

КОНТРОЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ К ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Т.А. Анцупова,

к.ю.н., доцент кафедры права Европейского Союза и сравнительного правоведения
Одесской национальной юридической академии

В статье исследуются основные организационно-правовые проблемы совершенствования контрольного механизма к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Анализируются причины не-вступления в силу Протокола № 14 к ЕКПЧ и особенности вступления в силу Протокола № 14 bis к ЕКПЧ. Исследованы изменения в организации деятельности Европейского суда по правам человека в соответствии с положениями Протокола № 14 bis. Отмечено участие Украины в процессе подписания и ратификации Протоколов.

Ключевые слова: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), реформа контрольного механизма ЕКПЧ, протоколы №№ 14 и 14 bis к ЕКПЧ.

Удерживать позиции уникального европейского форума, лидера по защите прав человека для Совета Европы является сложной задачей. Особенно очевидным данное утверждение стало в связи с отказом Российской Федерации в 2006 году ратифицировать Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Кризис реформы Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) затянулся более чем на три года, что существенно повлияло на эффективность его работы, учитывая непрерывно возрастающий поток жалоб.

Важно также отметить, что затянувшаяся реформа ЕСПЧ не позволяла не только повысить эффективность рассмотрения жалоб по существу, но и ускорить рассмотрение вопроса о приемлемости жалоб, т.к. в соответствии с ЕКПЧ (в соответствии с Протоколом № 11 к ЕКПЧ) данный процесс осуществляется комитетами Суда, состоящими из 3 судей, в то время как Протокол № 14 предусматривает новую структуру ЕСПЧ – единоличного судью, наделенного правом рассмотрения вопросов о приемлемости определенной категории жалоб.

Проблема совершенствования Контрольного механизма к ЕКПЧ является достаточно популярной темой, которая освещается в украинской и зарубежной прессе, однако фундаментальных правовых исследований данной тематики сравнительно немного.

Исследование особенностей толкования и применения норм ЕКПЧ, а также организация деятельности ЕСПЧ, его структура, принципы деятельности, первый этап его реформирования на основании Протокола №11 к ЕКПЧ достаточно глубоко исследованы как в отечественной, так и в зарубежной научной литературе такими авторами как Шевчук С.В., Супрун Д.М., Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л., Дженис М., Кей Р., Бредли Е., М. де Сальвиа, Туманов В.А., Энтин Л.М., Дамірлі М.А., Анцупова Т.А. [1].

Публикации о состоянии современного этапа реформирования контрольного механизма ЕКПЧ содержатся в основном в периодических изданиях: “Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі”[2] и Бюллетень Европейского суда по правам человека [3], а также в электронных изданиях правозащитных организаций и официальном сайте Совета Европы. Примечательно, что авторами таких публикаций являются, в основном, практикующие юристы либо официальные лица Совета Европы. Особо следует отметить статью адвоката, практикующего в Республике Кипр, докторанта Института исследований в области прав человека и социальной справедливости (Human Rights and Social Justice Research Institute, London Metropolitan University) Костаса Параскевы, посвятившего свою работу исследованию реформы ЕСПЧ на основании Протоколов №№ 11 и 14 к ЕКПЧ [4].

Целью данной статьи является всестороннее исследование современного этапа реформы ЕСПЧ, выявление основных правовых проблем совершенствования контрольного механизма к ЕКПЧ, а также привлечение внимания правоведов к данной проблеме.

Учитывая тот факт, что Совет Европы прилагает все силы и средства для обеспечения эффективности контрольного механизма ЕКПЧ, зачастую в ущерб иным направлениям деятельности организации, поиск альтернативных способов “запуска” реформы был номером один в списке его первоочередных задач. Выход был найден, когда после нескольких лет переговоров с Россией, не увенчавшихся успехом, Совет Европы решил применить дифференцированный подход в процессе осуществления реформы, т.е. предоставить возможность рассмотрения дел в ЕСПЧ по новой процедуре тем государствам, которые выразили на то свое согласие. Начался поиск путей реализации данного подхода.

14 октября 2008 г. на заседании совместного комитета Комитета министров Совета Европы к ЕСПЧ (CL-CEDH), Председатель Суда привлек внимание к чрезвычайно серьезной ситуации, с которой столкнулся Суд, и поднял вопрос о срочном введении в действие определенных процедурных положений Протокола № 14, в частности, введении должности единоличного судьи и расширении компетенции комитетов, состоящих из трех судей, что могло бы повысить эффективность Суда на 20-25 процентов. Председатель ЕСПЧ отметил, что такое усовершенствование не обеспечит окончательного решения проблем Суда, но будет чрезвычайно полезным вкладом в этот процесс.

В результате 19 ноября 2008 г. КМСЕ дал задание Совместному комитету по правам человека (CDDH) представить до 1 декабря 2008, предварительное мнение (и до 31 марта 2009 г. - заключительное мнение) о необходимости введения в действие некоторых процедур, которые позволят увеличить количество рассматриваемых жалоб, в частности, таких процедур как введение должности единоличного судьи и изменение полномочий комитетов ЕСПЧ, состоящих из трех судей. КМСЕ также запросил мнение Комитета правовых консультантов в сфере публичного права (CANDI) о международно-правовых аспектах данного вопроса.

Впоследствии оба комитета пришли к заключению, что существует серьезная угроза эффективности контрольного механизма ЕКПЧ; они также отметили, что необходимо предпринять как можно скорее существенные шаги, чтобы предоставить возможности Суду вести эффективное судопроизводство. Отмечая, что наилучший выход из сложившейся ситуации обеспечивается вступлением в силу Протокола № 14 к ЕКПЧ, комитеты согласились в том, что введение двух вышеуказанных процессуальных изменений на основании Протокола № 14 bis, как нового и самостоятельного договора, не противоречит принципам международного публичного права.

Группа докладчиков Комитета министров по правам человека (GR-H), на основании мнений комитетов CDDH и CANDI, в апреле 2009 г. детально разработала проект Протокола № 14 bis., после чего 16 апреля 2009 г. КМСЕ передал данный проект в Парламентскую ассамблею Совета Европы для принятия по нему консультативного заключения (принято 30 апреля 2009 г.).

Рассмотрев консультативное заключение ПАСЕ, заместители министров КМСЕ одобрили текст Протокола № 14 bis 6 мая 2009 г., и в сопровождении пояснительного доклада направили на рассмотрение на 119-е заседание КМСЕ, проходившее в Мадриде 12 мая 2009 г. Протокол был формально принят, а также было принято решение об открытии его для подписания государствами-членами 27 мая 2009 г [5].

Протокол № 14 bis вносит следующие изменения в текст ЕКПЧ.

1. Прежнее название ст. 25 ЕКПЧ “Секретариат и правовые референты” в соответствии со ст.2 Протокола № 14 bis к ЕКПЧ изменяется следующим образом: “Статья 25 – Секретариат, юридические секретари и докладчики”;

2. Статья 25 ЕКПЧ в соответствии со ст. 2 Протокола № 14 bis к ЕКПЧ дополняется новым параграфом 2: “2. При заседании в составе одного судьи Суду помогают докладчики, которые действуют под руководством Председателя Суда. Они входят в состав секретариата Суда”;

3. Название ст. 27 ЕКПЧ “Комитеты, палаты и большая палата” в соответствии с п.1, ст.3 Протокола № 14 bis к ЕКПЧ изменяется следующим образом: “Статья 27 – Единоличное рассмотрение, комитеты, Палаты и Большая Палата”;

4. На основании п.п. 2 и 3 ст. 3 Протокола № 14 bis к ЕКПЧ вносятся соответственно изменения в п. 1. ст. 27 ЕКПЧ: “1. Для рассмотрения переданных ему дел Суд заседает в составе единоличного судьи, комитетов из трех судей, Палат из семи судей и Большой Палаты из семнадцати судей. Палаты Суда образуют комитеты на определенный срок.”; и дополняется новым пунктом 2

“2. Заседая единолично, судья не должен рассматривать какую-либо жалобу, поданную против Высокой Договаривающейся Стороны, от которой этот судья избран”.

5. Название ст. 28 ЕКПЧ “Объявления комитетов о неприемлемости жалобы” в соответствии со ст.4 Протокола. № 14 bis к ЕКПЧ изменяется следующим образом: “Статья 28 – Компетенция единоличных судей и комитетов”;

6. Содержание ст. 28 ЕКПЧ изменяется на основании ст.4 Протокола № 14 bis к ЕКПЧ и излагается следующим образом:

“1. Единоличный судья вправе объявить неприемлемой или исключить из списка подлежащих рассмотрению Судом дел жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если такое решение может быть принято без дальнейшего изучения.

2. Это решение является окончательным.

3. Если единоличный судья не объявляет неприемлемой жалобу или не исключает ее из списка подлежащих рассмотрению дел, то этот судья направляет ее в комитет или Палату для дальнейшего изучения

4. В отношении жалобы, поданной в соответствии со Статьей 34, комитет вправе единогласным решением:

а. объявить ее неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если такое решение может быть принято без дальнейшего изучения, или

б. объявить ее приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если подлежащий разрешению вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо Протоколов к ней, уже является предметом установившейся практики Суда.

5. Постановления и решения, принимаемые в соответствии с пунктом 4, являются окончательными.

6. Если судья, избранный от заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны, не входит в состав комитета, комитет вправе на любой стадии производства по делу предложить этому судье заместить одного из членов комитета, учитывая при этом все имеющие отношение к делу факторы, включая вопрос, оспаривала ли эта Сторона применение процедуры, предусмотренной подпунктом “b” пункта 4” [6].

Протокол № 14 bis имеет некоторые особенности вступления в силу и действия. В соответствии с положениями ст. 6 Протокола № 14 bis к ЕКПЧ, он вступает в законную силу в первый день месяца, следующего по истечении трехмесячного срока после даты, когда три Высокие Договаривающиеся Стороны ЕКПЧ выразили свое согласие принять на себя обязательства по Протоколу. В отношении любой Высокой Договаривающейся Стороны ЕКПЧ, которая в последующем выразит свое согласие принять на себя обязательства по данному протоколу, Протокол № 14 bis вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трехмесячного срока после даты выражения ее согласия принять на себя обязательства по данному протоколу.

Первыми шестью государствами, которые подписали Протокол № 14 bis к ЕКПЧ в первый же день открытия его к подписанию (27 мая 2009 г.) были Германия, Грузия, Испания, Норвегия, Словения и Франция. В числе первых Протокол № 14 bis к ЕКПЧ ратифицировали Германия, Норвегия и Ирландия, и благодаря именно этим государствам Протокол вступил в силу 1 октября 2009 г.[7]

До момента вступления в силу Протокола № 14 bis к ЕКПЧ для государств подписавших, но не ратифицировавших его, в соответствии с вышеуказанными положениями ст. 6 данного Протокола, любая Высокая Договаривающаяся Сторона ЕКПЧ, может в любой момент заявить, что положения этого Протокола применяются к ней на временной основе. Такое заявление вступает в силу в первый день месяца, следующего за датой его получения Генеральным Секретарем Совета Европы.

Для Высоких Договаривающихся Сторон, на территории которых Протокол № 14 bis вступил в силу, либо применяется на временной основе, его положения действуют в отношении всех жалоб, находящихся в производстве Суда.

Пункт 2 ст. 8 Протокола № 14 bis содержит оговорку о том, что Протокол 14 bis не применяется в отношении любой индивидуальной жалобы, поданной против двух или более Высоких Договаривающихся Сторон, если только в отношении каждой из них Протокол не имеет силы или не применяется на временной основе.

Принятие Протокола № 14 bis является временным мероприятием в процессе ожидания вступления в силу Протокола № 14. Это находит свое подтверждение в ст. 9 Протокола № 14 bis: “Настоящий Протокол утрачивает силу или прекращает применяться на временной основе с даты вступления в силу Протокола 14 к Конвенции”.

Протокол № 14 bis целенаправленно ограничен введением двух процессуальных элементов, заимствованных из текста Протокола № 14. В процессе обсуждения проекта Протокола № 14 bis

анализировалась возможность включения и других мер по совершенствованию контрольного механизма ЕКПЧ, но договоренность вскоре была достигнута, учитывая, что включение других мер представляет определенный риск для отсрочки одобрения и принятия, а значит и вступления в силу Протокола № 14 bis.

Примечательно, что украинская сторона подписала данный протокол 27.11.2009 г. (Протокол подписал Постоянный представитель Украины при Совете Европы Евгений Перельгин [8]), а также заявила декларацию о применении положений Протокола № 14 bis с 01.12.2009 г. на временной основе до вступления его в силу на территории Украины на основании ратификации [9].

В конце 2009 г. на проблему ратификации Протокола № 14 обратил внимание Президент РФ Дмитрий Медведев. По его словам, результаты консультаций, проведенных Россией с представителями Совета Европы, способствовали тому чтобы Госдума РФ вернулась к вопросу о ратификации Протокола. 15 января 2010 года Россия ратифицировала Протокол № 14 к ЕКПЧ, чем вызвала одобрение всех официальных лиц Совета Европы. Россия стала последним 47-м государством-членом Совета Европы, ратифицировавшим данный Протокол.

В соответствии со ст. 19 Протокола № 14, он вступит в силу в первый день месяца, следующего по истечении трехмесячного срока, считая с даты, когда все Стороны выразили свое согласие быть связанными данным протоколом ...”[10]. Таким образом, с 1 мая 2010 года ЕСПЧ будет работать в соответствии с новыми процессуальными нормами.

В заключение следует отметить, что применение дифференцированного подхода в осуществлении реформы ЕСПЧ до вступления в силу Протокола № 14 является наилучшим решением в сложившихся условиях. Применение положений Протокола №14 bis к ЕКПЧ на временной основе позволяет ускорить процесс рассмотрения жалоб в отношении тех государств, на территории которых в соответствии с национальной процедурой и ст.6 Протокола № 14 bis он еще не вступил в силу.

Литература

- 1.См., напр., Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. - Вид 2-е, випр., доп. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.; Супрун Д.М. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського суду з прав людини: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.11/ Київський національний університет ім. Тараса Шевченка.- К., 2002. – 219 с.; Гомьен Д., Харріс Д., Зваак Л. Європейська конвенція про права людини і Європейська соціальна хартія: право і практика. – М.: Видавництво МНІМП. – 1998. – 600с.; Мікеле де Сальвіа “Європейська Конвенція з прав людини” // Санкт-Петербург. “Юридичний центр Прес”. 2004. – 267 с.; Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. Ред. д.ю.н., проф. В.А. Туманова и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 336 с.; Дженіс М., Кей Р., Бредлі Е. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. – К.: Арт Ек, 1997 – 624 с.; Дамірлі М.А. Анцупова Т.А. Право Ради Європи: схеми, таблиці, визначення і коментарі. Навчальний посібник. – Одеса: Фенікс, 2007. – 284 с.
- 2.См., напр., серію публікацій С. Головатого, П. Рабиновича, Ю. Зайцева // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі.- №2, 2004; № 3 , 2002; №3 , 2000; № 3, 2005; № 1; 2000
- 3.Бюллетень Європейського суду по правам человека. - № 5, 2005. – С. 59-82
- 4.Костас Параскева. Реформирование Европейского суда по правам человека: нерешенная проблема [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.ehracmos.memo.ru/
- 5.Explanatory Report for Protocol No. 14bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm>
- 6.Protocol No. 14 bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms CETS No.: 204/ [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm>
- 7.List of declarations made with respect to treaty No. 204/ [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=204&CM=8&DF=03/10/2009&CL=ENG>
- 8.Розпорядження Президента України “Про уповноваження Є. Перелігіна на підписання Протоколу N 14-bis до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод” від 12 листопада 2009 р. № 235/2009-рп [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua>
- 9.List of declarations made with respect to treaty No. 194 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [/http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=8&DF=03/10/2009&CL=ENG](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=8&DF=03/10/2009&CL=ENG)
- 10.Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, дополняющий контрольный механизм Конвенции // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. - № 3, 2005. – С.64

КОНТРОЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД: ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Т.О. Анцупова,

к.ю.н., доцент кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства
Одеської національної юридичної академії

У статті досліджуються основні організаційно-правові проблеми вдосконалення контрольного механізму до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Аналізуються причини не- набуття чинності Протоколом № 14 до ЄКПЛ і набрання чинності Протоколом № 14 bis до ЄКПЛ. Досліджено зміни в організації діяльності Європейського суду з прав людини відповідно до положень Протоколу № 14 bis. Відзначено участь України в процесі підписання і ратифікації Протоколів.

Ключові слова: Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), реформа контрольного механізму ЄКПЛ, протоколи №№ 14 і 14 bis до ЄКПЛ.

CONTROL MECHANISM OF EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS: PROBLEMS OF IMPROVEMENT

Tetiana Antsupova

Candidate of Law, Associate professor of the EU Law and Comparative Law Department,
Odessa National Academy of Law

This article describes the main organizational and legal problems of improvement of control mechanism of European convention on human rights and fundamental freedoms. The reasons of not entering into force of Protocol # 14 to ECHR and features of entering into legal force of Protocol # 14 bis to ECHR are analysed. The changes in organization of activity of the European court of human rights in accordance with Protocol # 14 bis were investigated. Participation of Ukraine in the process of signing and ratification of the indicated protocols is noted.

Key words: European convention on human rights and fundamental freedoms (ECHR), European Court of Human Rights, control mechanism of ECHR reform, Protocols ## 14 and 14 bis to ECHR.