

Исчерпание внутренних средств правовой защиты в Европейском суде по правам человека и Суде Экономического сообщества стран Западной Африки

Анна Ю. Владыкина

Казанский филиал ФГБОУ ВО

*«Российский государственный университет правосудия», Казань, Россия
vladykina.au@gmail.com*

Аннотация. В статье рассматривается критерий исчерпания внутренних средств правовой защиты в контексте Европейского суда по правам человека и Суда Экономического сообщества западноафриканских государств по делам, связанным с защитой прав человека. Анализируются нормы Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, и нормы Соглашения о создании Суда Экономического сообщества западноафриканских государств и Дополнительного протокола.

Ставится вопрос о необходимости включения критерия исчерпания местных средств правовой защиты в Суде Экономического сообщества западноафриканских государств в отношении дел, связанных с защитой прав человека.

Проводится анализ позиции Суда Экономического сообщества западноафриканских государств по вопросу отсутствия критерия исчерпания внутренних средств правовой защиты, рассматривается судебная практика.

Автор приходит к выводу, что позиция Суда ЭКОВАС в отношении приемлемости критерия исчерпания местных средств правовой защиты является положительной для региона, и в то же время содержится призыв к суду создать отдел, укомплектованный экспертами, для концентрации внимания на делах о правах человека.

Ключевые слова: исчерпание средств правовой защиты, ЭКОВАС, права человека, Африка, ЕСПЧ

Для цитирования: Владыкина А.Ю. Исчерпание внутренних средств правовой защиты в Европейском суде по правам человека и Суде Экономического сообщества стран Западной Африки // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2021. № 3 (Ч. 2). С. 260–269. DOI: 10.28995/2073-6304-2021-3-260-269

Exhaustion of domestic remedies of legal protection in the European Court of Human Rights and the Economic Community of West African States Court

Anna Yu. Vladykina

*Kazan Branch of the Russian State University of Justice, Kazan, Russia
vladykina.au@gmail.com*

Abstract. The article examines the criterion of the exhaustion of domestic remedies of legal protection in the context of the European Court of Human Rights and the Court of the Economic Community of West African States in cases related to the protection of human rights. The article analyzes the norms of the European Convention for the Protection of Rights and Fundamental Freedoms and the norms of the Agreement establishing the Court of the Economic Community of West African States and the Additional Protocol. The question is raised about the need to include a criterion for the exhaustion of local remedies of legal protection in the Court of the Economic Community of West African States in cases related to the protection of human rights. The article also analyzes the position of the Court of the Economic Community of West African States on the issue of the absence of the criterion of exhaustion of domestic remedies of legal protection, examines the jurisprudence. The author concludes that the position of the ECOWAS Court on the acceptability of the exhaustion of the local remedies criterion is positive for the region, while at the same time calls for the court to establish a department staffed with experts to focus on human rights cases.

Keywords: exhaustion of remedies of legal protection, ECOWAS, human rights, Africa, ECHR

For citation: Vladykina, A.Yu. (2021), "Exhaustion of domestic remedies of legal protection in the European Court of Human Rights and the Economic Community of West African States Court", *RSUH/RGGU Bulletin "Economics. Management. Law" Series*, no 3 (part 2), pp. 260-269, DOI: 10.28995/2073-6304-2021-3-260-269

Введение

Государствам недостаточно сделать международные договоры по правам человека частью своего правового порядка, необходимо также предпринять дальнейшие шаги для фактической защиты этих прав; следовательно, помимо того, что договор является частью правового порядка, государства, выполняя свой долг «уважать» и «обеспечивать», также должны предпринимать определенные активные шаги для фактического осуществления прав человека отдельными лицами.

Международный договор о правах человека должен быть доступен и известен лицам, подпадающим под юрисдикцию государства, подписавшего его. Чиновники, судьи и юристы должны знать, что их государства подчиняются набору правил и принципов, которые являются обязательными для всех этих ветвей власти.

Каждое государство несет ответственность на своей территории за обеспечение прав человека для всех членов. Подписывая и ратифицируя конвенции по правам человека, правительства на национальном и местном уровнях должны взять на себя обязательство избегать любых действий, которые могут нарушить или привести к нарушению прав человека.

Таким образом, каждый раз, когда государство берет на себя ответственность за нарушение права на жизнь, возникает обязательство предоставить эффективное средство правовой защиты.

Настоящая статья посвящена критерию приемлемости исчерпания внутренних средств правовой защиты по делам, связанным с защитой прав человека.

Право на индивидуальную жалобу, несомненно, величайшее достижение Европейской конвенции по правам человека. Перенимая и учитывая правозащитный опыт Совета Европы, Сообщество Западноафриканских государств (далее – ЭКОВАС), следуя демократическим веяниям, позволило гражданам государств-участников подавать индивидуальные жалобы на нарушения прав человека против государств-участников сообщества. Однако в Суде ЭКОВАС отсутствует данный критерий приемлемости, что обусловлено скорее политическими аспектами внутри региона. Лицо, чьи права нарушены, имеет право подать жалобу. Однако существуют условия приемлемости, при соблюдении которых жалоба будет рассмотрена Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ) или Судом ЭКОВАС.

Европейский суд по правам человека

Доктрина часто заявляет, что положение об исчерпании внутренних средств правовой защиты является «нормой обычного международного права», а не просто правилом конкретных международных договоров. В целом такая правовая оценка подтверждается рядом решений Международного Суда, а также международных арбитражей [Герасименко 2017].

В соответствии со ст. 35 Европейской конвенции, это условие приемлемости основано на общепризнанных нормах международного права. Обязательство исчерпать внутренние средства пра-

вой защиты является частью обычного международного права, признанного в качестве такового в практике Международного Суда. Это условие содержится в других международных договорах, касающихся прав человека: Международном пакте о гражданских и политических правах и Факультативном протоколе к нему, Американской конвенции о правах человека и Африканской хартии прав человека и народов [Нагиева 2016].

ЕСПЧ играет субсидиарную роль по отношению к национальным системам защиты прав человека и не является наднациональным органом [Нагиева 2016]. Вполне логично, что национальные суды сначала должны иметь возможность принимать решение о соответствии национального законодательства Конвенции. В случае, если жалоба все же попадает в Страсбург, ЕСПЧ должен иметь возможность использовать выводы национальных судов, поскольку последние находятся в прямом контакте со сторонами правоотношений в своих странах, и, кроме того, это условие отвечает принципу невмешательства во внутренние дела государств, что позволяет национальным судам самостоятельно решать вопрос о правах человека.

Традиционно Страсбургский суд ссылается на принцип субсидиарности в формальном аспекте, тесно связанным со статьей 35 Конвенции и исчерпанием внутренних средств правовой защиты. По словам Джорджа Летсаса «принцип субсидиарности относится в первую очередь к субсидиарной роли механизма Конвенции и влечет за собой, прежде всего, то, что можно назвать “процедурными отношениями” между национальными властями, ответственными за выполнение Конвенции и решение вопросов прав человека с одной стороны, и институтами Конвенции – с другой. Это означает, что государства обязаны обеспечивать соблюдение правил предусмотренных Конвенцией в своей домашней юрисдикции и что у них должна быть возможность исправлять любые индивидуальные нарушения прав, предусмотренных Конвенцией, до того, как они предстанут перед международным трибуналом».

Суд Экономического сообщества западноафриканских государств

Суд Сообщества ЭКОВАС был задуман как межгосударственный суд с полномочиями толковать и применять положения Договора Сообщества ЭКОВАС и прилагаемых Протоколов и Конвенций [Нагиева 2016].

В 2005 г. мандат Суда был расширен и теперь включает рассмотрение дел о нарушениях прав человека.

В преамбуле пересмотренного Договора ЭКОВАС содержится конкретная ссылка на права человека и признается «поощрение и защита прав человека и народов в соответствии с Африканской хартией прав человека и народов» (Африканская хартия). Подразумевается, что государства-члены ЭКОВАС, подписавшие вышеупомянутые договоры о правах человека и Договор ЭКОВАС, обязаны обеспечить соблюдение положений об эффективных средствах правовой защиты.

В отличие от других существующих региональных и глобальных режимов прав человека, нормы, расширяющие доступ к суду ЭКОВАС для физических лиц, которые прямо не были обусловлены предварительным исчерпанием внутренних средств правовой защиты; на самом деле единственные требования приемлемости, которые упомянуты, – то, что жалобы не должны быть анонимными и не должны быть рассмотрены другим международным судом. Государства-ответчики неоднократно возражали против жалоб на том основании, что внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, и предложили суду импортировать эту доктрину в свою судебную практику, подразумевая, что правило исчерпания является правилом, в целом применимым к судам по правам человека. Это обычное договорное требование, норма обычного международного права и прецедентное право международных судов. В этом контексте следует отметить, что, когда реформа юрисдикционного режима суда ЭКОВАС впервые была официально предусмотрена в Протоколе о демократии и благом управлении 2001 г., план заключался в том, чтобы «предоставить суду полномочия рассматривать, в частности, дела, связанные с нарушениями прав человека, после того, как все попытки решить вопрос на национальном уровне потерпели неудачу» [Andreas von Staden 2016].

Суд ЭКОВАС, однако, отказался рассматривать правило исчерпания как подразумеваемое требование приемлемости в соответствующих правовых текстах, вместо этого предпочитая закрепить свой статус, фактически, как суд по правам человека первой инстанции. По мнению суда, отсутствие явного требования в протоколе 2005 г. является определяющим и превосходит любые противоречивые предыдущие положения. Однако суду ЭКОВАС не было бы ни невозможно, ни немыслимо принять аргумент о том, что требование об исчерпании составляет обычное правило, которое применяется, несмотря на отсутствие явных оговорок. Расширяя юрисдикцию Суда ЭКОВАС для «рассмотрения дел о нарушениях прав человека, Дополнительный протокол предоставил суду юрисдикцию для рассмотрения дел о нарушениях, которые имеют место в любом государстве-члене». Кроме того, при осуществле-

нии юрисдикции по рассмотрению дел лиц, подавших ходатайство о правовой помощи в связи с нарушением их прав человека, нет необходимости исчерпывать внутренние средства правовой защиты, если дело не передается анонимно и не рассматривается в другом международном суде.

Суд, исходя из вышеизложенного, недвусмысленно заявил, что правило об исчерпании внутренних средств правовой защиты не применяется в суде; эта позиция, которая делает Суд ЭКОВАС уникальным, также вызвала резкую критику.

Те, кто оправдывает принятие правила об исчерпании внутренних средств правовой защиты, утверждают, что правило о внутренних средствах правовой защиты гарантирует всем сторонам возможность подать апелляцию на ошибочное решение в суде первой инстанции; другие утверждают, что подача жалобы на правительство за нарушение прав человека в национальные суды дает правительству возможность ответить без необходимой драматичности судебного процесса на международной арене. Перспектива последующего пересмотра Судом Сообщества может предоставить истцам возможность получить более щедрые компенсации на национальном уровне и может побудить национальные суды более внимательно следить за международными стандартами [Andreas von Staden 2016].

В преамбуле пересмотренного Договора ЭКОВАС содержится конкретная ссылка на права человека и признается «поощрение и защита прав человека и народов в соответствии с Африканской хартией прав человека и народов» (Африканская хартия). Подразумевается, что государства-члены ЭКОВАС, подписавшие вышеупомянутые договоры о правах человека и Договор ЭКОВАС, обязаны обеспечить соблюдение положений об эффективных средствах правовой защиты.

Внутренние средства правовой защиты – это любые национальные внутренние судебные или правовые механизмы, обеспечивающие разрешение споров или защиту прав; что еще более важно, внутренние средства правовой защиты относятся к средствам правовой защиты, испрашиваемым в судебных судах; внутренние средства правовой защиты считаются исчерпанными, если обжалования были поданы в национальные суды. Несудебные средства правовой защиты не считаются исчерпанием внутренних средств правовой защиты.

Так, Африканская комиссия установила в деле Куджо против Ганы, что разбирательство в национальной комиссии по правам человека не удовлетворяет требованию и должно сопровождаться действием суда. В том случае, когда Заявителю было предоставле-

но решение в его пользу Комиссией по правам человека Ганы, Африканская комиссия пришла к выводу, что «внутреннее средство правовой защиты, о котором говорится в статье 56 (5), включает в себя средство правовой защиты в судах судебного характера, которой Комиссия по правам явно не является, таким образом, объявляя сообщение неприемлемым.

Для того чтобы индивидуальная жалоба была приемлемой в любом правозащитном органе, заявитель должен исчерпать все местные средства правовой защиты.

Причина этого правила заключается в том, что государствам должна быть предоставлена возможность исправлять любые нарушения, которые они могли совершить, прежде чем они будут привлечены к ответственности на международном уровне. Международное право в области прав человека должно действовать как крайняя мера только в том случае, если внутренние механизмы не смогли защитить права, которые предположительно были нарушены. Это соответствует принципу субсидиарности.

Как отмечалось ранее, Дополнительный протокол 2005 г. предоставил суду полномочия рассматривать индивидуальные жалобы на государства-члены без исчерпания внутренних средств правовой защиты.

С тех пор, как был принят дополнительный протокол, суд признал множество исков против государств-членов как от частных лиц, так и от негосударственных субъектов; в них суд ЭКОВАС отклонился от «нормы», за что подвергся резкой критике. В деле «Эссьен против Гамбии и других» вопрос о том, является ли предварительное исчерпание внутренних средств правовой защиты предварительным условием для передачи дел о нарушениях прав человека в Суд ЭКОВАС, стал предметом рассмотрения после предварительного возражения, выдвинутого Гамбией против претензии Заявителя.

В отношении Гамбии утверждалось, что Суд ЭКОВАС был связан правилом исчерпания внутренних средств правовой защиты, которое было неотъемлемой частью Африканской хартии, содержащейся в ее статье 56 (5); суд ЭКОВАС, отклонив возражение, впервые указал, что статья 4 (g) пересмотренного Договора ЭКОВАС допускает применение Африканской хартии.

Однако Суд постановил, что ни статья 4 (g), ни Дополнительный протокол 2005 г. не требовали от него применения процедурных правил Хартии для подачи сообщений. Вновь в деле Карау против Нигера Суд ЭКОВАС подтвердил свою позицию, настаивая на том, что невключение требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты было преднамеренным выбором за-

конодателя ЭКОВАС, что можно рассматривать как коллективный отказ от требования государствами-участниками Протокола Суда.

Следует напомнить, что до Дополнительного протокола 2005 г., который обязывает заслушивать жалобы непосредственно от частных лиц, Суд отказался от юрисдикции в отношении аналогичных жалоб на том основании, что суд не компетентен рассматривать дела, возбужденные негосударственными субъектами. Оправдана ли критика? Я так не думаю. Следует ли Суду ЭКОВАС отступить? Опять же, я так не думаю. Продолжим, чтобы показать, что нет ничего святого в правиле исчерпания внутренних средств правовой защиты. Это станет очевидным, когда различные исключения из правила будут изучены и применены в контексте субрегиона Западной Африки и особых обстоятельств, преобладающих в отношении состояния прав человека в большинстве государств.

Кроме того, поскольку дополнительный протокол является обязательным для всех государств-членов ЭКОВАС и все государства (в том числе те, которые безуспешно оспаривали прием индивидуальных жалоб без исчерпания внутренних средств правовой защиты) продолжали защищать себя перед Судом ЭКОВАС, все это требует продолжить усилия по укреплению своего мандата, работая над решением предстоящих задач.

Другими словами, чтобы найти поддержку практики Суда ЭКОВАС, необходимо показать, что различные исключения из правила об исчерпании внутренних средств правовой защиты, провозглашенные в различных международных судах и трибуналах, в совокупности подтверждают, что эта норма не «чугунна».

Считаю необходимым рассмотреть исключения, которые существуют в отношении требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты.

1. Исчерпание внутренних средств правовой защиты, которое вытекает из межгосударственной практики международного права, касающейся дипломатической защиты, с годами претерпело изменения; это не является священным для закона о правах человека; правило допускает несколько исключений, которые без особых усилий будет легко найти в субрегионе Западной Африки [Andreas von Staden 2016].

2. Применение правила приведет к отказу в правосудии и создаст ситуации, аналогичные ситуации *Modise v Botswana*, которая длилась почти десять лет. Конечно, утверждение, что правосудие отложено – это справедливо отрицается, аксиоматично.

3. Существующая правовая среда в государствах-членах ЭКОВАС демонстрирует слабую парадигму отправления правосудия, чреватую всевозможными проблемами; исчерпание местных средств

правовой защиты не вызовет ничего, кроме разочарования и потери надежды у граждан.

4. Нет абсолютно ничего плохого в том, чтобы прокладывать новый курс, в конце концов, общество динамично, как и закон. Кто знает, через несколько лет некоторые другие суды могут отменить требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты. Было время, когда индивидуальные жалобы даже не признавались.

Заключение

Есть ли необходимость в создании механизма фильтрации, подобного Африканской комиссии? Этот механизм полезен только в том случае, если есть необходимость сначала убедиться в соблюдении критериев приемлемости, особенно в отношении исчерпания внутренних средств правовой защиты. Поскольку для Суда ЭКО-ВАС такого требования нет, предложение механизма фильтрации, при должном уважении, является ненужным.

Тем не менее самая большая проблема, с которой столкнется Суд ЭКОВАС, – это возможный поток дел от огромного числа граждан сообщества. Они ежедневно обращаются в суд за компенсацией. Это следует рассматривать как положительный момент; поэтому суд должен подготовиться к подъему, который на самом деле является вотумом доверия, путем создания отдельного отдела для рассмотрения дел о правах человека, состоящего из юристов, хорошо подготовленных и хорошо оснащенных для отправления правосудия.

Кроме того, Суду следует рассмотреть возможность создания Апелляционной палаты, откуда можно подавать апелляции на решения Судебной палаты.

Литература

- Герасименко 2017 – *Герасименко Т.Ю.* Исчерпание национальных средств правовой защиты как условие подачи жалобы в Европейский Суд по правам человека // *Правоприменение.* 2017. № 1 (3). С. 168–173. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2017.1\(3\).168-173](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2017.1(3).168-173)
- Нагиева 2016 – *Нагиева А.А.* Дипломатическая защита: к толкованию международно-правовой клаузулы об исчерпании местных средств защиты // *Московский журнал международного права.* 2016. № (3). С. 77–85. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2016-3-77-85>

Andreas von Staden 2016 – *Andreas von Staden*. Subsidiarity, exhaustion of domestic remedies, and the margin of appreciation in the human rights jurisprudence of African subregional courts // *The International Journal of Human Rights*. 2016. Том 20. № 8. P. 1113–1131. DOI: 10.1080/13642987.2016.1242315

References

- Andreas von Staden (2016), “Subsidiarity, exhaustion of domestic remedies, and the margin of appreciation in the human rights jurisprudence of African subregional courts”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 20, no. 8, pp. 1113–1131. DOI: 10.1080/13642987.2016.1242315
- Gerasimenko, T. (2017), “Exhaustion of domestic remedies of legal protection as a condition of lodging a complaint before the European Court of Human Rights”, *Law Enforcement Review*, no. 1 (3), pp. 168–173. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2017.1\(3\).168-173](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2017.1(3).168-173)
- Nagieva, A.A. (2016), “Diplomatic Protection. The Interpretation of International Legal Clauses of the Exhaustion of Local Remedies”, *Moscow Journal of International Law*, no. (3), pp. 77–85. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2016-3-77-85>

Информация об авторе

Анна Ю. Владыкина, кандидат юридических наук, Казанский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Казань, Россия; 420088, Россия, Республика Татарстан, Казань, ул. 2-я Азинская, д. 7А; vladykina.au@gmail.com

Information about the author

Anna Yu. Vladykina, Cand. of Sci. (Law), Kazan Branch of the Russian State University of Justice, Kazan, Russia; bld. 7a, 2nd Azinskaya Street, Kazan, Russia, 420088; vladykina.au@gmail.com