



«ВЕДЕНИЕ ДЕЛ ПО СТАТЬЕ 18»

Написано и подготовлено Европейским
центром защиты прав человека (EHRAC),
Миддлсекский университет, апрель 2021г.



Middlesex
University
London

Содержание

Вступление	3
Что охватывает статья 18?	3
Когда вам следует заявлять статью 18?	4
В каких делах применялась статья 18?	4
Как вы можете доказать, что власти руководствовались «скрытой целью»?	4
Что означает установление нарушения по статье 18?	6
Другие полезные ресурсы	8

Вступление

Статья 18 – одно из положений Европейской конвенции по правам человека, которое, фактически, бездействовало в течение нескольких десятилетий, и лишь недавно стал наблюдаться расцвет его применения. Это положение, по сути, не позволяет государственным органам ограничивать права, закрепленные в Конвенции, в скрытых целях. В частности, оно применялось в делах, связанных с политическим преследованием, иными словами, тогда, когда государственные органы необоснованно преследовали отдельных лиц. По сути, цель и задача статьи 18 – запрет на злоупотребление властью.

[ЕHRAC](#) успешно использовал статью 18 в делах, поданных от лица правозащитников Азербайджана ([Расул Джафаров против Азербайджана](#), [Алиев против Азербайджана](#) и [Лейла Юнусова и Ариф Юнусов](#)) и бывшего премьер-министра Грузии ([Мерабишвили против Грузии](#)), а также в других ситуациях.

Но что охватывает статья 18, когда и как ее заявлять, как сделать это успешно и каково ее влияние? Данное руководство ставит своей целью предоставить ответы на эти вопросы. Оно не претендует на всеобъемлющий анализ прецедентного права, который можно найти на других ресурсах (см. [Полезные ресурсы](#) ниже). Вместо этого руководство ставит своей целью помочь юристам и НКО, ведущим дела в Европейском суде по правам человека (или в национальных судах), осмыслить данное положение и принять на вооружение соответствующие стратегии его применения.

Что охватывает статья 18?

Текст статьи 18 гласит:

Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

Она позволяет Суду изучить причины, стоящие за отдельной ограничительной мерой, и если эта мера, на которую была подана жалоба, была на практике применена для иных целей, отличных от заявленных, то может иметь место нарушение Конвенции. Таким образом, она связана с лежащей в основе Конвенции концепцией законности и, в частности, с предотвращением использования произвольных мер.

Итак, какие «ограничения» она охватывает? Как говорится в тексте статьи, она распространяется на любые ограничения, которые допускаются Конвенцией. До настоящего времени в большинстве случаев она поднималась заявителями, жалующимися на ограничения их свободы, и поэтому она применялась в сочетании со статьей 5 (право на свободу и личную неприкосновенность). Однако она также применялась в отношении [обыска и выемки, проведенных в доме и офисе адвоката](#), (статья 8 – право на уважение частной жизни и жилища) и [повторного ареста политика на общественных демонстрациях](#) (статья 11 – право на свободу собраний).

До сих пор статья 18 не применялась в сочетании со статьей 6 (право на справедливое разбирательство) на том основании, что статья 6 не включает в себя какие-либо ограничения, за которые могла бы «ухватиться» статья 18 (хотя эта позиция была поставлена под [сомнение](#) и продолжает [оспариваться](#)).

В любом случае важно помнить о происхождении данного положения, которое было введено с целью борьбы с деспотизмом, что подтверждается [Материалами подготовительных работ](#) к Конвенции:

«мы должны бояться сегодня не того, что тоталитаризм захватит власть силой, а того, что тоталитаризм попытается закрепиться у власти путем псевдозаконности. Опыт показывает, что достаточно создать атмосферу запугивания и террора лишь в рамках одной избирательной кампании страны для того, чтобы все акты исполнительной власти, устанавливающие тоталитарный режим, приобрели характер и видимость законности».

Когда вам следует заявлять статью 18?

Существует несколько формальностей. Статья 18 не может быть заявлена самостоятельно – она должна применяться в сочетании с другим правом, предусмотренным Конвенцией (по аналогии со статьей 14). Например, заявители, утверждающие, что они были привлечены к ответственности и задержаны из недобросовестных побуждений, могут заявить, что статья 18 была нарушена в сочетании со статьей 5.

Однако нарушение статьи 18 (в сочетании с другим правом, закрепленным в Конвенции) может иметь место и в том случае, если отсутствует нарушение другого права, рассматриваемого отдельно.

Суд применяет свой обычный стандарт доказывания при оценке жалоб по статье 18 (на сегодняшний день более строгих стандартов не требуется, как это предполагалось в ранней прецедентной практике).

Помимо этих формальностей, вероятно, возникнут более масштабные стратегические вопросы, которым нужно уделить внимание при принятии решения о том, следует ли заявлять статью 18 и каким образом это сделать. Учитывая важность вывода о нарушении статьи 18 (о том, что власти действовали недобросовестно), Суд, как правило, подходит к таким выводам с осторожностью. Эти вопросы обсуждаются в последующих разделах.

В каких делах применялась статья 18?

Оппозиционные политики Украины, Азербайджана, Грузии, Турции и России успешно заявляли статью 18, включая бывшего премьер-министра Украины [Юлию Тимошенко](#) и бывшего министра внутренних дел Украины [Юрия Луценко](#). Это относится и к оппозиционному азербайджанскому политику [Ильгару Мамедову](#), и бывшему грузинскому премьер-министру [Иване Мерабишвили](#), а также к турецкому политику [Селахаттину Демирташу](#), и российскому политическому активисту [Алексею Навальному](#) (см. также [здесь](#)).

Другая череда дел касается правозащитников, журналистов и юристов в Азербайджане, которые стали объектами уголовного преследования, включая [Расула Джафарова](#), [Интигама Алиева](#), [Анара Мамедли](#), [Хадиджу Исмаилову](#), [Лейлу Юнусову](#) и [Арифа Юнусова](#), а также членов правления [гражданского движения NIDA](#). Турецкий правозащитник [Осман Кавала](#) также успешно заявлял статью 18.

Как вы можете доказать, что власти руководствовались «скрытой целью»?

Самая большая сложность – как установить, что власти действовали недобросовестно, какие доказательства необходимы? На этот вопрос ответить нелегко, однако можно получить некоторую ясность, ознакомившись с делами, где статья 18 применялась как успешно, так и нет. В первую очередь вы захотите рассмотреть вопрос о том, есть ли какие-либо конкретные доказательства относительно конкретного заявителя, указывающие на то, что власти предприняли шаги против него со скрытой целью. Конкретные доказательства недобросовестности в отношении того или иного лица, найти трудно. В этом случае вы захотите рассмотреть соответствующие заявления, сделанные властями, а также предшествующее поведение властей и более широкий контекст. Например, в делах правозащитников Азербайджана (обсуждаемых ниже) Суд тщательно изучил преобладающий внутри страны контекст репрессий в отношении правозащитников.

В некоторых резонансных делах, когда можно было ожидать, что обвинения в недобросовестности могли достичь цели, статья 18 заявлялась, но безуспешно. Например, жалобы [Михаила Ходорковского](#), бывшего члена правления, основного акционера нефтяной компании «ЮКОС», на то, что его арест, задержание и судебное преследование были политически мотивированными, были Судом отклонены. Суд признал, что «определенные подозрения» были представлены в его деле, однако в деле было недостаточно доказательств, чтобы установить, как утверждал г-н Ходорковский, что весь правовой механизм был изначально использован ненадлежащим образом. Также unsuccessfully статья 18 была заявлена и заявителем, нефтяной компанией, в деле «[ОАО Нефтяная компания «ЮКОС» против России](#)», которое касалось возбуждения уголовного дела и исполнительного производства по взысканию налогов, приведших к наложению огромных штрафов,

несостоятельности и ликвидации компании. Суд не нашел никаких доказательств каких-либо политических мотивов, стоящих за этими разбирательствами. На статью 18 также тщетно опирался и [Зураб Чанкотадзе](#), который в качестве главы Департамента гражданской авиации Грузии был привлечен к ответственности за злоупотребление служебными полномочиями. Ему удалось установить, что его судебное разбирательство было несправедливым в нарушение статьи 6, поскольку Суд не смог понять, каким образом оспариваемые действия (связанные с контрактами, заключенными с компаниями гражданской авиации) вообще были признаны уголовно наказуемыми. В поддержку своей жалобы по статье 18 (в совокупности со статьей 5) г-н Чанкотадзе привел заявления Михаила Саакашвили, сделанные им во время президентской кампании, в которых он угрожал посадить в тюрьму г-на Чанкотадзе. Тем не менее это было признано недостаточным для установления того, что у властей был скрытый мотив при его задержании и судебном преследовании.

Заявителям очень редко удается привести документальные доказательства, устанавливающие скрытые цели властей, но именно это удалось бизнес-магнату [Владимиру Гусинскому](#). Он утверждал, что, задержав его, власти фактически намеревались заставить его продать свой медиа бизнес «Газпром» на невыгодных для него условиях. Суд установил недобросовестность на том основании, что «Газпром» просил его подписать соглашение, когда он находился в тюрьме, и что министр затем заверил это соглашение своей подписью, а позже следователь выполнил это соглашение, сняв обвинения. Суд пришел к выводу, что «предназначение таких публично-правовых вопросов как уголовное производство и заключение под стражу не состоит в том, чтобы использовать их в качестве стратегии в коммерческих сделках».

В большинстве дел, где статья 18 была заявлена успешно, Суд делает свои выводы о недобросовестности исходя из более широкого контекста, в котором были возбуждены уголовные дела, и иногда и из доводов, представленных органами прокуратуры. В деле [Юрия Луценко](#) Суд отметил, что органы прокуратуры заявляли, что общение заявителя со СМИ было одним из оснований его ареста. Прокуратура обвинила его в искажении общественного мнения о совершенных им преступлениях, дискредитации органов прокуратуры и попытке повлиять на исход предстоящего судебного процесса. Для Суда это наглядно продемонстрировало желание прокуратуры наказать г-на Луценко за публичное несогласие с обвинениями, выдвинутыми против него, и за утверждения своей невиновности, таким образом, ограничение его свободы было произведено не только с целью, чтобы он предстал перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении преступления, но также и с другими целями, которые нарушили статью 18 в сочетании со статьей 5. Аналогичным образом Суд счел, что фактическая цель задержания [Юлии Тимошенко](#) состояла в том, чтобы наказать ее за предполагаемые нарушения хода судебного заседания и за проявленное неуважение к суду. В деле турецкого правозащитника [Османа Кавала](#) Суд счел, что его преследование и задержание основывались не на фактах, которые можно было бы обоснованно рассматривать как поведение, криминализованное в соответствии с внутренним законодательством, но в значительной степени связаны с осуществлением им прав, закрепленных в Конвенции. Принимая во внимание, в частности, необъяснимый промежуток времени (несколько лет) между рассматриваемыми событиями и задержанием г-на Кавала и тот факт, что обвинения были предъявлены ему вскоре после двух выступлений президента Турции, направленных против г-на Кавала лично, Суд пришел к выводу, что предпринятые против него действия имели скрытую цель заставить его замолчать как правозащитника.

В других случаях позиция Суда еще более резкая. Дело [Ильгара Мамедова](#) касалось задержания и уголовного преследования политика и блоггера, обвиняемого в подстрекательстве к беспорядкам. Суд счел, что не существовало никаких разумных подозрений в оправдание его ареста и, соответственно, власти не смогли продемонстрировать, что они действовали добросовестно. Действительно, Суд отметил, что его арест был связан с публикацией им нескольких блогов о причинах беспорядков.

Множественность целей

Довольно трудно оценить дела, в которых Суд находит сочетание ограничений прав лица, предусмотренных Конвенцией, которые являются как действительными, так и недействительными (множественность целей). В таких ситуациях Суд будет оценивать, какова была преобладающая цель. Для этого Суд будет учитывать характер и степень предосудительности предполагаемой скрытой цели.

Такова была позиция по делу [Мерабишвили](#), касающемуся судебного преследования за злоупотребление служебным положением (и другие преступления) и содержания под стражей видного оппозиционного

политика Грузии. Суд установил, что первоначально он был задержан с законной целью, чтобы он предстал перед компетентным законным органом по обоснованному подозрению в совершении преступлений, по которым ему были предъявлены обвинения. Вместе с тем Суд счел достоверными и убедительными его слова о том, что одной ночью он был вывезен из камеры на встречу с главным прокурором и начальником тюрьмы, которые попытались убедить его предоставить доказательства о расследовании смерти бывшего премьер-министра и о деле, связанном с бывшим президентом. В результате Суд пришел к выводу, что доминирующая цель ограничения свободы заявителя претерпела изменения (целью стало получение информации о других делах). Таким образом, было допущено нарушение статьи 18 в сочетании со статьей 5. Аналогичный вывод был сделан и по делу [Селахаттина Демирташа](#). В этом деле Суд признал, что заявитель, политик, был задержан как в связи с обоснованным подозрением в совершении преступления (статья 5(1)(с)), так и по политическим мотивам. Однако Суд установил, что доминирующей целью являлось подавление плюрализма и ограничение свободы политических дебатов.

Эти дела свидетельствуют, что в некоторых ситуациях важно и полезно заявлять статью 18, тогда как в других, возможно, лучше этого не делать из-за риска проигрыша. В тех случаях, когда существует неопределенность, будет ли жалоба по статье 18 успешной, ваша стратегия может зависеть от того, что представляет важность для заявителя: установить, что власти действовали недобросовестно, или, наоборот, не проиграть по этому пункту. Что касается прецедентного права, то в деле [Мерабишвили](#) Суд разъяснил, что он будет рассматривать статью 18 только в том случае, если она является «фундаментальным аспектом» дела.

Рассмотрим, например, жесткий и необоснованный полицейский обыск и выемку, проведенные в офисе правозащитника. Вероятнее всего, вы захотите утверждать, что такая мера была непропорциональным нарушением статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции), однако сможете ли вы успешно заявить статью 18, будет зависеть от того, сможете ли вы установить, что власти действовали недобросовестно и что это был фундаментальный аспект этого дела.

[Алексей Навальный](#) жаловался на то, что его арестовывали семь раз на публичных демонстрациях и что была нарушена статья 18 (в отношении двух из этих эпизодов), поскольку он стал мишенью из-за своей политической активности. Большая Палата Суда постановила, что его жалоба по статье 18 действительно представляет собой фундаментальный аспект дела (в отличие от предыдущего решения Палаты). Она также постановила, что суть этой жалобы не была рассмотрена при оценке жалоб, поданных им в соответствии со статьями 5 и 11 Конвенции.

Что означает установление нарушения по статье 18?

Решения по статье 18 имеют важное значение, поскольку устанавливается, что государство-член Совета Европы намеренно действовало недобросовестно. В ряде этих дел Суд приходил к выводу, что государственные органы преследовали лиц, которые выступали против действующего правительства или иным образом критиковали его. Еще более резкими являются решения Суда, которые прямо указывают, что власти принимали меры с целью заставить замолчать или наказать политиков ([Ильгар Мамедов](#)), журналистов ([Хадиджа Исмаилова](#)) и правозащитников ([Интигам Алиев](#), [Анар Мамедли](#), [Осман Кавала](#) и [Лейла Юнусова](#) и [Ариф Юнусов](#)).

Эти дела также рассматриваются как непосредственный вызов фундаментальным демократическим принципам. В деле турецкого оппозиционного политика [Селахаттина Демирташа](#) было установлено, что уголовное преследование, возбужденное против него во время избирательных кампаний, нарушило статью 18, так как оно было направлено на «подавление плюрализма и ограничение свободы политических дебатов, что лежит в основе демократического общества».

Точно также в деле [Алексея Навального](#) Большая Палата сигнализировала о более широкой угрозе демократии:

«... ограничение, о котором идет речь, затронуло бы не только заявителя или его соратников по оппозиции и сторонников, но и саму суть демократии как средства организации общества...»

Какое влияние оказывает решение по статье 18 на самих заявителей и на их судимости в частности? Ответ на этот вопрос Суд дал непосредственно в деле Ильгара Мамедова, [подтвердив](#), что выводы Суда о нарушении статьи 18 в сочетании со статьей 5 в первом решении по делу Мамедова лишают правовой основы любые действия, проистекающие из предъявленных ему обвинений.

С учетом тяжести нарушений в этих делах как Суд, так и Комитет министров предприняли шаги по дальнейшему оказанию давления на соответствующие государства в целях обеспечения соблюдения Конвенции.

Шаги, предпринятые Судом

Суд имеет возможность (которую он использует нечасто) использовать статью 46 для диагностики системных проблем и также для обозначения мер, которые должны предпринять власти для исполнения решения. Суд так сделал, например, в деле [Интигама Алиева](#), постановив, что постановления по статье 18 против Азербайджана отражают:

«тревожную тенденцию произвольных арестов и задержаний критиков правительства, гражданских активистов и правозащитников путем репрессивного судебного преследования и злоупотребления уголовным правом вопреки верховенству права».

Суд также указал пальцем и на национальные суды:

«национальные суды, будучи главными гарантами верховенства права, систематически уклонялись от защиты заявителей от произвольных арестов и длительного содержания под стражей по делам, которые привели к постановлениям Суда, их роль сводилась лишь к автоматическому одобрению ходатайств прокуратуры о задержании заявителей без какого-либо реального судебного надзора».

Такие выводы привели к тому, что Суд уточнил «общие меры», которые должны быть приняты азербайджанскими властями в ответ на постановление, они должны были:

«сосредоточиться, в приоритетном порядке, на защите критиков правительства, активистов гражданского общества и правозащитников от произвольных арестов и задержаний. Предпринимаемые меры должны обеспечить ликвидацию ответных судебных преследований и злоупотребления уголовным правом против этой группы лиц и неповторение подобной практики в будущем».

Кроме того, Суд пошел дальше, изложив, что должно быть предпринято в отношении самого г-на Алиева, а именно – власти «должны [восстановить] его профессиональную деятельность», приняв меры, которые являются «осуществимыми, своевременными, адекватными и достаточными для обеспечения максимально возможного возмещения за нарушения, выявленные Судом, и они должны восстановить, насколько это возможно, положение заявителя, в котором он находился до ареста».

В деле [Алексея Навального](#) Суд применил статью 46, указывая на то, что российские власти должны предпринять законодательные и другие меры для обеспечения соблюдения права на свободу мирных собраний.

В своем решении по делу [Селахаттина Демирташа](#) Суд был еще более категоричным, требуя от турецких властей обеспечить освобождение заявителя-политика из предварительного заключения «в кратчайшие сроки», таким же образом Суд распорядился освободить и [Османа Кавалу](#).

Директивы, изданные Комитетом министров

В свете значимости этих решений Комитет министров отреагировал требованием о принятии далеко идущих мер реагирования со стороны соответствующих государств. Хотя Суд, по сути, не указал на освобождение незаконно задержанного политика [Ильгара Мамедова](#) – Комитет потребовал этого. В результате г-н Мамедов был освобожден в 2018 году (после того как Комитет министров вернул его дело в Суд, воспользовавшись процедурой о нарушениях). Суд также распорядился отменить обвинительные приговоры заявителям в делах по статье 18, и, действительно, в апреле 2020 года Верховный суд

Азербайджана [отменил обвинительные приговоры](#) в отношении Ильгара Мамедова и Расула Джафарова.

Во исполнение постановлений по двум делам [Алексея Навального](#) по статье 18 Комитет министров продолжает рассматривать вопрос о внесении изменений в законодательство России, которые бы обеспечивали уважение права на свободу собраний. Кроме того, что касается самого г-на Навального, Комитет [указал](#), что

«необходимо, чтобы заявителю в будущем не мешали осуществлять его право на свободу мирных собраний и чтобы в этом контексте он больше не подвергался незаконным арестам, несправедливым судебным разбирательствам и наказаниям за участие в таких собраниях».

В деле [Мерабешвили](#) Комитет министров продолжает оказывать давление на власти Грузии, чтобы они расследовали данный инцидент, в ходе которого он был незаконно вывезен из своей камеры, [требуя](#) «всецелого эффективного расследования с целью установления личностей и уголовной ответственности лиц, ответственных за все аспекты нарушения статьи 18».

Другие полезные ресурсы

Суд публикует собственное [Руководство по статье 18 Европейской конвенции по правам человека](#), которое доступно на нескольких языках, включая [азербайджанский](#) и [французский](#).

Ведущим авторитетом по статье 18 (на момент написания этой статьи) является постановление Большой Палаты по делу [Мерабишвили против Грузии](#).

Комиссар Совета Европы по правам человека [вмешался в качестве третьей стороны](#) в ряде дел по статье 18.

ЕНРАС направил [письменные замечания](#) по делу «Навальный и Офицеров против России» (No. 78193/17) (совместно с профессором Джеффри Каном), аргументируя применимость статьи 18 к статье 6.

Смотрите EJIL:Talk! [блогпост](#), подготовленный Джессикой Гаврон и Рамуте Ремезайте о применимости статьи 18 к статье 6.

О том, является ли статья 17 (запрещение злоупотреблений правами) положением, применение которого было бы более целесообразным, чем статья 18, читайте в отдельном мнении Судей, судья Пейчал, Дедов, Раварани, Айк и Пацолаи. по делу [Алексея Навального](#).



EHRAC European Human Rights
Advocacy Centre

Мидлсекский университет

The Burroughs Hendon

NW4 4BT

Тел.: +44 208 411 2826

www.ehrac.org.uk

ehrac@mdx.ac.uk

Европейский центр защиты прав человека (EHRAC) создан при Мидлсекском университете. Университет является благотворительной организацией, освобожденной от налогообложения согласно Закону о благотворительной деятельности 1960 года.

Cover image: “Москва. Марш в поддержку политзаключённых” by Vladimir Varfolomeev is licensed under CC BY-NC 2.0