

От Интерлакена до Измира: новое в процессе реформы европейской системы защиты прав человека

Мария Сучкова¹, эксперт Фонда «Общественный вердикт»

В феврале 2010 года на министерской конференции² Совета Европы (далее - СЕ) в швейцарском городе Интерлакен были заданы направления нового этапа реформы европейской системы защиты прав человека, основным элементом которой является Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ или Суд). По итогам Интерлакенской конференции были приняты Декларация и План действий, в которых был закреплен консенсус участников конференции по следующим вопросам:

- Поддержание основополагающего значения права на подачу индивидуальной жалобы и особая роль жалоб, касающихся серьезных нарушений прав человека или являющихся следствием существования системных проблем в государствах-участниках СЕ.
- Важность дальнейшего укрепления принципа субсидиарности³ и необходимость эффективной имплементации стандартов прав человека на национальном уровне (это включает такие меры, как информирование граждан и должностных лиц о стандартах Европейской Конвенции по правам человека (далее – ЕКПЧ или Конвенция) и практике ЕСПЧ, создание эффективных средств правовой защиты, а также своевременное и полное исполнение постановлений ЕСПЧ).
- Необходимость реформы ЕСПЧ, включая, оптимизацию процесса рассмотрения дел, обеспечение высокой квалификации судей ЕСПЧ, обеспечение качества постановлений и решений ЕСПЧ и проч.
- Оптимизация работы Комитета Министров (КМ) СЕ по контролю за исполнением постановлений ЕСПЧ⁴.

26-27 апреля 2011 года дискуссия по этим и другим вопросам была продолжена в ходе второй министерской конференции «О будущем Европейского Суда по правам человека», организованной Турцией, председательствующей в Комитете Министров СЕ, в городе Измир. Целями конференции было обсудить имплементацию мер, предпринятых за прошедший после Интерлакенской конференции год, и достичь договоренностей о дальнейших шагах по повышению эффективности конвенционной системы⁵. По итогам конференции были приняты Декларация и Дополнительный план действий⁶.

¹ Магистр международного права, прав человека (Университет Эссекса, Великобритания), юрист компании *Threefold*.

² Конференция с участием министров государств-участников Совета Европы, т.е. представителей исполнительной власти этих государств.

³ Принцип субсидиарности означает, что ЕСПЧ как международный механизм лишь дополняет национальные механизмы защиты прав и свобод человека. Соответственно, ЕСПЧ должен включаться в решение той или иной проблемы только в тех случаях, когда национальные инструменты не сработали.

⁴ Подробнее см. М. Сучкова, Интерлакенская Конференция «О будущем Европейского Суда по правам человека»: дискуссия и результаты, http://www.publicverdict.org/topics/international_instances/8248.html.

⁵ Welcoming Address by H.E. Ahmet DAVUTOĞLU, Minister of Foreign Affairs, Chairman of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Turkey, p. 2.

⁶ См. официальный сайт конференции:

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/default_en.asp.

В данной статье мы осветим ход имплементации Интерлакенской Декларации и Плана действий и кратко остановимся на некоторых других нововведениях органов Совета Европы в области реформы европейской системы защиты прав человека. Затем мы обратимся к тем вопросам, которые обсуждались на конференции в Измире, и направлениям будущего развития системы, закрепленным в итоговых документах этой конференции.

Проблемы, стоящие перед европейской системой защиты прав человека

ЕСПЧ продолжает сталкиваться с тремя основными проблемами: возрастающее число ежегодно поступающих жалоб, несоответствие большинства жалоб (около 90%), находящихся на рассмотрении Суда, критериям приемлемости и высокий процент дел-клонов⁷. Такая ситуация влечет увеличение сроков рассмотрения дел и, зачастую, снижение качества постановлений и решений - в среднем судебные акты ЕСПЧ становятся все менее подробными и мотивированными. Кроме того, за последние несколько лет резко возросло количество запросов срочных мер в соответствии с Правилем 39 Регламента Суда⁸ – в 2010 году в Суд поступило в 40 раз больше таких запросов, чем в 2006 году (112 запросов в 2006 против 4 786 запросов в 2010 году). Эти петиции зачастую касаются иммиграционных вопросов, в частности, в них заявители требуют от ЕСПЧ приостановить их депортацию или экстрадицию из страны пребывания. Часто запросы не содержат всей необходимой информации или к ним не приложены важные документы. Естественно, это усложняет принятие Судом решения по запросу и увеличивает количество времени, необходимое на его обработку⁹.

Вместе с тем количество дел, находящихся в производстве Комитета Министров СЕ¹⁰, тоже продолжает увеличиваться. В 2010 году в Комитет Министров поступило беспрецедентное количество дел. Отчасти это связано со вступлением в силу Протокола 14 к Конвенции¹¹, который предусматривает, что Комитет Министров СЕ должен осуществлять контроль за исполнением условий мировых соглашений, и вводит новую процедуру рассмотрения дел-клонов тремя судьями (см. ниже). Кроме того, количество дел, находящихся на контроле Комитета Министров, также постоянно увеличивается (с 2004 по 2010 год наблюдается рост в 150%)¹². Помимо увеличения количества дел, ежегодно передаваемых в Комитет Министров из Суда для контроля за исполнением, это связано с тем, что в некоторых случаях государства не принимают своевременных и действенных мер, для устранения проблем, являющихся причиной нарушений.

⁷ То есть повторяющихся однотипных дел, в которых констатируются нарушения, являющиеся следствием системной проблемы, не решенной государством-участником Конвенции.

⁸ Правило 39 Регламента Суда гласит: «По просьбе стороны в деле или любого другого заинтересованного лица, или по своей инициативе Палата или, в соответствующих случаях, ее Председатель может указать сторонам на предварительные меры, которые, по мнению Палаты, следует принять в интересах сторон или надлежащего осуществления проводимого расследования». Суть этой процедуры состоит в том, что Суд, достаточно оперативно рассмотрев запрос, может предпринять меры, чтобы не допустить причинения значительного вреда правам заявителя (например, потребовать от властей приостановить депортацию заявителя в страну, где он может быть подвергнут пыткам).

⁹ Statement issued by the President of the Court concerning requests for interim measures, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B76DC4F5-5A09-472B-802C-07B4150BF36D/0/20110211_ART_39_Statement_EN.pdf.

¹⁰ Комитет Министров - политический орган Совета Европы, который, помимо выполнения других функций, осуществляет контроль за исполнением постановлений ЕСПЧ государствами-участниками.

¹¹ Протокол вступил в силу 1 июня 2010 года.

¹² Committee of Ministers Annual Report 2010, p. 9-10,

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2010_en.pdf.

Такая ситуация влечет не только увеличение нагрузки на Секретариат Комитета Министров (в частности, на Департамент по исполнению решений), но и обуславливает сложности в организации процесса контроля и в определении наиболее важных, приоритетных для исполнения дел.

Еще одной тенденцией, имевшей место за прошедший год, является всплеск негативной риторики в отношении ЕСПЧ и его постановлений в ряде стран. Так, в Великобритании выражение негативного отношения к ЕСПЧ со стороны некоторых политиков и представителей экспертного сообщества имело место в ходе дискуссии, спровоцированной необходимостью исполнения постановления по делу *Хёрст против Великобритании*.¹³ В постановлении по данному делу Суд признал, что запрет на участие в выборах, распространяющийся на всех заключенных, нарушает Конвенцию. Постановление имело большой общественный резонанс, и, хотя с момента его вынесения прошло уже более пяти лет, до сих пор остается неисполненным. В феврале 2011 года в ходе обсуждения постановления в Палате Общин ряд парламентариев критически отзывались о ЕСПЧ и его постановлениях, которые, по их мнению, являются чрезмерным вмешательством в вопросы, находящиеся в компетенции парламента. На указанном заседании, а также в публикации одной из уважаемых экспертных организаций¹⁴ были озвучены такие радикальные предложения, как выход Великобритании из под юрисдикции ЕСПЧ и из Конвенции¹⁵.

В России отчасти схожая ситуация имела место в связи с постановлением *Константин Маркин против России*¹⁶, в котором ЕСПЧ признал, что отказ предоставить военнослужащему мужского пола отпуск по уходу за ребенком, в случае существования такой необходимости, является дискриминационным. В октябре 2010 года в «Российской газете» была опубликована статья председателя Конституционного Суда РФ Валерия Зорькина, в которой он, в частности, отмечал излишнее вмешательство некоторых постановлений ЕСПЧ в сферу национального суверенитета и призывал «выработать защитный механизм от таких решений»¹⁷.

Таким образом, ситуация европейской системы защиты прав человека продолжает оставаться очень сложной. Именно поэтому меры, предпринятые по итогам Интерлакенской конференции и запланированные в ходе конференции в Измире, должны оцениваться не только с точки зрения их потенциала для снижения нагрузки ЕСПЧ и ускорения производства в этой судебной инстанции, но и с точки зрения поддержания авторитета Суда и легитимности его постановлений.

Изменения, предпринятые органами СЕ за прошедший год

За прошедший год в процедуре органов СЕ, в частности ЕСПЧ и Комитета Министров, произошли существенные изменения, связанные со вступлением в силу Протокола 14 к

¹³ *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-....

¹⁴ См. Policy Exchange, Bringing Rights Back Home: Making human rights compatible with parliamentary democracy in the UK, <http://www.policyexchange.org.uk/publications/publication.cgi?id=225>.

¹⁵ По итогам указанного заседания члены Палаты Общин проголосовали за сохранение существующего запрета на голосование, распространяющегося на всех заключенных (234 против 22 голосов), то есть против исполнения постановления ЕСПЧ. См., <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12409426>.

¹⁶ *Konstantin Markin v. Russia*, no. 30078/06, § 47, 7 October 2010. Постановление не вступило в законную силу, дело будет повторно рассмотрено в Большой Палате.

¹⁷ В. Зорькин, «Предел уступчивости», Российская газета, Федеральный выпуск №5325 (246), <http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html>.

Конвенции, а также с имплементацией мер, предусмотренных в итоговых документах Интерлакенской конференции.

В ЕСПЧ со вступлением в силу Протокола 14 была введена процедура, при которой решения по неприемлемым жалобам выносятся одним судьей, а в качестве докладчика выступает один из опытных юристов Секретариата суда. С 1 июня 2010 по 1 апреля 2011 года было вынесено 26 500 таких решений. Кроме того, комитеты из трех судей начали использовать свои новые полномочия по рассмотрению дел-клонов¹⁸. Обе упомянутые упрощенные процедуры были введены Протоколом 14 для того, чтобы, с одной стороны, ускорить рассмотрение жалоб, а с другой, позволить судьям сконцентрировать свое внимание на жалобах, затрагивающих наиболее серьезные вопросы¹⁹. Хотя, по общему мнению участников Измирской конференции, еще рано оценивать результаты введения этих процедур, уже можно говорить об их положительном влиянии на скорость рассмотрения дел в ЕСПЧ.

Кроме того, Суд начал применять новый критерий приемлемости, введенный Протоколом 14 к Конвенции и предусматривающий, что жалобы заявителей, не понесших значительного вреда, могут отклоняться в качестве неприемлемых²⁰. Однако, как указал в своем выступлении на Измирской конференции, Президент ЕСПЧ г-н Коста, не стоит ожидать, что этот критерий значительно облегчит нагрузку Суда, так как уже сейчас ЕСПЧ отклоняет девять жалоб из десяти в качестве неприемлемых²¹.

Одним из важных изменений, введенных в качестве меры по имплементации Интерлакенской Декларации, является принятие Судом положения об очередности рассмотрения дел. В соответствии с этим документом, все жалобы делятся на семь категорий в зависимости от содержания, и им присваивается соответствующая степень приоритетности²². Так, наиболее скорому рассмотрению подлежат жалобы, касающиеся риска для жизни или здоровья заявителя, семейных или личных обстоятельств (в частности, дел, затрагивающих интересы детей), а также требований срочных мер, в соответствии с Правилom 39 Регламента Суда (см. выше). Затем в порядке очередности следуют дела, касающиеся структурных проблем в правовой системе государства-участника Конвенции или иных вопросов, имеющих большое значение для национальных правовых систем или конвенционной системы. Чуть больше времени займет рассмотрение жалоб на нарушение «основных прав», в частности права на жизнь, права не подвергаться пыткам и права не быть незаконно лишенным свободы. Дольше всего будут рассматриваться дела-клоны и неприемлемые жалобы.

За прошедший год Секретариат ЕСПЧ предпринял ряд мер по информированию всех заинтересованных лиц о содержании некоторых аспектов практики Суда и о правилах процедуры.

¹⁸ Ранее в полномочия комитетов входило только вынесение решений по неприемлемым делам.

¹⁹ См. Protocol 14 to the Convention. Explanatory memorandum. Para. 35.
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>.

²⁰ Отклоняя жалобы по этому основанию, Суд указывал, что нарушение повлекло лишь незначительный материальный вред (см., например дело *Королев против России*, [Korolev v. Russia (dec.)], no. 25551/05, 1 July 2010], в котором заявитель жаловался на невыплату ему чуть более 20 рублей по решению суда) или что интересам заявителя не было причинено значительного вреда по иным основаниям (см., например, дело *Холуб против Чехии* [Holub v. Czech Republic (dec.)] no. 24880/05, 14 December 2010], в котором заявитель жаловался на отсутствие возможности ознакомиться с некоторыми материалами, поданными в суд, рассматривавший его жалобу).

²¹ Discours de J.P. Costa Président de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 2.

²² The Court's Priority Policy, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/AA56DA0F-DEE5-4FB6-BDD3-A5B34123FFAE/0/2010_Priority_policy_Public_communication.pdf.

Так, был выпущен подробный справочник по вопросам толкования Судом правил приемлемости²³, были подготовлены обзоры практики ЕСПЧ по наиболее распространенным вопросам²⁴, и, кроме того, Суд планирует опубликовать пояснения в отношении принципов, которыми он руководствуется при назначении справедливой компенсации, в соответствии со статьей 41 Конвенции²⁵.

Комитет Министров СЕ также предпринял изменения процедуры контроля за исполнением постановлений, направленные на приоритезацию исполнения постановлений, касающихся наиболее важных вопросов или требующих срочного принятия мер. В соответствии с новыми правилами контроль за исполнением постановлений может осуществляться двумя способами – в рамках стандартной процедуры (в сферу действия которой попадает большинство дел) и усиленной процедуры, которая применяется в отношении дел, требующих срочных индивидуальных мер, постановлений, принятых в рамках «пилотной» процедуры²⁶ и постановлений, констатирующих наличие структурной проблемы в правовой системе государства. Усиленная процедура контроля за исполнением, в отличие от стандартной, подразумевает тесный контакт между властями государства и Секретариатом Комитета Министров и достаточно активное участие Комитета Министров в процессе исполнения (это может проявляться, например, в принятии решений, резолюций, разработке рекомендаций по эффективному и полному исполнению постановления). При этом у органов власти есть возможность воспользоваться разнообразной поддержкой органов СЕ и других стран-участниц СЕ, включая получение экспертных правовых заключений, обмен опытом со странами, которые столкнулись со схожими проблемами, и проч.²⁷. Результаты введения данной процедуры и ее эффективность пока оценить затруднительно. Комитет Министров планирует провести такую оценку в конце 2011 года.

Кроме того, после Интерлакенской конференции Руководящий комитет по правам человека, входящий в состав Комитета Министров, начал активную работу по изучению различных аспектов реформы ЕСПЧ (в частности, введения пошлин за подачу жалоб и упрощенной процедуры изменения Конвенции). Хотя эта работа еще не закончена, ее промежуточные результаты помогают участниками реформы вести содержательную дискуссию, опирающуюся на опыт различных стран и мнения экспертов.

Парламентская ассамблея СЕ (ПАСЕ) продолжила работу в области содействия поддержанию эффективности европейской системы прав человека. В частности, докладчик ПАСЕ по вопросам исполнения постановлений ЕСПЧ выпустил очередной (седьмой доклад), посвященный наиболее острым проблемам в этой сфере (в частности, чрезмерной длительности судебных разбирательств на национальном уровне, неисполнению решений национальных судов,

²³ Practical Guide on Admissibility Criteria, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Case-law+analysis/Admissibility+guide/>.

²⁴ На настоящее время на сайте ЕСПЧ размещены 22 обзора практики.

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Press/Information+sheets/Factsheets/>.

²⁵ Discours de J.P. Costa Président de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 2.

²⁶ Суть процедуры вынесения «пилотных» постановлений состоит в том, что ЕСПЧ выделяет группу практически идентичных жалоб, указывающих на нарушение прав, причиной которого является системная проблема в государстве-участнике, и рассматривает одну из них в приоритетном порядке. В пилотном постановлении ЕСПЧ указывает на системную проблему в национальном праве и правоприменительной практике, а также старается дать государству достаточно четкие рекомендации по устранению этой проблемы. Важной характеристикой «пилотной» процедуры является то, что рассмотрение всех остальных схожих дел в отношении государства приостанавливается на некоторое время, чтобы дать властям возможность исправить системное нарушение и/или создать эффективное средство правовой защиты на национальном уровне.

²⁷ Committee of Ministers Annual Report 2010, p. 7-12

незаконному или чрезмерно длительному содержанию под стражей, а также нарушениям статьей 2 и 3 Конвенции (право на жизнь и запрет пыток), за которые несут ответственность сотрудники правоохранительных органов, и отсутствие эффективного расследования таких преступлений). Кроме того, в докладе представлены выводы ПАСЕ о ходе исполнения постановлений ЕСПЧ в ряде стран, включая Российскую Федерацию²⁸. В апреле 2011 Комитет по правовым вопросам и правам человека ПАСЕ выпустил подробный информационный документ, посвященный структурным и системным проблемам в государствах-участниках Конвенции²⁹. Необходимо также отметить, что ПАСЕ продолжило взаимодействие с законодательными органами ряда государств, направленное на создание и/или укрепление внутренних парламентских механизмов контроля за исполнением постановлений ЕСПЧ³⁰.

Таким образом, за прошедший год органами СЕ было действительно предпринято множество важных мер, направленных на повышение эффективности работы европейской системы защиты прав человека. Однако, по общему мнению участников Измирской конференции, ни предпринятые меры, ни новые правила процедуры, введенные Протоколом 14, не могут сами по себе полностью решить существующие проблемы. Поэтому одной из важных задач на Измирской конференции было обсудить дальнейшие направления реформы.

Дискуссия в ходе Измирской конференции и ее результаты

Как показывает анализ выступлений³¹ представителей государств-членов СЕ и органов СЕ и иных материалов конференции, ее участники были сосредоточены на трех основных направлениях дискуссии:

- укрепление принципа субсидиарности и эффективная имплементация стандартов ЕКПЧ и постановлений ЕСПЧ на национальном уровне;
- дальнейшее развитие механизмов «фильтрации жалоб» и иные меры, касающиеся реформы процедур ЕСПЧ;
- поддержание независимости и авторитета ЕСПЧ³².

Все меры, которые предлагаются в рамках указанных тематик, с одной стороны, направлены на уменьшение количества жалоб, поступающих в ЕСПЧ, путем более эффективного разрешения (и предотвращения) проблем на национальном уровне, а с другой стороны, на расширение спектра мер, которые могут быть использованы для оптимизации работы с жалобами, уже находящимися на рассмотрении ЕСПЧ.

Укрепление субсидиарности и имплементация стандартов Конвенции

²⁸ Christos Pourgourides, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Report, 20 December 2010, Doc. 12455, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12455.pdf>.

²⁹ CLAH, States with major structural/systemic problems before the European Court of Human Rights: statistics, 18 April 2011, AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajinfdoc05%202011rev_EN.pdf.

³⁰ Там же, сноска 3.

³¹ Тексты всех выступлений, упомянутых ниже, а также итоговых документов конференции размещены на официальном сайте конференции: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/default_en.asp.

³² Кроме того, обсуждались вопросы, связанные с присоединением Европейского Союза к Конвенции, но мы не будем подробно останавливаться на этой теме.

Как и в Интерлакене, укрепление принципа субсидиарности стало одной из основных тем для обсуждения на Измирской конференции. Большинство участников конференции говорило о важности своевременного и полного исполнения постановлений ЕСПЧ (в особенности по делам, касающимся системных проблем³³), обеспечения наличия эффективных средств правовой защиты на национальном уровне³⁴ и важности использования стандартов Конвенции должностными лицами и судьями³⁵. Многие страны сообщали о работе по имплементации стандартов Конвенции и постановлений Суда, проделанной ими за последний год. Все указанные положения нашли отражение в итоговых документах Конференции³⁶.

Президент ПАСЕ подчеркнул особую роль парламентов в проверке соответствия внутреннего законодательства стандартам Конвенции, а также в процессе исполнения постановлений ЕСПЧ³⁷. Однако Измирская декларация и Дополнительный план действий, как и итоговые документы Интерлакенской конференции, не упоминают о парламентском измерении процесса имплементации Конвенции и постановлений Суда, и делают больший акцент на роли органов исполнительной власти в этом процессе.

Помимо обсуждения мер, необходимых на национальном уровне, на Конференции неоднократно поднимался вопрос об обязанностях самих органов СЕ в связи с принципом субсидиарности. Так, в Декларации и Дополнительном плане действий участники Конференции призвали ЕСПЧ избегать пересмотра вопросов факта и права, то есть не выступать в качестве «четвертой инстанции» по отношению к национальным судам. В частности, указанное требование было упомянуто в связи с запросами срочных мер, в соответствии с Правилom 39 (см. выше). В этом отношении участники Конференции особо подчеркнули, что ЕСПЧ не является трибуналом по обжалованию решений национальных властей, касающихся депортации/экстрадиции, и что при рассмотрении такого рода дел он должен в первую очередь оценивать эффективность национальных процедур, применяемых для разрешения иммиграционных вопросов. Если ЕСПЧ признает, что такие процедуры справедливы и построены на уважении к правам человека, он должен воздержаться от вмешательства³⁸.

Участники конференции также обсудили применение принципа субсидиарности на стадии исполнения постановлений ЕСПЧ. Так, в Дополнительном плане действий особо отмечено, что выбор конкретных мер, необходимых для исполнения постановлений, остается за государствами, и что «Комитет министров [...] должен] осуществлять контроль [за исполнением постановлений], опираясь только на юридический анализ постановлений ЕСПЧ».³⁹

Реформа Суда

Большое внимание на конференции было уделено обсуждению дальнейших мер по реформе процедур ЕСПЧ. Участники сошлись во мнении, что хотя имплементация нововведений, предусмотренных в Протоколе 14 к Конвенции, уже начинает приносить положительные результаты, существует необходимость в дальнейших мерах, направленных на оптимизацию процедур в Суде.

³³ Speech by Mevlüt ÇAVUŞOĞLU, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, p. 2.

³⁴ Welcoming Address by H.E. Ahmet DAVUTOĞLU, Minister of Foreign Affairs, Chairman of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Turkey, p. 3.

³⁵ Speech by T. Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, p. 3.

³⁶ См., в частности, Izmir Conference, Follow-up Plan, B.

³⁷ Speech by Mevlüt ÇAVUŞOĞLU, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, p. 2.

³⁸ Izmir Conference, Follow up Plan, F2(c), A.3.

³⁹ Izmir Conference, Follow-up Plan, H2-H3

Одним из важных вопросов, по которому высказалось большинство участников Конференции, явились: ограничение доступа заявителей к ЕСПЧ, в частности, введение пошлин за подачу жалобы; требование об обязательном представлении интересов заявителя юристом и разработка новых критериев приемлемости.

Большинство государств высказалось против введения *пошлин*, указав на необходимость поддержания доступности ЕСПЧ для всех лиц, вне зависимости от материального положения. Президент ЕСПЧ и Комиссар СЕ по правам человека также не поддержали эту инициативу и отметили, среди прочего, что введение пошлин будет сопровождаться ростом административной нагрузки на ЕСПЧ, что недопустимо в той сложной ситуации, в которой находится Суд⁴⁰. Такое же мнение высказал представитель группы НКО, представивший их консолидированную позицию на Конференции⁴¹. Однако ряд стран (включая Азербайджан, Чехию, Нидерланды, Россию и Испанию) поддержали предложение о введении пошлин.

Предложение о введении требования об *обязательном представлении интересов заявителя юристом*, направленное в первую очередь на повышение качества жалоб и сокращение количества явно неприемлемых петиций, было поддержано многими странами, а также Президентом Суда. В то же время, некоторые участники конференции указали, что параллельно необходимо обеспечить, чтобы у заявителей, которые не могут позволить себе оплатить помощь юриста по подготовке жалобы, была возможность воспользоваться такой помощью бесплатно⁴².

В Дополнительном плане действий, принятом на конференции, отражено стремление участников рассмотреть возможность введения новых мер, ограничивающих доступ к ЕСПЧ. Комитету Министров поручено продолжить изучение вопроса о возможности вызывания пошлин и введение новых процессуальных правил, касающихся доступа к суду⁴³. Вопрос об обязательном юридическом представительстве в текстах, принятых на конференции, упомянут не был.

Измирская декларация содержит достаточно подробные положения, касающиеся возможности введения *новых критериев приемлемости*. Участники конференции подчеркнули, что критерии приемлемости играют очень важную роль в поддержании принципа субсидиарности. В связи с этим, они призвали Комитет Министров изучить пути более эффективного использования критериев приемлемости и возможность введения нового критерия, что способствовало бы облегчению ситуации ЕСПЧ⁴⁴.

В качестве еще одного способа борьбы с чрезмерной нагрузкой Суда рассматривалась оптимизация работы системы фильтрации жалоб (то есть отклонения неприемлемых жалоб). Участники конференции призвали Суд оценить, как работает система одного судьи (см. выше), и продолжить поиск способов оптимизации фильтрационного механизма, которые бы не требовали изменения Конвенции, и могли бы принести результаты уже в ближайшее время. Кроме того, обсуждались перспективы изменений на более долгий срок⁴⁵. Некоторые страны (например,

⁴⁰ Speech by T. Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, p. 3; Discours de J.P. Costa Président de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 3.

⁴¹ Joint Statement of Amnesty International, the AIRE Centre, the European Human Rights Advocacy Centre, Interights, the International Commission of Jurists, JUSTICE, and Liberty for the High-Level Conference on the Future of the ECHR.

⁴² Discours de J.P. Costa Président de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 3.

⁴³ Izmir Conference, Follow-up Plan, A.2.

⁴⁴ Izmir Conference, Declaration, 4.

⁴⁵ Izmir Conference, Follow-up Plan, C2-C3.

Финляндия и Норвегия) выдвинули предложение о передаче полномочий по вынесению решений по явно неприемлемым жалобам сотрудникам Секретариата, что позволило бы снять часть нагрузки с судей. Другие страны (в частности, Армения и Словения) настаивали на том, что решения по всем делам должны приниматься судебским корпусом, а облегчить нагрузку постоянных судей можно путем, например, привлечения *ad hoc* (или *ad litem*) судей для рассмотрения явно неприемлемых дел. Кроме того, обсуждалась возможность наделения судей, ответственных за фильтрацию, полномочиями по рассмотрению дел-клонов⁴⁶. По итогам Конференции участники пришли к выводу, что пока что рано принимать какие-либо конкретные решения по способу организации и полномочиям фильтрационного механизма, и призвали Комитет Министров продолжить изучать эти вопросы.

Кроме того, представители многих государств, а также г-н Коста⁴⁷, высказались в пользу наделения ЕСПЧ полномочиями давать особые мнения по запросу высших судов государств-членов СЕ по вопросам интерпретации и применения Конвенции. Как указано, в Дополнительном плане действий, такая процедура поможет государствам предотвращать нарушения Конвенции на национальном уровне, за счет получения высшими судебными инстанциями разъяснений положений Конвенции, а также практики Суда по определенным вопросам. Соответственно, такая практика может внести вклад в уменьшение количества жалоб, подаваемых в ЕСПЧ. Поэтому участники Конференции призвали Комитет Министров подумать над возможностью введения такой процедуры⁴⁸.

Многие из участников конференции также упоминали важность заключения мировых соглашений, в тех случаях, когда это возможно, и, в особенности, по делам-клонам. В соответствии с Декларацией, Суд должен оказывать активную поддержку государствам, предпринимаям усилия по заключению с заявителями мировых соглашений, которые должны стать нормальной частью практикой разрешения споров между сторонами.⁴⁹

Независимость и авторитет Суда

На Измирской конференции, как и на Интерлакенской, была подчеркнута важность высокой квалификации судей, а также качества постановлений и решений Суда. Участники Конференции призвали КМ продолжить размышление над критериями на должность судьи и улучшением процедур отбора судей, как на национальном, так и на международном уровнях⁵⁰.

Качеству постановлений и решений Суда в заключительных документах конференции уделено весьма значительное внимание. Так, в Дополнительном плане действий, в частности, указано, что принципы интерпретации должны применяться последовательно⁵¹, что применение Судом критериев приемлемости и правил юрисдикции должно быть предсказуемым, что Суд должен разработать и опубликовать правила применения статьи 41 при назначении справедливой компенсации (в том числе, касающиеся размера компенсации, на который заявитель может рассчитывать в зависимости от обстоятельств дела), а также, что решения об отказе передачи дела в Большую Палату должны быть четко мотивированными⁵².

⁴⁶ Более подробно о существующих предложениях, см. DRAFT CDDH report on the issues of filtering of applications and treatment of repetitive applications, 3 December 2010, DH-GDR(2010)021 Addendum I.

⁴⁷ Discours de J.P. Costa Président de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 3.

⁴⁸ Izmir Conference, Follow-up Plan, D1-D2.

⁴⁹ Izmir Conference, Follow-up Plan, E1-E2.

⁵⁰ Izmir Conference, Declaration, para. 7

⁵¹ Izmir Conference, Declaration, para. 5

⁵² Izmir Conference, Follow-up Plan, F2.

Еще одной важной темой, обсуждавшейся в контексте продолжения реформы, была упрощенная процедура изменения норм, касающихся организационных вопросов деятельности Конвенционной системы. Многие участники Конференции высказались за необходимость принятия статута ЕСПЧ, изменение которого будет проще, чем изменение Конвенции, и позволит системе более своевременно реагировать на новые вызовы. Однако, некоторые участники (в том числе Президент ЕСПЧ) обратили внимание на то, что любой механизм изменения Конвенции должен иметь своей целью укрепление, а не сокращение независимости Суда. Поэтому г-н Коста призвал с осторожностью подходить к такого рода реформе⁵³. По итогам обсуждения в Дополнительном плане действий было закреплено, что Комитет Министров должен продолжить работу по исследованию способов упрощенного изменения Конвенции в части процедурных вопросов⁵⁴.

Оценивая Декларацию и Дополнительный план действий, нельзя сказать, что в ходе Измирской конференции была достигнута договоренность о каких-либо радикальных изменениях в европейской системе защиты прав человека. Скорее конференция еще раз продемонстрировала приверженность государств-членов СЕ идее реформы. Как и итоговые документы Интерлакенской конференции, Декларация и Дополнительный план действий, принятые в Измире, не содержат конкретных решений, а лишь намечают, в каком направлении необходимо продолжить дискуссию. Кроме того, можно отметить, что итоговые документы конференции представляют собой компромисс между позициями разных участников реформы и являются отражением различных политических процессов происходящих в связи с ней.

⁵³ Discours de J.P. Costa Président de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 3.

⁵⁴ Izmir Conference, Follow-up Plan, G.