

Виталий Портнов: У меня к Вам есть несколько вопросов. Но хотелось бы, чтобы Вы вначале рассказали нашим читателям, чем занимается возглавляемый Вами Генеральный директор Совета Европы по правам человека и правовым вопросам.

Филипп Буайя: Генеральный директорат Совета Европы по правам человека и правовым вопросам имеет три опоры плюс еще одну. Эти опоры отражают три главных области деятельности Совета Европы. Первая опора — это деятельность по установлению стандартов. В рамках межправительственной работы в этой области эксперты из наших 47 государств-членов с помощью Секретариата разрабатывают правовые инструменты, такие, как конвенции или рекомендации в сфере уголовного права и процесса, гражданского права, публичного права или же административного права. Затем проекты этих юридических документов передаются в Комитет министров для принятия.

В качестве некоторых примеров ведущейся сейчас работы я привел бы Конвенцию о борьбе с подделками медицинских препаратов, в частности, в Интернете. В Интернете сейчас много рекламы копий лекарств, и даже поддельных лекарств, которые могут создать серьезную угрозу нашему здоровью. Мы сейчас работаем и в области повышения уровня судебного сотрудничества в уголовно-правовой сфере, в частности, совершенствуя действие нашей Конвенции об экстрадиции и нашей Конвенции о взаимной межгосударственной помощи юридического характера в уголовно-правовой сфере. Все это представляет особый интерес для Российской Федерации. Еще один пример, эта та работа, которая начнется в ближайшее время по разработке Международной конвенции о борьбе с бытовым насилием в целом и, в частности, против любых форм насилия в отношении женщин. В течение 2009 года мы будем также разрабатывать основные принципы судопроизводства, адаптированного к потребностям детей. Упомяну также открытие в ближайшем будущем для подписания новой Конвенции об облегчении доступа граждан к официальным документам. Разрабатываются и другие нормативные документы, в частности руководящие принципы защиты прав человека в контексте предоставления убежища и рекомендация о защите прав человека в вооруженных силах. Вот всего лишь несколько примеров, которые, как мне кажется, свидетельствуют о разнообразии тех областей, в которых мы осуществляем нашу нормативную работу.

Вторую опору Генерального директората по правам человека и правовым вопросам составляют все механизмы мониторинга, которые призваны оценивать эффективность

ИНТЕРВЬЮ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА. ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА»



С Г-НОМ ФИЛИППОМ БУАЙЯ, ГЕНЕРАЛЬНЫМ ДИРЕКТОРОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ СОВЕТА ЕВРОПЫ

выполнения государствами-членами тех обязательств, которые они добровольно на себя приняли. Вы наверняка знаете большинство из этих направлений — Комитет по предупреждению пыток, который посещает места содержания под стражей, для того чтобы проанализировать там обращение с лицами, лишенными свободы, ЕКРИМ — Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Консультативный комитет по защите национальных меньшинств, ГРЕКО — орган, который борется с коррупцией и в котором Россия весьма активно участвует, МАНИВАЛЬ — орган, который борется с отмыванием денег и финансированием терроризма, и, наконец, Европейский комитет по социальным правам, которому поручено оценивать соблюдение Европейской социальной хартии. В этой связи, вы знаете, конечно, что Россия сейчас рассматривает возможность ратификации Европейской социальной хартии, и мы надеемся, что она ратифицирует Хартию в самое ближайшее время. У меня будет возможность позднее вернуться к весьма важным полномочиям в сфере мониторинга, а именно к той службе, которая помогает Комитету министров в надзоре за исполнением государствами-членами постановле-

ний, выносимых Европейским Судом по правам человека.

Теперь я перехожу к третьей опоре — это вся наша деятельность по сотрудничеству на местах. Здесь мы тесно сотрудничаем с брюссельской Европейской комиссией, которая финансирует многие из этих направлений технического сотрудничества. Это охватывает борьбу с экономической преступностью — отмыванием денег и финансированием терроризма, коррупцией, торговлей людьми, сексуальной эксплуатацией детей и киберпреступностью — и укрепление возможностей в юридической сфере и в области прав человека — профессиональная подготовка судей, прокуроров, адвокатов, сотрудников правоохранительных органов в контексте Европейской конвенции о защите прав человека, при этом наши программы связаны также и с судебными и пенитенциарными реформами, а также свободой СМИ.

Четвертая опора — это наши консультативные комитеты. Упомяну в первую очередь Венецианскую комиссию. Она состоит из высококвалифицированных специалистов в области международного публичного права и конституционного права. В ней заседает г-н Валерий Зорькин — Председатель Конституционного Суда России. Комиссия призвана, в частности, давать свои заключения по конституциям наших государств-членов, а также по их законодательству в отношении выборов. Упомяну затем три других органа, призванных содействовать независимости, эффективности и качества правосудия. Это — Европейская комиссия по эффективности правосудия, которая анализирует состояние

систем правосудия в наших государствах-членах. Консультативный совет европейских прокуроров, который, в частности, разрабатывает заключения о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия. Лиссабонская сеть, задача которой — содействовать сотрудничеству между различными структурами, занимающимися подготовкой судей в Европе, дополняет эти консультативные органы.

Взаимодействие между этими направлениями работы, о которых я сейчас напомнил, отражает настоящую дополнительную ценность Совета Европы в новой европейской архитектуре. Действительно, государства — члены Совета Европы берут на себя обязательство выполнять конвенции, подготовленные в рамках нормативной работы, одновременно соглашаясь с тем, что международные органы мониторинга будут осуществлять наблюдение за соблюдением этих конвенций. Если они хотят, то Совет Европы предоставляет государствам-членам такие возможности сотрудничества, которые позволяют государствам-членам привести свое законодательство и свою внутреннюю практику в соответствие со своими международными обязательствами. Таким образом Совет Европы стремится осуществить свою главную задачу — обеспечить демократическую безопасность в масштабах всего европейского континента.

Виталий Портнов: Учитывая специфику нашего журнала, который интересуется вопросами Европейского Суда по правам человека, давайте перейдем к вопросам, которые непосредственно связывают Ваш Директорат с Европейским Судом. Это вопрос исполнения постановлений Европейского Суда и соответственно правовое обеспечение этой работы. Сегодня утром мы встречались с Комиссаром Совета Европы по правам человека Томасом Хаммарбергом¹. Он также тесно сотрудничает с Европейским Судом на стадии рассмотрения дела. Вы же занимаетесь вопросом, когда суд состоялся и принято решение. Тут, безусловно, существуют проблемы, узкие места, и поэтому мне хотелось бы услышать, как Вам видится работа Вашего Директората. Я сталкивался с работой Комитета министров в части исполнения постановлений Европейского Суда и знаю, что это очень важный и ответственный участок. Без института исполнения постановлений Европейского Суда такое учреждение, как Европейский Суд, не будет полностью выполнять свою задачу защиты прав человека. У Вас — один из важнейших участков работы, но достаточно трудный, потому что консенсус 47 стран, в том числе и по исполнению постановлений, найти достаточно сложно. Прошу Вас рассказать о достижениях и трудностях в этой работе.

Филипп Буайя: Вы совершенно правильно подчеркнули, насколько важно исполнение постановлений Европейского Суда в системе контроля, созданной Европейской конвенцией о защите прав человека. В соответствии с пунктом 2 статьи 46 Конвенции задача надзора за исполнением постановлений, выносимых Судом, поручается Комитету министров. И это — ключевой этап в механизме контроля. Я, не колеблясь, назвал бы это главным фактором всей системы контроля. Действительно, чему служили бы постановления Суда — пусть и самые замечательные, — если бы они оставались мертвой буквой, в том случае, если бы их не исполняли государства? Тогда прецедентная практика Суда была бы, вероятно, сведена к роли простых рекомендаций государствам-членам.

При осуществлении этой функции надзора Комитет министров, опираясь на помощь службы исполнения постановлений Европейского Суда Генерального директората по правам человека и правовым вопросам, должен прежде всего следить за

выплатой справедливой компенсации, которая присуждается Судом пострадавшим, в предусмотренные сроки. Помимо этого, Комитет министров обеспечивает, чтобы были приняты не только меры индивидуального характера, направленные на исправление положения заявителей, но и общие меры, призванные предупредить повторение новых аналогичных ситуаций.

Каковы достижения в этой области? На сегодняшний день все государства единогласно признают необходимость исполнения постановлений Суда, в который они входят. Они готовы также сотрудничать с Комитетом министров и со службой исполнения постановлений Европейского Суда для того, чтобы определить, как конкретно можно исполнить постановления. Обязательный характер постановлений, как это установлено в пункте 1 статьи 46 Конвенции, является тем достижением, которое никто не ставит под сомнение. Для службы исполнения постановлений Европейского Суда важно установить прямой диалог с компетентными национальными властями, в полномочия которых входит принятие решений на национальном уровне. Мы на регулярной основе организуем, в частности в Российской Федерации, семинары, «круглые столы», в рамках которых мы ведем переговоры с компетентными властями по определению конкретных путей исполнения постановлений Европейского Суда. Такой метод работы оказывается весьма полезным, когда речь идет о систематических проблемах во внутреннем правопорядке. В качестве примера приведу две постоянные проблемы для многих государств, в том числе и для Российской Федерации, а именно, с одной стороны, неисполнение решений, выносимых судами в стране, а с другой — затягивание судебных процедур. Вселяет надежду то, что мы видим, как национальные власти, несмотря на имеющиеся объективные трудности, стремятся найти конкретные решения этих проблем. Но правда и то, что это иногда требует времени. Есть сложности политического, административного характера, длительность процесса изменения законодательства национальными парламентами, и поэтому необходимо поддерживать диалог и конструктивное сотрудничество в рамках полномочий Комитета министров и при поддержке службы исполнения постановлений Европейского Суда.

Деятельность Комитета министров в рамках пункта 2 статьи 46 Конвенции — это деятельность юридического характера. Для обеспечения авторитета прецедентной практики Суда необходимо, чтобы были ясные принципы, чтобы исполнение осуществлялось последовательно и безупречно и совершенно беспристрастно. Не должно быть двойных стандартов и двойных подходов.

Комитет министров сталкивается с тремя основными рисками при выполнении своей роли по надзору за исполнением постановлений Суда. Первая опасность заключается в том, что Комитет министров превратится в судебный орган. Действительно, иногда постановление Суда можно трактовать по-разному, и тогда возникает соблазн попросить Комитет министров и службу исполнения постановлений Европейского Суда дать правильное толкование. Но в этом вопросе требуется полная ясность — в функции Комитета министров не входит давать толкование Конвенции. Существует только один орган для определения прав и свобод, гарантированных Конвенцией, — это Европейский Суд. Полномочия Комитета министров строго ограничены требованиями по исполнению. Когда в отношении толкования постановления мнения расходятся, следует ждать нового постановления Суда, выносимого по аналогичному делу, что позволяет уточнить толкование.

Еще одна опасность, с которой сталкивается Комитет министров, — это политизация процесса исполнения постановлений Суда. Я неоднократно заявлял в Комитете министров, что

¹ Интервью с г-ном Томасом Хаммарбергом будет опубликовано в следующем номере журнала (примечание редакции).

основным девизом Службы исполнения является следующий: «полное исполнение, но только исполнение». Ни в коем случае нельзя использовать исполнение постановлений для продвижения целей, не связанных с требованиями Конвенции.

Третья опасность, с которой сталкивается Комитет министров в своей задаче надзора за исполнением постановлений, — это минимизация толкования последствий постановлений. Приведу конкретный пример: допустим, что Суд признал за государством нарушение в том, что оно предусматривает ответственность за гомосексуальные сношения по взаимному согласию между людьми, достигшими совершеннолетия. И в этом случае государство может сказать, что оно предлагает закон, который декриминализирует гомосексуальные сношения по взаимному согласию между совершеннолетними лицами, но в это же время устанавливает ряд произвольных ограничений или форм дискриминации. И в этом случае если Комитет министров видит, на основе ясной прецедентной практики Суда, что эти новые ограничения и дискриминация противоречат Конвенции, то он не должен принимать такую резолюцию, которая окончательно прекратила бы рассмотрение этого дела.

Виталий Портнов: В Протоколе № 14 есть новация. Фактически по запросу Комитета министров Суд может, в том числе и Большая Палата, пересматривать свои постановления?

Филипп Буайя: Главная цель Протокола № 14 состоит в том, чтобы ускорить и повысить эффективность фильтрации жалоб в Европейский Суд по правам человека. Если Вы пожелаете, я мог бы позднее к этому вопросу вернуться. От экспертов, которые работали над Протоколом № 14, Комитет министров потребовал рассмотреть также и вопрос о том, как можно улучшить исполнение постановлений. Я это хорошо знаю, потому что в то время я возглавлял межправительственную работу над Протоколом № 14. Следует признать, что Комитет министров был бы бессилён, если бы он столкнулся с государством, которое явно отказывалось бы исполнить постановление. Помимо политического давления, которое он может оказывать на государство, отказывающееся исполнять постановление, и исчерпав весь арсенал промежуточных резолюций, у Комитета министров остаётся только статья 8 Устава Совета Европы, которая позволяет Комитету министров приостановить право голоса или исключить из Совета Европы государство, которое не соблюдало бы свои обязательства. Во время переговоров статью 8 Устава назвали «атомным оружием». Но никто не хочет его применять! Как говорится, надо поискать какое-то «промежуточное оружие». Именно поэтому Протокол № 14 закрепляет за Комитетом министров право обратиться в Большую Палату Европейского Суда за признанием факта неисполнения государством, которое явно отказывается или в силу своего поведения не исполняет окончательное постановление Суда в споре, в котором оно является стороной. Это сильная мера, которая, вероятно, будет применяться весьма редко. Такая процедура потребует большинства в две трети голосов представителей, имеющих право заседать в Комитете министров. При этом перспектива «выговора» со стороны Суда должна уже сама по себе заставить государство выполнять свои обязательства.

Ещё одна инновация, предусмотренная Протоколом № 14, это просьба о толковании. Как я уже сказал ранее, некоторые трудности при исполнении постановления могут возникнуть в связи с разными мнениями в отношении его толкования в рамках Комитета министров. Для того чтобы избежать риска «придания судебного характера исполнению», о чём я уже говорил, Комитет министров сможет обратиться с просьбой о толковании постановления в Суд. Ответ со стороны Суда поможет в этом случае урегулировать

любые споры в отношении точного значения этого постановления, что во многом облегчит задачу Комитета министров и одновременно государства-ответчика, которому уже не надо будет колебаться в выборе мер по исполнению постановлений.

Как я сказал ранее, главная цель Протокола № 14 — это улучшение фильтрации жалоб и их последующая обработка Судом. В этом контексте весьма важная инновация — это единоличный судья. Действительно, в Протоколе № 14 предусматривается, что решения о неприемлемости жалоб для их рассмотрения по существу могут приниматься единолично судьёй, которому будут оказывать помощь юристы-докладчики. Они будут в основном составлять досье и готовить доклад для единоличного судьи. При этом у них не будет никаких полномочий по принятию решений.

Вторая инновация — полнота судебной власти, признаваемая за комитетом из трёх судей. Действительно, комитет из трёх судей сможет не только, как сейчас, единогласно объявлять неприемлемой любую жалобу для её рассмотрения по существу, но и объявить её приемлемой к рассмотрению, но и высказаться по существу дела, если оно может быть разрешено на основе устоявшейся прецедентной практики Суда.

И наконец, третья новация касается внедрения нового критерия приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу, который позволит Суду объявлять неприемлемой жалобу, когда заявитель не понес какого-либо серьёзного ущерба. Сразу же добавлю, что этот новый критерий приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу содержит первую гарантию. Действительно, жалоба не будет объявлена неприемлемой, если соблюдение прав человека требует изучения жалобы по существу. Это будет касаться дел, которые, несмотря на свою банальность, поднимают серьёзные вопросы применения и толкования Конвенции или важные вопросы национального права. Мы знаем, что банальные дела, такие, как дело «Белилос против Швейцарии» или дело «Ёзтюрк против Германии», в которых заявители потерпели незначительный ущерб, позволили Суду развить выдающуюся судебную практику.

Лично я убежден, что Протокол № 14 содержит положения, которые позволят ускорить и улучшить фильтрацию жалоб в Суде. Председатель Суда г-н Жан-Поль Коста неоднократно заявлял, что принятие Протокола № 14 на 20–25% повысит эффективность Суда, но я думаю, что после того, как этот Протокол начнет действовать в полную силу, эта цифра может быть даже больше. Поэтому столь много надежд мы возлагаем на то, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ратифицирует этот Протокол уже в ближайшее время.

Виталий Портнов: Конечно, Протокол № 14 — это не панацея от всех «болезней». В любом случае надо будет двигаться дальше. Но я правильно понимаю, что, пока не будет принято какое-либо решение по Протоколу № 14, то и движения не будет?

Филипп Буайя: Да, я полностью разделяю Ваше мнение. Вы правильно сказали, что Протокол № 14 — это не панацея, и я тоже убежден, что он не решит всех проблем Суда. С моей точки зрения, совершенно ясно, что на сегодняшний день трудно запланировать новый, «15-й», Протокол с поправками, поскольку неясно, на какой основе его строить. Можно, конечно, вернуться к некоторым предложениям, которые рассматривались при разработке Протокола № 14, и рассмотреть их актуальность сегодня. В частности, речь идет о создании судебного органа, которому было бы поручено сортировать жалобы, или о введении системы консультативных заключений или досудебных заключений. Таким образом, национальные суды получают возможность обра-

щаться в Суд для получения заключения по тому или иному вопросу толкования или применения Конвенции.

В производстве Суда находится более 100 тысяч жалоб, а сейчас даже больше, и их число увеличивается каждый месяц на две тысячи, поэтому увеличивается и задержка в их рассмотрении. И совершенно необходимо принять меры, чтобы помочь Суду справиться с этой драматичной ситуацией. Помимо необходимых мер для улучшения и ускорения фильтрации жалоб и исполнения постановлений Европейского Суда, государства должны в полной мере выполнять принцип, который лежит в основе всей системы контроля, которая была создана в рамках Европейской конвенции, то есть принцип subsidiarity. Сами государства-участники в первую очередь должны обеспечивать соблюдение прав и свобод, предусмотренных в Конвенции, при этом роль Суда является subsidiarной. Иными словами, защита прав и свобод, гарантированных в Конвенции, должна быть обеспечена прежде всего на национальном уровне. Полное осуществление принципа subsidiarity основывается по крайней мере на двух предварительных условиях. Первое требует от государств-участников обеспечивать, чтобы лица, обоснованно заявляющие о нарушении Конвенции, имели бы на национальном уровне реальные и эффективные средства правовой защиты, для того чтобы национальные суды могли констатировать нарушение Конвенции и в случае необходимости предлагать меры по его устранению. Во-вторых, государства должны создавать на национальном уровне такие процедуры и механизмы, которые обеспечивали бы систематический контроль всего вновь принимаемого и уже действующего законодательства на предмет соответствия требованиям Конвенции и прецедентной практике Суда. Чрезвычайно важно избегать того, чтобы потенциальное нарушение Конвенции исходило от самого национального законодательства или от практики его применения. Разумеется, есть и другие меры, которые позволяют в полной мере выполнять принцип subsidiarity, например реализация программ обучения судей, прокуроров, адвокатов, сотрудников правоохранительных органов или персонала исправительных учреждений в вопросах требований Конвенции. Мы, разумеется, можем лишь поощрять государства принимать такие меры и в случае необходимости оказывать содействие в их осуществлении.

Виталий Портнов: Любое постановление Европейского Суда является прецедентом не только для государства, в отношении которого оно вынесено, но и для всех государств — участников Конвенции?! И тут возникает проблема языка. У нас существуют два официальных текста Конвенции — английский и французский. Как национальные суды могут применять в своей повседневной деятельности прецедентную практику Европейского Суда, если официальные тексты не на родном языке? В то же время, насколько мне известно, более трети судей Европейского Суда могут достаточно свободно пользоваться русским языком. Не пора ли сделать русский язык официальным языком для Европейского Суда?

Филипп Буайя: Хотел бы воспользоваться Вашим вопросом и поблагодарить Вас лично за то, что Ваш журнал публикует на русском языке тексты постановлений Европейского Суда, причем не только в отношении России, но и в отношении других государств. Как Вы сами только что подчеркнули, это имеет огромное значение в смысле доступа к прецедентной практике Европейского Суда. Но как мы хотим действительно добиться того, чтобы государства, и прежде всего суды, применяли прецедентную практику Суда, если она им неизвестна?

В этой связи необходимо признать, что полноценная эффективность принципа subsidiarity в большой степени зависит от признания эффекта *erga omnes*¹ постановлений Суда, иными словами, нужно переходить от авторитета выносимых судебных решений к авторитету решений по его толкованию. Действительно, необходимо по мере возможностей применять заблаговременно прецедентную практику Суда, независимо от государства-ответчика, для того чтобы избежать новых нарушений Конвенции. Речь идет о полном применении принципа subsidiarity. Таким образом, доступ национальных властей, и в первую очередь судей, к прецедентной практике Суда является необходимым условием для полной реализации этого принципа.

Виталий Портнов: Но Большая Палата переводит свои постановления.

Филипп Буайя: Все постановления Большой Палаты переводятся на два официальных языка Совета Европы — английский и французский. Но это не делается в отношении постановлений Палат. Легко понять, что по очевидным финансовым причинам невозможно перевести все постановления Суда на все языки государств — членов Совета Европы, поскольку невозможно даже перевести все постановления на два официальных языка. С другой стороны, весьма желательно, чтобы сами государства или такие журналы, как Ваш, публиковали бы постановления или резюме наиболее важных постановлений на национальных языках. Переводы на русский или немецкий языки, например, позволяют многим юристам-практикам получить доступ к этой прецедентной практике. Мы такие переводы всячески поощряем.

Виталий Портнов: Но государства, как правило, переводят постановления, принятые в отношении самих себя. В журнале за два года переведены и опубликованы все постановления Большой Палаты Европейского Суда за 2007 год, а также наиболее интересные постановления Палат по странам Европы и по России. Сейчас переводим постановления Европейского Суда за 2008 год. Надеюсь, что это будет определенным подспорьем для всех, кто интересуется прецедентной практикой Европейского Суда.

Филипп Буайя: Еще раз хотел бы выразить нашу благодарность за очень важную работу, которую вы проводите для распространения знаний о прецедентной практике Европейского Суда. Ваш журнал весьма полезен не только для юристов-практиков в Российской Федерации, но и для нас, для Европейского Суда и для нашей службы исполнения постановлений, которые благодаря Вашему журналу могут ознакомиться с постановлениями Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации на доступном им языке. В завершение хочу подчеркнуть, что качество ваших переводов опровергает известную итальянскую поговорку о том, что «переводчики — предатели» [*traduttori, traditori*].

Виталий Портнов: Мы с Вами ранее, в 2007 году, плодотворно сотрудничали. Спасибо за то, что Вы нашли время для встречи. Надеемся, что мы продолжим наше сотрудничество.

28 ноября 2008 г.

Перевод с французского языка.

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

¹ Erga omnes (лат.) — между всеми; в отношении всего сообщества государств (примечание редакции).