

## Односторонние декларации: возможные злоупотребления и потребность в тщательном контроле над исполнением решений

Доминика Бычавска-Синярска\*

Институт односторонних деклараций был учрежден с целью решения проблемы накопления огромного количества дел, подлежащих рассмотрению Европейским Судом по правам человека, а также для быстрого разрешения дел, связанных с повторяющимися нарушениями. Однако на практике государства-ответчики часто прибегают к односторонним декларациям в стратегических делах, правоприменительная практика по которым ещё не сложилась, и такие дела исключаются из списка жалоб, подлежащих рассмотрению Судом. В статье особое внимание уделено сложностям, связанным с отсутствием строгих критериев, касающихся характера дел, в которых государство-ответчик вправе применить анализируемый институт. Кроме того, в статье исследуется проблема недостаточности средств надзора Комитета министров Совета Европы за исполнением решений Европейского Суда, основанных на односторонних декларациях. Указанные проблемы продемонстрированы на примере двух недавних решений Европейского Суда, исключивших из списка дел поданные против Польши жалобы, касающиеся свободы выражения мнений и негуманного обращения.

→ *Односторонние декларации, Европейский Суд по правам человека, имплементация, решения об исключении жалобы из списка дел, подлежащих рассмотрению, Комитет министров, возможности надзора, Регламент Суда*

Unilateral declarations were introduced in order to settle the problem of backlog of pending cases before the European Court of Human Rights and were designed to settle speedily repetitive cases. However, in practice the Governments are frequently introducing unilateral declarations in cases of strategic, precedential nature, which are in consequence struck out by the Court of the list of cases. The article highlights the problem or lack of strict rules as to the nature of cases in which unilateral declaration can be proposed by Governments. Moreover, it comments on the lack of modalities on the Committee of Ministers supervision over implementation of decisions based on unilateral declarations. Exemplification of the presented concerns is given in connection to two recent strike out decisions based on unilateral declarations in Polish cases concerning freedom of expression and inhuman and degrading treatment.

→ *Unilateral declaration, European Court of Human Rights, implementation, strike out decision, Committee of Ministers, modalities of supervision, Rules of the Court*

Институт односторонних деклараций учрежден с целью решения проблемы накопления огромного количества дел, подлежащих рассмотрению Европейским Судом по правам

\* *Бычавска-Синярска Доминика* — юрист, выпускница Колледжа Европы, ранее работала в Европейском Суде по правам человека и в Управлении по европейской интеграции Правительства Польши. С 2009 года является координатором наблюдения за свободой средств массовой информации в Польше и координирует проект «Европа прав человека», а в 2010 году была избрана в состав общественного консультативного совета Агентства фундаментальных прав Европейского Союза (e-mail: d.bychawska@hifirpol.waw.pl). Перевод с англ. яз. выполнен С.А. Голубком.

человека (*далее* — Европейский Суд; Суд). Эти декларации предназначены для того, чтобы до вынесения Судом постановления разрешать дела, связанные с систематическими, повторяющимися нарушениями (*далее* — клоновые дела), в отношении которых правоприменительная практика Суда уже твёрдо сложилась. Интерлакенская декларация подчёркивает интерес к усилению использования односторонних деклараций как методу уменьшения растущего числа дел, находящихся на рассмотрении Суда. Во введении к отчёту Суда за 2011 год судья Николас Братца подчеркнул, что увеличение числа односторонних деклараций было особенно впечатляющим. В 2010 году Суд исключил из своего списка 1200 дел (вдвое больше, чем в 2009 году). В 2011 году это число увеличилось на 25 %, достигнув 1500 дел<sup>1</sup>. Особенно часто к этому инструменту прибегали Польша, Россия и Великобритания<sup>2</sup>.

Увеличение числа дел приводит к определённым серьёзным злоупотреблениям в использовании односторонних деклараций государствами-ответчиками, в результате чего действие этого инструмента распространяется уже не только на повторяющиеся, но и на стратегические дела, правоприменительная практика по которым ещё не сложилась. В связи с этим Европейский Суд пересмотрел свои методы работы в отношении односторонних деклараций с целью их прояснения и совершенствования. В сентябре 2012 года в силу вступили новые правила, регулирующие использование односторонних деклараций<sup>3</sup>. Этот документ содержит уже закреплённые в Регламенте Суда (в статье 62А) положения, однако не предлагает новых решений для предотвращения продолжающегося роста односторонних деклараций по делам, не являющимся повторяющимися. Поправки в Регламент Суда подчёркивают, что исключение жалоб из списка дел, подлежащих рассмот-

рению, в связи с односторонней декларацией должно являться следствием неудачной попытки урегулировать дело. Вместе с тем документ никак не регулирует проблему надзора за исполнением основанных на односторонних декларациях решений Суда об исключении жалоб из указанного списка, не говоря уже об индивидуальных средствах правовой защиты.

В качестве примера институциональных злоупотреблений можно привести недавно вынесенные решения об исключении из списка, основанные на односторонних декларациях, по польским делам. Злоупотребление — при попустительстве Европейского Суда — односторонними декларациями со стороны государств в долгосрочной перспективе способно подорвать авторитет Суда и доверие к нему.

Кроме того, согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) односторонние декларации сами по себе не входят в сферу компетенции Комитета министров Совета Европы. Основные односторонние декларации, ставшие предметом надзора со стороны Комитета министров, были прямо направлены ему Судом для осуществления надзора за их исполнением, в особенности после вынесения пилотных постановлений<sup>4</sup>. Это процессуальное упущение или лакуна может иметь существенные негативные последствия для эффективности решений Европейского Суда и ситуации с правами человека в государствах-участниках. Более того, для исправлений этой ситуации Суд и Комитет министров должны принять прозрачные и конкретные правила работы с односторонними декларациями, а также правила надзора за их реализацией.

### Как работают односторонние декларации?

Односторонняя декларация — это обещание государства, данное на любой стадии судо-

<sup>1</sup> Annual Report 2011. Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights, 2012. URL: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/77FF4249-96E5-4D1F-BE71-42867A469225/0/2011\\_Rapport\\_Annuel\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/77FF4249-96E5-4D1F-BE71-42867A469225/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf) (дата обращения: 09.10.2012).

<sup>2</sup> States with major structural/systemic problems before the European Court of Human Rights: statistics. Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights. AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2 18 April 2011. URL: [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajinidoc05%202011rev\\_EN.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajinidoc05%202011rev_EN.pdf) (дата обращения: 09.10.2012).

<sup>3</sup> Unilateral declarations: policy and practice. European Court of Human Rights, September 2012. URL: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/787232AE-EEB1-439C-AF44-0BD73B86EC0C/0/D%20C3%A9clarations\\_unilat%20C3%A9rules\\_Note\\_information\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/787232AE-EEB1-439C-AF44-0BD73B86EC0C/0/D%20C3%A9clarations_unilat%20C3%A9rules_Note_information_ENG.pdf) (дата обращения: 09.10.2012).

<sup>4</sup> Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan — Outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin track supervision system. Ministers' Deputies, Information documents. CM/Inf/DH(2010)45 final. 7 December 2010.

производства, признающее нарушение Конвенции и провозглашающее его желание выплатить справедливую компенсацию заявителю. Признание нарушения Конвенции обычно достаточно размыто. Европейский Суд рассматривает относимость декларации и размер предложенной справедливой компенсации. Если размер справедливой компенсации соответствует размеру, который был бы назначен Судом в аналогичном деле, последний принимает декларацию и выносит решение об исключении жалобы из списка дел, подлежащих рассмотрению (статья 43 Регламента Суда)<sup>5</sup>. Заявителю предоставляется возможность возразить против односторонней декларации. Вместе с тем Суд не связан позицией заявителя.

На практике и согласно статье 62А Регламента Суда государства-ответчики обычно прибегают к односторонним декларациям после безуспешной попытки заключить мировое соглашение. Передача секретариатом Европейского Суда предложения о заключении мирового соглашения заявителю является чётким сигналом правительству, что предложенная в мировом соглашении сумма приемлема для Суда и соответствует той сумме, которая обычно назначается в качестве компенсации в подобных делах. Таким образом, в такой ситуации у государства возникает искушение представить одностороннюю декларацию<sup>6</sup>.

Односторонние декларации и мировые соглашения могут стать подходящим способом работы со множеством жалоб, в которых нарушение Конвенции ясно, особенно если затрагивается правовой вопрос, по которому имеется хорошо устоявшаяся правоприменительная практика, включая постановления, вынесенные по жалобам против другого государства. Вместе с тем примеры польских дел демонстрируют отсутствие строгих правил отбора дел для односторонних деклараций, помноженное на увеличивающееся число решений об исключении жалоб из списка, основанных на односторонней декларации<sup>7</sup>.

Очень сложно объяснить заявителям эти процедуры и их конечные последствия. Более того, отсутствие возможности обжалования, в отличие от постановлений Суда, которые хотя бы теоретически могут быть обжалованы в Большую палату, неблагоприятно для заявителей, что подрывает авторитет Европейского Суда и доверие к нему среди заявителей, особенно в странах, которые относительно недавно вступили в учреждённую Конвенцией систему. Предоставляемая Судом информация, сопровождающая решения об исключении дел из списка, недостаточна и оставляет заявителей в недоумении.

Особенно неблагоприятный характер производство по делу, связанное с односторонней декларацией, приобретает тогда, когда последняя предлагается правительством непосредственно после того, как заявитель отказался урегулировать дело в соответствии со статьёй 43 Регламента Суда (мировое соглашение). Несмотря на то, что заявитель ясно высказался о том, что не согласен с размером предложенной компенсации и настаивает на рассмотрении своего дела в Страсбурге, он видит, что его дело исключается из списка. Иногда это может привести к возникновению сложной ситуации между заявителем и его представителем, так как этот подход Суда очень трудно рационально объяснить.

### Пример из практики

Как отмечалось выше, Польша представляет наибольшее количество односторонних деклараций, а также является одним из государств с наибольшим числом клоновых дел. В 2009 году 92,49 % дел, находившихся на рассмотрении Европейского Суда, были клоновыми. В 2011 году 689 из находившихся на рассмотрении 946 польских дел касались повторяющихся проблем<sup>8</sup>. Клоновые дела из Польши связаны с длительностью и условиями содержания под стражей, чрезмерной продолжительностью судопроизводства, цензурой переписки заключённых<sup>9</sup>. Вместе с тем, как

<sup>5</sup> Keller H., Forowicz M., Engi L. Friendly Settlements before the European Court of Human Rights: Theory and Practice. Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 110.

<sup>6</sup> Erdal U., Bakirci H., Rodley N. Article 3 of the European Convention on Human Rights: A Practitioner's Handbook. Geneva: OMCT, 2006. P. 201.

<sup>7</sup> Keller H., Forowicz M., Engi L. Ibid. P. 133–134, 146.

<sup>8</sup> States with major structural/systemic problems before the European Court of Human Rights: statistics (см. выше сноску 2).

<sup>9</sup> Ibid.

видно из недавно принятых решений об исключении дел из списка в связи с односторонними декларациями, этот механизм применяется не только в отношении клоновых дел.

6 марта 2012 года Европейский Суд принял решение по делу «Срока против Польши»<sup>10</sup>, основанное на односторонней декларации, сделанной Правительством Польши. Суд принял эту декларацию, исключив дело из списка на основании подпункта «с» пункта 1 статьи 37 Конвенции.

Ярослав Срока был главным редактором ежедневной бизнес-газеты «Пульс бизнеса». Варшавским районным судом он был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного статьёй 46 польского Закона о прессе<sup>11</sup>, а именно в отказе от публикации опровержения сведений, не соответствующих действительности. Господин Срока не согласился с этим решением, так как, по его мнению, соответствующее опровержение не касалось фактов, как того требует национальное законодательство. Суд второй инстанции оставил решение в силе. Сославшись на статью 10 Конвенции, господин Срока подал жалобу в Европейский Суд.

Польское правительство сообщило Суду о своём предложении сделать одностороннюю декларацию для разрешения вопроса, поднятого заявителем. Согласно тексту декларации, Правительство предложило выплатить заявителю справедливую компенсацию и признать, что «имело место вмешательство в право заявителя на свободу выражения мнения... по смыслу пункта 1 статьи 10 Конвенции»<sup>12</sup>. Суд решил принять одностороннюю декларацию и исключил эту жалобу из своего списка дел в соответствии с подпунктом «с» пункта 1 статьи 37 Конвенции. Он отметил, что у заявителя остаётся возможность просить о пересмотре его дела на национальном уровне, заявив, что решение Суда должно восприниматься как надлежащий акт международного судебного учреждения.

Заявитель возражал против исключения его жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел, указывая на прецедентный характер дела и отмечая, что его главной целью

было не получение от Правительства справедливой компенсации, а использование постановления Европейского Суда для того, чтобы просить о пересмотре его дела польскими судами. В ответ на это Суд заявил, что односторонняя декларация «содержит безусловное признание того, что уголовное осуждение заявителя за отказ от публикации опровержения представляло собой нарушение статьи 10 Конвенции»<sup>13</sup> и таким образом служит достаточным правовым основанием для возобновления дела на внутригосударственном уровне.

### Проблемы надзора со стороны Совета министров

Решение Европейского Суда по делу «Срока против Польши» равнозначно возложению на польские власти обязательства пересмотреть дело заявителя. Вместе с тем правовые последствия невыполнения односторонних деклараций чётко не предусмотрены ни в Конвенции, ни в Регламенте Суда. Отсутствие каких-либо положений относительно невыполнения односторонних деклараций, за исключением финансовых вопросов, уменьшает их эффективность на национальном уровне.

Согласно статье 43 Регламента Суда, если в решении об исключении приемлемого дела из списка присуждается компенсация расходов, председатель Палаты направляет решение в Комитет министров. В правоприменительной практике Европейского Суда эта статья толкуется широко, включая любые выплаты, присуждённые заявителю в решении Суда, включая решения по односторонним декларациям. Вместе с тем ничего подобного не сказано в отношении других требований и условий, содержащихся в решениях Суда по односторонним декларациям.

Протокол № 14 к Конвенции расширил обязанности Комитета министров Совета Европы в сфере надзора за исполнением решений Суда по мировым соглашениям. Целью соответствующего положения было усиление эффективности Суда и Совета Европы в защите прав человека, в частности, через раз-

<sup>10</sup> European Court of Human Rights (далее – ECtHR). *Sroka v. Poland*. Application № 42801/07. Decision of 6 March 2012.

<sup>11</sup> Закон о прессе (польск. – *Prawo prasowe*) – закон от 26 января 1984 года с последующими изменениями, устанавливающий права и обязанности журналистов, редакторов и издателей.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

решение структурных проблем, ведущих к повторяющимся нарушениям прав человека. Действительно, мировые соглашения и односторонние декларации могут внести свой вклад в сокращение нагрузки на Суд и способны увеличить его эффективность, как того требует Интерлакенская декларация.

### Правила относительно односторонних деклараций

Пример дела «Срока против Польши» демонстрирует, что существует жизненно важная необходимость включения в Регламент Суда правил, касающихся тех дел, которые могут быть разрешены с помощью односторонних деклараций. Односторонние декларации могут использоваться только в клоновых делах с учётом следующих условий. Без соответствующих правовых и процедурных условий власти государств-участников будут стараться расширить использование односторонних деклараций, охватив ими те дела, которые не связаны с нарушениями повторяющегося характера, например, дела по статье 10 Конвенции. Наиболее явный пример этого — дело «Рутецкий против Польши»<sup>14</sup>, которое касалось статей 3 и 5 Конвенции. В самом решении Европейский Суд признал, что дело не касалось системной проблемы, которая требовала бы законодательных либо практических решений. Вместе с тем Суд решил исключить его из списка своих дел. Дело касалось отсутствия надлежащей медицинской помощи заключённым с ограниченными возможностями в местах лишения свободы. Заявитель отказался принять предложенную властями Польши одностороннюю декларацию и подчеркнул, что решение Суда могло бы внести свой вклад в улучшение условий содержания заключённых с ограниченными возможностями. Тот факт, что Европейский Суд вычеркнул это дело из списка, закрыло возможность просить принятия каких-либо мер общего характера, например, инспекции мест содержания под стражей, которые могли бы помочь улучшить

условия содержания заключённых с ограниченными возможностями.

В связи с растущим числом жалоб, разрешённых с помощью односторонних деклараций<sup>15</sup>, в духе вышеуказанных изменений и реформы Европейского Суда было бы правильно расширить обязанности Комитета министров и включить в них надзор за исполнением решений Суда, которые были основаны на односторонних декларациях, особенно по делам (таким как «Срока против Польши»), где Суд вышел за пределы текста декларации и указал на возможность пересмотра дела на национальном уровне.

Важно, что последствием решений об исключении жалобы из списка дел, подлежащих рассмотрению, является отсутствие у заявителя возможности обжалования. Хотя бы теоретическая возможность передачи дела в Большую палату после постановления Палаты является определённой гарантией для заявителей. В случае исключения жалобы из списка на основе односторонних деклараций решение вступает в силу в день его принятия, а заявители так и не добиваются справедливости.

Более того, надзор Комитета министров, который зачастую является важнейшим фактором обеспечения эффективного и надёжного исполнения решения Суда, не должен зависеть от такого процессуального нюанса, как то: было ли до мирового соглашения либо односторонней декларации принято решение о приемлемости жалобы и было ли по этой жалобе вынесено постановление. Кроме этого, если мировое соглашение было предложено после решения о приемлемости, в соответствии с пунктом 4 статьи 39 Регламента Суда, Комитет министров будет обладать правом надзора за исполнением решения Суда. Учитывая необходимость соблюдения последовательности при рассмотрении Судом дел и исполнении его постановлений, необходимо распространить ответственность Комитета министров на надзор за исполнением всех решений Суда.

В соответствующих правилах имеется пробел в отношении тех односторонних декла-

<sup>14</sup> ECtHR, *Rutecki v. Poland*. Application № 26902/04. Decision of 14 June 2012.

<sup>15</sup> В соответствии с информационным документом, подготовленным департаментом исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (DG-HL), относительно вступления в силу Протокола № 14, в 2009 году Суд принял 167 решений такого типа, до 1 апреля 2010 года было принято 48 таких решений. В 2011 году 1512 жалоб были исключены из списка посредством решений Суда, принятых на основе односторонних деклараций. В отношении некоторых стран, например, Польши, такие решения в основном являлись последствием односторонних деклараций.

раций, которые были приняты Европейским Судом, но которым предшествовало решение о приемлемости. Из буквального толкования пункта 4 статьи 43 Регламента Суда следует, что надзор Комитета министров возможен только в том случае, когда решение сопровождалось определением порядка покрытия судебных издержек. Это означает, что каждое решение, не затрагивающее этот вопрос, не будет направлено в Комитет министров.

Чрезвычайно важно добиться того, чтобы вопрос надзора за исполнением решений Суда, основанных на односторонних декларациях, был чётко урегулирован в правовом отношении. В некоторых случаях предпочтительно предоставить Суду возможность восстановить жалобу в списке дел, подлежащих рассмотрению, в качестве ответной меры в отношении неспособности государства выполнить условия односторонней декларации в соответствии с пунктом 2 статьи 37 Конвенции. Так или иначе, процедура оценки выполнения государствами односторонних деклараций и последствий их неисполнения должна быть чётко и недвусмысленно сформулирована в соответствующих источниках права.

### **Реформа Европейского Суда как возможность внести необходимые изменения**

Международный надзор представляет собой неотъемлемую часть обеспечения защиты прав

человека и эффективного и быстрого исполнения решений Суда<sup>16</sup>. Польские примеры показывают, что решения Суда — в особенности те из них, которые касаются процессуальных вопросов по национальному праву, — не всегда имплементируются национальными властями. Следует приветствовать тенденцию последнего времени, заключающуюся в более ясном регулировании процедур, связанных с мировыми соглашениями и односторонними декларациями<sup>17</sup>. В заявлении рабочей группы, специально созданной в связи с Интерлакенской декларацией, говорится, что «Комитет министров должен изучить вопрос о возможностях надзора за исполнением односторонних деклараций, особенно касающихся мер общего характера, предложенных в односторонней декларации государством-ответчиком»<sup>18</sup>. Как было указано выше, такие заявления и действия соответствуют идее реформирования Суда по расширению компетенции Комитета министров, как это отмечалось в Интерлакенском плане и Брайтонской декларации, в которых подчеркивается важность международного контроля за имплементацией Конвенции на национальном уровне.

В интересах эффективности функционирования Европейского Суда и надёжности исполнения его решений односторонние декларации должны в любом случае оставаться под надзором Комитета министров, вне зависимости от того, касаются они финансовых вопросов и справедливой компенсации или нет.

<sup>16</sup> *Mowbray A. Crisis Measures of Institutional Reform for the European Court of Human Rights // Human Rights Law Review. 2009. № 4. P. 647–656.*

<sup>17</sup> Как отмечено в письме секретаря Европейского Суда по правам человека Эрика Фриберга ведущим неправительственным организациям от 4 января 2012 года с просьбой прокомментировать использование односторонних деклараций.

<sup>18</sup> Outline report for submission to the 121st Ministerial Session (article 17).