекты столь связаны с международными, что я просто не могу не сказать несколько слов о положении в Европейском Суде.

Вы знаете, собственно, каково это положение: в течение последних лет мы сталкиваемся с резким ростом количества жалоб, а 2007 год отмечен значительным возрастанием количества дел, передаваемых в судебный орган для вынесения решения или постановления.

И если в 2007 году количество рассмотренных дел составило около 29 тысяч, то и ежегодный дефицит был около 13 тысяч дел. Что касается количества накопившихся дел на сегодняшний день, то оно составляет около 88 тысяч. Такое положение, о чем я неоднократно заявлял в Комитете министров, просто неприемлемо.

Одно из решений состоит в скорейшем вступлении в силу Протокола 14 к Конвенции, ратификацию которого мы ожидаем от Российской Федерации. И хотя вступление в силу этого Протокола не решит само по себе всех проблем, оно приведет все-таки, благодаря реформе внутренних процедур, установленных на основании Конвенции, к значительному повышению эффективности Суда и количеству принимаемых им реше-

<sup>1</sup> Биографический очерк Председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста был опубликован во 2-м номере журнала за 2008 год (примечание редакции).

ний и постановлений даже при сохранении нынешнего бюджета.

Еще раз я призываю Россию, которая уже более 10 лет участвует в Конвенции и которая содействовала разработке Протокола 14 к Конвенции и подписала его без каких-либо оговорок, продемонстрировать уважение к закону и международному праву, безотлагательно ратифицировав этот Протокол.

Могу ли я сказать, что я верю в то, что конституционные органы этой великой страны услышат мой призыв? Мой ответ — да.

Кстати, только вступление в силу Протокола 14 к Конвенции может сделать реальными последующие шаги на основании доклада «Группы мудрецов» Совета Европы<sup>1</sup>, которые рассматривали этот Протокол как отправную точку для дальнейшей работы, собственно как и указано в их полномочиях, утвержденных на третьем Саммите Совета Европы. Сейчас доклад «Группы мудрецов», который содержит целый ряд конкретных предложений, причем некоторые из них чрезвычайно интересные, не может по-настоящему быть реализован на практике — и это достойно сожаления.

Перехожу теперь к главной теме коллоквиума — выполнение требований Конвенции на национальном уровне и ожидания Суда.

Ожидания Европейского Суда по правам человека связаны с тремя основными аспектами:

1. Эффективное применение принципа субсидиарности, взаимодополняемости и солидарности.
2. Тесное сотрудничество с правительствами и парламентами.
3. Надлежащая профессиональная подготовка судей и адвокатов.

#### **Эффективное применение принципа субсидиарности и взаимодополняемости**

Особенностью европейской системы защиты прав человека является прежде всего то, что на основании статьи 1 Конвенции Высокие Договаривающиеся Стороны берут на себя обязательства признавать права и свободы, предусмотренные в Конвенции, у лиц, находящихся под их юрисдикцией. Европейский Суд по правам человека, созданный в соответствии со статьей 19 Конвенции для того, чтобы следить за соблюдением обязательств со стороны государств, ожидает от них прежде всего, что они не будут наносить ущерб — или по крайней мере делать это как можно меньше — этим правам и свободам. Иными словами, что они будут выполнять как негативные, так и позитивные обязательства, которые они приняли на себя, присоединившись к Конвенции. Если представить себе фантастический, идеальный мир, то Суд был бы не нужен, поскольку Конвенция в полной мере соблюдалась бы. В реальном же мире остается лишь пожелать, чтобы это было как можно чаще! Признаем же, что пока реальность далека от идеала.

К счастью, защита все же обеспечена как во внутреннем плане, по крайней мере в определенной степени, так и в плане международном. Для того же, чтобы система была эффективной, должны функционировать все ее составляющие.

Наш Суд не может компенсировать всю полноту недостатков национальных систем. Вот почему внутригосударственные средства обжалования, для того чтобы быть

исчерпанными до любого обращения в Страсбург, должны быть эффективными. С другой стороны, даже надежная защита, обеспечиваемая судьей в стране, не мешает Европейскому Суду играть свою наднациональную роль. Это обогащает систему, создавая сочетание важнейшей роли национальных властей, в частности системы правосудия, и европейского контроля, который в конце концов возлагается на наш Суд.

Этот механизм по определению является субсидиарным, но можно говорить также о взаимодополняемости и солидарности, ибо эти термины относятся к диалогу между национальными судьями и Европейским Судом, и в конце концов благодаря этому определяют неформальное, однако при этом реальное, сотрудничество.

В системе, основанной на субсидиарности, национальный судья имеет право и обязанность обеспечить верховенство Конвенции. Я верю в предупреждение споров: помимо того, что всегда предпочтительнее предупредить нарушения прав человека, чем их потом исправлять, субсидиарность необходима для самого функционирования механизма защиты, который и представляет наш Суд: большое количество часто повторяющихся жалоб перестало бы существовать, и их не нужно было бы представлять в Страсбург, если бы существовали эффективные механизмы предупреждения нарушений прав человека и исправления тех ситуаций, когда такие нарушения все же происходят.

Упомяну лишь статью 6 Конвенции, связанную со справедливим судебным разбирательством, которая относится к числу тех статей, на которые больше всего ссылаются в жалобах в Суд: соблюдение разумных сроков судебного разбирательства могло бы быть гарантировано намного лучше национальными органами власти, если они к этому стремились бы и создали бы соответствующие механизмы.

Пока мы от этого далеки, даже если и можно радоваться тому, что Конвенция во все большей степени учитывается национальными судьями, в частности в верховных и конституционных судах, и это — правильное применение принципа субсидиарности.

#### **Конструктивное сотрудничество с правительствами и парламентами**

Национальные судьи — это не единственные действующие лица, от коих ожидается соответствующих реакций Суд. Помимо простых индивидуальных дел, по которым эти судьи применяют Конвенцию, решения структурных проблем, в силу которых наш Суд завален делами, находятся на национальном уровне. Именно поэтому столь важно сотрудничество с исполнительными органами власти и с парламентами.

Это касается, в частности, механизмов компенсации, созданных в ряде государств в качестве наказания за чрезмерную длительность судебной процедуры. Необходимо расширение применения таких решений. Это в полной мере относится и к пилотным постановлениям, о которых сегодня во второй половине дня будет рассказывать Эрик Фриберг.

Таким образом, в эти процессы вовлечены все ветви власти. Впрочем, развитие идет в правильном направлении. Во время своих поездок или визитов в Суд политических руководителей или видных судей я вижу, что они абсолютно убеждены в необходимости менять законодательство, кодексы и судебную практику, для того чтобы все это соответствовало постановлениям нашего Суда и позволяло

<sup>1</sup> «Группа мудрецов» Совета Европы учреждена в мае 2005 г. на Саммите Совета Европы в г. Варшаве, состоит из 11 членов; задача Группы — разработка предложений о повышении эффективности контрольного механизма Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Европейского Суда по правам человека на долгосрочную перспективу. От России в работе Группы принимал участие В.Ф. Яковлев, Советник Президента Российской Федерации (примечание редакции).

таким образом избегать его новых постановлений повторяющегося характера. *Perseverare diabolicum!*<sup>1</sup>

Большое впечатление на меня производит то, что реформы правосудия, которые, впрочем, проводятся постоянно в силу взрывного роста потребностей в правосудии, столь актуальны, в том числе и благодаря тем урокам, которые государства извлекают из нашей прецедентной практики.

Должное исполнение постановлений Европейского Суда является важнейшим аспектом нашего сотрудничества с государствами. Роль исполнительных органов в выполнении постановлений имеет решающий характер, и я хотел бы отдать должное Комитету министров, который осуществляет надзор за этим исполнением, и без него эта система не смогла бы действовать эффективно. И до принятия Протокола 11 к Конвенции, и после его вступления в силу Конвенция всегда передавала в компетенцию Комитета министров вопросы надзора за исполнением постановлений Суда; этот оригинальный механизм, которому очень компетентно оказывает содействие служба исполнения Совета Европы, на протяжении этих лет доказал свою действенность.

Но исполнительные органы и органы правосудия — это не единственные участники в этой работе. В реальности и законодатели играют важнейшую роль в выполнении Конвенции, особенно после того, как наш Суд вынес постановление и необходимо его исполнять.

Европейский Суд не имеет полномочий отменять законы, признавать недействительными или отменять решения национальных органов. Само государство, в отношении которого было вынесено постановление, должно принимать индивидуальные меры или меры общего характера, которые позволили бы ему исправить нарушения и избежать констатации Судом новых нарушений Конвенции в будущем.

При этом в некоторых случаях, для того чтобы обеспечить соответствие национального права Европейской конвенции о защите прав человека, должен действовать сам законодатель, менять закон и делать его — если позволите так выразиться — «евросовместимым». Иногда это делается в профилактических целях, для того чтобы избежать констатации нарушения Конвенции в Страсбурге; иногда и, вероятно, наиболее часто это нужно для того, чтобы извлечь уроки из нашей прецедентной практики, причем как по делу, касающемуся непосредственно данного государства, так и по другим делам, связанным с другим государством-ответчиком, которое сталкивается с аналогичными проблемами (это можно назвать эффектом *erga omnes*, то есть значимости для всех наших постановлений).

Кстати, депутаты парламентов должны лучше знать эти постановления. Усиленный диалог между Европейским Судом и национальными парламентами был бы отнюдь не бесполезен. Именно поэтому я с удовольствием принимаю парламентские делегации, все более многочисленные, которые приезжают в Суд и хотели бы лучше узнать нашу организацию. Мы видим результаты этих визитов — они содействуют более высокому уровню информирования законодателей.

Кроме того, Европейский Суд поддерживает тесные и регулярные отношения с Парламентской ассамблеей Совета Европы, объединяющей парламенты всех наших государств-членов, и, разумеется, с ее Председателем и Генеральным секретарем. Пользуясь возможностью, я приветствую здесь г-жу Бемельманс-Видек, члена Комиссии по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи, с которой я имел удовольствие встречаться вместе с ее коллегами в Гааге и сообщения которой я с интересом выслушаю.

Подчеркивая важность обменов мнениями с законодательной ветвью национальных органов власти, хотел бы напомнить, что в марте этого года в Вильнюсе, Литва, я впервые выступал перед парламентом на пленарном заседании. Я напомнил членам парламента Литвы, что по результатам некоторых наших постановлений мы ожидаем и изменений в законодательстве. Этот опыт был весьма обогащающим, и я надеюсь повторить его в других государствах.

В любом случае, в парламентах следует создать механизмы мониторинга прецедентной практики Европейского Суда для того, чтобы более эффективно и быстро реагировать на «приговоры», выносимые в Страсбурге. Равным образом, когда в государстве существуют — что встречается все чаще и чаще — механизмы кодификации законодательства, было бы весьма полезно включать и знание Конвенции и нашей прецедентной практики.

### Надлежащая профессиональная подготовка судей и адвокатов

Усиление субсидиарности подразумевает также сотрудничество государств с Советом Европы и Европейским Судом для того, чтобы лучше знать о Суде и его прецедентной практике и на этой основе проводить профессиональную подготовку судей, прокуроров и адвокатов. Определенные усилия уже были предприняты, следует их продолжать.

Мы ожидаем от государств, что они в рамках подготовки специалистов в сфере правосудия будут уделять особое внимание знанию Европейской конвенции о защите прав человека. Разумеется, речь идет о такой подготовке судей, которая позволяет им лучше применять Конвенцию, а адвокатам — готовить жалобы таким образом, чтобы была выше вероятность того, что их сочтут приемлемыми для рассмотрения по существу в Страсбурге. Государства предпринимая серьезные усилия для того, чтобы прецедентная практика Европейского Суда стала известна и на национальных языках, а не только на английском и французском. Это — чрезвычайно полезно.

Разумеется, профессиональная подготовка судей должна осуществляться в самих странах, но Суд участвует в этом и охотно принимает судей и адвокатов из всех стран Европы, для того чтобы они ознакомились с нашей системой. Суд принимает также и правозащитников, роль которых чрезвычайно важна.

В этой связи скажу, что хотя «гражданское общество» по определению является независимым по отношению к государству, тем не менее, наши ожидания от государств включают также и ожидания от общественных организаций и других негосударственных участников общественных процессов. Во многих странах консультативные комиссии по правам человека играют ценную роль в защите этих прав и их укреплении. Значительный вклад вносят и уполномоченные по правам человека. Сейчас уже существует разветвленная сеть омбудсменов.

Помимо ознакомительных визитов судей в Европейский Суд (их проводятся сотни в год), мы решили пойти дальше и создать систему обменов, которая позволит под эгидой европейской сети подготовки специалистов системы правосудия принимать судейских служащих европейских стран, которые будут работать в течение одного года в Секретариате Суда.

Это потребует усилий со стороны государств-членов, которые лишатся судей на относительно долгий период, но эти обмены между национальными системами и Судом необходимы, если мы хотим, чтобы националь-

<sup>1</sup> От латинского *errare humanum est, perseverare diabolicum* — ошибаться присуще человеку, упорствовать в своих ошибках — дьяволу (примечание редакции).

ные судьи действительно считали себя судьями европейскими.

Еще одно направление, которое мы будем развивать в соответствии с пожеланием Руководящего комитета по правам человека — и я приветствую здесь его Председателя, г-жу Дениз Акчай, — это временное прикомандирование судей государствами-членами к Секретариату Суда. Ряд государств уже воспользовались этой возможностью, и я их за это благодарю. Мы будем продолжать идти по этому пути. Поскольку мы сейчас находимся в Стокгольме, позвольте мне привести пример Швеции, которая уже успешно осуществила такой эксперимент и хотела бы его возобновить. Все это делается при строгом соблюдении принципов независимости и беспристрастности, и если Суд выступает против игнорирования этих принципов со стороны национальных судов, то он должен и сам их соблюдать.

Я не могу забыть об основополагающей обязанности государств: направлять в Суд очень хороших судей, включая в список трех кандидатов, причем в условиях прозрачности, выбирая при этом высококвалифицированных лиц, как этого требует статья 21 Конвенции; затем — что является сопутствующей обязанностью, — когда эти судьи возвращаются в свои страны, государства должны обеспечивать им должности, достойные их высоких качеств, авторитета нашего Суда и соответствующие тому вкладу, который они могут внести в свои национальные системы правосудия. Увы, это не всегда происходит именно так, и я выражаю в связи с этим свое глубокое сожаление.

\*\*\*

Сегодня Европейский Суд по правам человека является самым большим судом в мире в области прав человека, здесь работают 47 судей и более 600 сотрудников Сек-

ретариата. Суд сталкивается с трудностями, но без Суда положение в области прав человека в Европе наверняка было бы менее благополучным или хуже, причем намного хуже.

В связи с теми трудностями, с которыми сталкивается Суд, он ожидает от государств, что они будут и далее поддерживать его, как они всегда это делали, и даже больше, чем в прошлом. Я знаю об экономической и финансовой ситуации в Европе и мире. Требовать дополнительных бюджетных усилий от наших стран может показаться неуместным. Однако, если в долгосрочном плане предупреждение нарушений Конвенции, укрепление subsidiarity, более высокий уровень профессиональной подготовки и другие меры снизят количество жалоб, дополнительные бюджетные усилия в краткосрочном и среднесрочном плане будут необходимы. Я хотел бы, чтобы такие усилия были приняты, и при этом я четко заявляю, что я не хотел бы, чтобы это делалось в ущерб Совету Европы, поскольку в Конвенции говорится, что расходы на деятельность Суда возлагаются именно на Совет Европы. Но не будет утопией ожидать от государств этих усилий и этого глобального подхода в краткосрочном и долгосрочном плане.

Дамы и господа, Европейский Суд ожидает от государств если не перманентной революции, по крайней мере, перманентного реформирования системы защиты прав человека в Европе. Таким образом, мы призываем к добродетели, в том мире, который далеко сам не добродетелен. Кто-то сказал, что гений — это долгое терпение. Добродетель также требует долгого терпения. Укрепление выполнения требований Конвенции на национальном уровне само по себе цель долгосрочная. Тем более следует вновь поблагодарить организаторов этого colloquium, который позволяет вести откровенный диалог с государствами.

Благодарю за внимание.

*Перевод с французского языка.*

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»

Оригинал текста на французском языке размещен на официальном веб-сайте Европейского Суда <http://www.echr.coe.int/>