

## ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

### БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА СЛЕД КОНФЕРЕНЦИЯТА В БРАЙТЪН И ЗАДЪЛЖЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДЪРЖАВИ

*Светла Маргаритова\**

От 18 до 20 април тази година по инициатива на британското председателство на Съвета на Европа бе организирана конференция на високо равнище в Брайтън, Великобритания, посветена на проблемите на Европейската конвенция за правата на човека и на оптимизирането на работата на Съда. В рамките на съвсем кратък период от две години – след конференциите, организирани в Интерлакен, Швейцария (на 18–19 февруари 2010 г.), и Измир, Турция (на 26–27 април 2011 г.), това е третата поред конференция, на която се обсъжда бъдещето на Съда под натиска на огромния брой жалби, постъпващи от 819-милионното население на 47-те държави – членки на Съвета на Европа.

Конференцията бе предшествана от редица подготвителни документи, за да стане възможно всяка една държава да обмисли и изрази своите предложения за евентуални промени в Конвенцията още преди провеждането ѝ. Европейският съд от своя страна представи предварително становище, прието от пленарния му състав на заседание от 20 февруари. Основните моменти от него бяха изложени в словото на председателя на Европейския съд, сър Никълъс Браца.

В своята реч пред участниците в конференцията той напомни, че не следва да се забравя целта, поради която е бил приет механизмът на Конвенцията: да контролира спазването на минималните норми, необходими за функционирането на едно демократично общество в една правова държава. **„Ние не трябва да забравяме спецификата на Конвенцията, един договор, предназначен да гарантира колективно спазването на правата на човека и на основните му свободи. Това не е нито обикновен договор, нито една декларация за намерения, това е един обвързващ инструмент за договарящите държави, прогласяващ правата и свободите, чието упражняване те трябва да гарантират“**. Сър Никълъс Браца даде ясно да се разбере, че Съдът трябва да запази своята независимост и няма намерение да се поддава на натиска на отделни държави, които се опитват в известен смисъл да му

\* Доцент по криминология в Бургаския свободен университет, д-р по право.

диктуват в каква насока да се променя неговата практика или как да изпълнява функциите си да правораздава. Той призова да се погледне истината в очите и да се признае, че основният проблем, пред който е изправен Съдът, остава значителният обем жалби, които се регистрират, и че това в голяма степен се дължи на недостатъчно широкото прилагане на Конвенцията на национално ниво. Председателят на Съда със съжаление констатира, че повече от 30 000 от висящите жалби засягат повтарящи се нарушения, което означава, че държавите не са предприели ефективни мерки, за да решат един системен проблем, а това е констатация, която не е нова. Сър Никълъс Браца подчерта, че за да оцелее системата на Конвенцията в дългосрочен порядък, е необходимо държавите да предприемат по-ефективни действия, след като бъде констатирано нарушение от страна на Съда в постановяваните от него решения. Наред с това той със задоволство отбеляза, че след предприетите реформи въз основа на влезлия в сила Протокол № 14 от лятото на миналата година броят на разгледаните жалби се е увеличил с 98 %, а броят на висящите дела значително е намалал, като наред с това намалява и броят на постъпващите жалби в сравнение с предшестващите години. **Председателят на Европейския съд по правата на човека изтъкна, че днес повече от всякога е необходимо да се приложи принципът, съгласно който държавите не трябва да могат безнаказано да пренебрегват основните права на хората, намиращи се под тяхната юрисдикция.** Не е учудващо, че понякога както те, така и общественото мнение в различните страни трудно възприемат отделни решения на Съда. Завършвайки словото си, сър Никълъс Браца подчерта, че самото естество на защитата на основните права и върховенството на закона понякога налага да бъдат гарантирани и защитени интересите на едно малцинство против мнението на обществото и това не следва да бъде забравяно от правителствата.

Участниците в конференцията констатираха, че предприетите действия, набелязани след конференциите в Интерлакен и Измир, са окуражаващи. Обезпокоителен е обаче фактът, че расте броят на жалбите, които потенциално са добре обосновани, и това е един сериозен проблем. Ето защо те достигнаха до извода, че са необходими допълнителни мерки, за да е в състояние системата на Конвенцията да остане ефикасна и да продължи да защитава правата и свободите на европейските граждани. В тази връзка участниците приеха декларация, в която набелязаха препоръки в няколко основни насоки:

**Първата от тях е свързана с мерки за по-широко прилагане на Конвенцията на национално ниво.** Конкретните препоръки в тази насока са:

– държавите да създадат независима национална институция, натоварена със защитата на правата на човека, ако все още нямат такава;

– да предприемат конкретни мерки, чрез които както политиките, така и законите да бъдат съобразени с Конвенцията, като в тази връзка да се предоставя на националните парламенти информация относно съвместимостта на проектозаконите с Конвенцията;

– да се създадат, ако е необходимо, нови вътрешноправни средства за защита – общи или специфични, във връзка с оплакванията за нарушения на правата и свободите, защитени от Конвенцията;

– да бъдат поощрявани националните юрисдикции и инстанции да се съобразяват с принципите на Конвенцията и практиката на Съда в прилаганите от тях процедури и при постановяването на решения, като в частност страните в процеса да обръщат внимание на тези институции върху всички относими текстове на Конвенцията и на практиката на Съда, без да им се създават излишни пречки;

– да се осигури на държавните служители необходимата информация относно задълженията, произтичащи от Конвенцията, и особено на тези, работещи в системата на правосъдието и отговарящи за прилагането на закона и на мерките за неотклонение, да се предостави подходящо обучение, за да изпълняват задълженията си в съответствие с изискванията на Конвенцията;

– да се гарантира подходящо обучение по приложението на Конвенцията на теоретично и практическо ниво, както и в професионалното развитие на съдиите, адвокатите и прокурорите;

– да се предоставя необходимата информация на потенциалните жалбоподатели относно приложното поле на Конвенцията и ограниченията относно защитата на правата, както и за компетентността на Съда и изискванията за допустимост.

Пренесена на българска почва, тази група мерки следва да бъде съпроводена с практически действия от страна и на трите власти в България, което предполага, че е необходимо техните представители да бъдат запознати с тях и да бъдат набелязани конкретни задачи за реализацията им. Политическото говорене и публичните изявления вече не са достатъчни, за да удовлетворят международните институции в готовността на страната ни да се справи с повтарящите се нарушения на Конвенцията вече почти 20 години. Наложителна е промяна и в нагласата на българските съдии и прокурори в своята практика да вземат предвид констатираните вече нарушения (при това не само по български дела, но и по дела срещу други държави), а не да излагат аргументи в стил *не е налице res judicata*, респ. *non bis in idem*, *тъй като страните са други* или *нека Европейският съд да се произнесе и намери нарушение, тъй тогава ще отменим нашето*. В противен случай България трайно ще продължи да бъде в десетката на държавите, създаващи най-много работа на Европейския съд по правата на човека<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Според официалната информация на Съда към 31.12.2011 г. жалбите, депозираны срещу страната ни, съставляват 2,7 % от всички регистрирани жалби в Европейския съд. По този показател България заема девето място от общо 47-те държави – членки на Съвета на Европа. „Отличници“ са пет страни, чийто относителен дял в общия брой жалби съставлява 61,1 % – Русия, Турция, Италия, Румъния и Украйна. За първите три и половина месеца от началото на 2012 г. регистрираните български жалби са 375 (при средно около 1200 за година).

**Втората насока е свързана с различни препоръки, чрез които да се подобри взаимодействието между Европейския съд и националните власти.** Сред тях заслужава внимание възможността да се поиска консултативното становище на Съда да интерпретира Конвенцията при наличието на висяща процедура пред национална инстанция. С други думи, предлага се механизъм, наподобяващ процедурата на преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. На Съвета на министрите е възложено до края на 2013 г. да подготви текст на допълнителен протокол в този смисъл, който обаче следва да бъде приет с единодушие от всички държави – членки на Съвета на Европа.

**Третата насока на препоръките е концентрирана върху правото на индивидуална жалба.** В декларацията се подчертава, че критериите за допустимост трябва да предоставят на Съда практически средства, чрез които той да може да насочи вниманието си върху тези жалби, които са с най-голяма значимост. С приемането на Протокол № 14 и въвеждането на възможността съдия еднолично да се произнася по явно недопустимите жалби, по данни на самия съд 68,1 % от тях са разгледани от комитет или едноличен съдия<sup>1</sup>.

Най-съществената препоръка е свързана с възприетото предложение за промяна на срока за депозиране на жалба. На Съвета на министрите е възложено до края на 2013 г. да подготви изменение на чл. 35, т. 1, така че максималният срок за сезиране на Съда да бъде редуциран от 6 на 4 месеца от постановяване на последния вътрешносъдебен акт<sup>2</sup>.

Предвижда се и още една промяна, свързана все с условията за допустимост – в нововъведения критерий за допустимост в чл. 35, т. 3, б. „в“. В сегашната редакция на текста е регламентирано, че жалбата се счита за недопустима, ако „жалбоподателят не е претърпял значителна вреда, освен когато спазването на правата на човека, както те са определени в конвенцията и протоколите към нея, изисква

---

<sup>1</sup> През 2011 г. общо 50 677 жалби са били обявени за недопустими или делата са били прекратени от едноличен съдия, комитет или отделение, 46 930 са постановените решения по допустимост, а броят на приключилите дела поради постигането на приятелско споразумение или депозирането на едностранна декларация от страна на държавата ответник е нараснал с 25 % спрямо 2011 г. За България данните за същия период показват, че от общо 1206 новорегистрирани жалби 543 са обявени за недопустими, 141 са изпратени за становище на страните и по 73 дела са постановени решения по съществуващото на спора.

<sup>2</sup> Бих искала специално да отбележа, че според трайно установената практика на Съда под „окончателно решение на национална инстанция“ се разбира последното решение в една редовна съдебна процедура. Тук не се включват извънредните способности „отмяна“ и „възобновяване“. Това пояснение се налага поради моята констатация, че за съжаление не са малко колегите, които тълкуват нормата разширително и приемат, че едва след като се изчерпят и извънредните способности, започва да се отчита срокът от 6 месеца, което е фатално и при явни и сериозни нарушения на права по Конвенцията.

*разглеждане на жалбата по същество, като разглеждането на дадено дело не може да бъде отказано на такова основание, в случай че то не е било надлежно разгледано от национален съд*". Съгласно действащата разпоредба незначителността на интереса би могла да е основание за недопустимост само в случай че във вътрешното право е предвидена възможност за обжалването на подобна мярка, свързана с причиняването на вреда. Когато бъде изменен текстът на чл. 35, т. 3, б. „в“, ще стане възможно правилото да се прилага независимо от това дали във вътрешното законодателство е предвиден, или не съдебен контрол, тъй като изразът *„като разглеждането на дадено дело не може да бъде отказано на такова основание, в случай че то не е било надлежно разгледано от национален съд“* ще отпадне.

Наред с това Съдът е призован да подготви промяна в своя правилник, съгласно която да има правото да постановява самостоятелно решение по допустимост по искане на едно правителство, когато съществува особен интерес Съдът да се произнесе по повод ефективността на съществуващо вътрешноправно средство за защита в тази област при разглеждане на конкретното дело.

В декларацията е отправена препоръка към Съда да продължи да развива своята практика по обявяването за недопустими на жалби, които са депозираны, без да са изчерпани наличните вътрешноправни средства за защита. В това понятие обаче се включва много по-широко съдържание. От Съда се очаква да подложи на преценка дали по конкретното дело са изложени аргументи пред самите национални инстанции относно наличието на нарушение на текст от Конвенцията или на еквивалентна норма от вътрешното право, така че на съответния съд или институция да се даде възможността да приложат Конвенцията в светлината на юриспруденцията на Съда.

**Четвъртата насока на препоръките е свързана с разглеждането на самите жалби**, като специално е подчертано, че с оглед особената значимост на правото на индивидуална жалба Съдът трябва да е в състояние да решава недопустимите жалби колкото е възможно по-ефективно и с минимален разход на ресурси<sup>1</sup>. Наред с това и отчитайки предложенията на самия Съд, конференцията приема, че ще се наложи в бъдеще да се определят допълнителни съдии, чийто мандат би бил различен от този на сега действащите. До края на 2013 г. Съветът на министрите е поканен да вземе решение дали да предприеме изменения на Конвенцията в тази насока. Всъщност тази мяр-

<sup>1</sup> Във връзка с това се отчита особената ефикасност след въведения механизъм за филтриране на жалбите, постъпващи от петте държави – най-големи „доставчици“ на жалби – Русия, Турция, Румъния, Украйна и Полша. От началото на действие на новата секция, която започва своята работа от 2011 г., половината от новопостъпилите жалби – 11 369 от общо 21 859, са били обявени за недопустими. Практиката е жалбите да се разглеждат още към момента на постъпването им и това засега е възможно по отношение на всички жалби от Полша и Украйна, за 90 % от жалбите от Румъния и за 75 % от жалбите от Русия и Турция. Подобна практика постепенно се въвежда по отношение на всички останали държави, но в рамките на сега действащите пет секции.

ка вече намира приложение по отношение на отделни държави, които създават най-големи проблеми на Съда поради огромното количество жалби<sup>1</sup>. Вероятно в рамките на пилотен проект се проверява ефективността на мярката, преди да се пристъпи към подобен ход. Препоръчано е на Съда да се консултира с държавите-членки, с представителите на гражданското общество и националните институции, натоварени със защитата на правата на човека, по следните въпроси: след пилотния проект за електронно депозиране на жалби да се предложат ли и други способи за облекчаване на подаването на жалби, като се запази и сегашният вариант за тези жалбоподатели, които нямат подобна възможност; дали да бъдат усъвършенствани формулярите за депозиране на жалби, за да се облекчат по-доброто им попълване и обработка; исканията за справедливо обезщетение, както и становищата да бъдат ли депозирани на по-ранен етап на процедурата; решенията по допустимост и основателност да бъдат ли на разположение на страните по делото преди официалното им публикуване.

Следващите две насоки са свързани с препоръки относно съдиите и практиката на Съда, както и с изпълнението на решенията.

В заключителната част на декларацията е отделено място на бъдещето на системата на Конвенцията и на Съда. Специално е подчертано, че и в по-далечна перспектива трябва да се гарантира устойчивостта и ключовата роля на Съда в системата за защита на правата на човека, както и че правото на индивидуална жалба остава крайтъгълният камък на тази система. Комитетът на министрите е поканен до края на настоящата година да дефинира какви мерки възнамерява да предприеме, за да изпълни мисията си, възложена му от тази декларация, както и от декларациите от Интерлакен и Измир.

Конференцията в Брайтън за пореден път призна, че ефективното функциониране на Конвенцията е възможно само при условие, че държавите-членки споделят отговорността – иначе Съдът не би могъл да се справи своевременно със случаите, които са отнесени към него. Същевременно приетите от нея препоръки и насоки за бъдещето на Конвенцията бяха твърде плахи, неангажиращи и палиативни. Те като че ли целяха да направят всичко възможно, за да не разединят европейските държави в момент на сериозна икономическа криза, за да не прерасне тя и в политическа, поради което не поеха сериозни ангажименти, чрез които да не допуснат Съдът да потъне под тежестта на лавинообразно увеличаващия се брой жалби.

---

<sup>1</sup> В настоящия момент към втора секция на съда е привлечен италиански национален съдия в качеството му на допълнителен, извънреден съдия по отношение на официално избрания и заседаващ там г-н Раймонди.