

ЦЕНТРЫ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

© Европейская сеть по имплементации постановлений Европейского суда по правам человека,
ФРАНЦИЯ, 67000, СТРАСБУРГ, аллея Рене Кассена, 2

contact@einnetwork.org

Авторы: Джордж Стаффорд и Иоана Илиеску

Европейская сеть по имплементации постановлений Европейского суда по правам человека (ЕСИ) работает с НКО и другими представителями гражданского общества по всей Европе с целью обеспечения полной и своевременной имплементации постановлений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Наиболее успешный подход к содействию имплементации постановлений ЕСПЧ сочетает в себе информационно-просветительскую деятельность на национальном уровне с работой в рамках надзорных механизмов Комитета министров Совета Европы. ЕСИ поддерживает деятельность своих членов и партнеров на обоих уровнях посредством информационно-просветительской деятельности, проведения тренингов и предоставления ресурсов.



ЦЕНТРЫ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

1. Введение

Представителям гражданского общества бывает достаточно сложно отслеживать имплементацию постановлений ЕСПЧ на национальном уровне. В целом, в настоящее время более **1 200** ведущих постановлений ожидают имплементации. Из ведущих постановлений, ставших окончательными за последние 10 лет, 43% все еще ожидают имплементации. В среднем, на каждую страну приходится по 26 ведущих постановлений, ожидающих имплементации, а среднее время ожидания имплементации составляет более 6 лет.

Представители гражданского общества могут предпринять ряд мер для разрешения существующей проблемы с имплементацией постановлений ЕСПЧ. В отношении постановлений по отдельным делам они могут направить сообщения от имени НКО в Комитет министров или привлечь представителей исполнительной, судебной и законодательной власти, а также представителей национальных СМИ, к процессу имплементации постановлений ЕСПЧ. НКО также могут участвовать в деятельности, направленной на улучшение уровня внутригосударственной имплементации в целом: в том числе путем привлечения правительства к ответственности за результаты по имплементации и за счет предложения системных решений.

У одной НКО зачастую не хватает возможностей для охвата всего объема деятельности по продвижению имплементации по всем делам. В каждой стране обычно есть несколько НКО, которые отслеживают этот процесс и участвуют в имплементации ограниченного числа постановлений ЕСПЧ. Многие специализированные НКО, обладающие ценным опытом, по-прежнему не вовлечены в процесс имплементации. В большинстве ведущих дел НКО не участвуют в процессе имплементации.

В отдельных случаях отсутствие такого контроля со стороны гражданского общества часто связано с двумя проблемами. Во-первых, это отсутствие активных действий со стороны правительства, направленных на имплементацию постановлений ЕСПЧ, что может приводить к задержкам в проведении реформ - возможно, на неопределенный срок. Во-вторых, проблема заключается в том, что правительства преувеличивают свои успехи. Если такие заявления не оспариваются представителями гражданского общества, они могут приводить к преждевременному прекращению процедуры контроля за имплементацией без внедрения необходимых изменений для решения основных проблем.

Эти проблемы могут повлиять на отдельные дела, но также и на уровень внутригосударственной имплементации постановлений ЕСПЧ в целом. В большинстве



европейских стран, очевидно, нет организаций гражданского общества, которые бы могли призвать правительство к ответственности за отсутствие возможностей по участию в процессе имплементации постановлений ЕСПЧ. Это печально, учитывая наличие широко распространенных проблем, связанных с отсутствием имплементации постановлений ЕСПЧ и «поддельными» уровнями имплементации, описанных выше.

Эти проблемы могут быть решены с помощью «центров по имплементации» (implementation hubs).

Что такое центры по имплементации?

Центры по имплементации осуществляют широкий спектр мероприятий по повышению уровня вовлеченности представителей гражданского общества в процесс имплементации постановлений ЕСПЧ. Эти мероприятия могут помочь с исполнением постановлений по отдельным делам, а также повысить уровень внутригосударственной имплементации в целом. Они включают в себя:

- А) Распространение информации о делах и подбор постановлений для НКО**
- В) Координацию совместных сообщений в соответствии с Правилom 9**
- С) Взаимодействие со СМИ**
- Д) Продвижение комплексных реформ**
- Е) Создание центров по имплементации на основе существующих объединений**
- Ф) Организацию обучения для других НКО**

Целью этого документа является распространение информации о деятельности центров по имплементации среди членов ЕСИ. При этом от членов ЕСИ не требуется осуществлять все или даже какие-либо из этих мероприятий – более того, большинство организаций не располагают достаточным количеством ресурсов и / или не обладают необходимым для этого мандатом.

Тем не менее, мы стремимся наладить постоянный диалог между организациями о их деятельности по продвижению имплементации постановлений ЕСПЧ в своих странах, определить, какие подходы наиболее эффективны в различных условиях, а также обеспечить более активное взаимодействие участников через центры по имплементации.

По мере того, как растет уровень понимания, насколько важна имплементация постановлений ЕСПЧ, члены и партнеры ЕСИ лидируют в деятельности, направленной на трансформацию этого понимания в эффективное участие со стороны представителей гражданского общества. Цель этого документа - показать, как они это делают, и, что не менее важно, продемонстрировать их значительный вклад в улучшение системы защиты прав человека.



2. Примеры центров по имплементации и виды их деятельности

А) Распространение информации о делах и подбор постановлений для НКО

Иногда даже просто распространить новости от ЕСИ о заслуживающих внимания делах по своим контактам среди национальных НКО или **порекомендовать другим потенциально заинтересованным НКО обратиться в ЕСИ** может быть достаточно для того, чтобы привлечь участников с соответствующим опытом к процессу имплементации постановлений ЕСПЧ.

Например, представители Греческого Хельсинкского монитора посоветовали членам Греческой лиги по правам человека обратиться в ЕСИ. После этого, при поддержке ЕСИ, члены Греческой лиги представили блестящее заключение по делу «Нисиотис против Греции» (*Nisiotis v. Greece*) об условиях содержания в греческих тюрьмах. В рамках процесса имплементации постановления по делу «Р. и S. против Польши» (*P. and S. v. Poland*) о праве на легальные аборт, Хельсинкский фонд по правам человека (Варшава) также помог ЕСИ связаться с представителями двух НКО из числа своих национальных партнеров: Центром репродуктивных прав и Федерацией по делам женщин и планированию семьи. В 2020 году представители ЕСИ предоставили им поддержку, организовав брифинг для Комитета министров, на котором выступили представители двух НКО. В еще одном примере представители Фонда «Открытое общество» в Праге (OSF Nadace Prague) привлекли внимание участников Форума по правам человека к публикациям ЕСИ по делу «D.H. против Чехии» (*D.H. v. the Czech Republic*) по вопросам дискриминации против детей народности рома в отношении их права на образование, а также помогли ЕСИ выйти на связь с представителями Форума. Это привело к тому, что представители Форума направили свои аргументированные обращения по делу, основанные на опыте и знаниях Форума.

После онлайн тренинга, организованного ЕСИ для НКО из Северной Македонии в июне, Ассоциация молодых юристов Македонии (MYLA), взяли на себя задачу информировать других заинтересованных участников о процессе имплементации постановлений и поддерживать их в деятельности по продвижению имплементации постановлений ЕСПЧ. Недавно представители Ассоциации молодых юристов вышли на связь с членами Ассоциации по защите гражданских прав «Но Пасаран» в Скопье и сформировали единый план по имплементации постановления по делу «Стрезовски и другие против Северной Македонии» (*Strezovski and Others v. North Macedonia*) в отношении которого члены «Но Пасаран» уже представили сообщение в соответствии с Правилом 9.2 в сентябре 2020 года.



Представители двух НКО также вышли на связь с юристами, участвующими в других делах, постановления по которым ожидают имплементации.

Когда в расписание заседаний Комитета министров было внесено важное дело о гендерном насилии в Румынии, представители ЕСИ обратились в Ассоциацию по защите прав человека в Румынии – Хельсинкский комитет (APADOR-CH), члену ЕСИ в Румынии, чтобы найти местную НКО с опытом работы в этой области. Члены румынской ассоциации вывели экспертов ЕСИ на связь с представителями центра «Филиа» (Filia Centre), бухарестской НКО, специализирующейся на защите прав женщин, которые также являются членом Сети по предотвращению насилия в отношении женщин и борьбе с ним. Под руководством экспертов ЕСИ члены бухарестской Сети направили сообщение в соответствии с Правилom 9.2 по делу «Бальсан против Румынии» (*Balsan*), и на данный момент представители двух организаций планируют дальнейшее сотрудничество по делам, касающимся домашнего и сексуального насилия.

Эти скоординированные действия помогли **практически утроить** количество сообщений, направленных в соответствии с Правилom 9.2 за последние два года. Тем не менее, по оценкам представителей ЕСИ, представители различных НКО принимают участие только **примерно в 7%** ведущих дел. Распространение информации и налаживание контактов — это ключевой способ, с помощью которого мы можем продолжать улучшать достигнутые показатели и увеличивать уровень участия НКО в отдельных делах.

В) Координация совместных сообщений в соответствии с Правилom 9

Сотрудничество с другими НКО в рамках представления в Комитет министров **совместных сообщений в соответствии с Правилom 9** может быть эффективным способом **усиления влияния представителей гражданского общества**, что позволит избежать **напрасных повторов** при подаче нескольких сообщений в рамках одной процедуры и дела, а также обеспечить наличие в сообщениях ценной информации, которую могут предоставить **другие экспертные организации**. Например, представители Венгерского Хельсинкского комитета регулярно сотрудничают с другими НКО в рамках совместных сообщений в соответствии с Правилom 9 по ключевым делам (с организацией Amnesty International в Венгрии по делу «Бака против Венгрии» (*Baka*); с Венгерским союзом гражданских свобод по делу «Патыи и другие против Венгрии» (*Patyi and others*)). В Сербии представители Ассоциации по защите конституционности и законности UZUZ объединились с другими НКО для подачи **серии сообщений** по делу о пропавших сербских младенцах в рамках постановления в деле «Зорица Йованович против Сербии» (*Zorica Jovanović*), к которым они также привлекли внимание СМИ.



Представители фонда «Дом прав человека» в Загребе также расширили свою деятельность в Хорватии, чтобы стимулировать процесс внутригосударственной имплементации постановлений ЕСПЧ. По результатам плодотворного участия в тренинге, организованном ЕСИ в мае 2019 года и направленном на расширение возможностей гражданского общества по содействию имплементации постановлений ЕСПЧ, представители фонда объединились с другими местными НКО, Центром по изучению проблем мира и НКО «Документ – Центр по изучению прошлого», для направления совместных сообщений в Комитет министров по группе дел «Сечич против Хорватии» (*Secic v. Croatia*) о не проведении эффективного расследования нападения по расистским мотивам, а также по делу «Скенджич и Кржнариц против Хорватии» (*Skendzic and Krznaric v. Croatia*) о расследовании военных преступлений, совершенных в период гражданской войны в Хорватии. Кроме того, представители фонда также сотрудничают с неправительственными СМИ по вопросам имплементации постановления по делу «Стоянович против Хорватии» (*Stojanović v. Croatia*) из группы дел, касающихся свободы выражения и, в частности, гражданского судопроизводства о диффамации.

С) Взаимодействие со СМИ

Еще один способ, как НКО могут содействовать имплементации постановлений ЕСПЧ – это **работа со СМИ для распространения информации и повышения осведомленности о ходе имплементации в целом или по отдельным делам.**

НКО сотрудничают со СМИ для продвижения имплементации постановлений ЕСПЧ по отдельным делам. Одним из примеров является Сербия, где представители коалиции четырех НКО: Ассоциации защиты конституционности и законности UZUZ, Комитета юристов за права человека YUCOM, организации «Инициатива A11» и Белградской группы родителей пропавших без вести младенцев, организовали совместную пресс-конференцию, чтобы привлечь внимание к неадекватности общих мер, которые сербское правительство планировало принять для имплементации постановления по делу Зорицы Йованович, также называемого «делом о пропавших без вести младенцах». Пресс-конференция сопровождалась широким освещением проблемы в прессе и протестами. Освещение данного вопроса в СМИ повысило уровень давления, оказываемого на правительство, что в конечном итоге привело к принятию альтернативного законопроекта, подготовленного представителями гражданского общества совместно с жертвами.

Члены ЕСИ также регулярно отмечают проблему с общим уровнем внутригосударственной имплементации постановлений ЕСПЧ. Например, информация о публикации на сайте ЕСИ интерактивной карты, демонстрирующей уровень имплементации постановлений ЕСПЧ в каждой стране-члене Совета Европы, распространялась членами ЕСИ на национальном



уровне, что привело к широкому освещению в целом низкого уровня имплементации постановлений ЕСПЧ на [телевидении](#), по [радио](#), в газетах и [социальных сетях](#) в Грузии, [Болгарии](#), Венгрии, [Польше](#) и [Румынии](#), а также стало предметом обсуждения в эфире информационного прайм-тайм шоу в [Молдове](#).

В некоторых странах Совета Европы НКО публикуют ежегодные письменные отчеты об общем уровне внутригосударственной имплементации постановлений ЕСПЧ. Например, такие документы готовят представители [Хельсинкского фонда по правам человека в Польше](#) и [Центра юридических ресурсов Молдовы](#).

D) Продвижение комплексных реформ

Центры по имплементации могут также организовывать информационно-просветительские кампании для продвижения системных реформ с целью комплексного улучшения процесса имплементации постановлений ЕСПЧ. Например, представители Центра юридических ресурсов Молдовы (CRJM) совместно с другими НКО добиваются создания механизма парламентского надзора за имплементацией постановлений ЕСПЧ в качестве структурного решения для улучшения уровня внутригосударственной имплементации. Благодаря их просветительским усилиям пленарное заседание парламента Молдовы недавно приняло поправку к своему Регламенту, учредив Парламентский подкомитет по парламентскому надзору за исполнением постановлений и решений Европейского суда по правам человека.

Не менее важно отслеживать текущую работу таких механизмов. Например, Ассоциация молодых юристов Грузии (GYLA) недавно провела информационно-разъяснительные мероприятия, чтобы выявить недостатки в механизме парламентского надзора страны за имплементацией постановлений ЕСПЧ и порекомендовала необходимые реформы.

В зависимости от национальных условий центры по имплементации могут также выступать за включение прецедентного права ЕСПЧ в программы официальной подготовки работников национальных судебных и правоохранительных органов. Системная реформа такого типа может внести значительный вклад в комплексное улучшение ситуации с имплементацией постановлений ЕСПЧ.

E) Создание центров по имплементации на основе существующих объединений

Одним из наиболее эффективных способов создания центров по имплементации может стать **использование уже существующих взаимоотношений между участниками гражданского общества.**



В марте 2020 года ЕСИ организовала обучающий воркшоп в Армении, что привело к созданию центра по имплементации, который координируется Фондом «Открытое общество» в Армении. Центр был создан на базе уже существующего объединения из шести НКО и различных юристов, которые занимаются вопросами правосудия. Группа включила мониторинг постановлений ЕСПЧ и участие в процессе их имплементации в свой рабочий план. Теперь они внимательно следят за ходом внутригосударственной имплементации, чтобы отмечать недостатки процесса и встречаться для обсуждения прогресса в имплементации постановлений ЕСПЧ на национальном уровне, при этом они также выступают в качестве контактного лица для внешних заинтересованных сторон. Они направляют совместные сообщения в Комитет министров, поддерживают связь и организуют встречи между представителями ЕСИ и НКО, нуждающимися в поддержке экспертов ЕСИ, а также отслеживают потребности в дальнейшем обучении заинтересованных участников в Армении и сотрудничают с ЕСИ для оказания дальнейшей поддержки.

Такая модель взаимодействия имеет большой потенциал для системного улучшения уровня имплементации постановлений ЕСПЧ. Из-за того, что у отдельной организации может не быть достаточно ресурсов для осуществления всего спектра работы центра по имплементации, организации в других странах могут воспользоваться успешным опытом своих коллег и воспроизвести такой совместный подход.

F) Организация обучения для других НКО

Обучающие воркшопы ЕСИ по имплементации нацелены на повышение осведомленности о процессе имплементации постановлений ЕСПЧ и на раскрытие возможностей участия в нем со стороны НКО. Собирая вместе широкий круг участников, которые хотели бы содействовать имплементацией постановлений, воркшопы предоставляют хорошую возможность для развития существующего сотрудничества между НКО и / или закрепления роли конкретной НКО как лидера по определенному вопросу. В частности, воркшопы организуются совместно секретариатом ЕСИ и представителями организаций – национальных членов Сети. Национальная организация играет решающую роль в выявлении в своей стране НКО, которым было бы интересно такое обучение, а также содействует участию представителей НКО в образовательных мероприятиях. Таким образом, воркшопы предоставляют участникам возможность вовлечь другие организации в процесс имплементации постановлений ЕСПЧ. Они также предоставляют организациям, привлекающим другие НКО, возможность в будущем расширять деятельность своих центров по имплементации за счет поддержания контактов с участвующими НКО и через организацию совместных мероприятий.



3. Поддержка центров по имплементации со стороны ЕСИ

ЕСИ может оказать поддержку центрам по имплементации несколькими способами в зависимости от: национальных условий, нужд организаций гражданского общества и их существующих возможностей. Формат поддержки ЕСИ может быть разработан отдельно для каждой ситуации на основании примерного перечня видов такой деятельности:

- Предоставление изначальной поддержки и рекомендаций для НКО, привлеченных к процессу имплементации через национальные центры по имплементации;
- Представление комментариев по проектам сообщений, составленных НКО и направленных представителям сети, с целью направления их в Комитет министров в соответствии с Правилom 9;
- Обучение других НКО совместно с центрами по имплементации;
- Помощь в привлечение государств к ответственности за результаты по имплементации постановлений ЕСПЧ путем представления кратких комментариев или развернутых письменных отчетов об уровне внутригосударственной имплементации постановлений ЕСПЧ в целом;
- Оказание поддержки в продвижении комплексных мер по улучшению системы имплементации постановлений ЕСПЧ, например механизмов парламентского надзора или правительственных рабочих групп, путем организации выступлений международных экспертов в пользу таких мероприятий или путем организации совместных конференций по имплементации;
- Помощь в сборе средств в поддержку имплементации постановлений ЕСПЧ путем представления доказательств наличия широко распространенных проблем;
- Организация обмена полезным опытом в сфере деятельности по продвижению имплементации между НКО из разных стран, которые успешно добились имплементации постановлений ЕСПЧ по определенным вопросам.

4. Заключение

Создание национальных центров может способствовать комплексному улучшению системы по имплементации постановлений ЕСПЧ, превращая представителей гражданского общества в постоянных и осведомленных участников обсуждения вопроса имплементации и тем самым обеспечивая реальные улучшения в сфере защиты прав человека в долгосрочной перспективе. Простого распределения постановлений между НКО, занимающимися соответствующими вопросами в сфере защиты прав человека, может быть достаточно для того, чтобы дать толчок процессу имплементации постановлений ЕСПЧ.



В ЕСИ мы изучаем способы повышения потенциала гражданского общества с целью создания центров по имплементации, с помощью которых участники могли бы координировать свои действия, накапливать опыт и направлять свой потенциал в нужное русло. Однако диапазон и виды деятельности, осуществляемой центрами по имплементации, полностью зависит от области их интересов, охвата деятельности, возможностей и понимания наиболее эффективного и безопасного подхода.

Если вы являетесь представителем гражданского общества, стремящимся развить свой потенциал и взять на себя роль «центра по имплементации», или вы бы хотели сформировать центр вместе со своими национальными партнерами, мы готовы предложить вам нашу поддержку. Напишите в Секретариат ЕСИ для организации необходимого обучения.