

ОБЩО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ЕКПЧ. НОВИЯТ ПРОТОКОЛ 14 КЪМ КОНВЕНЦИЯТА*

*Николай Ангелов***
Април 2005 г.

На 04.11.1950 година в Рим [Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи](#) е подписана официално от тринадесет представители на “правителства на европейски страни, които имат общи ценности и общо наследство от политически традиции, идеи, свобода и върховенство на закона”. В момента има над 40 страни по конвенцията, все по голям брой граждани се обръщат към съда, а значението на Конвенцията за националния правопорядък в различните високодоговарящи страни продължава да нараства. Първоначално идеята на учредителите на Конвенцията е да се въведе международен контролен механизъм, гражданите да могат да подават жалби относно твърдяни нарушения на правата на човека срещу собствените си страни пред международен трибунал. Понастоящем Конвенцията придобива все по практическо значение. Съдът става все по важен законотворец с влияние върху националния правопорядък. Вниманието в съдебната практика на Европейския Съд по правата на човека се измества към предлагане на възможно най-ефективна защита на защитените в Конвенцията права. Европейският съд прави динамична, телеологична и обстойна интерпретация на Конвенцията. Предложена по този начин от съда, съдебната защита привлича повече жалбоподатели. Същевременно се забелязва все по голяма промяна в отношението на националните власти към Конвенцията.

Обектът и целта на Конвенцията като инструмент за защита на отделните човешки същества налагат нейните разпоредби да бъдат тълкувани и прилагани така, че нейните гаранции да станат практични и ефективни. Конвенцията цели гарантиране не на права които са теоретични или илюзорни, а на права, които са практични и ефективни. Още през 1978 год [/Tyreer vs UK/](#) Съдът подчерта факта, че не трябва да пренебрегва промените настъпили в моралните разбирания и научния прогрес, отношенията и технологическите възможности, настъпили след създаването на Конвенцията. Застъпва се становището, че Конвенцията е жив инструмент, който трябва да се тълкува предвид условията на днешния ден. Демократичното общество и ценностите, на които то се крепи, се движат напред, затова и Конвенцията трябва да се движи напред, ако не иска да загуби контакт със силите, които ѝ придават легитимност. Механизмът, на който се основава контрола от Съда за приложението на Конвенцията, най общо може да се изрази въз основа на три доктрини, залегнали в основата на практиката на Съда. Първата е т. нар “Принцип на консенсус”. Цялостният напредък на правото и практиката на Европа може да доведе до приемане на заключение от Съда, че неизмененото законодателство на Държава, срещу която често се произнасят осъдителни решения за идентични нарушения на правата на гражданите, е вече в нарушение на Конвенцията. ”Принципът на консенсус” е от основно значение за практиката на Съда във връзка с тълкуването на [член 8 ЕКПЧ](#) и [член 6](#) от ЕКПЧ. Доктрината за право на преценка подчертава субсидиарния характер на страсбургския

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

** Съдия в Пловдивски районен съд

механизъм. Европейският съд остава известна възможност за преценка на националните власти при посрещане нуждите на обществата си. Националните власти са тези, които правят първоначалната преценка дали е необходима някаква намеса в право по Конвенцията. Но Европейският съд не дава на договарящите страни неограничено право на преценка. Националното право на преценка върви ръка за ръка с европейски контрол. На първо място на националните власти трябва да се даде известна свобода на преценка предвид субсидиарния характер на механизма по Конвенцията. Ролята на европейските институции е да осигурят “предпазна мрежа”. Поради прекия си и постоянен контакт с най-важните сили в своите страни държавните власти са по принцип в по-добра позиция от международния съдия при излагане на становища по фактическите обстоятелства на всяко дело. На трето място доктрината за “право на преценка” е инструмент от политиката на Европейския съд за преодоляване на наплива от жалби. Следващата доктрина е “принципът на пропорционалността”, като един от основополагащите на механизма по Конвенцията. Както се изтъква в делото [Soering](#) присъщ на цялата конвенция е един стремеж към справедлив баланс между нуждите налагани от общите интереси на обществеността и изискванията за защита на основните права на индивида. Въз основа на този принцип на пропорционалността, държавите може да се задължат да проучат възможните начини за свеждане до минимум на намесата в правата на човека и да провеждат проучване за последиците за правата на човека на национално ниво /делото [Hatton vs UK](#)/, да намерят алтернативни решения и като се стремят по принцип да постигат целите си по възможно най-необременителния за правата на човека начин. Понятието субсидиарност е залегнало във всеки аспект на “страсбургската система” и е силно обвързано с принципа за националния суверенитет. Преди да може да се заведе дело пред Европейския съд трябва да са изчерпани всички вътрешно правни средства за защита. - [чл. 35](#) от ЕКПЧ, защото държавата ответник трябва да има възможност да предостави обезщетение за положението, което е обект на жалбата, със свои собствени средства и в рамките на своята национална правна система. Националните власти носят основната отговорност за осигуряване на правата и свободите по Конвенцията. В този смисъл практиката на съда извежда като начало “процесуалното задължение” на държава членка според чл.чл. 2, 3, 8 от ЕКПЧ да проведе пълно и ефективно проучване.

В традиционното право за правата на човека държавите се задължават да се въздържат от намеса в определени основни права: държавата не трябва да се намесва в личния живот на лицата, държавата не трябва да се отнася към никое лице по нечовешки начин, държавата не трябва да нарушава личната свобода и сигурност на индивида, свободата на изразяване на мнение и т. н. В няколко случая Съдът приема, че думата ”осигуряват” в [чл. 1](#) от ЕКПЧ включва не само задължение за държавните власти да се въздържат от намеса. В допълнение Конвенцията може да налага и положителни задължения/делото [Маркс с/у Белгия](#) – 79 г./ . В общи линии можем да разграничим четири отделни категории положителни задължения в практиката на Съда: 1. задължението да се измени закон или административна практика или да се въведе ново законодателство; 2. задължението да се предостави финансова помощ; 3. задължението да се проведе ефективно разследване на твърдяно нарушение на право на Конвенцията; 4. задължение за намеса във взаимоотношенията между отделни лица, за да се предотвратят ”частни” нарушения на права защитени от Конвенцията.

В преамбюла на Конвенцията са изложени някои от основите, на които е изградена Конвенцията. И Съдът нееднократно е подчертавал факта, че по широкото разбиране за демокрация е крайъгълен камък в тълкуването на Конвенцията. По делото [Young, James and Webster v. UK](#) 1981 г Съдът изтъква: Въпреки че понякога индивидуалните интереси трябва да се подчинят на тези на групата, демокрацията не означава просто, че винаги трябва да надделява мнението на мнозинството: трябва да бъде постигнато равновесие, което да осигурява справедливо и подходящо отношение към малцинствата и да не допуска никаква злоупотреба с положението на мнозинството. Самата същност на демокрацията може да бъде застрашена от тероризма или организираната престъпност. Тези заплахи могат да се отразят и на правата, установени в чл. 6 ЕКПЧ, допускането на анонимни свидетели, използването на специални разузнавателни средства. По принцип Съдът е готов да приеме законосъобразната необходимост от борба срещу престъпността и тероризма - [Murray v. UK](#) 1994 год. , както и ефективните мерки, предприети от държавните власти срещу тероризма и престъпността. Тези мерки трябва да бъдат придружени от адекватни гаранции срещу злоупотреба. Както се сочи в делото [Костовски с/у Холандия](#) 1989 год. въпреки че разрастването на организираната престъпност безсъмнено налага въвеждане на съответни мерки, следва да се обръща достатъчно внимание на интересът на всички в едно цивилизовано общество към контролируемо и справедливо съдебно производство.

Държавите често са се опитвали да убедят Европейския Съд, че нарушението на правото на гледане на делото в разумен срок се дължи на прекомерното натоварване на националните съдилища. В отговор на този аргумент Съдът изтъква нееднократно, че член 6 § 1 от ЕКПЧ налага на договарящите страни задължението да организират съдебните си системи по такъв начин, че техните съдилища да могат да отговорят на всяко негово изискване.

От приемането си през 1950 година Конвенцията беше изменяна и допълвана неколkokратно-високодоговарящите страни по този начин искаха да я пригледят към променящите се условия и нужди, както и тя да отговори на развитието на Европейското Общество. Последната промяна на контролния механизъм по Конвенцията настъпи с ратификацията на Протокол № 11, който влезе в сила на 01.11.1998 год. Десет години по късно по време когато почти всички страни в Европа са членове на Конвенцията, е налице необходимост от приспособяване на този механизъм с нарастващия брой дела, за да се гарантира дългосрочната ефективност на Европейския Съд по правата на човека, за да продължи той да играе своята изключително важна роля за защитата на човешките права в Европа. Нарастващият брой жалби пред ЕСПЧ, както и разпространето на конвенцията над население от над 240 милиона души в цяла Европа наложиха необходимостта от създаване на промяна в контролния механизъм на действие на Конвенцията. Ето защо и на 12.05.2004 год. Комитетът на Министрите в Съвета на Европа прие [Протокол № 14](#) към ЕКПЧ. Мерките към които същият е насочен е да се предотвратяват нарушенията на човешките права на национално ниво и да се подобряват националните възможности за реализиране на правата на индивидите, а също така и да се разшири и ускори изпълнението на съдебните решения. В съответствие с принципа на субсидиарността, правата и свободите обхванати от конвенцията трябва да бъдат защитавани първо и най-важно на национално ниво, където защитата им е и най-ефективна. Държавите имат задължението да наблюдават съответствието на

своето законодателство и административна практика с изискванията на Конвенцията и практиката на Съда. Ако се приложат напълно тези методи, на първо място ще се намали напрежението в работата на Съда, ще се намали и броя на подаваните жалби. Изпълнението на Съдебните решения е интегрална част от системата на Конвенцията. Авторитетът на Съда и доверието в системата зависят до голяма степен от ефективността на този процес. Бързо и адекватно изпълнение на решенията има ефект на намаляване наплива от дела пред Съда, особено когато става въпрос за преодоляването на структурен проблем в законодателството на съответната Държава, което би намалило идентичните жалби в тази насока. В този аспект би било положително, ако държавите над своите задължения и възможности по чл. 46 ал. 1 от ЕКПЧ дадат ретроактивен ефект на подобни мерки и възможности за обезвреда. Най важната промяна в Конвенцията в контекста на изпълнението на Съдебните решения включва овластяването на Комитета на министрите да инициира процедури пред Съда против всяка Държава която отказва да се съобрази с решението на Съда.

Промените които въвежда [Протокол № 14](#) се отнасят повече до функционирането, отколкото до структурирането на системата по Конвенцията. Основната цел е да се подобри тя, давайки на Съда процедурни възможности и гъвкавост, от които той се нуждае, за да разгледа всички жалби в разумен срок, като междувременно му позволява да се концентрира върху най важните случаи, които изискват задълбочени изследвания. За да се постигне това измененията са в три основни насоки - 1. засилване на филтриращия капацитет на Съда, с оглед множеството неподигащи значими въпроси жалби. 2. нов критерий за допустимостта на жалбите досежно тези в които жалбоподателят не е преживял значителна вреда; новият критерий съдържа две предпазни клаузи. 3. мерки за справяне с повтарящи се случаи. Филтриращият капацитет се повишава чрез предоставянето на прерогативи на единичен съдия да обяви за недопустима жалба или да я заличи от списъка на делата пред съда. Новият механизъм запазва юридическия характер на тази дейност, свързана с обявяването на недопустимостта. Единичният съдия ще бъде подпомаган от сътрудници без юридическо образование, които ще са част от Секретариата на Съда. Новият критерий за допустимост е посочен в чл. 35 от Конвенцията. Новият регламент позволява на Съда да се концентрира на случаи които касаят произнасяне по съществуващото на спора, овластявайки го да обяви за недопустими жалби в които жалбоподателят не е претърпял значителна вреда и които в аспекта на човешките права не повдигат въпроси свързани с изследване по съществуващото на случая от съда. Новият регламент съдържа ясни условия , които гарантират че приложението му няма да доведе до отказ от дела, които не са били надлежно преценени от националните съдилища. Трябва да се отбележи, че новият регламент не ограничава правото на индивида да се обърнат към Съда или да променят принципа, че всички индивидуални жалби се преценят досежно тяхната допустимост. Компетентността на комитета от трима съдии е увеличена за да покрие повтарящите се случаи. Те са компетентни да се произнесат по опростена процедура, не само по отношение допустимостта на случая, но и досежно съществуващото на спора, ако подлежащия на разглеждане въпрос касае добре установена практика на съда. По отношение на другите промени, свързани с протокола следва да се отбележи по голямата възможност, която нормативно се установява съдът да се произнеса едновременно по допустимостта и по съществуващото на жалбата. Въпреки това възможността Съдът да се произнесе с две отделни решения остава. По-нататък Комитетът на Министрите може да реши с

мнозинство от две трети да повдигне процедура пред Съда срещу всяка Високодоговаряща страна, която отказва да се съобрази с решение на Съда въпреки че е била уведомена за това. Комитетът на Министрите в определени случаи ще има правото да иска Съда да тълкува решенията си. Приятелските споразумения ще се насърчават на всеки етап от процедурата. Също така следва да се отбележи, че съдиите които понастоящем имат мандат от шест години, ще са с деветгодишен мандат. Те няма да могат да бъдат преизбрани, а също и ще се ограничи възможността за едновременно напускане на множество съдии. На последно място измененията са насочени и към бъдещото присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията.

Следва да се съсредоточим най-вече върху промените свързани с допустимостта на жалбите и компетентността на Съда по отделните представени за разглеждане случаи. Чл. 27 от Конвенцията третира компетентността на единичния съдия. Тя е ограничена да обяви жалба за недопустима или да я заличи от списъка на делата пред съда, ако подобно решение може да бъде взето без допълнително изследване. Това означава, че Съдията ще вземе подобно решение само в ясни случаи, която недопустимостта на жалбата произтича от обстоятелствата, изложени в нея. Предвидена е и възможност тази разпоредба да е запазена само за Камарите и Голямата Камара в двегодишния преходен период от влизането на протокола в сила. В случай на съмнение единичния съдия винаги може да насочи случая за разглеждане от комисия от съдии или Камара.

Компетентността на комитета от трима съдии съгласно новия чл. 28 ал. 1 и 2 от Конвенцията се съсредоточава върху това тримата единодушно да обявят жалбата за недопустима. Съгласно новия параграф 1. б от чл. 28 от Конвенцията, те могат също в едно и също решение да обявят индивидуалната жалба за допустима и да я решат по същество, когато въпросите, които се повдигат се отнасят до тълкуване или приложение на Конвенцията във връзка с добре утвърдена практика на Съда. ”Добре-утвърдена съдебна практика” означава обикновено практиката, постоянно прилагана от Камарите. Това се прилага по скоро по отношение на повтарящи се дела, които наброяват значителен брой от разгледаните от Съда-например 60% от решенията през 2003год са добре утвърдена практика. Страните разбира се могат да оспорят съществуването на това обстоятелство пред комитета от съдии. Новата процедура едновременно опростява и ускорява процеса, макар да запазва противоположния характер на действията и принципа за юридическо произнасяне по същество. Сравнена с настоящата процедура пред Камарата, тази пред комитета от трима съдии ще се заключава във внасянето на дело или група от еднакви дела на вниманието на ответната страна, отбелязвайки, че те се занимават с въпроси, които вече са предмет на добре установена практика на Съда. Ако ответната страна се съгласи със становището на Съда по този въпрос, последният ще е в състояние да се произнесе с решение много бързо. Ответната страна разбира се би могла да възрази срещу приложението на чл. 28 ал. 1 б от Конвенцията, като изтъква, че не са били изчерпани всички вътрешноправни средства за защита, или пък че делото се различава от жалбите образували добре утвърдената практика на Съда. Въпреки това по този начин не се възпрепятства процедурата, която е в резултат на суверенната преценка на комитета от трима съдии. Комитетът се произнася с решение в три аспекта-допустимост, по същество и справедливо обезщетение. Това решение изисква единодушие в всеки един аспект. Ако не постигнат единодушие, комитетът изпраща делото на Камарата за разглеждане съгласно правилото на чл. 29 от Конвенцията. Тогава Камарата ще реши дали да се

произнесе с единно решение по допустимостта и по същество. Дори когато решението на комитета от трима съдии се дава по същество, не е необходимо както сега в Камарата от седем съдии *ex officio* да заседава съдията от страната-ответник по жалбата. Въпреки това комитетът от съдии може да покани този съдия да замени някои от съдиите в него, в някои случаи по които присъствието на националния съдия ще се окаже полезно, примерно по въпроси свързани със изчерпването на вътрешноправните средства за защита. Друг случай в който Комитетът от съдии може да реши да покани националния съдия, е този когато държавата ответник протестира срещу приложението на параграф 16 от чл. 28. Вероятно е че практиката на националния съдия по приложението на националното законодателство ще бъде относима към този въпрос и по този начин полезна на комитета.

Новият [Протокол № 14](#) насърчава Камарите да вземат съвместни решения по допустимостта и съществуването на жалбите - чл. 29. Докато понастоящем отделните решения по допустимост и същество са нормата, то сега се установява вземането на съвместни решения, което неминуемо ще ускори работата на Съда. Въпреки това Съда винаги може да реши че предпочита да вземе отделни решения по допустимост и същество по конкретната жалба. Тази възможност не е предвидена за жалби между две Високодоговарящи страни.

В. Чл. 35 от Конвенцията е посочен новият критерий за допустимост на жалбите. Въвеждането на този критерий се смята за необходим с оглед на нарастващия приток от дела пред Съда. В частност следва да се даде повече гъвкавост на Съда да излезе извън очертания и установен от десетилетия критерий за допустимост на жалбите. Новият критерий цели в дългосрочен план Съдът да се съсредоточи върху делата, които повдигат много сериозни въпроси по приложението на Конвенцията. Основният елемент тук е въпросът дали жалбоподателят е преживял значителна вреда. Тези термини са отворени към тълкуване, което следва да осигури обективен критерий към постепенно развитие в практиката на Съда. Вторият елемент е предпазна клауза към ефекта, че дори жалбоподателят да не е преживял значителна вреда, жалбата му може да бъде обявена за допустима, ако прегледът на нарушеното право по Конвенцията изисква произнасяне по съществуването на случая. Той се извлича от второто изречение на чл. 37 ал. 1 от Конвенцията, свързано с възможността жалбата да бъде заличена от списъка на Съда. Втората предпазна мярка се изразява в това че Съдът не може да откаже разглеждането на жалба въз основа на тривиалния ѝ характер, ако случаят не е бил надлежно разгледан от националния съд. Тази мярка е в съответствие с принципа на субсидиарност и осигурява възможност жалбоподателят да получи произнасяне по претенцията си или от националния съдебен орган или от Европейския съд. Новият критерий е структуриран така, че да се избягва отказ от разглеждане на дела, гарантиращи произнасяне по същество. Това включва случаи, които въпреки тривиалния си характер повдигат сериозни въпроси нарушаващи правата гарантирани от Конвенцията или приложението на същата по важни въпроси свързани с националното право. Разбира се ще отнеме време докато Камарата и Голямата Камара на съда установят практика по въпроса с приложението на новия критерий за недопустимост, поради което и единичния съдия и комитета от съдии ще се въздържат от прилагането му в двегодишния преходен период от приемането на Конвенцията. Новият критерий за допустимост няма да се прилага по отношение на жалби, които са обявени за допустими преди влизането на протокола в сила.

С новият протокол се стимулира и участието на трети страни помагачи в процеса. Понастоящем председателят на Съда по собствена инициатива или по молба, кани Комисаря по човешките права към Съвета на Европа за участие по висящи дела. С изменението на чл. 36 за първи път се дава изрично право на Комисаря да се намесва по делата като трета страна. Неговият опит може да обогати Съда по определени въпроси, особено по дела в които се наблюдават структурни или систематични слабости в законодателството на ответната страна. Правилата на Съда ще регулират практическите детайли в приложението на ал. 3 на чл. 36. Чл. 38 от Конвенцията включва разпоредбите на ал. 1б от предходния чл. 38. Промените са насочени да позволят съда да разглежда делата заедно с представителите на страните и да предприема разследване, не само по отношение на въпросите по допустимостта но и на всеки етап от процедурата. Тези правила са логическо продължение на чл.чл. 28 и 29, които насърчават вземането на съвместни решения по допустимостта и по същество. Засилени са задълженията на Държавата ответник да осигури на Съда всичката необходима информация и улеснения преди да бъде постановено решението. Разпоредбите на чл. 39 от Конвенцията частично се припокриват с тези на чл. 38 ал. 1б ал. 2 и с предходния чл.чл. 39. Като резултат от процедурите по чл.чл. 28 и 29 трябва да има все по малко отделни решения по допустимостта. Тъй като понастоящем чл. 38 ал. 1 б даваше възможност на Съда да покани страните да обсъдят въпроса за приятелско споразумение, едва след като жалбата е била обявена за допустима, с новия [Протокол № 14](#) разпоредбите в тази насока са по ефективни и гъвкави. Съдът ще има възможност да предложи на страните да сключат приятелско споразумение на всеки етап от процедурата. Те се насърчават и могат да се окажат много полезни, особено по повтарящи се случаи и в други, когато не се засягат принципи въпроси от националното законодателство. Новият чл.чл. 39 предвижда надзора за изпълнението на приятелските споразумения да се осъществява от Комитета на министрите. Тази поправка по никакъв начин не намалява наблюдаващите функции на Комитета, в частност до случаите на изведени извън листа на Съда дела, включени в обхвата на чл. 37.

Новият чл. 46 от Конвенцията в своята ал. 3 оправомощава Комитета на министрите да поиска от Съда да се произнесе по тълкуването по свое окончателно решение, за да се улесни неговото изпълнение. Отговорът на Съда ще установява всички неясноти свързани с истинския смисъл на постановеното решение. Квалифицираното мнозинство от две трети от Комитета на министрите е гаранция, че тази процедура няма да се използва твърде често, за да увеличи броя на делата пред Съда. Целта на тази разпоредба не е да обявява мерките, които следва да бъдат взети от Високодоговарящата страна, за да се съобрази тя с постановеното решение. Съдът е свободен в преценката си как и чрез какви средства да отговори на искането на Комитета на Министрите. По детайлно тази процедура ще бъде разработена в Правилата на Съда. Ал. 4 и 5 от чл. 46 овластяват Комитета на министрите да внасят пред Съда процедури/който ще заседава в Голямата си Камара/ против Държавите, които не се съобразяват с решението на Съда след като са били надлежно осведомени за това. Това изисква също квалифицирано мнозинство от две трети. Целта на тази процедура е не да се преоткрива въпроса за нарушеното човешко право или да се налагат допълнителни финансови компенсации за Държавата ответник, а да се окаже политически натиск и решението на Голямата Камара да осигури нужното влияние върху Държавата която да се съобрази с решението на Съда. Това правомощие на Комитета е приложимо само в изключителни случаи.