



Европейский суд по правам человека

Роль гражданского общества в исполнении решений Европейского Суда по правам человека

Руководство



2014

Руководство было составлено неправительственной организацией «Общество правового просвещения» (Legal Education Society, Азербайджан), на основе материала, подготовленного госпожой Лакджей Миарой (Lucja Miara), бывшим юристом Европейского суда по правам человека и Отдела исполнения решений Европейского суда по правам человека, и госпожой Доминикой Быхавской-Синярской (Dominika Bychawska-Siniarska), юристом Хельсинкского фонда по правам человека (Helsinki Foundation for Human Rights, Польша).

Руководство было переведено на русский язык как часть Проекта «Усиление участия неправительственных организаций в процессе исполнения решений Европейского суда по правам человека в Восточной Европе и на Южном Кавказе», при поддержке Европейской комиссии и финансовой поддержки правительства Швеции.

Проект был проведен при участии членов и партнеров Сети Домов Прав Человека (www.humanrightshouse.org):

Статья 42 Конституции (Грузия)
Хельсинская Гражданская Ассамблея – Ванадзорский офис (Армения)
Хельсинкский фонд по правам человека (Польша)
Центр по правам человека (HRDIC) (Грузия)
Human Rights Embassy (Moldova)
Дом Прав Человека – Тбилиси (Грузия)
Общество правового просвещения (Азербайджан)
Украинский Хельсинкский союз по правам человека (Украина)

При поддержке проекта «Усиление национальных платформ Форума Гражданского общества Восточного Партнёрства», при финансовой поддержке Европейской Комиссии и Правительства Швеции.



СОДЕРЖАНИЕ:

I. Ответственность государств за противоправные действия	4
II. Исполнение решений Европейского суда по правам человека	5
III. Прозрачность процесса исполнения	6
IV. Двусторонняя процедура	7
V. Участие гражданского общества в процессе исполнения решений	8
VI. Роль неправительственных организаций в укреплении контроля над исполнением решений на национальном уровне	16

I. Ответственность государств за противоправные действия

Когда в 1959 г. был создан Европейский суд по правам человека, наделенный правом принимать юридически обязательные решения не в пользу государств, Комитету министров Совета Европы¹ (Комитет) был поручен надзор над исполнением таких решений правительствами ответственных стран². Европейская конвенция о защите прав человека (ЕКЗПЧ) излагает это очень кратко:

«Высокие договаривающиеся стороны обязуются исполнить окончательное решение Суда по любому делу, сторонами которого они являются. Окончательное решение Суда передается Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением».

Основные принципы и сфера исполнения решений Европейского суда по правам человека заключаются в общих положения международного законодательства. В соответствии с этими положениями виновная сторона обязана возместить нанесенный ее действиями ущерб и предотвратить такого нарушения: «[д] само по себе международное противоправное действие Государства влечет международную ответственность такого Государства».³

В своем решении по делу *Панамичалопоулос против Греции (Panamichalopoulos v Greece)*⁴ Страсбургский суд расширил толкование статьи 46 ЕКЗПЧ по исполнению решений:

«[Государство берет на себя] законное обязательство *прекратить нарушение* и возместить ущерб, понесенный в результате всех его действий, с целью максимально возможного *восстановления положения, существовавшего до нарушения*. Договаривающиеся государства, которые являются сторонами по делу, в принципе свободны в выборе способа исполнения решения по делу, в котором Судом было найдено нарушение. Такое право выбора способа исполнения решения на свое усмотрение отражает свободу выбора, связанную с основным обязательством Договаривающихся сторон по Конвенции обеспечивать гарантированные права и свободы (Статья 1). Если характер нарушения позволяет *восстановление первоначального правового положения*, Государство-ответчик обязано его восстановить, а Суд не имеет ни полномочий, ни практических возможностей для этого. С другой стороны, если национальное законодательство не позволяет или позволяет только частичное устранение последствий нарушения, Статья 50 дает Суду право присудить пострадавшей стороне справедливую *сатисфакцию* на усмотрение Суда»⁵.

Комитет министров подробно изложил процедуру исполнения, с которой можно подробно ознакомиться в Правилах Комитета министров⁶. До недавнего времени было мало что известно о процессе исполнения. Работа велась за закрытыми дверями *секретных* заседаний Комитета, на которых происходил обмен информацией, переговоры

*Точки зрения, выражаемые в этой статье, являются исключительно мнением авторов, а не официальной позицией Департамента по вопросам исполнения решений.

¹ Орган Совета Европы, отвечающий за принятие решений. Состоит из министров иностранных дел всех государств-членов СЕ или их постоянных дипломатических представителей в Страсбурге.

² Статья 46 Конвенции (ранее ст.32, затем ст.53)

³ Комиссия международного права ООН, Док. А/CN.4/L.602/Rev.1, 26 июля 2001 г. (проект Статей об ответственности государств).

⁴ *Панамичалопоулос против Греции (Panamichalopoulos v Greece)* (Дело № 14556/89), решение от 31 октября 1995 г. по [34]

⁵ *Панамичалопоулос (Panamichalopoulos)* (Дело № 14556/89), решение от 31 октября 1995 г. по [47]

⁶ Правила Комитета министров по надзору над исполнением решений и условиям мировых соглашений, с несколькими поправками, ознакомиться: http://www.coe.int/t/dght/monitoring/execution/Source/Does_a_propos/CAIrules2006/en.pdf [по состоянию на 28 августа 2012 г.].

и обсуждения среди представителей столиц в Страсбурге. Самым очевидным подтверждением работы Комитета было окончательное постановление, принятое после того, как решение считалось полностью исполненным, а надзор Комитета прекращался. Несмотря на то, что в окончательных постановлениях перечислялись все меры, принятие государством-ответчиком для исполнения решения, сама по себе система не имела достаточного уровня прозрачности и считалась недоступной.

II. Исполнение решений Европейского суда по правам человека

С целью обеспечения максимально возможного *восстановления первоначального правового положения* стороны, пострадавшей от нарушения, государство-ответчик обязано принимать так называемые **индивидуальные меры**. Принцип *восстановления первоначального правового положения* требует восстановления такого положения пострадавшей стороны, в котором она находилась до нарушения. Индивидуальные меры также заключаются в выплате пострадавшей стороне суммы справедливой сатисфакции, определенной Европейским судом, а также, к примеру, реституции собственности, возобновлении производства или освобождении из-под ареста.

Менее известным, хотя и более важным процессом является принятие так называемых **общих мер**, которые подразумевают все возможные действия для предотвращения возможных нарушений в будущем. Общие меры рассматриваются в индивидуальном порядке, могут иметь широкое применение и включать в себя внесение поправок во внутригосударственное законодательство, введение внутригосударственных средств правовой защиты, проведение обучения, разъяснительной работы и стимулирование изменений в деятельности административных или судебных органов власти. Соответствующие меры предлагаются государством-ответчиком и оцениваются Комитетом министром (Департаментом по вопросам исполнения решений Европейского суда по правам человека)⁷ на предмет их эффективности и достаточности.



Как было указано выше, государства связаны обязательствами в соответствии с Конвенцией и международным законодательством в целом с целью исполнения решений Европейского суда по правам человека. Неисполнение означает дополнительное нарушение Конвенции. Протокол № 14, внесший поправки в Конвенцию в 2010 г.,⁸ ввел институт открытия производства по нарушению, который позволяет Суду рассматривать такие нарушения. Производство может быть открыто большинством в две трети голосов Комитета министров⁹, который решает, что государство не выполнило свои обязательства по решению.

⁷ Департамент по вопросам исполнения решений Европейского суда по правам человека, в Генеральной дирекции по правам человека Совета Европы помогает Комитету министров при выполнении этой обязанности по Конвенции.

⁸ Статья 46, см. Протокол 14 к ЕКЗПЧ.

⁹ Решение принимается в форме промежуточного постановления, т.е. постановления, которое не носит окончательный характер. Промежуточные постановления могут выполнять ряд функций, включая демонстрацию осознания прогресса в ходе исполнения или применение в качестве инструмента давления на государство.

Применение процедуры в связи с невыполнением обязательств всегда будет считаться исключительной мерой и будет рассматриваться как «призыв о помощи» от Комитета министров при взаимодействии с государством. В первую очередь Комитет будет прилагать все усилия для оказания дипломатического и политического давления до обращения в Суд за помощью и вмешательством. Именно при оказании давления гражданское общество может сыграть важную роль, что и стремится доказать эта статья.

III. Прозрачность процесса исполнения

Процесс исполнения решений Европейского суда по правам человека стал гораздо прозрачнее в результате реформ, введенных Протоколом № 14 к Конвенции¹⁰.

Как только окончательное решение Суда передается Комитету министров, Секретариат Комитета (Департамент по вопросам исполнения решений) начинает консультации с государством-ответчиком о мерах, которые необходимо принять, и согласовывает график, включающий в себя основные даты в рамках исполнения решения. Первоначальный этап, который должен длиться не более шести месяцев, направлен на прояснение всех возможных разногласий относительно мер, которые необходимо принять государству.

В конце шестимесячного периода государство обязано представить план действий или отчет о действиях¹¹ с указанием принятых и предлагаемых мер и их временных рамок. Затем, при необходимости, государство должно отчитываться перед Комитетом (через Департамент по вопросам исполнения решений) по процессу реализации плана действий.

Информация, предоставляемая государствами-ответчиками, дает Комитету министров возможность оценить возможность прекращения надзора над исполнением решения. Дело может быть закрыто окончательным постановлением при условии принятия всех необходимых мер по исполнению решения. В противном случае, а исполнение решения обычно требует определенного времени, Комитет должен принять меры для обеспечения более полноценного исполнения решения Государством-участником. На основании предоставленной информации Департамент по вопросам исполнения решений может предложить обсуждение дела на одном из квартальных заседаний Комитета, посвященных надзору над исполнением решений.

Затем Секретариат Комитета министров (Департамент по вопросам исполнения решений) анализирует поданный план действий и отчеты о действиях. Также он проводит соответствующие исследования и имеет право организовывать рабочие поездки в государство-ответчика на свое усмотрение. При принятии меры государство должно показать, как она повлияет на соответствующую проблему. При необходимости государство должно предоставлять статистические данные, демонстрирующие ощутимые улучшения. В любом случае обязательно внедряется система мониторинга,

¹⁰Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящий поправки в систему контроля Конвенции, ознакомиться: <http://conventions.coe.int/Treaty/Html/194.html> [по состоянию на 28 августа 2012].

¹¹ План действий содержит меры, которые государство-ответчик намеревается принять для исполнения решения, включая примерный график. Отчет о действиях является информацией, которая предоставляется государством-ответчиком и описывает меры, принятые для исполнения решения, а также содержит обоснование отсутствия необходимости дальнейших мер. Затем Комитет министров может закрыть дело на основании Отчета о действиях. Для получения более подробной информации см. Информационных документ CM/Inf/DH(2009), 20 редакция, 3 июня 2009, Планы действий-Отчеты о действиях, [http://www.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref-CN/inf/DH\(2009\)29&Language-lanEnglish&Ver''rev](http://www.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref-CN/inf/DH(2009)29&Language-lanEnglish&Ver''rev) [по состоянию на 28 августа 2012 г.]. До прекращения надзора по делу может быть затребовано/подано несколько Планов действий/Отчетов о действиях.

показывающая, как государства могут предотвратить подобные будущие нарушения, а также детально описывающая соответствующие меры, которые необходимо принимать при повторении проблемы.

В случае промедления или разногласий между Комитетом и государством относительно необходимых мер, Комитет располагает следующими инструментами:

- 1. повышенная частота изучения, вплоть до рассмотрения дела на каждом плановом заседании Комитета, с принятием соответствующих решений и направлением соответствующих запросов правительству государства-ответчика;**
- 2. направление сообщений от Председателя Министру иностранных дел; а также**
- 3. публичное промежуточное постановление, меморандум или информационное промежуточное постановление, детально описывающее государство, ответственное за исполнение решения, и проблемы, возникшие в ходе исполнения.**

Теоретически меры за постоянное неисполнение решений могут включать даже исключение из Совета Европы (или, возможно, запрет занимать определенные руководящие должности или приостановление прав голоса).¹²

IV. Двусторонняя процедура

Надзор над делами осуществляется по стандартной и расширенной процедуре. Предполагается, что стандартная процедура распространяется на большинство дел, другими словами, на те дела, по которым быстро определяются необходимые меры и в которых нет разногласий относительно способов исполнения между Государством-участником и Комитетом министров. В таких случаях государство-ответчик подает План действий и/или Отчет о действиях, которые оцениваются Комитетом министров, закрывающим делом при надлежащем устранении нарушения и принятии общих мер.

Вторая процедура, расширенная, позволяет Комитету сконцентрировать свои усилия и время на самых важных и/или сложных делах. Такие дела регулярно включаются в повестку дня заседаний Комитета министров³, и в таких случаях государства более тесно сотрудничают с Департаментом по вопросам исполнения решений. При разработке новых методов работы¹³ на заседании в декабре 2010 г. представители государств в Комитете министров согласовали следующие критерии рассмотрения дел в ходе расширенной процедуры:

- решения, требующие принятия срочных индивидуальных мер;
- пилотные решения;
- решения, которые раскрывают существенные структурные и/или комплексные проблемы, выявленные Судом и/или Комитетом министров; а также

¹² См. «Применение и надзор над реформой ЕКЗПЧ европейской системы защиты прав человека: Семинар высокого уровня», Осло, 18 октября 2004 г., Совет Европы, стр. 12, и Л. Миара «Мониторинг обязательств государств-членов Совета Европы – Обзор механизмов мониторинга», Бюллетень Центра информации и документации Совета Европы, Варшава 2004 г.

¹³ Решения 1100-го заседания комитета 2 декабря 2010 г., пункт в), Меры по улучшению исполнения решений Европейского суда по правам человека. Предложения по реализации Принятой декларации и Плана действий, GT-SUIVIV.Intertaken(2010)CBS.

- межгосударственные дела.¹⁴

Статус дела может быть понижен до стандартной процедуры после прохождения самых сложных этапов или повышен до расширенной процедуры в случае постоянного отказа государства от сотрудничества с Комитетом в ходе исполнения решения. Этот инструмент дает Комитету возможность оказывать давление на государство, которое не подчиняется требованиям.¹⁵

V. Участие гражданского общества в процессе исполнения решений

Оказание давления

Многие критиковали давление, оказываемое Комитетом министров на государства-члены Совета Европы при исполнении решений Суда.¹⁶ Однако мы часто не придаем значения тому факту, что в демократической системе одного давления никогда не будет достаточно без участия гражданского общества. Гражданское общество может выявить актуальные проблемы, выразить свою обеспокоенность, предложить меры и увеличить уровень гражданской осведомленности о мерах, принимаемых правительством, а также объяснить их воздействие в целом. Неправительственные организации могут привлечь внимание государств к определенной проблеме и попросить их выразить свою точку зрения в ходе обсуждения в Комитете министров. В дополнение к расширению сферы давления, такое участие может сыграть очень важную роль в продвижении культуры диалога по защите прав человека в демократических обществах. Давление на правительство государства-ответчика может и должно оказываться не только в рамках Комитета министров. Результаты становятся гораздо эффективнее, когда параллельно со Страсбургом давление оказывается на внутреннем уровне организациями по защите прав человека, неправительственными организациями и национальными парламентами¹⁷, тем самым увеличивая политическую прозрачность процесса исполнения решений.

С учетом вышеизложенного можно утверждать, что самой важной мерой, внедряемой новыми методами работы Департамента по вопросам исполнения решений, была обязательность опубликования всех документов, которые подаются Комитету

¹⁴СМ/INF/DH(2010)45, последняя редакция, 7 декабря 2010 г., Надзор над исполнением решений и постановлений Европейского суда по правам человека: реализация принятого Плана действий – Актуальные проблемы практических способов реализации новой системы двустороннего надзора. Документ подготовлен Департаментом по вопросам исполнения решений Европейского суда по правам человека и принят на 1100-ом заседании (декабрь 2010 г.) (комитета) представителей министров.

¹⁵ Для получения более подробной информации об этих мерах и объяснения по соответствующим решениям/мерам, принятым Комитетом министров по отношению к государствам, не выполняющим свои обязательства, см. стр.6-7 документа СМ/Int7DH(2010)37 Надзор над выполнением решений и постановление Европейского суда по правам человека: реализация принятого Плана действий. Способы реализации системы двустороннего надзора. Документ разработан Департаментом по вопросам исполнения решений Европейского суда по права человека.

¹⁶ См. Постановление ПАСЕ 1226 (2000 г.) от 28 сентября 2000 г., Руководящий комитет по правам человека, Предложения по решениям в случае задержки при исполнении решения, DH-PR(2005)001 от 26 апреля 2005 г., стр.18, Л. Зваак, «Роль Совета Европы и его Комитета министров: Анализ эффективности мер, принятых в соответствии со статьей 46(2) ЕКЗПЧ», стр.15, ознакомьтесь: <http://igitur-archive.library.uu.nl/>[по состоянию на 28 августа 2012 г.]

¹⁷ Парламентская ассамблея Совета Европы призвала национальные парламенты ввести специальные механизмы и процедуры эффективного парламентского контроля над исполнением решений Суда. См. Постановление ПАСЕ от 7 ноября 2010 г. «Об исполнении решений Европейского суда по правам человека» и прилагаемый отчет от 20 декабря 2010 г., Док. 12455.

министров государством относительно исполнения решений.¹⁸ Это добавило к процессу исполнения новую сторону, а именно, участие гражданского общества. И это не чистая теория: документы должны быть доступны для широкой аудитории посредством нового вебсайта Департамента по вопросам исполнения решений Европейского суда по правам человека.¹⁹ Оценка дел Департаментом и решения, принятые Комитета в процессе надзора, приводятся в разделе вебсайта под названием «Дела на стадии рассмотрения» по каждому делу.²⁰ Эта информация полностью описывает этап исполнения по каждому делу в режиме реального времени и находится в открытом доступе для государств, неправительственных организаций, национальных учреждений по защите прав человека (НУЗПЧ), заявителей, других международных организаций и любых других заинтересованных сторон.

Предыдущая редакция правил Комитета министров была достаточно неоднозначной в этом отношении и позволяла исключительно заявителю направлять уведомления об индивидуальных мерах. В Правилах вообще не указывалась роль гражданских общественных организаций. Ситуация изменилась с принятием новых Правил в мае 2006 г., которые давали неправительственным организациям и учреждениям по продвижению и защите прав человека право направлять Комитету министров сообщения относительно мер по исполнению.

В новой редакции Правил указано следующее:

«Правило 9

Сообщения Комитету министров

[...]

2. Комитет министров имеет право рассматривать любые сообщения от неправительственных организаций, а также национальных учреждений по продвижению и защите прав человека относительно исполнения решений в соответствии со Статьей 46, пунктом 2 Конвенции.

3. Секретариат надлежащим образом доставляет Комитету министров любое сообщение, полученное в соответствии с пунктом 1 настоящего Правила. Секретариат поступает таким образом с любым сообщением, полученным в соответствии с пунктом 2 настоящего Правила, а также с любыми комментариями относительно соответствующих полномочий, если таковые подаются в Секретариат в течение пяти рабочих дней с момента уведомления о таком сообщении».²¹

Правило 9 и дело, по которому может оцениваться соответствующая информация, расширили возможность участия гражданского общества в процессе исполнения решений.²² Вебсайт Департамента по вопросам исполнения решений заработал в 2011 г.

¹⁸ Если обоснованный интерес заявителя или защита правопорядка не требуют конфиденциальности. Для более подробной информации см. правило 8 Правил Комитета министров.

¹⁹ См. <http://www.coe.int/dght/monitoring/execution> [по состоянию на 28 августа 2012 г.]. «Дополнительная информация»

²⁰ См. http://www.coe.int/dght/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp [по состоянию на 28 августа 2012 г.].

²¹ Правила Комитета министров по надзору над исполнением решений и условиям мировых соглашений (Принятые Комитетом министров 10 мая 2006 г. на 964-ом заседании представителей Министров), http://www.coe.int/t/dght/monitoring/execution/Source/Documents/Does_a_propos/CMrules2006_en.pdf [по состоянию на 28 августа 2012 г.]

²² С опубликованными документами можно ознакомиться в разделе «Дополнительная информация» на вебсайте Департамента по вопросам исполнения решений, http://www.coe.int/t/dght/monitoring/execution/Themes/Add_info/Info_cases_en.asp [по состоянию на 28 августа 2012 г.].

Неправительственные организации и учреждения по защите прав человека теперь могут внимательно отслеживать действия государств-ответчиков и читать соответствующие отчеты и оценки, комментировать их при необходимости посредством документов, подаваемых в соответствии с Правилом 9. Государства могут реагировать на подаваемые документы, и их ответы также публикуются. Эти усовершенствования привели к разработке рекомендации, принятой в 2005 г. на Третьей встрече глав государств и правительств Совета Европы²³ для углубления роли гражданского общества в защите прав человека.

Стоит отметить, что количество документов, подаваемых неправительственными организациями, национальными омбудсменами и другими НУЗПЧ, стабильно растет. Документы, подаваемые гражданскими обществами, помогли пролить свет на особенности внутригосударственной практики или толкования положений законодательства во многих важных делах.²⁴

Дополнительная ценность

Гражданское общество в лице неправительственных организаций, НУЗПЧ или групп давления являются бесценными собеседниками в процессе исполнения решений. Они играют очень большую роль в предоставлении Департаменту по вопросам исполнения решений и Комитету министров важной информации относительно событий, происходящих на национальном уровне. Гражданские общественные организации являются глазами и ушами в государстве и могут давать полезные неофициальные отчеты Департаменту по вопросам исполнения решений по резонансным или деликатным делам. Такие неофициальные отчеты могут пролить и действительно проливают свет на проблемы на национальном уровне и представляют собой ценный анализ возможной эффективности предлагаемых или принимаемых мер по исполнению решений. Они обеспечивают необходимую критику Планов действий и Отчетов о действиях государств-ответчиков. Гражданское общество часто выявляет проблемные аспекты, на которых Департамент по вопросам исполнения решений не может сконцентрироваться в силу своих ограниченных полномочий или отсутствия национального опыта. Департамент по вопросам исполнения решений получал такие отчеты по делам, связанным с абортами, терроризмом и правами народности рома, а также многие другие.

Некоторые дела из Великобритании являются интересным примером того, как гражданское общество участвует в процессе исполнения решений. В деле *Херст против*

²³ [...] для углубления участия неправительственных организаций в деятельности Совета Европы в качестве необходимой составляющей взноса гражданского общества в прозрачность и ответственность демократического правительства». План действий, принятый на Третьей встрече глав государств и правительств Совета Европы, Варшава, 16-17 мая 2005 г., СМ(2005)80 в окончательной редакции от 17 мая 2005 г., пункт 3.

²⁴ См., например, документы, поданные по делам *Херст (№ 2) против Соединенного Королевства (Hirst (No. 2) vUnitedKingdom)* (Дело № 74025/01), решение от 6 октября 2005 г.; *Тысяк против Польши (TysiacvPoland)* (2007) 45 Отчет ЕСПЧ 4; *Департамент здравоохранения против Чешской Республики (D.H. vCzechRepublic)* (2008) 47 Отчет ЕСПЧ; *Ксенидес-Арестис против Турции (Xenides-ArestisvTurkey)* (2007) 44 Отчет ЕСПЧ SE1; *Бурелов против Российской Федерации (BurelovvRussianFederation)* (2009) 49 Отчет ЕСПЧ 2 (Пилотное решение); *Эй, Би энд Си против Ирландии (A, BandCbIreland)* (2011) 53 Отчет ЕСПЧ 13. Следует отметить, что неправительственные организации из государств, которые не являются членами СЕ, также могут подавать свои точки зрения в Комитет министров, если они обладают соответствующими знаниями, полномочиями и опытом (например, см. документы, поданные Центром репродуктивных прав в деле *Тысяк против Польши*: <http://wed.coe.int/com.instranet.JustraServlet?command=com.instranet.CntdBlobGet&InstrumentImage-1869415&SecMode=1&DoeId-1745898&Usage=2> [по состоянию на 28августа 2012 г.]).

Соединенного королевства (Hirst v. United Kingdom) [2005 г.] ЕКЗПЧ 681²⁵, касающемся противоречивого вопроса прав голоса заключенных, гражданское общество сыграло крайне важную роль в процессе исполнения решения. Неправительственные учреждения, включая «Фонд реформирования тюрем» («Prison Reform Trust»), организацию «Свобода» («Liberty») и Консультационный центр по вопросам личных прав в Европе («AIRE Centre»), подали документы в Комитет министров и продолжают подавать документы, пока дело находится под надзором. Эти поданные документы очень помогли в процессе определения общих мер, которые необходимо принять властям для исполнения решения по ЕКЗПЧ, а во многих случаях побудили власти действовать в оперативном порядке. В одном из поданных документов «Фонд реформирования тюрем»²⁶ даже призвал Комитет министров реализовать свои полномочия по Протоколу № 14 к ЕКЗПЧ и отправить на рассмотрение Европейского суда по правам человека вопрос о том, что Правительство Великобритании не выполнило свои обязательства. Казалось бы, гражданское общество может быть бесцеремонным в своих запросах, задавая сложные вопросы и требуя значимых действий от Комитета министров. В подобной манере в группе дел *МакКерр против Соединенного королевства (McKerr v. United Kingdom)*²⁷, касающихся механизмов расследования в Северной Ирландии, несколько неправительственных организаций подали документы в Комитет министров. В феврале 2012 г. документ, поданный совместно Комитетом по отправлению правосудия (КОП) и Центром Пэта Финукейн, призвал Комитет министров продолжить надзор над общими мерами по делу.²⁸ В поданном документе обе организации подробно изложили причины, по которым они возражали против закрытия дела Комитетом министров.

Тем не менее, гражданское общество принимало несущественное участие в некоторых резонансных делах, несмотря на все ожидания. Например, в деле *Эй против Ирландии (A v. Ireland)*²⁹ по вопросу аборт в Ирландии было подано всего лишь два документа в соответствии с Правилom 9, а именно Ирландской ассоциацией планирования семьи и Ирландским советом по гражданским свободам. Дело все еще находится под надзором на момент написания этой статьи, но любой человек ожидал бы гораздо большего количества документов, поданных от лица гражданского общества, по такому противоречивому и важному вопросу, как аборты. Подобным образом, в деле *Ранцев против Кипра (Rantsev v. Cyprus)*³⁰, которое касалось незаконных перевозок на Кипре и в России, гражданское общество не подало никаких документов.

Трудно определить причины, по которым гражданское общество промолчало по таким важным вопросам. Возможно, все дело просто в недостаточности знаний о том, как можно практически принять участие в процессе исполнения решения. Также, создается впечатление, что неправительственные организации уделяют меньше внимания повторяющимся делам, хотя фактически они могут сыграть важную роль и помочь решить структурные проблемы, которые могут быть изменены национальными юридическими системами.

²⁵ *Херст против Соединенного Королевства (Hirst v. United Kingdom)* (№ 2) (Дело № 74025.01), решение от 6 октября 2005 г.

²⁶ См. документ DD (2010)41OE – письмо от «Фонда реформирования тюрем» от 3 сентября 2010 г. Комитету министров, <http://wed.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1644910&SecMode=1&DocId=1620710&Usage=2> [по состоянию на 28 августа 2012 г.]

²⁷ *МакКерр против Соединенного Королевства (McKerr v. United Kingdom)* (2002) 34 Отчет ЕСПЧ 20.

²⁸ http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/execution/Source/Documents/Info_cases/UK/McKerr16022012.pdf [по состоянию на 28 августа 2012 г.].

²⁹ *Эй против Ирландии (A v. Ireland)* (2011) 53 Отчет ЕСПЧ 13.

³⁰ *Ранцев против Кипра (Rantsev v. Cyprus)* (2010) 51 Отчет ЕСПЧ 1.

Документы, подаваемые в соответствии с Правилom 9

Каков же формат документов, подаваемых в соответствии с Правилom 9? Правила не устанавливают определенный формат для таких документов. Тем не менее, в таких документах необходимо максимально подробно описывать опасения неправительственных организаций/НУЗПЧ относительно исполнения решения и давать полезные предложения по решению дела. В поданных документах должно быть четко указано, почему неправительственная организация/НЦЗПЧ интересуется этим вопросом, и какой соответствующий опыт она имеет. Также желательно, чтобы в поданных документах приводилась информация, к которой у Департамента по вопросам исполнения решений нет открытого доступа, например, статистика или другая «инсайдерская» информация, которую может получить только неправительственная организация. Также Департамент очень оценит самостоятельную оценку мер неправительственными организациями. Тем не менее, важно осознавать, что подаваемые документы нельзя использовать в рамках политической кампании или в качестве инструмента для изменения практики или поведения государства в целом. Они должны ограничиваться рамками решения и касаться определенных нарушений, найденных в процессе исполнения. Следует отметить, что подаваемые документы, которые выходят за рамки решения и выявленных нарушений или слишком сконцентрированы на правозащитной деятельности, гораздо меньше влияют на Комитет министров и государство-ответчика, чем документы, разработанные в более объективной манере с целью пролить больше света на проблемы путем предоставления статистических данных и анализа фактов.

Как правило, документы, подаваемые в соответствии с Правилom 9, имеют определенный формат:

- 1. краткое описание неправительственной организации, ее функции и опыт;**
- 2. описание соответствующего дела, особое внимание в котором уделяется основным аспектам источника нарушений или аспекту, выбранному неправительственной организацией;**
- 3. описание сложившейся ситуации (описание судебной практики, решений суда, статистики и т.д.);**
- 4. ссылка на меры, принятые властями, и их оценки с подробными обоснованиями всех аргументов;**
- 5. меры, предлагаемые государством, их усовершенствование или поправки, а также определенные вопросы, которые Комитету министров следует поставить перед Государством-ответчиком.**

Документы в соответствии с Правилom 9 должны подаваться в Департамент по вопросам исполнения решений по электронной почте³¹ или по почте³² на адрес Департамента.

Как только Департамент по вопросам исполнения решений получает документы, он направляет их в соответствующее Постоянное представительство в Страсбурге и государству-ответчику. Затем государство в течение пяти дней должно направить ответ. По истечении пятидневного срока поданные документы и ответ от властей отправляются в

³¹ dgl.execution@coe.int

³² Департамент по вопросам исполнения решений Европейского суда по правам человека, Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права Совета Европы, Страсбург Седекс, F-67075, Франция.

Комитет министров и публикуются на вебсайте³³ Департамента по вопросам исполнения решений.

Документы в соответствии с Правилom 9 технически могут подаваться в любое время, пока дело рассматривается Комитетом министров. Тем не менее, основное время может приходиться на момент внесения любых изменений в процесс исполнения решения, а государство-ответчик предоставляет Комитету министров новую информацию. Гражданские общественные организации должны внимательно отслеживать обновления на вебсайте на предмет новых планов действий и отчетов о действиях по делам, которые представляют для них интерес.

С момента подачи Плана действий/Отчета о действиях государством-ответчиком у Департамента по вопросам исполнения решений есть шесть месяцев для оценки предлагаемых мер. Документы, поданные в соответствии с Правилom 9 и содержащие качественно представленные и полностью исследованные данные, могут оказать большое влияние на процесс оценки. Мнение неправительственных организаций обязательно принимается во внимание, если они комментируют оценку мер, сделанную самим Комитетом министров. Комитет министров может даже обсудить дело на основании документов серьезного содержания, поданных в соответствии с Правилom 9.

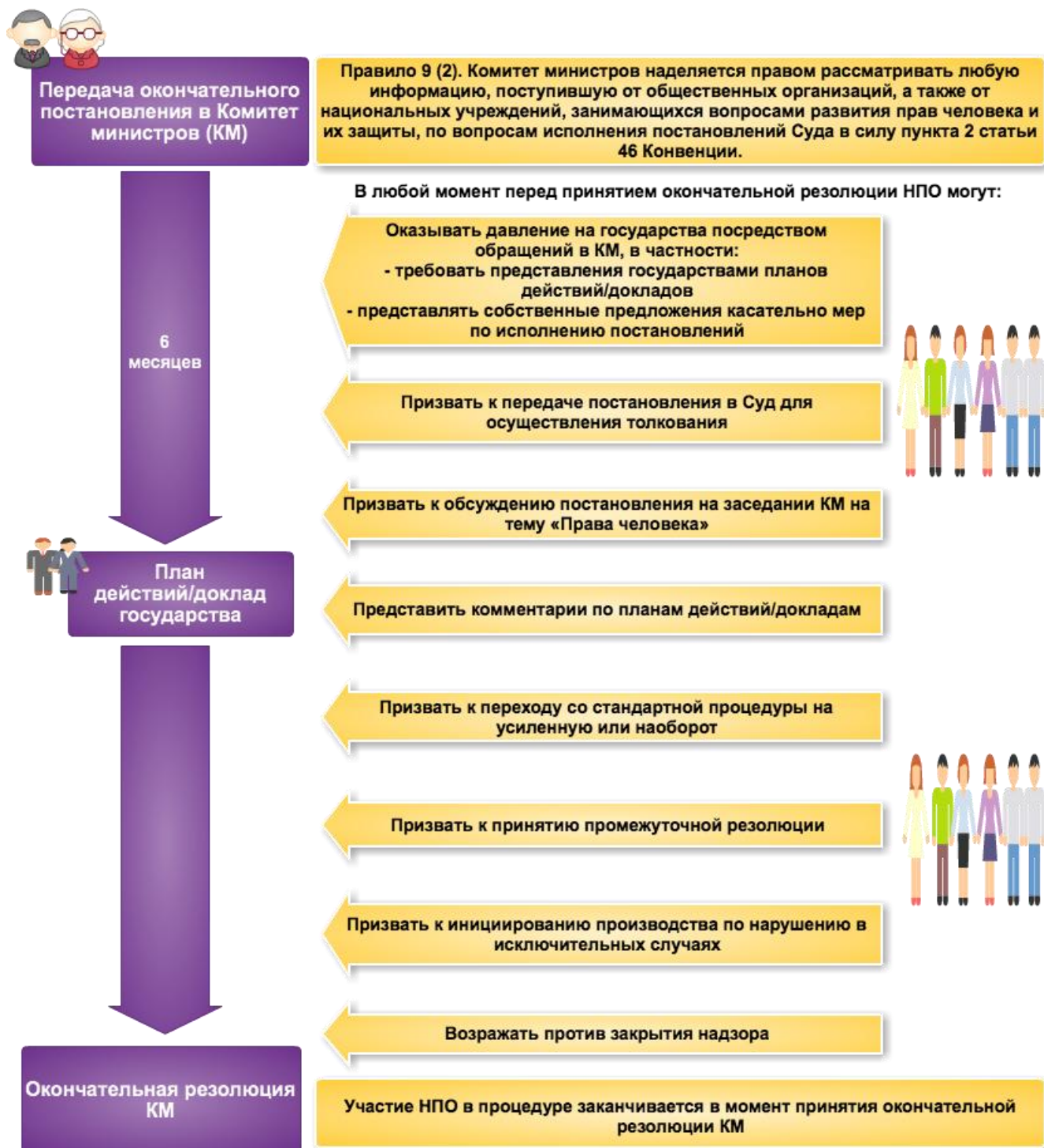
В дополнение, документы, поданные в соответствии с Правилom 9, могут быть очень полезными при принятии решения о повышении или понижении статуса дела. Несмотря на то, что обязанность по оценке мер возлагается на Департамент по вопросам исполнения решений и, в итоге, на Комитет министров, документы, поданные в соответствии с Правилom 9, могут быть информативными и оказать влияние на сам процесс.

³³См. <http://www.coe.int/t/dght/monitoring/execution/> [по состоянию на 28 августа 2012 г.]



Europa Praw Człowieka

Участие неправительственных организаций в производстве в Комитете Министров



С 2006 г. неправительственные организации имеют право подавать документы Комитету министров («КМ»). Законным основанием для подачи таких документов является Правило 9 (2) Правил КМ, но при этом подробные требования к подаваемым документам не указываются. Подаваемые документы можно отправлять в любое время, пока дело находится на рассмотрении КМ³⁴. Они могут являться ответом на новую информацию, предоставленную государством, а могут отправляться ввиду бездеятельности государств и т.д. С учетом Европейской конвенции о защите прав человека («ЕКЗПЧ») и правил по надзору, неправительственные организации могут, например:

■ **Требовать от государства представить планы действий/отчеты о действиях:**

Государству следует представлять планы действий/отчеты о действиях с максимальной оперативностью, но в любом случае в течение шести месяцев с момента принятия окончательного решения.³⁵ Неправительственные организации могут направлять сообщения в КМ для оказания давления, так как эти сообщения передаются соответствующим государствам.

■ **Подавать свои собственные предложения по мерам исполнения решений или планам действий/отчетам о действиях, подавать комментарии по планам действий/отчетам о действиях или ходе их исполнения.**

■ **Требовать от КМ направить решение в Европейский суд по правам человека для толкования:**

В соответствии со Статьей 46 (3) ЕКЗПЧ, если КМ считает, что надзор над исполнением окончательного решения затрудняется проблемой толкования, он может направить дело в Суд для дополнительного толкования. В поданных документах неправительственные организации должны стараться представить доказательства того, что именно проблема толкования затрудняет надлежащее исполнение решения.

■ **Требовать общественное обсуждение решения на заседании по правам человека:**

Только определенные решения в рамках расширенной процедуры подлежат обсуждению на заседаниях по правам человека. Запрос на проведение обсуждения может быть подан государством или Секретариатом. «Суть новой двусторонней системы надзора заключается в том, что вопросы, которые предлагаются к обсуждению, тесно связаны с ходом процесса исполнения и необходимостью руководства и/или поддержки со стороны [КМ]».³⁶ Следовательно, неправительственные организации должны четко обосновывать необходимость руководства со стороны КМ и т.д.

■ **Требовать перехода от стандартной(СП) к расширенной процедуре (РП) и наоборот:**

Как правило, дела рассматриваются по СП, которая подразумевает достаточно пассивную роль КМ. Решения, требующие срочного принятия индивидуальных мер, пилотные решения, решения, выявляющие существенные структурные/комплексные проблемы с точки зрения Суда или КМ, и межгосударственные дела рассматриваются в рамках РП. Дело может быть переведено на основании надлежащим образом обоснованного решения КМ по инициативе государства-члена СЕ или Секретариата. Причины такого перевода могут быть следующими: непредоставление плана действий, разногласия между государством и Секретариатом относительно содержания плана

³⁴ Л. Миара, М. Прейс «Роль гражданского общества в исполнении решений Европейского суда по правам человека». *Обзор судебной практики Европейского суда по правам человека*. Выпуск 5 (2012): 528-537. Печатное издание

³⁵ Комитет министров, *Надзор над исполнением решений и постановлений Европейского суда по правам человека: реализация принятого плана действий – Возможности двусторонней системы надзора*, CM/Inf/DH(2010)37, стр.3. Также см. документ CM/Inf/DH(2010)45 в окончательной редакции.

³⁶ Из того же источника, стр. 6

действий/отчета о действиях, серьезная задержка при исполнении заявленных мер.³⁷ Неправительственные организации должны принимать во внимание эти правила и указывать четкие обоснования своего требования о переводе.

- **Требовать принятия промежуточного постановления КМ**
- **Требовать начала производства по нарушению в исключительных обстоятельствах:**

В соответствии со Статьей 46 (4) ЕКЗПЧ, если КМ считает, что государство отказывается от исполнения окончательного решения, он может передать на рассмотрение суда вопрос о том, что государство не выполнило свое обязательство. Следовательно, неправительственные организации должны представить доказательства того, что Государство не выполнило свое обязательство.

- **Возражать против закрытия надзора**

VI. Роль неправительственных организаций в укреплении контроля над исполнением решений на национальном уровне

Неправительственные организации, связанные с вопросами защиты прав человека, не имеют официальных полномочий при исполнении решений ЕСПЧ. Тем не менее, их роль заключается в отслеживании и защите надлежащего исполнения на национальном и международном уровне. Неправительственные организации могут выступать по отдельным делам в КМ, а также бороться за принятие систематических решений на национальном и международном уровне. Законность действий неправительственных организаций в этой сфере основывается на их независимости, глубоких знаниях и опыте, поэтому они имеют значимое право голоса в ходе обсуждений защиты прав человека.

Определенное количество национальных участников также должно играть активную роль в процессе исполнения, включая министра, представляющего государство в ЕСПЧ, Парламентах, национальных судах, конституционных судах, национальных учреждениях по защите прав человека и неправительственных организациях. В соответствии с Правилom 9 процессуальных Правил Комитета министров документы также могут подаваться в КМ другими органами, заинтересованными в процессе, например, НУЗПЧ и Национальными ассоциациями адвокатов. Этот процедурный инструмент также может быть потенциальной сферой деятельности неправительственных организаций. НУЗПЧ и Ассоциации адвокатов все еще не ведут очень активную деятельность в процессе и редко прибегают к такой процессуальной возможности. Неправительственные организации могут не только помочь национальным организациям начать играть активную роль в КМ, но и сотрудничать с ними при подаче документов.

Влияние на подготовку Правительством «Планов действий» на внутригосударственном уровне является отправной точкой деятельности неправительственных организаций, которые могут добиться этого, лоббируя государственные агентства или внутренние органы власти, а также координаторов, ответственных за исполнение решений. Успешный «План действий», представленный Правительством, не только позволит комплексное внедрение стандартов ЕСПЧ, но и облегчит задачи КМ при контроле исполнения. Следует отметить, что неправительственным организациям следует стимулировать органы власти с момента принятия окончательного решения с целью надлежащего исполнения на национальном уровне.

Неправительственные организации должны рассылать документы, подготовленные для подачи КМ, всем потенциально заинтересованным национальным органам власти (полиции, НУЗПЧ, судебным органам, различным министерствам, ответственным за разработки проектов законов) для увеличения эффективности исполнения решений.

³⁷ Из того же источника

В некоторых государствах-членах СЕ (Соединенное Королевство, Нидерланды) исполнение решений ЕСПЧ находится под парламентским контролем. Правительство готовит отчеты, которые выступают основой парламентского обсуждения. Как правило, парламентские комитеты по защите прав человека заседают на регулярной основе и обсуждают состояние и ход исполнения решений правительством. Неправительственные учреждения могут принимать участие в таких заседаниях. Усиление национального парламентского контроля над исполнением решений много раз освещалось на Парламентской Ассамблее Совета Европы.²

Неправительственные организации могут работать над увеличением прозрачности исполнения решений на национальном уровне. Лучшим решением было бы регулярное опубликование информации о ходе исполнения различных решений национальным омбудсменом или другим соответствующим органом власти. Это дало бы неправительственным организациям возможность отслеживать процесс исполнения и оказывать положительное воздействие на ранней стадии разработки проект плана действий или на любой другой стадии производства.

Неправительственные организации играют важную роль в продвижении систематических изменений на национальном уровне и введении системы регулярной отчетности по исполнению решений правительством. Правительственные отчеты должны проходить парламентский контроль, а также контроль комитетов, ответственных за надзор над исполнением решений. Несмотря на политические ограничения в некоторых странах Совета Европы, система парламентского контроля может быть введена в большинстве из них³.

Также, многое можно и нужно сделать в сфере исполнения ЕКЗПЧ и правоприменительной практики ЕСПЧ в законодательстве государств-членов СЕ. Общие положения о том, что все государственные и частные законные субъекты обязаны придерживаться Европейской конвенции в толковании Европейского суда по правам человека, могут быть ценными для основ национального законодательства, таких как уголовный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс, закон про судебное устройство и т.д. Это может быть особенно полезным при отсутствии общего основного закона⁴. Во всех государствах-членах СЕ необходимо учредить парламентскую комиссию или даже совместную комиссию, состоящую из членов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, для контроля и обеспечения совместимости ЕКЗПЧ со всеми проектами законов, которые подаются в парламент. Более того, такая (совместная) комиссия должна постоянно пересматривать существующее законодательство на предмет соответствия европейским стандартам, в особенности после принятия важных решений ЕСПЧ. Опять же, установление контроля над законодательным процессом может представлять собой функцию правозащитной деятельности для неправительственных организаций. Введение такого механизма часто требует изменения процессуальных правил Парламента. Правозащитная деятельность неправительственных организаций может начаться именно с составления проекта поправок к правилам.