



**Национален институт на правосъдието**  
*“Повишаване капацитета на съдебната система и обучение по Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи в Националния институт на правосъдието”*  
Договор № 93-00-42/20.02.2013 НФМ 2009-2014



**ПЪРВИ ФОРУМ  
ЗА ПРАВОСЪДИЕ И ПРАВА НА ЧОВЕКА  
24-26 март 2014 г.  
София**

**ИЗБРАНИ ИЗКАЗВАНИЯ**

## Съдържание

Конституционното правосъдие – проекция на общоевропейските принципи и стандарти за защита на човешките права .....	3
Проф. д-р Пенчо Пенев <i>преподавател в Русенски университет „Ангел Кънчев”, съдия от първия състав на Конституционния съд на Република България</i>	
Диалогът между Европейския съд в Страсбург и националните съдилища – практика по прякото прилагане на ЕКПЧ и изпълнението на решенията на Съда ...	13
Здравка Калайджиева <i>съдия в Европейския съд по правата на човека</i>	
Практиката на ЕСПЧ по български дела във връзка с член 13 от Конвенцията – изискването за ефективни вътрешноправни средства за защита .....	21
Людмила Миланова-Фадя <i>старши юрист в Европейския съд по правата на човека</i>	
Съдебната система – естествен гарант за върховенството на закона и зачитането на правата и основните свободи .....	28
Павлина Панова <i>Заместник-председател на Върховния касационен съд и председател на Наказателната колегия</i>	
Съветът на Европа – мисия, експертиза и перспективи .....	40
Джеръми Макбрайд <i>адвокат към „Монктон Чембърс”, Лондон, експерт към Съвета на Европа, председател на „Интерайт”</i>	

# Конституционното правосъдие – проекция на общоевропейските принципи и стандарти за защита на човешките права

Проф. д-р Пенчо Пенев

преподавател в Русенски университет „Ангел Кънчев”, съдия от първия състав на Конституционния съд на Република България

Когато се говори за системата от способности за защита на основните права обикновено – и това, разбира се, е естествено – винаги на предна позиция излиза традиционното правосъдие – съдебната система. Тя е на аванпоста, който осъществява защитата на основните права.

Ролята на конституционното правосъдие дълго време беше нещо спомагателно, нещо странично, нещо допълнително и дори (аз поне не си спомням) не е била предмет на самостоятелен анализ и на самостоятелно представяне от гледна точка на конституционното правосъдие и защитата на основните права. А ролята на конституционното правосъдие по този въпрос е изключително важно и отговорно. И понеже тези приоритети, според мен, са малко разместени, ще си позволя едно кратко встъпление, за да въведа в темата.

Известно е, че модерния конституционализъм се основава на няколко фундаментални идеи. *Първата* – това е **идеята за народния суверенитет**. Народният суверенитет по един гениално прост начин обяснява демократичната и правова държава. Властта произтича от народа, осъществява се от народа и всички органи, които се излъчват, трябва да действат за благото на народа. Проекция на идеята за държавния суверенитет – това са демократичните избори, учредената и учредителната власт и всичко, свързано с изискванията на пряката и непряката демокрация. *Втората* фундаментална идея е **идеята за разделение на властите**, която поставя отговорностите на мястото им и която постулира възможността всяка власт да упражнява своите правомощия самостоятелно и независимо и същевременно, в определена степен и начин, да бъде съотнесена и дори възпирана по някакъв начин от друга власт. *Третата* основополагаща идея на модерния конституционализъм са **основните права**. Основните права и защитата им на конституционно ниво е неизменна и атрибутивна част на всяка модерна конституция. *Четвъртата* идея – това е **идеята за немажоритарния дял при осъществяване на демокрацията** и тя се свързва с конституционното правосъдие. Моделът на безпрепятственото и пълно господство на легитимационния лидер – парламента, вече е в миналото. Регулиращи механизми и в рамките на Европейския съюз – институция, която бди мнозинството да не накърни първо конституцията и правата на малцинството, като именно тази институция има определени правомощия, свързани със съблюдаване на основните права.

И тук стигаме до темата – за мястото на конституционното правосъдие? И за да завърша тази встъпителна част, ще кажа още нещо. Конституционното правосъдие възникна по келзианския модел през 20-те години на миналия век като институция, възприемана като „негативния законодател”. Съдът казва кой закон противоречи на конституцията и спира неговото действие. Доста време Конституционният съд (КС) не излизаше от пашкула на това понятие – понятието за негативния законодател. Това беше първият период на неговата дейност и на неговото развитие. Вторият период (който аз наричам институционален) настъпи, когато на конституционните съдилища се възложиха

компетенции, свързани със статута, актовете и действията на конституционно установените органи. Тогава конституционните съдилища се произнасят за избираемост, съвместимост, резултата от изборите, за битието на политически партии, които са противоконституционни и т. н. И третият период в развитието на конституционното правосъдие е тъкмо периодът, в който то се обърна много отчетливо към проблематиката на основните права.

Нашия Конституционен съд има вече близо 25-годишна практика и вече спокойно може да се говори за тенденции, за добри регулации, за недостатъчни регулации и за липсващи регулации. Ще се опитам да илюстрирам това, като разгледам основните правомощия на КС, които се отнасят до основните права на човека. На финала ще се спра и на съотнасянето, с което започнах настоящото изложение – **между конституционното правосъдие и традиционното правосъдие**. Конституционното ниво на защита е фундаментално важно – първо, защото се отнася до рамката на правата, която е конституционно установена. Тълкуванията на Конституционния съд надхвърлят прякото си предназначение. Те се разполагат в един по-широк контекст – както за решаващия орган, така и за защитата – защото дават аргументи от много по-основно, фундаментално естество. **Конституционното и традиционното правосъдие трябва да се разглеждат във взаимовръзка и в единство**. Не трябва да се търси противоречие между тях, а доколкото го има, то трябва да бъде преодолявано.

Ще разгледам правомощията на Конституционния съд, свързани с основните права така, както са предвидени по конституция, като ще се спра само на проблематичните моменти във функционирането на тези правомощия. За да обърна внимание върху тях и с голямото желание да се предизвика дебат за подобряване на уредбата.

**Първото правомощие** – то е и най-често влизащото в действие – това е **обявяването на действащ закон за противоконституционен** поради нарушаване на основно конституционно право. По тази тема, по моя преценка, има два важни въпроса, които изискват бързо решаване. *Първият въпрос* е свързан със сезиращите субекти и по-специално с тези от тях, които имат специална сезираща компетентност. Това са върховните съдилища, състави от върховните съдилища, които решават конкретно дело и които могат да сезират Конституционния съд тогава, когато преценят, че има съмнения определено приложимо право, приложим закон, да е противоконституционен. Тогава делото се спира и се изпраща за решаване от КС.

Тази компетентност е недостатъчна и това се вижда вече пределно ясно, тъй като е дадена само на решаващите състави от върховните съдилища. Искам да обърна внимание, че с приемането и влизането в сила през 2009 г. на новия Граждански процесуален кодекс (т. е., след приемането на Конституцията от 1991 г.), и по-специално разпоредбата на чл. 280 ГПК, голяма част от делата приключват, без да се стигне до разглеждането им от Върховния касационен съд, където той да упражни евентуално това свое правомощие по чл. 150, ал. 2 от конституцията. И това е така, защото чл. 280 от действащия ГПК не включва като основание за касационно обжалване хипотезата „противоконституционност на приложимото право”.

За съжаление законодателят не би могъл да добави такава хипотеза, тъй като противоконституционността не е тема на върховните съдилища. За противоконституционността на приложимото право по задължителен начин, съобразно конституцията, може да се произнесе само Конституционният съд. За това и не може подобно отменително основание да бъде предвидено в чл. 280 от ГПК, защото то е извън

правомощието на Върховния касационен съд. ВКС не може, също така, да прилага нормата на чл. 280 ГПК разширително – т.е., да приеме дадено дело за разглеждане под условие да го изпрати на КС за проверка на противоконституционност на приложимото по казуса право. Подобна логика не е правно издържана – върховният съд приема и се произнася само по онова, което може по конституция. А по конституция той тълкува и прилага закона по задължителен начин.

В резултат на горното, редица дела, по които има приложено противоконституционно право, се приключват в най-добрия случай на апелативна инстанция. Следователно, с оглед на това, очевидно подобна компетентност да сезират Конституционния съд трябва да се даде и на съдилищата от по-ниска степен. **Лично аз считам, че такава възможност трябва да бъде дадена и на районните съдилища** и не виждам нищо смущаващо в това.

Ще изложа само два аргумента, за да илюстрирам колко естествено би било това. Първо – районните съдилища могат да се обърнат по конкретно дело до съда в Люксембург по процедурата на преюдициално запитване. Това правомощие им е дадено по силата на европейското право, а не им е дадено по националното право възможност да се обърнат към собствения си Конституционен съд, когато имат съмнение, че дадена законова разпоредба противоречи на конституцията. Лично аз не виждам логика в подобна диспропорция.

Второ – районният съд може по реда на параграф 3 от преходните и заключителни разпоредби на конституцията сам да анулира (като не го приложи) текст поради противоконституционност тогава, когато законът е приет преди действащата конституция. Тоест, за законите, приети преди Конституцията от 1991 г. той действа по правилата на дифузната система на съдебен контрол и сам може да анулира противоречащата разпоредба. В Норвегия, където също се прилага дифузната система, всеки съд може да извършва преценка за законосъобразност на приложимото право – независимо дали то е прието преди или след конституцията. Следователно, щом българският районен съд има правото сам да не приложи противоконституционния текст, защо го лишаваме от правото да пита за това Конституционния съд, когато става дума за закон, приет след приемане на Конституцията от 1991 г.? Логиката е една и съща.

Ето защо, според мен, не трябва да ни смущават съображения от извънправен характер, че сезирането на КС щяло да бъде повод за отлагане на делото и пр. Основният принцип, който не е изрично записан в Конституцията ни, но той следва от цялостния ѝ прочит, е даден съдебен спор да не бъде решен въз основа на противоконституционен закон, с който се засягат основни права и свободи на гражданите. Това е основната цел на правораздаването в една правова държава.

Могат да се добавят и други аргументи, но аз ще спра само с тези два. Те са достатъчно убедителни в подкрепа на тезата, че правото да сезира Конституционния съд при противоконституционност на приложимо право – особено в сферата на основните права, трябва да се даде и на първоинстанционния съд. Неоправдано е, образно казано, да се върти машината на правораздаването до края (при това без гаранции дали изобщо даден спор ще бъде допуснат до касация), за да бъде упражнено това право от състав на върховните съдилища. Миналата година си направих труда да преброя колко пъти от приемането на конституцията през 1991 г. състави на ВС и на ВКС са сезирали Конституционния съд на това основание. Оказа се, че за целия период това са дванайсет пъти. От тези дванайсет случая на сезиране по половината има уважително решение на КС, в една четвърт исканията за обявяване на противоконституционност са били отхвърлени

или отклонени, а в останалата една четвърт са приети за недопустими. Следователно, капацитетът е десетина решения за близо двайсет и няколко години. Затова категорично не мога да се съглася, че този конституционен механизъм работи.

Ето защо сезиращата компетентност трябва „да слезе” надолу - там, където започва спорът, където се отделя спорното от безспорното. Там, където за първи път могат да се наведат доводи за противоконституционност. И тази възможност трябва да продължи да съпътства процеса до края на неговото развитие. Тоест, такова възражение следва да може да се прави по цялата инстанционна верига – отдолу нагоре. **Това е доброто, модерното и перспективно решаване на въпроса.**

Правомощието на Конституционния съд, свързано със защитата на основните права, показва и друг недостатък с оглед на досегашното му функциониране. В конституцията е предвидена възможност омбудсманът да сезира Конституционния съд за противоконституционност на закон, който касае основни права и свободи. Омбудсманът обаче не може да го сезира, когато става дума не за закон, а за нормативно решение на Народното събрание. Същата пречка съществува и пред съставите на Върховния съд.

Така например парламентът на няколко пъти налага мораториум върху сделки с недвижими имоти. Това решение на НС не може да се атакува като противоконституционно нито от решаващи състави на ВКС, нито от омбудсмана. Няма правна логика, защото това нормативно решение на НС също е приложимо право. А след като е приложимо право, то какво значение има формата, в която е „облечено”? Всеки юрист е наясно каква е разликата между закона и нормативното решение и правната задължителност и нормативния характер на едното и на другото. Разликата е в обема и в адресатите. Само това. Следователно, в тази насока трябва да се разшири сезиращата компетентност по отношение на съставите на ВКС, а аз твърдя - и на всички съдилища и на омбудсмана.

*Второто основание за защита на основните права*, което е относимо към конституционното правосъдие – това е съответствието на законите с международните договори, по които България е страна, и с общопризнатите норми на международното право. Отново ще се спра само на проблематичните аспекти. На първо място – в теорията дълго време липсваше единомислие по въпроса какво следва да се разбира под общопризнати норми на международното право. С времето като че ли се избистря виждането, че това са международни актове, в които България е участвала, към които се е присъединила или които е признала по някакъв начин, които нямат формата на международен договор. Най-ясните примери за международен акт са Всеобщата декларация за правата на човека с двата ѝ протокола за икономическите и за политическите свободи, Социалната харта и т. н. Тоест, понятието общопризнати норми не трябва да се формализира, а да се преценява от гледна точка на неговото съдържание, доколкото то съответства на ценностите и на принципите, които са в основата на нашата Конституция.

Във връзка с това съотношение между закона и международното право, отново в хода на практическото прилагане на конституционното правосъдие, се очертаха няколко дефекта. *Първо* – не е дадено правомощия на съдебен състав да иска установяване на такова противоречие и ако то е налице – да се спре или да се отмени действието на противоречащата разпоредба. И веднага възниква въпросът „Защо?”. Защо тази последица ще настъпва когато даден закон противоречи на конституцията ни, а това не може да стане за закон, който противоречи на международен акт? Нали съгласно чл. 5 от конституцията

прогласява приоритет на международното спрямо вътрешното право? Не се ли създава по този начин някакво предубедено степенуване по важност в нарушение на посочения конституционен принцип? Още повече, че когато говорим за основни права, голяма част от тях се регулират именно от международното право, което България приема и инкорпорира във вътрешния си правен ред.

Всичко това сочи на изключителната важност на поставения въпрос. Ето защо трябва да се даде право на съдебни състави, когато прилагат даден закон, да могат да сезират Конституционния съд при констатирано от тях противоречие с международно право, по което България е страна, или с общопризнати принципи на международното право. Същото важи и по отношение на омбудсмана, който сега може да сезира КС само когато законът противоречи на основни права. Няколко пъти омбудсманът се опита да създаде практика на КС, като накара конституционните съдии да кажат и по отношение на противоречие с общопризнати принципи на международното право: „Тези хипотези са толкова съпоставими, че по аналогия и тук би трябвало да приемем делото“. Всичките му опити обаче се оказаха несполучливи и КС се произнесе в смисъл, че ако конституционният законодател е искал да го направи, той е щял да продължи изречението с една запетайка – „когато законът противоречи на конституцията или на международен договор“ – но той не го е направил. КС също не можел да го направи, защото не бил конституционен законодател. И на три пъти това искане на омбудсмана беше отклонено. А омбудсманът, бдейки за основните права, чрез тази акция би имал едно изключително силно оръжие.

Следователно и в тази посока трябва да има ревизия и допълване на конституционната уредба. Това правомощие трябва да се даде както на омбудсмана, така и на всички съдилища, независимо от техния ранг. Щом констатират такова противоречие, те да могат да се обръщат към Конституционния съд.

**Друго правомощие на Конституционния съд**, което касае основни права, това е **решаване на споровете за компетентност**. Правомощие, което влиза в употреба изключително рядко. Нямам предвид спорове за компетентност между централните висши органи – президент, Народно събрание, Министерски съвет, тъй като това са институционални спорове и не касаят основни права. Ще се ограничи само до споровете за компетентност между общинските съвети и централната изпълнителна власт. Това са спорове за компетентност, които касаят основни права – предимно в сферата на екологията, на правото на здравословна среда, на административно-правното обслужване. **Това правомощие е дадено на Конституционния съд, за да може да брани местното самоуправление.**

И тук обаче има две неща, които се нуждаят от корекция.

*Първо*, общинският съвет може да повдига спор за компетентност, но няма право да иска обявяване противоконституционност, когато тази компетентност е предвидена в закон. Няма логика. Ярмо илюстрация на това е едно конституционно дело, образувано в периода 2001-2002 г. във връзка със спор за компетентност между Столична община и Министерския съвет относно това кой и как да оперира с боклука. Това беше един много важен въпрос, добил обществена значимост, а спорът бе изнесен едва ли не на политическо ниво. Тогава Министерският съвет упражни законодателната си инициатива и иззе от общината правомощието той да се разпорежда къде, кога и при какви условия и количества да се депонира боклукът. Общинският съвет обаче реагира много бързо и сезира Конституционния съд. КС разгледа делото и постанови, че тази компетентност не е на

централната власт и я възложи на общината. В резултат на това замислената законодателна инициатива не бе доведена до край.

Ако обаче общината не беше „прихванала” навреме законодателната инициатива и тя междуременно беше облечена в закон от Народното събрание, общинският съвет нямаше да може да реагира. Защото не му е дадена по конституция възможността да атакува закон, когато същият нарушава негова компетентност и се засягат основни права. Ето в това е диспропорцията. Щом като на общинския съвет е дадена правна възможност да се бори за своята компетентност, това негово право трябва да бъде изведено докрай и той да може да атакува и закона, в който тази компетентност погрешно е третирана и регулирана. Това е първата поправка, която трябва да се направи, за да се постигне една по-добра уредба на споровете за компетентност.

*Втората поправка* е свързана с т. нар. „негативен спор за компетентност” – тогава, когато никоя власт не – нито местната, нито централната искат да я упражняват. Това обикновено е компетентност, осъществяването на която изисква повече финансови ресурси и административно обезпечаване, без възможност за извличане на никаква облага. Тогава възниква въпросът: щом като никоя от двете страни не желае да упражнява една компетентност, а тя засяга основни права на гражданите (предимно в сферата на административното обслужване, здравеопазването, околната среда), как да се излезе от ситуацията? Лошото е, че сегашната нормативна уредба не предлага такъв изход. Това налага едно твърде творческо прилагане на конституцията, излизашо извън пределите на нормативната регулация.

Трудно би могло да се приеме, например, че омбудсманът може да заяви такъв спор за компетентност. Почти по същия начин стои ситуацията по отношение на останалите сезиращи субекти по чл. 150, ал. 1 от конституцията – като например президентът, главният прокурор или друг. Ето защо хипотезата негативен спор за компетентност е много важна. По този въпрос Конституционният съд няма практика, но той не може и да има, защото няма кой да го сезира. Това налага да се предвиди изрично подобна сезираща компетентност и според мен това би могло да стане най-добре чрез разширяване на обема на сезиращата компетентност на омбудсмана – както по отношение на съответствие с международните актове, така и в случаите на негативен спор за компетентност, но само когато се засягат основни права. Защото иначе не е работа на омбудсмана да решава спорове между институциите.

***Тълкувателното правомощие на Конституционния съд е изключително важен, съществен инструмент при защитата на основните права.*** Конституционният съд има редица тълкувателни решения, в които пояснява конституционни текстове и в които решава приложното поле, обхвата или смисъла на основни права, така както са регулирани в конституцията.

Ще посоча само няколко примера: задължителното тълкуване на чл. 6 от конституцията – за равенството на гражданите и недопустимост на привилегии (решение № 14/1992 г.); решение № 3/1992 г., тълкуващо чл. 56 – правото на защита; решенията по тълкуването на чл. 120 от конституцията – относно изключението от общата клауза за обжалваемост на административните актове, което трябва да визира само екстремни случаи, касаещи националната сигурност или някакъв друг върховен, висш конституционен интерес (чрез тези решения на практика бе обезпечено реалното функциониране на чл. 120, ал. 1 – общата съдебна обжалваемост на административните актове. В момента има висящо дело в КС пак във връзка с чл. 120, ал. 2 от конституцията,



което вече по общозадължителен начин ще отговори на въпроса при какви случаи може да се изключи общата клауза за обжалваемост).

Друго важно тълкувателно решение е това за правото на собственост – публична и частна. През 1993 г. излезе едно фундаментално решение, което предопредели законодателството по този въпрос – разделянето на собствеността на публична, частна, публична държавна и публична частна. Фундаментално тълкувателно решение е и това за правото на информираност, което насочи медийното законодателство в едни модерни, демократични рамки – доколко и как публичната личност може да бъде защитавана конституционно, и т. н.

Отделно от задължителните тълкувания на конституционни разпоредби, КС по всяко свое дело за прогласяване на противоконституционност или по друг повод прави инцидентно тълкуване на Конституцията, което също има задължителен характер. **Познаването на тълкувателната практика е фундаментално важно в няколко посоки.** *Първо* – за да определи периметъра на възможната защита на основното право. *Второ* – като мяра за конституционособразност относно противоконституционен закон, който нарушава основно право. И *трето* – като пряко приложима (чрез тълкуване да се очертае точното място на нормата при пряко прилагане по определен правен спор). Защото има конституционни норми и то тъкмо в сферата на правата, които имат непосредствено действие и дори не се нуждаят от законово посредничество. Тълкувателните решения по тия норми са изключително важни, защото пряко могат да се прилагат от съдилищата. Затова при правоприлагането съдиите трябва по-често да се обръщат към конституционната практика – законът често пъти сам по себе си не е достатъчен. Конституционната практика разширява кръгозора, разширява приложното поле, създава възможности за тълкувания и прилагания, които особено в сферата на правата се оказват изключително важни и полезни.

**Няма да се спирам** за противоречието и компетентността на КС, когато той дава факултативно мнението си относно евентуално противоречие на закон, подлежащ на ратификация с конституцията. Тук може би си заслужава да се помисли дали това правомощие не трябва да стане задължително или поне да се прилага по-често. Не за друго, а защото може да се случат противоречия на международни ратифицирани договори с конституцията, от които да е трудно да се излезе. Защото изходите от подобно положение са само два – или да се денонсира току-що приетия международен договор, или да се промени Конституцията. Трети път няма. И затова, според мен, КС трябва винаги да бъде сезиран, когато предстои ратификация на договор, касаещ основни права. В досегашната практика на КС това е правено – при ратифициране на Конвенцията за малцинствата бе поискано такова мнение от КС и той отговори, че няма противоречия. Интересни са мотивите. Между другото, точно в тази конвенция искам да се спра на едно тълкуване – по повод на това сезиране КС – с предварителното произнасяне на конституционособразността на рамковата конвенция за малцинствата – направи едно много важно инцидентно тълкуване. В него каза, че Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи създава общоцивилизационни и общоевропейски правила в сферата на правата и българската конституцията трябва да се тълкува комфортно спрямо тях. Тоест не само законът, но и конституцията трябва да признава приоритета и първенстващото значение на правилата, установени с конвенцията. КС устойчиво поддържа тази своя практика, което е добре, защото ясно показва приоритета,

уреден конституционно в чл. 5, и че този приоритет се отнася не само за законите, но и за върховния закон – конституцията.

Това са най-главните правомощия на КС по сега действащата уредба, които се отнасят до основните права. И някак естествено стигаме до въпроса достатъчна ли е тази уредба, не трябва ли още нещо и какво би могло да бъде то? За да се стигне и до следващия логичен въпрос – за конституционната жалба като средство, което да бъде част от компетентността на българския КС. Темата е много голяма, темата е дискусийна от дълго време. Аз ще се опитам да я изложа в резюме.

**Конституционната жалба** в българския контекст не беше приета по няколко причини. Първо, за да не се претовари КС, който трябваше да се произнася по всички спорни проблеми на прехода от 1991 г. Конституционният съд беше необходимият арбитър на промяната и на прехода. Следователно, първото предназначение на КС изначалното беше правилно.

20 години по-късно обаче констатираме, че капацитетът на КС не се използва достатъчно добре. На второ място – създаде се палиатив на конституционната жалба в лицето на правомощията, които се дадоха на омбудсмана и по чл. 150, ал. 2 възможността върховните съдилища да сезират КС. И този палиатив се оказва недобре работещ. Може би нещата ще се променят, ако се даде право на районните и на първостепенните съдилища да сезират КС. Но така или иначе индивидуалната жалба (или конституционната жалба) е радикално средство и нищо не може да го замени. Защото правото на индивида да сезира директно КС е едно следствие от разбирането на конституцията като обществен договор. Конституцията е върховен закон, основен закон, но тя е и своеобразен обществен договор. Кое е най-важното в този договор, ако оставим настрана институционалната част? Най-важното са основните права – с обществения договор държавата поема ангажимента да запише, да гарантира, да приложи и когато трябва – и да наложи – защитата на основните права. Защо тогава това произтичащо от конституцията задължение към държавата и право на индивида трябва да бъде поставено в зависимост от чуждата сезираща компетентност – на президента, президента, Министерския съвет, една четвърт от народните представители, главния прокурор и пр. (нищо лошо не казвам за институциите, които могат да сезират, но това е палеатив и то лош палеатив). Защо лицето само да не може да заяви своя интерес и да защити своето право? Все пак говорим за основни права.

Рефлексът на публичната власт е всепонятен и ясен, а в чл. 150, ал. 1 от основния закон сезиращи КС субекти са публични носители на властта. Това, което интересува публичната власт, е нивото на колективния интерес – там, където са избирателите и има възможност за внушаване на определени идеи. Това е естествено и не е само български феномен. Индивидуалният интерес, индивидуалното право сякаш остава на заден план. Ето защо намирам, че има основание вече за въвеждането на конституционната жалба и у нас. След като в продължение на 20 г. КС работи по другото си основно предназначение – да решава междуинституционални спорове и да тълкува конституцията. Той има и капацитета, ако индивидуалната конституционна жалба бъде успешно въплътена в конституционния модел.

Как би могло обаче да стане успешното ѝ имплантиране в конституционния модел на съдебната власт и на парадигмата относно защитата на основните права като основна част на обществения договор. Аз се осмелих да дам едно такова предложение в една моя работа в края на 2012 г. и началото на 2013 г. Няколко пъти съм презентирал тия идеи, ще ги споделя с вас и сега.

Положителен аспект от сравнително-правния анализ на индивидуална конституционна жалба в европейски контекст е, че тя е уредена много флексабилно, много гъвкаво и прагматично в зависимост от националните особености, според ситуацията и конкретния конституционен модел. Най-силно и най-общо обемно като обхват е регулирането по германското право. Там индивидуалната жалба обхваща възможност – при нарушаването на основни права – да се атакува акт на публичната власт, включително решения на съд – и то не само поради прилагане на противоконституционен закон, а и поради неприлагане, недобро прилагане на законодателство и дори на конституционната уредба, касаеща основното право.

По българския конституционен модел КС няма правомощие спрямо съдебната власт. Това е закрепено в основния закон, където КС има изброени правомощия – предоставянето на такова правомощие сега би нарушило съществено този модел, а и не се знае доколко би било оправдано. Тоест, когато се опитваме да имплантираме моделът на конституционната жалба, не трябва да го правим за сметка на традиционното правосъдие, въздигайки КС в една четвърта инстанция.

С оглед на гореизложеното, бих предложил следното:

*Първо* – конституционната жалба да бъде допустима във всички случаи, когато е приложен противоконституционен закон. Защото това е правомощие на КС, една нормална компетенция, която по конституция е дадена на КС. Въпросът е кога лицето ще може да сезира КС – дали преди решаване на делото или след него. Това е формалната страна, според мен. Прилагайки конституционната жалба и за решените дела, в които са приложени противоконституционни закони, с нищо не се накърнява правосъдието, тъй като не се изнемва негова компетентност. Съдът и без това по противоконституционността няма конституционно правомощие да се произнася.

*Второ* – да може да се подава конституционна жалба в случаите, когато има законодателно предвидено изключение по смисъла на чл. 120, ал. 2 от конституцията (т. е., случаите, когато се изключва обжалваемост на административен акт). Няма значение дали друга институция ще обжалва и ще сезира КС – гражданинът, на когото му се забранява със закон да обжалва определен административен акт, трябва да може да сезира КС, който да реши дали това законодателно изключение противоречи на конституцията или не.

*Третата хипотеза* (която всъщност е и оспорима) е да се даде възможност на КС да се произнася за решения, които са произнесени при съществено нарушаване на принципите за справедлив процес и право на защита с оглед разпоредбите на чл. 6 и чл. 13 от ЕКПЧОС. Обикновено ще става дума за съществени процесуални нарушения. Тук са възможни две посоки на разсъждения. Първата е дали по този начин не се нарушават прерогативите и правомощията на съдилищата. Категоричното ми становище като дългогодишен съдия е, че светая светих на правосъдието е прилагането на материалния закон и там не трябва да се пипа. Това е преценката на закона, съотнесена към фактологията на правния спор. В случая става дума за нарушаване на право на защита и на справедлив процес и това е наистина навлизане в територията на традиционното правосъдие, но не такова, каквото би било навлизане в територията му, ако се отричаше материално-правната компетентност. И затова ми се струва, че е търпимо.

Признавам, че въпросът е сложен и дискуссионен и само го поставям за обсъждане. Лично на мен ми се струва, че ако предвидим основания, аналогични на чл. 6 и чл. 13, на първо място досегашния натиск на делата към ЕСПЧ в Страсбург ще бъде отклонен в значителна степен (защото ще мине през КС), а след това, разбира се и това решение може

да се обжалва пред съда в Страсбург без съмнение, но така или иначе дори и тоя ефект, който аз не го поставям на първо място. На първо място е защитата на основните права.

Ето защо, струва ми се, по тези три основания: противоконституционност на закона, нарушаване на общата клауза за обжалваемост и компетентност във връзка със справедливия процес и правото на защита – биха могли да бъдат в сферата на българския вариант на конституционна жалба.

Дебат има и по въпроса как да бъде въведена индивидуалната конституционна жалба. Аз считам, че трябва да бъде въведена чрез изменение в конституцията. Някои считат, че може да стане и с промени в закона, защото правото на защита е конституционно предвидено по чл. 56 от конституцията. От друга страна, КС има право да се произнеса по противоконституционност на законите така или иначе. Тук разликата е, че става дума за закони, които касаят основни права. Мисля, че тая линия на разсъждения не е добрата първо, защото имаме още един сезиран субект, който не може да бъде наложен другояче освен с изменение в конституцията – и това е гражданинът с неговия интерес. И второ, защото ако индивидуалната жалба се разпростре малко повече извън преценката за противоконституционност, това вече е ново правомощие. А ясно е, че всички правомощия на КС могат да бъдат само конституционно регулирани, т. е. променяни, изменяни, добавяни само с промени в конституцията.

Въвеждането на конституционната жалба е свързано с още редица съпътстващи важни въпроси: при какви условия да бъде допустима субсидиарност и т. н.; по каква процедура да бъде допусната и какви да бъдат последиците от решението, с което евентуално тя ще бъде уважена. Това са, разбира се, въпроси, които сами по себе си подлежат на дискусия и аз само ги маркирам. При всички случаи обаче положителен момент е поставянето на конституционното правосъдие в една нова светлина – като основен фактор при защитата на основните права. Надявам се в бъдеще тази темата да бъде допълнително и сериозно дискутирана.

# Диалогът между Европейския съд в Страсбург и националните съдилища – практика по прякото прилагане на ЕКПЧ и изпълнението на решенията на Съда

**Здравка Калайджиева**

*съдия в Европейския съд по правата на човека*

*/с незначителни съкращения/*

Повече от 20 години след ратификацията на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ, Конвенцията) едва ли е необходимо да се припомним, че по силата на чл. 5 /4/ от Конституцията тя е „международен договор - част от вътрешното право на страната и има предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които ѝ противоречат”.

С ратификацията на Конвенцията държавите се задължават да осигурят на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, предвидени в Конвенцията (чл. 1 ЕКПЧ), както и ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти в случаи на нарушения (чл.13)

През последните години активно се дискутира ролята на националните съдилища в изпълнение на ангажимента за осигуряване на защита на основните права и свободи чрез прякото прилагане на нормите на Конвенцията или чрез тълкуването на националния закон в светлината на нейните разпоредби в сравнение с ролята и субсидиарния характер на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Много се говори и за това, че този съд е претоварен и не е в състояние да обхване хилядите жалби, които се насочват директно към него - често именно поради липсата на възможност за защита на национално равнище.

В действителност, в това отношение националните съдилища играят основна роля и са първи измежду задължените по силата на чл. 1 от Конвенцията, които следва да осигурят ефективни вътрешноправни средства за защита на засегнатите лица, т.е. възможност защитата срещу твърдените нарушения да се случва преди всичко на национално равнище. Без тази възможност Европейският съд се превръща в първоинстанционен съд по фактите в противоречие със субсидиарния му характер по отношение на националните механизми.

Нещо повече, ЕСПЧ се обрича на неефективност поради необходимостта да разглежда хиляди оплаквания, които би трябвало да са разгледани на национално равнище. Доколкото в националното законодателство и практиката на съдилищата съществува достъпно и ефективно средство за защита, ЕСПЧ не може да се произнася преди националните власти да са имали тази възможност. И това е едно от условията за допустимост на оплакванията, насочени към Съда в Страсбург. В това се състои и превантивната роля на националните съдилища, която помага да се избегне високия брой оплаквания пред съда в Страсбург.

В този контекст, начинът, по който се осъществява диалогът между националните съдилища и Европейския съд по правата на човека е много важен. Първата реплика в този диалог имат националните съдилища. Ежедневна практика на множеството от европейските съдилища - от първоинстанционни до върховни съдилища - е да разглеждат споровете, повдигнати пред тях на основание разпоредби на Европейската конвенция в пряко приложение на тези разпоредби или пък да тълкуват националните норми в светлината на нейните изисквания. Ще се опитам да дам примери от последните няколко

години, без да анализирам в дълбочина механизмите, които правят тази практика възможна.

През 2013 г. Върховният съд на **Норвегия** разглежда делото NN срещу Министерство на правосъдието и вътрешната сигурност. NN се оплаква, че е жертва на системен психически тормоз и сериозни заплахи от бившия си партньор, но националните власти не са взели достатъчно мерки, за да предотвратят тези посегателства от страна на третото лице (а не от държавата) и да ѝ осигурят необходимата закрила. При разглеждането на принципите, според които следва да се обсъдят и решат оплакванията по това дело, Върховният съд е обсъдил и съобразил редица решения на Съда в Страсбург, свързани с домашното насилие, заплахи и дължимата грижа от страна на държавата в подобни случаи. Между решенията на Съда в Страсбург, разгледани в анализа на норвежкия Върховен съд са делата *Бевакуа срещу България*<sup>[1]</sup>, *Опуз срещу Турция*<sup>[2]</sup>, *Валиулиене срещу Литва*<sup>[3]</sup> - относно задълженията на властите за защита срещу домашно насилие, както и решенията по делата *Себастиан Ковал срещу Полша*<sup>[4]</sup> и *Осман срещу Обединеното кралство*<sup>[5]</sup> относно степента, в която властите са били информирани за риска от посегателства върху правата на NN и въпреки това не са реагирали. В това отношение норвежният Върховен съд намира за приложима също така и Истанбулската конвенция за домашното насилие, подписана и ратифицирана от Норвегия през 2011 г. В заключение Върховният съд е намерил, че мерките за закрила на жалбоподателката не са били достатъчни и е осъдил Министерството на правосъдието и вътрешната сигурност за нарушението на правата на NN по чл.8 от ЕКПЧ, тъй като държавата не е изпълнила задълженията си по тази разпоредба на Европейската конвенция за правата на човека.

Множество от решенията на националните съдилища, в които са разгледани оплаквания за нарушения на Конвенцията могат да се видят в самата практика на Европейския съд, където тези решения често се отразяват в детайли. Такова е например решението от 16 януари 2014 г. по делото *Лило-Стенберг и Сотер срещу Норвегия*<sup>[6]</sup>, в което Съдът в Страсбург се е уверил, че Върховният съд на Норвегия внимателно е преценил необходимия баланс между правото на изразяване и разпространение на мнения (чл. 10) и задължението на властите за уважение към личния живот (чл. 8 от Конвенцията) в съответствие с принципите и критериите, установени в решенията на Голямата камера на Съда в Страсбург по делата *Фон Хановер (2)*<sup>[7]</sup> и *Ото Шпрингер*<sup>[8]</sup> срещу Германия *Otto Springer* срещу Германия. По това дело известна в обществото двойка се оплаква пред норвежките съдилища, че сватбата им е била отразена публично с много снимки и материали, въпреки че те не са дали своето съгласие. Въпросът е бил разгледан обстойно от гледна точка на това дали е приложим националният закон, който съдържа преки разпоредби за закрила на личния живот, или чл. 8 от Конвенцията по правата на човека, който също се отнася до това право. Върховният съд изрично посочва, че и в двата случая става дума за право на личен живот и тъй като Европейската конвенция е част от вътрешното законодателство на Норвегия, приложимите принципи следва във всеки случай да се преценяват в съответствие с чл.8 и чл. 10 от ЕКПЧ. В анализа на приложимите стандарти, норвежният Върховен съд се позовава на споменатите по-горе решения на Европейския съд по двете дела срещу Германия и достига до заключението, че оплакванията са неоснователни. Впоследствие със същите оплаквания е сезиран и Съдът в Страсбург. След като подробно анализира подхода на националните съдилища, той намира, че анализът на националните съдилища е в съответствие с изискванията на

Конвенцията и с критериите и стандартите, постигнати в юриспруденцията на Страсбург и не е налице нарушение на нейни разпоредби.

Огромната част от решенията по дела в Страсбург срещу **Обединеното кралство** разглеждат в подробности начина, по който националните съдилища са приложили изискванията на Конвенцията по отношение на ситуацията на даден жалбоподател. Известно е, че Обединеното кралство е инкорпорирало Конвенцията в законодателството си по силата на специален закон, наречен Закон за правата на човека[9], който на практика задължава националните съдилища да разглеждат оплаквания, директно основани върху нейните разпоредби като **се** съобразяват с нейните изисквания. Почти всички решения на ЕСПЧ срещу Обединеното кралство цитират и обстойно анализират заключенията, достигнати от националните съдилища и начина, по който националните съдилища са съобразили тези изисквания. За мен беше изключително интересно да се запозная например с начина, по който в отговор на оплаквания за нарушение на правото на мирно ползване на **???**притежания, един първоинстанционен съд в Обединеното кралство обсъжда в детайли дали и кой именно аспект на чл. 1 от Протокол № 1 (право на мирното ползване на собствеността) е евентуално приложим по отношение на наложената в съответствие с националното законодателство мярка за отнемане на лиценза на лекар, по силата на който заплащането на неговите професионални услуги се реимбурсира от здравноосигурителната каса.

За българската публика може би е любопитно, че в някои решения, постановени от съдилищата на Обединеното кралство се цитира практика на Европейския съд по български дела. Ето някои примери от последните години.

В решение от юни 2013 г. по делото *Smith & Ors v The Ministry of Defence* [2013] UKSC 41 (19 June 2013) (в параграф 61), национален съд на Обединеното кралство се позовава на решението на Съда в Страсбург от 13 ноември 2012 г. по делото *Христозов и други срещу България*[10]; в решение по делото *O'Neill v Her Majesty's Advocate No 2 (Scotland)* [2013] UKSC 36 от 13 юни 2013, национален съд на Обединеното кралство се позовава между други и на постановеното през 2009 година решение по българското дело *Янков и Манчев срещу България*[11] както и на решението по делото *Шабелник срещу Украйна*[12]; в *Smith, R (on the application of) v Secretary of State for Defence & Anor* [2010] UKSC 29 (30 June 2010) (в параграф 127) - на *Начова срещу България*[13], по делото *Rabone & Anor v Pennine Care NHS Foundation* [2012] UKSC 2 (8 February 2012) националният съд на Обединеното кралство прави ясно разграничение между ситуация, в която един войник е нормално поставен, и онази, която представлява някакъв специфична, различна опасност по отношение на правото на живот, в резултат от незаконни актове или други посегателства, които не са предвидени в закона или не са допустими от закона, като се позовава на решението по делото *Стоянови срещу България*[14], по делото *Ambrose v Harris, Procurator Fiscal, Oban (Scotland)* [2011] UKSC 43 (6 October 2011) – на *Демебуков срещу България*[15]; по делото *McCaughey & Anor, Re Application for Judicial Review* [2011] UKSC 20 (18 May 2011) – на решението на Съда в Страсбург по делото *Ангелова и Илиев*[16], като подчертава, че расистки мотивираните нападения трябва да бъдат преследвани със специално внимание с оглед на обществената опасност на такива посегателства.

Разбира се, изтъквам предимно позовавания на решения на Съда в Страсбург срещу България, защото предполагам, че това е особено интересно за българската публика. Обичайно техният анализ обхваща най-важните постановени решения, отразяващи

достигнатите принципи и стандарти по даден въпрос, които не са непременно и само по отношение на една държава-ответник.

Има обаче и случаи, в които фокусът е върху едно конкретно решение и приложимостта му към обстоятелствата по делото пред националния съд. Един от тях е свързан с разглеждането на искане на Софийския градски съд до националния съд на Обединеното кралство. В мотивите, с които отклонява Европейска заповед на СГС за арест на Атанасова-Калайджиева (подсъдима по „делото за убийството на ямболската адвокатка“) по делото [Sofia City Court, Bulgaria v Atanasova-Kalaidzhieva \[2011\] EWHC 2335 \(Admin\) \(09 September 2011\)](#), съдът в Лондон се спира подробно на мотивите и заключенията на Съда в Страсбург по делото *Колеви срещу България*<sup>[17]</sup>, постановено на 5 ноември 2009 г.

Практиката на съдилищата в Обединеното кралство не е ограничена до прякото прилагане на Конвенцията, или съобразяване на юриспруденцията на Съда в Страсбург. Нещо повече, те следят хода на регистрираните в Страсбург жалби срещу Обединеното кралство и в някои случаи постановяват спиране на висящите пред тях аналогични спорове, за да изчакат и съответно да съобразят мнението на ЕСПЧ в по-нататъшната си практика, за да не допуснат евентуално повторение на настъпило аналогично нарушение. Един такъв пример е наскоро коментираното в „Правен свят“ първо решение на Апелативния съд в Лондон по две обединени за съвместно разглеждане жалби на лица, осъдени на доживотен затвор. Това е първото решение, постановено от английски съдилища, след решението на Голямата камера на Съда в Страсбург по делото *Винтер срещу Обединеното кралство*<sup>[18]</sup> от 9 юли 2013 година. Трябва да кажа, че според моя прочит и за разлика от коментара в „Правен свят“ действителното съдържание на решението на Апелативния съд на Обединеното кралство подлага на подробен анализ мотивите на Европейския съд, като правилно отбелязва, че нито решението по делото *Винтер*, нито предишната практика на съда по въпроса за съответствието на наказанието доживотен затвор, не намира това наказание за противно на забраната на нечовешкото и унизително отнасяне и наказание, нито забранява на съдилищата да налагат такова наказание. Напротив, практиката на Европейския съд изрично сочи, че само по себе си това наказание не съставлява нарушение на забраната на нечовешко малтретиране и наказание, доколкото съществува надежда да се разгледа въпросът за неговата замяна, но че същевременно някои аспекти от начина, по който се изпълнява това наказание, или пък процедурата за разглеждането на искането за такава замяна, могат да съставляват елементи на нарушение на чл. 3. В този смисъл апелативният съд в Лондон се счита за свободен да наложи това тежко наказание, като същевременно отбелязва, че въпросът дали и как при разглеждането на молби за намаляването му Държавният секретар би съобразил решението по делото *Винтер* ???е различен, но няма съмнение, че той ще направи това.

В **Малта** Конституционният съд е компетентен да разглежда въпроси по правата и основните свободи по искане на друг национален съд. Така Конституционният съд осъществява постоянен диалог от една страна със съдилищата от обикновена юрисдикция, а от друга страна – с Европейския съд по правата на човека по принцип, както и във връзка с постановени конкретни решения срещу Малта. Един от интересните случаи, които илюстрират този процес е свързан с наказателните дела за притежаване и разпространение на дрога. Доскоро според малтийския закон главният прокурор е бил свободен да прецени пред кой съд да внесе обвинителния акт във връзка с подобно деяние. Тази преценка е свързана, обаче, с обстоятелството, че единият потенциално компетентен съд може да



налага минимално наказание до 6 месеца лишаване от свобода, докато ако бъде сезиран другият, наказанието варира от минимум 4 години до доживотен затвор. По първото такова дело пред Конституционния съд на Малта, Конституционният съд е отбелязал изрично, че е налице риск от нарушение на чл.6 от Европейската конвенция, доколкото правомощията на главния прокурор могат да съставляват вмешателство в независимостта и безпристрастието на националния наказателен съд. С оглед на това, че разглеждането на това дело по същество е било предстоящо, Конституционният съд се е въздържал от произнасяне по конституционносъобразността на въпросната норма от Наказателния кодекс. Известно време след това обаче, пред ЕСПЧ е регистрирана жалба с такива оплаквания. В решението си по делото *Камилери срещу Малта*[\[19\]](#), Съдът в Страсбург намери, че е налице чл.7 - неяснота в наказателния закон по отношение на предвидимостта на наказанието, а моя милост изрази допълнително становище, че е налице и нарушение на чл. 6, доколкото правомощията на главния прокурор засягат свободата на преценка на националните съдилища. Няколко месеца по-късно наказателните съдилища на Малта приложиха директно решението на ЕСПЧ по това дело и обявиха, че правомощията на прокурора да определи компетентния съд противоречи на справедливостта на процеса, както и на предвидимостта на наказанието.

Практика на пряко прилагане на Конвенцията далеч не е ограничена до така наречените утвърдени демокрации, както много хора вярват. Макар в страните-членки на Съвета на Европа, които са страни по Конвенцията по-отскоро да се забелязват общи проблеми при прякото ѝ прилагане (които се забелязват и в България), това не означава непременно неумение, или отказ от пряко прилагане. Съществуват много изследвания за причините за тези затруднения. В едно изследване от 2010 г. се изразява преценка, че затрудненията при прякото прилагане като че ли започват да се преодоляват и това наистина изглежда така, ако се разгледат някои решения на Съда в Страсбург постановени след 2010 г.

В българското медийно пространство, беше коментирано решението на Европейския съд по правата на човека по делото Мирослав Гарлицки срещу Полша[\[20\]](#), в което жалбоподателят – сърдечен хирург, се оплаква от ненужно демонстративен арест на работното му място. Съдът намери, че жалбоподателят е имал възможност да се възползва от наличното вътрешноправно средство за разглеждане на тези оплаквания от националните съдилища, а не директно от Съда в Страсбург. Изискванията и реда за такова разглеждане са установени при приемането на генерални мерки по изпълнението на две пилотни решения срещу Полша[\[21\]](#) - постановени във връзка с условията в затворите, отразени в делото Латак срещу Полша[\[22\]](#). Интересно е да се отбележи, че в този случай генералните мерки по изпълнението на двете пилотни решения не са резултат от законодателна дейност, а са достигнати в решения на Конституционния и Върховния съд на Полша – като друго изражение на диалога между Съда в Страсбург и националните съдилища.

Друг израз на този диалог е приетото през юни 2013 г. Постановление на Пленума на Върховния съд на Руската федерация за прилагането на Европейската конвенция от съдилищата с обща юрисдикция. В него се сочи изрично, че съгласно принципа за субсидиарност, защитата на правата и свободите, предвидени в Конвенцията, се възлагат преди всичко на държавните органи, в това число и съдилищата. По-нататък Върховният съд продължава с указание за осигуряването на единната практика на националните съдилища на основание чл. 156 от Конституцията на Руската федерация, както и препраща

към указания, приети през 2011 г. за общото и еднакво прилагане на Конвенцията от съдилищата с обикновена юрисдикция. Постановлението завършва с препоръка към съдиите да се информират за практиката на съда не само от наличните национални електронни юридически програми и преводи на някои решения, но и чрез електронната страница на Съда, която дава възможност за по-задълбочено опознаване на стандартите и критериите на юриспруденцията на Съда в Страсбург. Впрочем, Съдът в Страсбург наскоро отвори руска версия на своята страница HUDOC[23]. Има надежди, че благодарение на подкрепата на Норвежкия финансов механизъм в близко време ще бъде възможен достъп до българска версия на същото страница.

Също през 2013 г., във връзка с искане за възобновяване на производство като част от изпълнението на решението на Голямата камера на ЕСПЧ по делото *Маркин срещу Русия*[24], в отговор на питане на Военната колегия на Върховния съд на Русия относно компетентността за произнасяне по конституционносъобразността на разпоредба на националното право, Конституционният съд на Руската федерация е приел, че единствено той е компетентен да провъзгласи тази противоконституционност и съответно е приел този въпрос за разглеждане.

В отговор на редица жалби срещу Русия относно равнопоставеността на страните и възможността на подсъдимия да разпита свидетели, дали показания на досъдебния етап от производството, през 2013 г. Върховният съд на Русия е приел и специално Постановление относно необходимостта от изменение на Наказателно-процесуалния кодекс в светлината на практиката на ЕСПЧ по чл.6 и по-специално съобразяването на законодателството с решението на Голямата камера по делото *Ал-Каваджа и Техери срещу Обединеното кралство*[25]. Президентът на Руската федерация е приел това постановление с Указ и е сезирал Руската Дума с оглед на евентуалните подходящи изменения в закона.

Тук стигам до превантивната роля на съдилищата за избягване на нарушения на основни права и свободи на лицата, намиращи се под тяхна юрисдикция. Някои от решения на Европейския съд илюстрират този потенциал. Аз съм много благодарна на колегите съдии в Страсбург, които ми предоставиха и допълнителна информация за това какво се случва в техните национални съдилища.

Тази възможност е отразена например в решението на ЕСПЧ по делото *Какабатзе и други срещу Грузия*[26], където Съдът намери нарушения на правата на жалбоподателите във връзка с ареста и осъждането им по повод протести пред съдебна сграда. В това решение Съдът в Страсбург изрично отбелязва, че е напълно съгласен с изводите на Конституционния съд на Грузия, който е разгледал приложимите към случая норми и ги е отменил. За съжаление обаче, това се е случило два месеца след като са се развили събитията с жалбоподателя. Очевидно, навременното разглеждане на въпроса и приемане на това решение от Конституционния съд би избегнало както установените в Страсбург нарушения, така и подаването на жалбите пред ЕСПЧ.

Един случай на подобно превантивно обсъждане е наскоро постановеното решение на Конституционния съд на Франция по дело по искане за обявяване на противоконституционност на разпоредба от Закона за митниците, който позволява на служителите да влизат без предварително одобрение от съд във всички помещения на плавателни съдове, включително и в онези части от тях, които съставляват жилища на персонала. Вземайки предвид практиката на Европейския съд в тази област по чл. 8 - правото на неприкосновеност на жилището, включително и позовавайки се на решението *Гуцанови срещу България*[27], постановено само няколко месеца по-рано[28], френският

Конституционен съд обяви разпоредбата на националния закон за противоконституционна – независимо от наличието, или липсата на изрично решение на Съда в Страсбург по този въпрос.

Мога да посоча още много случаи, в които при изпълнението на постановени от Съда в Страсбург решения, националните съдилища осъществяват превантивни функции чрез съобразяване на принципите в практиката на ЕСПЧ. В **Албания** Конституционният съд има правомощия да разглежда индивидуални оплаквания за несправедлив процес и съответно за преразглеждане на спорове по същество, както и да постановява решения с превантивни функции за разглеждане на съответствието на национални разпоредби с Конституцията в светлината на практиката на ЕСПЧ не само спрямо Албания, но и срещу други държави, а не непременно и само срещу Албания. През 2014 г. в **Гърция** е прието подобно решение за хармонизиране на практиката за осъждането на подсъдими лица в тяхно отсъствие с принципите достигнати в постановените решения на ЕСПЧ, а не като мярка за изпълнение на конкретно решение срещу Гърция. Могат да се посочат и много други примери в тази насока.

Все пак, може би най-тежката и съществена реплика на националните съдилища в диалога им със Съда в Страсбург е в етапа на изпълнението на решенията на ЕСПЧ - при възприемането на т.нар. генерални мерки като реакция на казаното в Страсбург. По-горе вече споменах реакциите на Върховния съд на Руската федерация. Вероятно по-известен пример за европейски диалог е решението на Федералния конституционен съд на **Германия** [29] постановено на 11 май 2011 г. във връзка с т.нар. превантивно лишаване от свобода след приемането на решението на Съда в Страсбург по делото *М. срещу Германия* [30] от 17 декември 2009 г.

Федералният Конституционен съд на Германия е може би най-известният и уважаван Конституционен съд не само в Европа, но и в света. След негово първоначално решение за конституционосъобразността на националните разпоредби, регулиращи този вид лишаване от свобода, Европейският съд в Страсбург намери, че продължаващото лишаване от свобода след изтичането на първоначално определения срок е в нарушение както на чл. 7 от Конвенцията (забрана на налагането на наказания без закон) във връзка с правната сигурност и легитимните очаквания на лицата, да бъдат освободени след изтичането на срока на наказанието им, така и в нарушение на чл. 5 – забраната за произволно лишаване от лична свобода. След постановяването на това решение през 2009 г., Федералният конституционен съд отмени първоначалното си решение и съобрази преценката си за конституционосъобразността на немския закон с решението на ЕСПЧ. Решението е изключително интересно, заради подробния анализ на това кои норми по какъв начин следва да се тълкуват и какво е взаимодействието между националния закон, конституционния закон и ЕСПЧ при постигането на тяхната хармония и съвместимост като пряко приложими нормативни актове във всяка национална система, както и с оглед на избягването на последващи повторяеми решения от един и същи вид.

В различните държави съществуват различни механизми, според които националните съдилища се осведомяват за практиката на Европейския съд по дадени въпроси, включително и срещу други държави, както и за нейното съобразяване. В **Холандия** например съществуват т.нар. съвети, които функционират като центрове за осведомяване и за съобразяване на практиката на ЕСПЧ, включително и чрез изготвянето и разпространяването на препоръки към останалите си колеги. Често се случва тяхното становище и реакция спрямо постановени решения срещу Холандия да се отразява в

мнението на Комитета на министрите по изпълнението на тези решения. Разбира се, както функциите по прякото прилагане на Конвенцията, така и превантивните функции и подобни функции в изпълнение на вече постановени решения са възможни само при достатъчно познаване на Конвенцията, постоянно следене на развитието на юриспруденцията на Съда в Страсбург и изискват съответен капацитет, който не се свежда до механично познаване на нормите. Това са различни видове умения, които се надявам да станат по-достъпни благодарение на подкрепата на Норвежкия финансов механизъм за настоящия проект.

[1] *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (App.71127/01), решение от 12 юни 2008г. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-86875>,

[2] *Opuz v. Turkey*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945>

[3] *Valiulienė v. Lithuania*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-117636>

[4] *Sebastian KOWAL v. Poland*, (dec.) <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113956>

[5] *Osman v. The United Kingdom*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58257>

[6] *Lillo-Stenberg and Sæther v. Norway* <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140015>

[7] *Von Hannover v. Germany* (No. 2), GC <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109029>

[8] *Axel Springer AG v. GERMANY*, GC, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109034>

[9] Human Rights Act 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>

[10] *Hristozov and Others v. Bulgaria* <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-125294>

[11] *Yankov and Manchev v. Bulgaria*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-95351>

[12] *Shabelnik v. Ukraine* <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91401>

[13] *Nachova and Others v. Bulgaria* (GC) <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69630>

[14] *Stoyanovi v. Bulgaria*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101678>

[15] *Demebukov v. Bulgaria*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85244>

[16] *Angelova and Iliev v. Bulgaria*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81906>

[17] *Kolevi v. Bulgaria*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-95607>.

[18] *Vinter v. The United Kingdom*, (GC) <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122664>

[19] *Kamilleri v. Malta* <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116076>

[20] *Mirosław Garlicki v. Poland*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105121>

[21] *Orchowski v. Poland* и *Norbert Sikorski v. Poland*

[22] *Łatak against Poland* (dec.), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101349>

[23]

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["RUS"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"CHAMBER"}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

[24] *Konstantin Markin v. Russia* [GC], <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109868>

[25] *Al-Khawaja and Tahery v. The United Kingdom* [GC] [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["ENG"\],"respondent":\["GBR"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-108072"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

[26] *Kakabadze and Others v. Georgia*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113300>

[27] *Gutsanovi v. Bulgaria*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-127426>

[28] <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2013-357-qpc/decision-n-2013-357-qpc-du-29-novembre-2013.138841.html> Обсъдените

решения могат да се видят в списъка на документите подготвени и поднесени на вниманието на Съда от докладчика му.

[29] 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 1152/10, 2 BvR 571/10

[30] *M. V. Germany*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96389>

# Практиката на ЕСПЧ по български дела във връзка с член 13 от Конвенцията – изискването за ефективни вътрешноправни средства за защита

Людмила Миланова-Фади

*стари юрист в Европейския съд по правата на човека*

Искам да направя кратък обзор на практиката на съда по чл. 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС или Конвенцията) и в по-широк аспект – на изискването на Конвенцията държавите да предвидят ефикасни вътрешно-правни средства за защита.

Член 13 от ЕКЗПЧОС предвижда, че всеки, който е жертва на нарушение на права и свободи, защитени от Конвенцията или нейните протоколи, има право на ефикасни вътрешноправни средства за защита. Тази ключова разпоредба дълги години е била позабравена в юриспруденцията на Съда в Страсбург. Изискването на чл. 13 е свързано със задължението на държавите – страни по Конвенцията, предвидено в чл. 1, да осигурят спазването на правата, гарантирани от нея – със субсидиарната роля на съда. Това означава, че **основната роля в прилагането и гарантирането на правата, защитени от Конвенцията, е на националните органи.**

От друга страна тази разпоредба е свързана с нейния еквивалент по отношение на жалбоподателите – т. е., с тяхното задължение да изчерпат всички онези вътрешноправни средства, които съществуват и са ефикасни, преди да се обърнат към Съда в Страсбург (чл. 35 от Конвенцията).

**Защо именно сега тази разпоредба и тези принципи придобиват по-голямо значение?** През последните години – включително и след приемането на страните от бившия соцлагер за равноправни членове на Европейския съюз – съдът е изправен пред огромно количество жалби и в някаква степен и пред невъзможността да ги разгледа по начина, по който го е правел преди. Това извежда на преден план необходимостта от предприемане на адекватни мерки за намаляване на броя на жалбите. Единият подход е промяна в методите на работа на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и на неговия Секретариат, която да позволи по-бързата обработка на по-голямо количество жалби.

Другият метод е на държавите-членки да се напомни задължението им по Конвенцията на първо място те да прилагат средствата за защита на правата, предвидени в нея. Именно разпоредбата на чл. 13 е едно от средствата за постигането на тази цел – най-вече с оглед на това, че голям брой от жалбите засягат повтарящи се нарушения на Конвенцията. Тоест нарушения, които веднъж вече са били констатирани от съда в Страсбург, но на национално ниво не са били взети необходимите мерки, за да не се повтаря даденото нарушение. Това е индигия, че системата не работи, тъй като срещу някои държави има десетки хиляди жалби по подобни проблеми. Затова е много важно при всяко следващо приемане на ново законодателство, при постановяването на съдебни решения или при взимане на някакви други мерки от административните органи в държавата-членка, чрез средства за защита на вътрешно, национално ниво да се прилагат принципите в решенията на ЕСПЧ.

**Какви са характеристиките на това ефикасно вътрешноправно средство за защита?** Член 13 изисква да съществува такова средство за защита на вътрешно ниво, което да позволи да бъде разгледано твърдяното нарушение на конвенцията и да се стигне до адекватното му поправяне. Съдът е приел, че това засяга не всяко твърдение за нарушение, а само когато твърдението на жалбоподателя е достатъчно сериозно и обосновано – така, че ЕСПЧ да счете, че чл. 13 се прилага и че съответно е на лице изискване да има ефикасни средства за защита.

**Характерът на средствата за защита може да бъде разнообразен.** Съдът приема, че държавите разполагат със свобода на преценка за това какво точно да бъде това средство и как то да функционира – в зависимост от националните особености и от избора, който държавата би могла да направи, както и от характера на твърдяното нарушение. Не е задължително това средство да е съдебно – дори има случаи, в които ЕСПЧ изрично подчертава, че е желателно да се приложат несъдебни средства за защита. Например един от случаите, в които е препоръчително да бъдат предприети административни, а не съдебни средства за защита на правата, са оплакванията по чл. 3 от ЕКЗПЧОС – за нечовешки условия на задържане. В такива ситуации съдът счита, че административните средства са много по-ефикасни с оглед по-бърза промяна на условията или преценка дали дадени условия отговарят на чл. 3 в сравнение с което и да било съдебно средство, реализирането на което би отнело много повече време и съответно би било по-неефикасно в конкретната ситуация.

Средството по чл. 13 трябва **да бъде адекватно** спрямо твърдяното нарушение на конвенцията и **приложимо към ситуацията**, от която жалбоподателят се оплаква. То трябва да бъде също така **достъпно** – т. е., *жалбоподателят да има директен достъп до него*. Средства, до които според националното право жалбоподателят има достъп само след като поиска прилагането им от някакъв друг орган, по принцип не се считат за ефикасни средства, които трябва задължително да бъдат изчерпани, преди със спора да бъде сезиран ЕСПЧ. За такова, например, се счита възможността жалбоподателят да отнесе даден въпрос до Конституционния съд (КС) чрез Върховния административен съд (ВАС) или чрез Върховния касационен съд (ВКС) в България, тъй като самият той няма директен достъп до това средство и не може да предизвика неговото приложение.

Достъпността означава също, че не трябва да има никакви практически или други препятствия за използването на това средство от жалбоподателя. Според практиката на Съда в Страсбург съществуването на средството трябва да бъде достатъчно установено. Този въпрос възниква, когато въпросното средство не е предвидено в закона изрично. Например при вътрешно средство, свързано с развитието на юриспруденцията – в този случай съдът изисква (за да приеме, че това средство е достатъчно и съществува на вътрешно ниво) да има доказателство за трайно установена практика в дадена насока, а не се касае за единично решение. От друга страна средството следва да отговаря на изискването за разумни перспективи за успех. Това не означава абсолютна гаранция, че това средство ще доведе до успех в случая на жалбоподателя, но той трябва да го е изпробвал. Според политиката на Съда в Страсбург това е начин практиката на вътрешните съдилища да се развива в посока защита на правата, гарантирани от конвенцията.

Следва да се отбележи също така, че ЕСПЧ приема, че изискванията на чл. 13 от Конвенцията **може да бъдат изпълнени и чрез съвкупност от няколко средства**. Ето защо Съдът в Страсбург винаги ще прегледа ефикасността на всички потенциално

съществуващи средства, приложими в дадена ситуация, за да прецени дали те като цяло изпълняват изискванията на чл. 13 от ЕКЗПЧОС.

Ще се спра в настоящото изложение и на някои специфични области, в които съдът е развил практиката си относно средствата за защита, които трябва да съществуват на вътрешно ниво, извън тясното поле на чл. 13 от Конвенцията. Защото освен в чл. 13, изисквания за ефективни вътрешноправни средства съществуват и в други разпоредби на ЕКЗПЧОС.

Много важни в този смисъл са разпоредбите на чл. 5, §4 и чл. 5, §5 от Конвенцията в областта на *задържането под стража*. Параграф 4 на чл. 5 предвижда задължителното съществуване на средство във вътрешното право, позволяващо да се контролира законността на едно задържане по смисъла на Конвенцията, като в практиката на ЕСПЧ изрично се посочва, че този контрол трябва *да е бърз*. Също така той трябва *да бъде осъществяван периодично*. За някои видове задържане съдът изисква засегнатото лице лично да се яви пред органа, който ще решава законността на задържането. Друго много важно условие, предвид спецификата на ситуацията с мярката за неотклонение „лишаване от свобода“, *съдът трябва да е способен да постанови освобождаването на лицето* – в противен случай съществуването на едно такова средство би се обезсмислило.

Няма задължително изискване да има общо средство за защита по отношение на всички лишавани от свобода лица. В България, както и в много други държави, средството за защита е в зависимост от типа задържане. За разлика например от Англия, където лицето може да подаде оплакване във връзка със задържането му, независимо от основанията за лишаването му от свобода.

С промените на НПК през 1999 г. регламентацията на мярката за неотклонение „задържане под стража“ бе основно променена, за да бъде съобразена включително с изискването на чл. 5 от Конвенцията. По повод на неколkokратно констатираните от Съда в Страсбург нарушения на чл. 5, §4 от Конвенцията във връзка със задържането на чужденци с наложена мярка за експулсиране или отвеждане до границата, през 2009 г., в изпълнение на европейска директива, бе променен Законът за чужденците. Предвидена бе възможност за обжалване на задържането (чиято продължителност бе ограничена до 6 месеца с възможност да бъде продължена само от съд) и за периодичен контрол върху спазването на тези изисквания.

Друг аспект на необходимостта от съществуването на вътрешноправно средство, свързано със задържането, е чл. 5, §5 от конвенцията, който предвижда *право на обезщетение в случай на незаконно задържане*. През 2012 г. Законът за отговорността на държавата бе променен и бе предвидена възможност за обезщетение по принцип за всички нарушения на чл. 5 от Конвенцията. По този начин бе изпълнено и това условие на конвенцията, но Съдът в Страсбург досега не е имал възможност да се произнесе относно ефикасността на това средство. За пълнота следва да се отбележи, че и до въвеждането в закона на тази обща разпоредба за всички случаи на незаконно задържане, в определени случаи ЕСПЧ е приемал, че някои искове за обезщетение по Закона за отговорността на държавата в дадена ситуация, с оглед на жалбоподателя, също биха могли да представляват ефикасно средство за обезщетение.

Например Законът за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) би могъл да се приложи успешно при налагането на мярка за неотклонение „задържане под стража“, отменена поради липса на законово основание. В същата насока Съдът в Страсбург се е произнасял и в случаи на задържане на чужденци от българските органи,

което впоследствие е било отменено. Тъй като задържането на тези лица е било сметено за незаконно по смисъла на вътрешното ни право, ЕСПЧ приема, че понеже задържането е по силата на административен акт, то въз основа на чл. 1 от ЗОДОВ принципно е възможно при констатация на нарушения жалбоподателят да търси обезщетение по ЗОДОВ. Тоест ЕСПЧ винаги преценява с оглед на конкретната ситуация, дори да няма общо средство за защита. Разбира се, много по-лесно е, когато съществува една такава обща разпоредба, която предвижда, че при всички хипотези на нарушения на чл. 5 е възможно обезщетение.

Следващата област, която искам да засегна, е *условията на задържане*. Срещу България са постановени определен брой решения на ЕСПЧ за нарушения на чл. 3 от ЕКЗПЧОС заради условия на задържане, които са сметени за нечовешки. След развитието на вътрешната практика по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, според която българските съдилища започнаха да присъждат обезщетения по ЗОДОВ, когато констатират условия на задържане в разрез с чл. 3 от Конвенцията, Съдът в Страсбург постанови няколко важни решения. Първото бе решение по допустимост по делото „Христов срещу България” от 2008 г., по което ЕСПЧ прие, че искът за обезщетение в този случай по Закона за отговорността на държавата е средство, което трябва да бъде използвано, т. е. може да доведе до признаване на нарушението и до изплащане на обезщетение. В последващи решения по делата „Радков срещу България” и „Илиев срещу България” Съдът уточни, че това средство може да се счете за ефективно само в случаите, когато задържането при тези нечовешки условия (за които твърди жалбоподателят) е приключило. Кое то значи, че или жалбоподателят е бил освободен, или е бил преместен при други условия, от които не се оплаква или които са радикално подобри. Но остава принципът, че след като задържането е приключило, един иск по Закона за отговорността на държавата по принцип би могъл да доведе до поправяне на нарушението.

В няколко свои пилотни решения (тъй като проблемът съществува и в другите държави) ЕСПЧ разглежда много по-задълбочено съществуващите в държавите средства за защита по отношение на условията на задържане. Две такива скорошни решения са по делата „Тореджани срещу Италия” от 2013 г. и „Ананиев срещу Русия” от 2012 г. Изправен пред систематични проблеми във връзка с лоши условия на задържане – например пренаселеността в затворите, лошите материални условия, липса на достъп до медицински грижи и др. – Съдът е развил в тези две решения подробно какви са изискванията към средствата за защита, които трябва да съществуват за подобни случаи. ЕСПЧ изрично посочва, че в ситуация, в която задържането продължава, не е достатъчно да съществува само компенсаторно средство, т. е. възможност да се получи обезщетение, а е необходимо да са налице и т. нар. „превантивни средства”, които да са способни да доведат до прекратяване на нарушението. С оглед на това Съдът разглежда различните многообразни възможности, които съществуват в съответните държави. В някои от тях има административни органи, които се грижат за надзора върху местата за лишаване от свобода – в някои случаи това е прокурорът, а в други са съдилищата.

Съдът в Страсбург по принцип приема, че при продължаващо задържане превантивните средства са изключително важни, за да доведат до прекратяване на нарушението, и е необходимо те да бъдат достъпни до лицата, които са лишени от свобода, т. е. те да могат директно да сезират компетентния орган. Сезираният орган от своя страна следва да има правомощия да разследва, т. е. конкретно да се убеди какви са условията, от които се оплаква жалбоподателят, и разбира се – да даде бързо предписание. В случая е



много важно и решенията на този орган да имат задължително и обвързващо действие – да бъдат изпълняеми, а не да са само декларация, че даден жалбоподател е държан в нечовешки условия.

Другият аспект на практиката на ЕСПЧ по тези дела, както вече споменах, са **компесаторните средства**, които могат да имат два аспекта. Единият – специално в ситуацията на лица, които са лишени от свобода – може да бъде *намаляването на наказанието*. Но в този случай задължително трябва да има признаване на нарушение на чл. 3 относно нечовешките условия и наказанието да бъде намалено именно поради тази причина и по измерим начин, а да не следва например от някакви общи мерки на освобождаване на място в затворите или от приложението на правилата за условно предсрочно освобождаване. С други думи, намаляването на наказанието следва наистина да бъде третирано от вътрешното право като поправка на специфичния проблем на нечовешките условия на задържане.

Другата възможност е *обезщетението*. Както в други ситуации, в които съдът приема, че обезщетение може да доведе до поправка на нарушението, отново трябва да има признаване на това нарушение от независим орган (не е задължително той да е съдебен), който да представлява процесуални гаранции за справедлив процес. Жалбоподателят трябва да има директен достъп до него. Това е изключително важно и може да има отношение по българските дела, тъй като по тях ЕСПЧ вече е констатирал неефективност на съществуващите средства по ЗОДОВ. С оглед на това е важно да няма прекалена тежест върху жалбоподателя, който е задържан в доказването на тези условия или на това например, че условията на задържане са незаконни по смисъла на вътрешното право. Защото при преценката на нечовешки условия на задържане по смисъла на чл. 3 от ЕКЗПЧОС е без значение дали самото задържане е незаконно по вътрешното право или не. Същото се отнася и до изискването жалбоподателят по един формален начин да доказва претърпените от него неимуществени (морални) вреди вследствие на това, че е бил държан в нечовешки условия.

Подобни ограничения на средството могат да доведат до извод, че то не е достатъчно ефективно. За първи път подобна констатация ЕСПЧ е направил по *делото „Йовчев срещу България”* поради формалния подход на националния съд във връзка със заведен от жалбоподателя иск по ЗОДОВ, при разглеждането на който същият е трябвало да докаже своето морално страдание от нечовешките условия, при които е бил държан. **Съдът в Страсбург счита, че трябва да се презюмира, че нечовешки условия водят до морално страдание, че всеки човек страда от нечовешки условия** и тежестта на доказване трябва да е обърната.

Важно изискване е също така това средство за защита да се развие в някакво разумно време, за да не се обезсмисля цялата система. То също така не бива да е свързано с прекомерни разходи в тежест на жалбоподателя, които да пречат на достъпа му до такова средство – нещо, което Съдът констатира по повод на *делото „Станков срещу България”*, макар и в друг контекст.

Следващият проблем, върху който искам да се спра, е прекомерно продължаващите във времето съдебни производства. В тази област практиката на Страсбургския съд се е развила, защото до 2000 г. Съдът приемаше, че няма нужда за оплакванията по чл. 6 да съществува отделно средство за вътрешноправна защита, тъй като считаше, че самият чл. 6 има процедурен характер. Изправен обаче пред големия брой жалби във връзка с прекомерно продължили съдебни производства, в решението си по *делото „Кудла срещу*

*Полиа*” съдът приема, че променя практиката си и счита, че за оплакванията за продължителност на съдебното производство трябва да съществуват на вътрешно ниво ефикасни правни средства за защита с оглед на изискванията за справедлив съдебен процес.

След 2000 г. Съдът е приел няколко пилотни решения срещу държави, които имат системен проблем с продължителността на съдебните производства, включително и срещу България. Това са решенията по делата „Фингер” (засягащо продължителност на наказателно производство) и по делата „Димитров” и „Хамънов” (за прекомерно продължили граждански производства). Съдът констатира, че има такъв системен проблем в България, че няма ефикасни вътрешноправни средства за защита и постановява задължение и срок на българското правителство да създаде такова средство. В резултат на това е изработен механизмът на обезщетение чрез жалби до Инспектората към Висшия съдебен съвет, както и възможността по Закона за отговорността на държавата и общините да се търси обезщетение по съдебен ред.

След приемането на посочените по-горе средства, с две решения за недопустимост по делата „Балъкчиев и други срещу България” и „Вълчева и Арабашев срещу България”, Съдът отказва да ги разгледа, независимо че към момента на произнасянето му тези новосъздадени средства все още не са доказали своята ефективност на практика. ЕСПЧ обаче приема – с оглед на различните изисквания за ефективност, установени в неговата практика – че тези средства априори представляват ефективни средства, които трябва да бъдат изчерпани от жалбоподателите, преди да подадат жалба в Страсбург.

Още един важен аспект на процедурата на пилотните решения е, че тъй като те засягат повтарящи се нарушения и голям брой жалби, ЕСПЧ изисква средствата, които се създават, да имат и обратно действие – т. е., действието им да се разпростира и върху жалби, които вече са подадени пред Съда. Следователно, след като ЕСПЧ приема в тези решения, че създадените от държавата средства са ефективни, това позволява на Съда да отхвърли поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита доста голям брой жалби (около 300), чиито податели могат да потърсят обезщетение по силата на вътрешноправните механизми. Това е един пример от успешно приложение на пилотна процедура като средство за разтоварване на Съда в Страсбург от жалби, по които има създадени вътрешноправни средства за защита.

Важно е още веднъж да се отбележи, че при правоприлагането на национално ниво вътрешните органи задължително трябва да се съобразяват с принципите на конвенцията. Защото за съжаление в практиката на Съда има случаи на държави, в които са били приети такива средства, но в даден момент съдът отново е „затлачен“ с жалби на техни граждани, които се оплакват, че тези механизми за защита не са достатъчно ефективни и че не се присъждат обезщетения в случаи, в които ЕСПЧ би дал. Тоест, националните съдебни и административни органи не прилагат практиката на Съда по същия начин. Или че размерът на обезщетенията се разминава със стандартите, установени от Страсбург, или че не се изплащат. Италия е един лош пример за това.

Един друг аспект, отново по чл. 6, е **правото на изпълнение на влезли в сила съдебни решения**. Според практиката на Съда правото на изпълнение на влезлите в сила съдебни решения се покрива също от чл. 6 и произтича от правото на справедлив процес. По същия начин, както и в случаите на прекомерна продължителност на съдебните производства, до определено време ЕСПЧ считаше, че не се изисква отделно вътрешноправно средство за изпълнението на това право. Изправен пред многобройните жалби, Съдът промени

практиката си и в *делото „Бурдов срещу Русия“*, и *делото „Бурдов-2“* приема, че трябва да съществуват средства за защита на национално равнище, които да гарантират изпълнението на окончателни съдебни решения. Тези средства също могат да бъдат от една страна превантивни – т. е. да спомогнат за бързо изпълнение на съдебното решение, респективно за прекратяване на нарушението, или компенсаторни – когато решението не е било изпълнено или е било забавено много време.

Във връзка с това искам да спомена решението по *делото „Стоянов и Табаков срещу България“*, в което Съдът в Страсбург разглежда ефективността на средствата, предвидени в Административно-процесуалния кодекс (АПК), свързани с изпълнението на съдебни решения само в тази област. Конкретната ситуация не засяга изпълнение на парична сума, а изпълнението се състои в това административният орган да издаде акт за откриване на процедура по приватизация – в следствие решение на ЕСПЧ. Страсбургският съд прави преглед на съществуващите на вътрешно ниво възможности и приема – въпреки че в дадения случай тези средства явно не са проработили и поради това констатира нарушение на чл. 13 от Конвенцията – че принципно някои от тези средства (като възможността за отваряне на изпълнително производство и налагане на изпълнителни глоби върху органите, които са отговорни за изпълнението – като превантивно средство, или възможността за обезщетение по ЗОДОВ) принципно биха могли да представляват ефикасни средства за защита. Но Съдът още веднъж констатира нарушение на чл. 13 от Конвенцията, защото в разглеждания случай те или не са били приложими, или не са довели до успешна развръзка.

# **Съдебната система – естествен гарант за върховенството на закона и зачитането на правата и основните свободи**

## **Павлина Панова**

*Заместник-председател на Върховния касационен съд и председател на Наказателната колегия*

Изключителна чест е за мен да работя в рамките на Норвежкия финансов механизъм съобразно своята компетентност и възможности и всички вие, които виждам в тази зала да дадете своя принос за това, че магистратите в Република България да попълнят своите празноти в знанията по правата на човека и по практиката на Съда по правата на човека, както и да надградят тези, които вече имат.

Наша отговорност е като магистрати в Република България, както знаете по силата на чл.5, ал. 4 от Конституцията на Република България да гарантираме приложението на Конвенцията и практиката на Съда по правата на човека с приоритет на националното право тогава, когато националното право противоречи или тогава, когато то не урежда права, гарантирани от Конвенцията. Азбучна истина е, че всъщност Конвенцията гарантира права, които в крайна сметка трябва да бъдат гарантирани на национално ниво, гарант за което са националните правоприложни институции и само тогава, когато те не успеят да направят това, се задейства Страсбургския субсидиарен механизъм.

Азбучна истина е също така, че магистратите в Република България трябва да се обучават по приложимостта на правата на човека и да познават практиката на Съда по правата на човека, но за жалост не толкова азбучна истина е, че това на практика се осъществява така. Свидетели сме през годините на многократни нарушения, заради които България носи своята отговорност, бивайки осъдена от Съда по правата на човека. Затова моята презентация пред вас като че ли като начало беше моделирано върху това каква е отговорността на Върховния касационен съд като висша съдебна инстанция да гарантира така, че да прилага правото на Европейския съд по правата на човека и неговата практика, както и така да моделира съдебна практика, че тя да отговаря на стандартите на този съд.

Същевременно, предвид на това, че това е една огромна тема, която в рамките на този проект и в рамките на тези 30 минути, отредени ми за да представя моето виждане по тази тематика, реших да се концентрирам върху това как Върховният касационен съд има механизми да провокира наличието на вътрешноправно ефективно средство да гарантира основните права на гражданите в националните съдебни процедури.

Знаете, че чл. 13 от ЕКПЧ, за който така много вчера се говори в различните презентации, на който съдия Калайджиева постави сериозен акцент за това как националните съдебни институции на другите държави-членки и страни по Конвенцията намират ресурс в националното си право и практика да променят своето законодателство или практика именно в резултат на предходни осъждания срещу тези държави или осъждания на други държави за нарушение на правата на човека.

Чл.13 от Конвенцията задължава държавата да осигури ефикасно вътрешноправно средство за защита на правата и свободите, залегнали в Конвенцията, като този текст гарантира, че лицата трябва да имат на национално ниво този ефективен способ да защитят нарушените именно по Конвенцията права така, че да не се може да се достигне до този Страсбургски субсидиарен механизъм. Когато такъв ефект на средството не може да бъде

постигнат на национално ниво, естествено е, че тогава спорът се пренася пред Съда по правата на човека, за да бъде защитено нарушеното право по Конвенцията.

Изискването на Конвенцията и на практиката на Съда е, че средството по чл. 13 от Конвенцията трябва да е ефективно както на практика, така и по закон. На първо място, това означава, че средството трябва да бъде вътрешноправно. То трябва да бъде залегнато в правото на държавата-членка така, че то да бъде гарантирано на лицето именно като право за неговото ползване. Тогава, когато то не е предвидено в закон, съдебната практика трябва да установи наличието на такова вътрешноправно средство. Средството трябва да може да бъде приложимо от независим национален орган, макар за него да не съществува изискване винаги да бъде съдебен, но той трябва да бъде независим от органа, допуснал нарушението и да може да реши спора със силата на присъдено нещо. Средството за защита в същото време трябва да бъде и ефективно, за да поправи нарушението, да преустанови нарушението или тогава, когато не може да бъде поправено или преустановено, да даде необходимата компенсация на лицето за неговото допуснато нарушение на съответното право.

Очевидно е, че пред националните институции, в това число и съдилищата на страната стои изискването за такова вътрешнокомпенсаторно или вътрешнопреустановително средство, което може да бъде два вида – генерално или общо средство и индивидуално вътрешноправно средство за защита. Индивидуалните вътрешноправни средства за защита касаят само лицата, спрямо които е допуснато съответното нарушение, докато генералните или общите средства за защита са такива, които са насочени към голям, неограничен кръг лица. Най-често те са предвидени в законодателството на съответната държава и като такова целят да бъдат прилагани спрямо всички субекти на съответната държава.

Изборът как държавата да предотврати нарушение по Конвенцията действително в повечето случаи е в ръцете на законодателя като негова инициатива, но понякога това става възможно именно и чрез моделирането на съдебната практика от върховните съдебни инстанции.

Аз ще се спра на първо място на една промяна в националното законодателство и по-точно в процесуалното ни законодателство от края на 2011 година, която беше продиктувана до голяма степен именно от провокативните осъдителни решения спрямо България, касаеща националната наказателна правораздавателна процедура по наказателни дела. Тези изменения, колеги, аз съм имала повод и друг път да говоря за тях пред различни аудитории, искам да кажа, че те до голяма степен и не е тайна за никого, са провокирани от съдиите от Върховния касационен съд. И именно поради това, че те установиха, че със собствената си практика и нормите, които касаят процедурата в производството пред Върховния касационен съд създават предпоставки за осъдителни решения на България пред Съда по правата на човека. Тези изменения обаче не са безспорни и не са лишени от възможността за критика. Няма да крия от вас, че и понастоящем много от тези изменения търпят критиката, недоволството дори на много от колегите от наказателната колегия на Върховния касационен съд.

Аз предполагам, че представителите и на други институции в България имат своите резерви спрямо тях, но ще се опитам да обоснова пред вас защо те са въведени с идеята да бъдат ефективно вътрешноправно средство за защита на предполагаеми нарушения на правата на гражданите в наказателния процес и евентуално ще очаквам провокативните въпроси от ваша страна или съответно становища за това дали те действително на практика биха били ефективни вътрешноправни средства за защита.

Тези изменения бяха предприети със Закона за изменение и допълнение на НПК с „Държавен вестник”, брой 93 от 2011 г. и са в сила от 1 януари 2012 г. Т.е. по тях вече се правораздава в продължение на две години и има известна натрупана практика. Първото изменение касае правомощия на Върховния касационен съд по чл.354, ал. 2, т.2 от НПК, а това е правомощието му да постановява решения, с които да изменя въззивния съдебен акт като приложи закон за еднакво или по-леко наказуемо престъпление. За тези от вас, които работят с наказателно правната тематика предполагам, че е безспорно ясно и установено от години, че по принцип никога не е имало проблем в това всяка една съдебна инстанция сама да приложи закон за по-леко или еднакво наказуемо престъпление, без да очаква активната роля на прокурора за изменение на обвинението в тази насока, стига да не се изменят фактическите обстоятелства по обвинението. Никога не е имало спор за това, че и Върховния касационен съд като последна инстанция може да направи това със своя съдебен акт. Тази възможност, тази компетентност на Върховния касационен съд обаче беше оспорена с делото „Пенев срещу България“, постановено на 7 януари 2010 г., по което дело беше установено, че на жалбоподателя е било нарушено правото по чл.6, § 3, буква „а” от Конвенцията за правата на човека, който гарантира на лицата, срещу които има наказателно обвинения правото да бъдат в подробности информирани за ”причините и характера на обвинението” спрямо тях. „Причините” според практиката, трайно установена на Съда по правата на човека се приема, че са фактическите обстоятелства, за които е привлечено да отговаря съответното лице. „Характерът” на обвинението пак по тази трайно установена практиката на Съда по правата на човека означава правната квалификация за престъплението, за което това лице трябва да отговаря. И така, когато Върховният касационен съд като последна инстанция постановяващ решение, което поради естеството си на касационен съдебен акт повече не подлежи на какъвто и да е съдебен контрол, приложи закон с еднакво или по-леко наказуемо престъпление, очевидно той прави това при установените фактически обстоятелства, но променя „характера” на обвинението спрямо лицето, т.е. правната квалификация. Така че лицето се оказва осъдено за друго еднакво или по-леко наказуемо престъпление, без обаче в нито един момент да е могло да се защити по елементите от състава на това макар и по-леко наказуемо престъпление. В този смисъл то е лишено от правото по буква „а” на § 3 на чл.6, а именно да има достатъчна възможност да се защити по характера на обвинението спрямо него.

Това осъдително решение беше прието бурно сред съдиите от Върховния касационен съд. Аз няма да скрия, че аз съм участвала в постановяването на това решение като съдия ad hoc и търпях критиките на колегите си от Върховния касационен съд в смисъл защо не съм успяла да убедя съдиите от отделението на Съда по правата на човека за това, че нашето право е такова и то не е имало проблеми от години с неговото прилагане. Тогава се чувствах неловко, няма да отрека пред вас, защото трябваше да обяснявам на колегите си това обстоятелство, което би следвало да бъде ноторно известно - това, че върховната съдебна инстанция от години прилага една своя национална норма, която счита за безпроблемна поради самия факт, че тя никога не е била отнесена и оспорена пред наднационална правораздавателна институция каквато е Съдът по правата на човека, не означава, че тази норма съответства на изискванията и стандартите на Съда по правата на човека. Така или иначе, България беше осъдена по това дело и се търсеше ресурс как да се промени законодателството така, че Върховният касационен съд да може да използва това си правомощие за прилагане на закона за еднакво или по-леко наказуемо престъпление, но същевременно да не е в нарушение на чл.6 от Конвенцията за правата на човека.

Същевременно в близката една година се постанови второ решение по дело с абсолютно същия предмет и с констатирано същото нарушение - именно на чл.6, § 3 буква „а”. То фигурира с инициали „Д.М.Т и Д.К.И срещу България”. По него става въпрос също за приложение от върховната съдебна инстанция на това правомощие да приложи закон да еднакво или по-леко наказуемо престъпление, като в случая първоначалното обвинение е било по чл.301. Върховният касационен съд е изменил обвинението, като е преквалифицирал обвинението в такова за престъпление по чл. 210 от НК. Отново аргументите, с които е намерено нарушение на чл.6 са същите, както и по делото „Пенев срещу България“. Второто дело между другото в момента е висящо пред Върховния касационен съд по искане на Главния прокурор за възобновяване на наказателното производство, докато по първото дело „Пенев срещу България“, такова искане не е постъпвало.

В отговор на тези констатации за съществуването на разпоредба, която не съответства на изискването на правото на Конвенцията, измененията с „Държавен вестник”, брой 93 от 2011 г. потърсиха и намериха един ресурс, които ние считаме, че все пак може да бъде някакво ефективно вътрешноправно средство за защита срещу правомощието на касационния съд да постановява такива съдебни актове, с които да изменя въззивните като прилага закона за еднакво или по-леко наказуемо престъпление. И този ресурс беше в изменението на чл.422, ал.1, т.5 от НПК. Това е правомощието на Върховния касационен съд да се произнася по искания за възобновяване на наказателното производство на актове на ВКС, които принципно до този момент, до това изменение, влязло в сила от 1 януари 2012 г., никога не можеха да бъдат предмет на възобновяване. Знаете, че принципно положение е, че когато едно производство е било проверено, един съдебен акт е бил проверен по касационен ред, то този съдебен акт принципно не можеше повече да бъде проверяван от касационната инстанция, освен на някои абсолютно изключителни основания, сред които обаче не беше т.5 на чл.422 от НПК.

С така въведеното изменение беше предвидено, че актовете, които Върховният касационен съд постановява по реда на чл.354, ал.2, т. 2 от НПК вече могат да бъдат предмет на искане за възобновяване, както от осъденото лице, така и от Главния прокурор на РБ в шестмесечен срок от тяхното постановяване, т.е. от влизането в сила на съответния съдебен акт, който поради естеството си, че е касационен, влиза в сила от датата на постановяването му. По този начин беше изоставена трайно установената съществувала до този момент практика, че касационната инстанция не може да постановява съдебни актове, които в следствие отново да бъдат подлагани на касационен контрол, макар и в производството по искане за възобновяване, защото знаете, че т.5 на чл.422 предвижда същите основания за възобновяване, каквито са и основанията за редовния касационен контрол.

Тук на това място няма да дебатiram за това какви биха могли да бъдат недостатъците на това претендирано да бъде ефикасно вътрешноправно средство за защита, като очаквам да провокирам във вас мислене и евентуално вашите становища по този въпрос дотолкова, доколкото аз самата съзирам, че може и при евентуална проверка на Съда по правата на човека за това доколко това средство представлява все пак ефикасно вътрешноправно средство за защита, дава ли то достатъчен контрол, възможност за контрол върху съдебния акт, достъпен ли е този контрол и обхвата на този контрол, все пак може да има и известни резерви. Но крайният орган, който все пак ще се произнесе, може би това трябва да бъде

Съдът по правата на човека, когато и ако национално производство бъде отнесено по силата на жалба пред този съд.

Друго изменение, което беше предприето по повод осъдителни решения на Съда по правата на човека срещу България това е въвеждането на новата ал.5 на чл.354 от НПК-една също доста оспорвана разпоредба, която в крайна сметка и до настоящия момент съществуват становища на колегите на Върховния касационен съд, че може би трябва да бъде направен опит за нейната отмяна. Двугодишното приложение на тази алинея обаче показва, че тя до известна степен ускори наказателните производства, тъй като тази разпоредба беше замислена и е предвидена като едно ефикасно вътрешноправно средство за защита, което има идеята да има превантивен или преустановителен ефект на евентуалното нарушение за разглеждане на делата в разумен срок. Констатирано беше в практиката на касационната инстанция, че много дела биват връщани многократно от касационната инстанция на предходните инстанции-въззивна и първа инстанция. Имаше дела, при които се стигаше до абсурдната ситуация, че тези връщания бяха повече от пет, шест, дори седем пъти по едно и също дело. Това може да бъде мерило за две неща. Първото, че предходните инстанции не изпълняват указанията на касационната инстанция. Второто е, че касационната инстанция не дава ясни послания с отменителните си решения на долната инстанция и в крайна сметка липсата на възможност за упражняване на компетентност от страна на върховния съд така, че той да сложи край на наказателното производство чрез упражняването на решаваща компетентност, когато вместо да връща делото на предходната въззивна инстанция, сам приложи този закон, който счита, че следва да бъде приложен и да реши правния спор по същество.

Тази промяна, разбира се, беше провокирана основно от решението по пилотното дело срещу България „Димитров и Хамънов”. Знаете, че бяха постановени две такива пилотни решения на 10 май 2011 г. по наказателния и гражданския процес. В конкретния случай нас ни интересува наказателното осъдително решение срещу България-именно „Димитров и Хамънов”. Там беше препоръчано на държавата да намери ресурс за ускоряване на наказателното производство и за преустановяване на многократните връщания на делата и разглеждането им в необозримо продължителни срокове, нарушаващи изискванията за разумна продължителност. Както знаете чл.22 от НПК въвежда като принцип на наказателното правораздаване, а именно разглеждането на делата в разумен срок. Забавянето на делата пред върховната касационна инстанция, провокирани от тези многократни връщания на предходната инстанция, а това поради обстоятелството, че Върховният касационен съд нямаше правомощието да реши едно производство така, че да се произнесе в случаите, когато се оспорва обосноваването на изводите на въззивната инстанция, т.е. да се произнесе и по фактите на обвинението, каквото правомощие той по принцип няма, създаде възможност да се обмисли вариантът, че касационната инстанция в случаите на тези многократни връщания на дела и само тогава да има възможност да притежава правомощията на въззивната инстанция.

Притежаването на правомощията на въззивната инстанция трябва да бъде разглеждано двупосочно. Касационният съд и преди изменението от 2011 г. винаги е имал правомощия на въззивната инстанция. Те обаче са били правомощия в посока облекчаване на положението на подсъдимия в наказателния процес. Касационната инстанция можеше да направи всичко в рамките на фактическите положения, установени от въззивната инстанция, което обаче не трябва да води до утежняване положението на подсъдимия. Новите въззивни правомощия в сравнение с тези, които касацията винаги е притежавала,



защото нашата касация е винаги била касация с елементи на въззив, са тези, които водят до утежняване положението на подсъдимия в наказателния процес. Сравнени правомощията на касацията по чл.354 ал.1 до ал.4 и тези на въззивната инстанция по чл.336 до чл.337 безспорно сочат на това, че касационната инстанция, имайки вече правомощията на въззивна инстанция разполага единствено с новите правомощия да утежнява положението на подсъдимия, а именно признае за виновен подсъдим, който преди това е бил оправдан, да приложи закон за по-тежко наказуемо престъпление, което обаче е свързано с прилагането и налагането на по-тежко наказание, да увеличи наказанието, да отмени приложението на чл.64 или чл. 66 от НК. За упражняването на тези правомощия обаче касационната инстанция се нуждае и от възможността да оспорва фактическите положения, установени от въззивната инстанция, а това трябваше да бъде гарантирано посредством възможността да събира доказателства.

Така че понастоящем правомощието, въведено с чл. 354, ал. 5 от НПК дава възможност на касационната инстанция след вече двукратно връщане на делото на предходната въззивна инстанция, т.е. тя трябва да действа най-малкото като трета касация, да упражнява правомощията на въззив - т.е. да утежнява положението на подсъдимия и да събира доказателства в това производство. Очевидно е, че при упражняването на тези правомощия тя може да установи нови фактически положения и да утежни положението на подсъдимия с един краен съдебен акт, тъй като касационното решение де факто поставя край на инстанционното съдебно производство. И доколкото това е последното решение в редовно производство, то по принцип не би следвало да подлежи на последващ контрол. Това обаче е несъвместимо с изискванията на Конвенцията и в частност на чл.6, дотолкова, доколкото лицата трябва да имат гарантирана възможност да се защитят както по обвинението, така и по фактите, за които говорих преди това. Тази възможност да им бъде дадена в достатъчна степен преди постановяването на съдебното решение, а и след това, за да се защитят по него. Гаранцията, която беше въведена като ефикасно вътрешноправно средство за защита срещу такъв касационен съдебен акт с елементи на въззив, утежняващ положението на лицето, беше същата като гаранцията и за чл.354, ал.2 т.2, а именно - възможност този касационен съдебен акт да подлежи на възобновяване по Глава 33 от НПК, т.е. по извънредния способ за контрол.

Аз тука няма да се спирам отново на евентуалните аргументи, които биха могли да бъдат противопоставени на това ефикасно ли е това средство, тъй като най-малкото чакам, както казах провокации от аудиторията, и на второ място може би все пак крайната дума трябва да бъде на Съда по правата на човека.

Тези решения са взети с цел да предизвикат преустановителния или превантивния ефект на вътрешното правно средство по смисъла на чл.13. В повечето случаи обаче по конкретните дела се налага касационната инстанция да упражнява едно свое правомощие, което пък по-скоро има компенсаторния ефект на ефикасно вътрешноправно средство по чл.13, а именно - правото и правомощието ѝ да намали наказанието на подсъдимия с приложението на чл.55 от НК. Знаете това е разпоредбата, която дава възможност да се наложи наказание под минималния размер на предвиденото в закона наказание или ако липсва такъв – предвиденото наказание в особената част да бъде заменено с по-леко наказание. Тази практика не е чужда и вие в актовете, които сте получавали във вашите съдилища, постановени от касационната инстанция, многократно сте констатирали, че касационният съд е упражнявал тази си възможност да намали размера на предвиденото в закона наказание, като дори слиза и под минимума по силата на чл.55, обосновавайки се с

продължителността на наказателното производство, неотговаряща на изискванията за разумност на чл.6 от Конвенцията.

Да, това е било едно доста дълго прилагано правило от касационната инстанция. То никога не е било оспорвано и в много решения на Съда по правата на човека е приемано като ефикасно вътрешноправно средство за защита като на жалбоподателя е отнемана възможността за претендира да бъде жертва на нарушение по чл.6 в контекста на разумността на продължителността на наказателното производство именно, доколкото той е получил вътрешно национална компенсация чрез намаляване на наложеното наказание. Само че в „делото Димитров и Хамънов” беше отправена една сериозна препоръка към българските съдилища, че тази норма действително дава своя положителен ефект в правоприлагането спрямо лицата от гледна точка на тяхното наказателноправно положение, но за да бъде тя ефикасно вътрешноправно средство за защита и да бъде признато от Съда по правата на човека за такова, тя трябва да отговаря на три критерия, които много ясно са очертани в делото „Хамънов”. На първо място се посочва, че това трябва да бъде критерият, че съдът, който прилага чл.55 от НК трябва по достатъчно ясен начин да признае извършеното нарушение от националните власти на чл.6 в посоката на неразумна продължителност на наказателното производство. На следващо място, съдът трябва по изключително ясен и категоричен начин да изрази по какъв начин съизмеримо намалява наказанието, за да извърши тази компенсация за нарушението на неразумната продължителност на наказателното производство. И третото, което може би е едно от най-важните изисквания, е тази възможност за намаляване на наказанието в резултат на неразумна продължителност на производството трябва да бъде призната от закона като право на лицето или ако липсва такава законова норма, то трябва да е налице една трайно установена практика, която да гарантира, че тази възможност е право на подсъдимия в наказателния процес. Знаете, че трайно установената практика по принцип се моделира в крайна сметка от Върховния касационен съд и тя става задължителна именно поради тълкувателната дейност на Върховния касационен съд. Към настоящия момент не намираме основания за тълкувателна дейност с оглед приложението на чл.55 тъй като считаме, че приложимостта на чл.55 като компенсаторно средство дава положителни резултати и е ясна за съдилищата в страната и няма противоречие в тази насока.

Затова в решенията, с които касационната инстанция сама прилага чл. 55, както и в решенията, с които отменя и връща делото на някакво друго основание, дава указания за евентуалната съизмеримост на евентуалното наказание в бъдеще и за ясно определяне на приложението на чл. 55 от НК по тези три критерия, които аз посочих. Може би действително ясното и съизмеримо намаляване на наказанието с признаването на извършеното нарушение може да бъде демонстрирано по делото „Божинов срещу България”, постановено на 09.07.2013 г., с което Съдът приема, че съдебният орган, т.е. Върховният касационен съд, е предложил адекватна компенсация на неразумната продължителност на производството, като е намалил наложеното наказание по изричен и измерим начин, поради което лицето няма качеството на жертва и жалбата му се явява недопустима пред ЕСПЧ. Именно тълкуванията, които трайно се установяват в практиката на касационния съд, дадоха идеята на касационния съд да предложи при съставянето на новия проекта за НК въвеждането на възможността в закона изрично неразумната продължителност на наказателното производство да бъде основание за намаляване на наложеното наказание и тя да бъде предвидена евентуално като право на лицето. Разбира се, правото на лицето трябва да бъде признато в процесуалното законодателство, т.е. НПК,

но в проекта за нов НК работната група е предвидила в чл. 69 такава възможност за намаляване на наказанието при неразумна продължителност на наказателното производство. Само че работната група предлага намаляване на наказанието с 1/4 или 1/3 респективно или аналогично на намаляване на наказанието, както при съкратеното съдебно следствие, но идеята на законопроекта е това наказание никога да не бъде под минималния размер на предвиденото в закона наказание.

Становището, което Общото събрание на наказателната колегия отправи към правната ковисия на Народното събрание по повод проекта, е в смисъл, че одобряваме намаляването на наказанието, но предлагаме препратката да бъде и към предходния текст на чл. 67, в който се дава възможност за прилагането на наказание и под специалния минимум, предвиден в закона или замяната с по-леко наказание. Тези законодателни изменения, това моделиране на практиката по конкретните дела пред Върховния касационен съд всъщност са демонстрация на възможностите, с които разполага касационната инстанция да предизвика законодателна промяна, тогава когато има възможност или ресурс за това или сама чрез практиката си по конкретните дела да прави така, че да предотвратява нарушения от страна на България пред ЕСПЧ, т.е. да генерира това ефективно вътрешноправно средство за защита, което да отнеме на лицето качеството на жертва, тъй като то е получило защита на своите права по Конвенцията на национално ниво пред съдебните инстанции в България и най-вече пред касационната инстанция.

Съществен ресурс, който съзираме към настоящия момент в касационния съд, това е възможността, която по силата на Конституцията Върховния касационен съд разполага със задължението да следи за точното и еднакво приложение на законите от съдилищата в страната и в частност чрез упражняване на тълкувателната му дейност. Тази тълкувателна дейност за жалост, колкото и да се опитваме да бъде активна е резултат в повечето случаи от самоинициативата на Върховния касационен съд в лицето на неговия председател и през последните години се изключително малко от решенията са били провокирани от някой друг от субектите по чл. 125 ЗСВ. Тук следва да кажем, че е налице една добра активност от страна на Инспектората към ВСС, който в резултат на своите проверки е провокирал неколкостранни проучвания от страна на Върховния касационен съд на противоречивата практика на съдилищата по някои текстове на закона – материален и процесуален и са постановявани тълкувателни решения. Това, което липсва на Върховния касационен съд – това е инициативата на председателя на Висшия адвокатски съвет, на Омбудсмана, на министъра на правосъдието да провокират с наличието на такава неправилна или противоречива практика и да сезират Върховния съд с искане за тълкувателна дейност. Независимо от това, ние продължаваме своите проучвания в тази насока, като, ако ви прави впечатление някои от последните тълкувателни решения са изключително силно насочени към практиката на ЕСПЧ, съдържат препратки към тези решения. Едно от тях е именно тълкувателното решение за гражданския иск в наказателния процес.

В момента в касационния съд тече една усилена практика по събиране на решения на предходните съдебни инстанции, съответно протоколи от тези предходни инстанции за разглеждане на дела, съдържащи ВДС, придобити чрез специални разузнавателни средства, публикуването съдебните актове по тези дела и разглеждането на делата в закрити или в открити заседания. Провокацията по това дело дойде от постановяването в края на миналата година на решението на ЕСПЧ по делото „Николова и Вандова срещу България”, дело което надявам се да е получило вече някаква гласност, макар че може би,

аз се опитам да провокирам ранния превод, Министерство на правосъдието вече има превод на това решение. Дотолкова доколкото това решение касае съдопроизводствената практика на Върховния административен съд, аз няма да коментирам това решение, но то провокира проблеми, касаещи всички производства в РБ, касаещи закритите врати, секретните дела, достъпът на лицата – страни по тези дела, възможността да се четат доказателствата, да се правят извадки от тях, да се провеждат открити съдебни заседания и достъп до крайния съдебен акт.

Практиката в страната е изключително противоречива – това поне, което към момента се констатира от събраните съдебни актове и протоколи, поради което Върховният касационен съд вероятно ще тръгне към тълкувателна дейност по този въпрос. Друг въпрос, който може би провокира повечето съдилища в страната, поне такава е моето мнение от разговорите с колегите и от запитванията, които се правят пред ВКС, това е проблемът, свързан с принципа на *non bis in idem*. Това е принцип и право, защитено от чл. 4 на Протокол 7 към ЕКПЧ, което право се оказва в много случаи нарушено. Такива решения са постановявани от ЕСПЧ, ВКС е имал повод да възобновява наказателно производство по повод осъдителното решение по делото „Цонев срещу България”, и тази конкуренция, която в повечето случаи затруднява съдилищата в страната между административните нарушения и налагането на административни наказания за тези нарушения и същевременно воденето на наказателното производство за престъпление, осъществено чрез същите фактически действия на лицето, води до нарушаването на този принцип и очевидно следва да бъде разрешено чрез тълкувателна дейност на ВКС.

Към настоящия момент започваме проучването на националната съдебна практика, която до голяма степен ще бъде провокирана и от задълженията на РБ като страна членка на ЕС с оглед признаването и на съдебните актове, постановени от други държави-членки, когато се касае за престъпления, за които лицето е осъдено в друга държава-членка и съдът води наказателно производство в България за същото престъпление спрямо това лице. Смятаме, че тълкувателната дейност на ВКС също представлява ресурс за ефикасно вътрешноправно средство за защита, дотолкова, доколкото когато ВКС не разполага със законодателна възможност да провокира промяна в законодателството, или тогава, когато не е възможно по всяко едно дело той да упражни своята компетентност като промени по някакъв начин правилното приложение на закона или гарантира правото на лицето да ползва определени процесуални права, то именно тълкувателната дейност е тази, която ще задължи всички съдилища, всички съдебни инстанции в България за точното и правилно приложение на процесуалния и материалния закон. Считаю, че има известна несправедливост в българския процесуален закон в главата, касаеща възобновяване на наказателни производства, и в частност възобновяването им в резултат на осъдителни решения на ЕСПЧ.

В наказателния процес това е правомощие изключително и само на Главния прокурор, който има право да го направи в 6-месечен срок от постановяването на решението на ЕСПЧ, и то само в случай, че това решение може да даде съществено отражение върху националното производство. Такова право да поиска възобновяване на наказателното производство, националното, в резултат на осъдително решение на ЕСПЧ, няма самото осъдено лице. Същевременно пък в ГПК всички страни имат право да поискат отмяна на постановения съдебен акт именно в резултат на осъдително решение на ЕСПЧ. Може би е дошло времето да се осмисли тази редакция на чл. 422, ал.1, т.4 НПК и да се даде възможност на всяко едно лице, по чиято жалба е постановено решение, осъждащо

България от ЕСПЧ, да потърси ресурс за защита на своите права или за възстановяване на нарушените права на национално ниво, именно чрез това производство по възобновяване на наказателното дело.

Разбира се това мое изложение беше съвсем кратко виждане на един представител на ВКС към възможностите, с които разполага касационната инстанция и въобще съдебните инстанции в България. Аз съм отворена към всякакви предложения от ваша страна. Благодаря ви за вниманието и очаквам вашето становище.

## ВЪПРОСИ И КОМЕНТАРИ

**Милчо Ванев** – наказателна колегия на АС Велико Търново: първият ми въпрос е свързан със служебното начало – чл. 13 и 107 НПК, по силата на които съдията е длъжен да вземе всички мерки за изясняване на обективната истина по делото. Обаче когато съдът изझे функцията на обвинението или функцията на защитата, той вече не е арбитър в процеса, а влиза във функцията на страна. Не смятате ли, че това е в нарушение на чл. 6 ЕКПЧ? На второ място – искам да Ви благодаря за Вашата разработка, включително и това, което Върховната прокуратура направи в разработката „модус операнде” – ние ги ползваме като настолни книги и се ръководим от тях в нашата правораздавателна дейност, но има нещо, което няма как да не направи впечатление – специално на нас като съдии – задължителния характер на мярката за неотклонение „задържане под стража” – тази мярка се взема по реда на НПК, след това се контролира по чл. 65 НПК, но първоначално тя се взема бих казал задължително. Може ли да бъде една мярка задължителна и не влиза ли това в противоречие с ЕКПЧ? На трето място – има много случаи, в които Върховният съд констатира грубото нарушение на правото на защита на подсъдимия. Аз мога да кажа съвсем отговорно, че в болшинството случаи това е свързано с нарушаване на ЕКПЧ. Имам предвид разпита на свидетели, доколкото подсъдимият е изолиран, не е поканен на разпити в досъдебното производство след като има качеството на обвиняем – самата Конвенция го предвижда това в чл.6, буква Д, но имаме само голи констатации и в крайна сметка има основание подсъдимият да съди държавата затова че е нарушено правото му на защита. Не знам по какъв начин съдът, едно време мисля че имаше една сигнална функция – когато констатира грубо нарушение, съдът съответно не остава безучастен, а сега някак си остава безучастен – той констатира нарушения, намира процесуалното основание за отмяна на съдебния акт при нарушено право на защита като абсолютно основание за отмяна, но в крайна сметка това си остава в рамките на корицата на делото, т.е. явлението продължава да се генерира. И още един важен въпрос – става въпрос за бездействието – знаем, че има много решения, които поради бездействие на компетентните органи – имам предвид преди всичко разследващите органи – България е осъдена заради бездействие – значи това бездействие продължава различни срокове – от месеци до години, но става въпрос за бездействие. И в случаите, когато се обжалват мерки за неотклонение „задържане под стража” и ние като съдии констатираме бездействие - в тези случаи как би следвало да се реагира за да се предотврати по-нататъшното развитие на това нарушение?

**Павлина Панова** – по отношение на служебното начало – това служебно начало в годините много е било оспорвано, вероятно сте чували и Вие самият сте страдали от това, че в крайна сметка бездействат страните, но Вие като съдия, сте длъжен да разкриете

обективната истина в крайна сметка и да заместите тяхното бездействие с активно действие на съда. В това няма нищо лошо, дотолкова, доколкото съдът трябва да се опита да стигне до обективната истина, стига обаче неговата активност да не бъде така явно демонстрирана, че да служи като подпомагане на едната страна в процеса. Защото в крайна сметка съдът трябва да остане независим и безпристрастен до края, до постановяването по вътрешно убеждение на своя краен съдебен акт. Но разбира се задължение е не само да седи високо горе на банката и да отреагира на евентуални искания или бездействия на страните – гордо и мълчаливо, а в крайна сметка трябва да се опита със своята активност да стигне дотам, докдето позволяват средствата и възможностите на закона за събиране на доказателства. Пак казвам – без да се накърни независимостта и безпристрастността по конкретното дело.

По отношение на ЕЗА – аз Ви благодаря за оценката, която правите на моя труд, но ако Вие там сте прочели задълбочено, и много ми се иска да е така – да не сте направили от там заключение, че мярката за неотклонение „задържане под стража” е задължителна в случаите на ЕЗА. Напротив – аз достатъчно ясно съм се опитала да обоснова, че мярката за неотклонение „задържане под стража” е задължителна в тези случаи, и че тя има една единствена цел – да обезпечи присъствието на лицето – и макар и да се взима и да се контролира по реда на НПК, тя никога не се обосновава с предпоставките по НПК за вземане на мярка „задържане под стража”. Там не се търси обосноваването предположение за извършено престъпление, а само рискът за извършване на евентуално укриване. Ако този риск може да бъде обезпечен с каквато и да е друга по-лека мярка, естествено че ще бъде взета тази мярка.

Правото на защита на подсъдимия се нарушава, казвате, в случаите, когато не са извършени правилно разпитите пред съдия на досъдебното производство. Да, нарушено е производството по чл.6 пар. 3 да участва в разпитите на свидетелите, но това нарушение на реда за събиране на доказателства може да бъде обезпечено от съда чрез събиране на доказателства в съдебната фаза и игнорирането на доказателствата, които са събрани в нарушение на закона от досъдебната фаза. А тогава, когато не е възможно и в съдебната фаза да бъде събрано съответното доказателство, то този, който е събрал доказателствата в нарушение на процесуалните правила, ще носи последиците, че няма да може да се ползва от това доказателство дори и в съдебната фаза на процеса. Така че ролята на съда е да контролира спазването на правилата и съответно тук не да запълва празнотите, тогава когато прокуратурата е нарушила или органите на разследването са нарушили реда за събиране на доказателствата, а да бъде гарант, че това доказателство ще бъде изключено от доказателствата по делото.

По отношение на сигналната функция на съда – да, такава сигнална функция вече няма, но дотолкова доколкото съдът в съдебния си акт констатира съответните нарушения, и в резултат на какви действия те са били допуснати, съответно неговото съдебно решение като публично такова, може да служи като основание за съответните компетентни органи да вземат необходимите мерки. Дотолкова, доколкото някои нарушения са свързани с органите на досъдебното производство, в крайна сметка в производството пред съда по наказателни дела винаги участва прокурор, и той би могъл по силата на своите функции в наказателния процес и въобще в рамките на прокуратурата да упражни своята функция да информира в единната и неделима и йерархически структурирана прокуратура за съответните нарушения и даде съответните указания на органите на досъдебното производство.

По отношение на дългото бездействие на органите по разследването на досъдебните производства и компетентността на съда, когато осъществява контрол на мярката за неотклонение „задържане под стража” – да – бездействието трябва да бъде санкционирано, и едната форма за санкция – това е, че това бездействие не може да обосновава продължаващото задържане на едно лице. Това е санкцията за прокуратурата и органите по разследването, които, след като са бездействали, очевидно че присъствието на това лице не им е необходимо да обезпечава наказателния процес, поради което то не може да търпи негативите от бездействието на органите по разследването. От друга страна, по силата на чл. 5 ЕКПЧ, всяко лице има правото да бъде изправено пред съд за гледане на неговото дело в разумен срок, което означава, че когато не е използвана компетентността в разумен срок това лице да бъде изправено пред съд, то продължителността на неговото задържане вече надхвърля разумните граници на това задържане, и дори да не е достигнало до максималните, предвидени в нашия закон граници, то в резултат на бездействието на органите на разследването вече сочи, че се нарушават неговите права по чл. 5 ЕКПЧ и мярката следва да бъде изменена в по-лека.

## **Съветът на Европа – мисия, експертиза и перспективи**

### **Джеръми Макбрайд**

*адвокат от „Монктън&Чеймбърз“ [Monkton&Chambers], Лондон, с право да се явява пред висши съдебни инстанции в Обединеното Кралство. експерт към Съвета на Европа. Лектор е в Централноевропейския университет в Будапеща и председател на Международен център за защита правата на човека (INTERIGHTS)*

#### **ПРИЛАГАНЕТО НА ЕКПЧ: НЯКОИ НОВИ ТЕНДЕНЦИИ В СЪВЕТА НА ЕВРОПА И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

За мен е изключително удоволствие и чест, че съм поканен да участвам в този първи Форум за правосъдие и права на човека. Важността на подобно събитие не може да се подценява предвид мащаба на предизвикателствата, които трябва да се преодолеят, за да се гарантира, че правата на човека не остават в сферата на теорията и илюзиите, а действително и ефективно се прилагат на практика. Цел, която Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) многократно и с право подчертава по отношение Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). В осъществяването на тази цел по необходимост участват множество действащи лица с различни отговорности и е прекрасно, че този форум успява да събере на едно място толкова много от тях. Съдейки по опита на други страни, в които са реализирани такива инициативи, това събитие ще окаже важен тласък за ефективното прилагане на Конвенцията.

Макар че основната роля по прилагането следва да се изпълнява на национално равнище, Конвенцията естествено е европейски документ и бих искал като част от приноса си за дискусиата да се спра върху някои аспекти на прилагането от гледната точка на Страсбург, като разгледам някои тенденции не само по отношение на Европейския съд, но и в самия Съвет на Европа. Голяма част от разсъжденията ми обаче ще се отнасят до взаимодействието между тези институции и усилията на национално равнище.

Ето защо ще започна с няколко бележки относно функционирането на установената с Конвенцията система, особено по отношение на някои промени в Правилника на Съда и подготовката на нови Протоколи [към Конвенцията], след което ще разгледам някои теми от неотдавнашната съдебна практика, които струва ми се заслужават особено внимание на национално равнище. Ще приключа с преглед на усилията, които се полагат понастоящем от Съвета на Европа с оглед способстване и подпомагане на образованието и обучението в областта на правата на човека, особено за практикуващи юристи.

#### **РЕФОРМИРАНЕ НА УСТАНОВЕНИТЕ С ЕКПЧ МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАЩИТА**

Необходимостта от реформа на установения с Конвенцията механизъм предизвиква загриженост почти откакто тя съществува, а започналият още през 60-те години процес е все по-активен през последните две десетилетия, макар че влизането в сила на договаряните промени като че ли винаги изостава от истинските потребности. Действителната спешност на реформата през последните години произтича от огромното нарастване на броя на жалбите до Съда и до увеличаващата се маса от чакащи решение дела. Особено характерни за тази група са делата, наричани от Съда „повтарящи се“, т. е. такива, по чийто предмет вече има произнасяне по отношение изискванията на Конвенцията във връзка с предишни жалби, но засегнатите държави не са изпълнили съответните решения – било то чрез въвеждане на необходимите промени в



законодателството и практиката (включително институционална реформа), било чрез прилагане на националния закон от съдилищата по начин, неотговарящ на практиката на Съда.

Добрата новина е, че споменатата маса от чакащи решаване дела изглежда, че намалява: от 128 000 висящи жалби в края на 2012 г., в края на 2013 г. броят им е само 99 900. Това бе постигнато благодарение на по-активното вземане на решения на всички равнища, но най-вече чрез произнасяне по допустимостта – всъщност в повечето случаи недопустимостта – от един-единствен съдия.

По-бързото вземане на решения премахва продължителната несигурност, която жалбоподателите често пъти търпят, но това преимущество се неутрализира от липсата на универсално приложимо обяснение за наблюдаваното ускорение, освен че жалбата не отговаря на критериите за допустимост (с изключение на случаите на неизчерпване на правните средства за защита на национално равнище, в които това неизчерпване би дало на жалбоподателя някакъв, макар и вероятно малък, шанс това да се случи) или липсва очевидно нарушение на правата и свободите, гарантирани от Конвенцията и протоколите към нея. Това не само е обезсърчително и разочароващо за жалбоподателите (и техните адвокати), но и може да бъде контрапродуктивно, тъй като няма никакви указания нито за това какво е сгрешено (с оглед на допустимостта), нито какво се смята за излизащо извън приложното поле на предоставяната от Конвенцията и протоколите към нея защита, което е важно както за вземането на решения в държавите, така и за отделните жалбоподатели.

Със сигурност, макар делата да се разглеждат по-бързо, е очевидно, че броят на новите жалби до Съда продължава да расте (макар и не толкова драматично, колкото в миналото), така че възприеманите проблеми на жалбоподателите, макар и не винаги да са същински проблеми в приложното поле на Конвенцията, изглежда никак не намаляват. Това положение поне отчасти показва, че задачата за прилагането на национално равнище все още далеч не е постигната ефективно, тъй като все още липсва доверие, че вземането на решения на това равнище отговаря на установените с Конвенцията стандарти.

Макар че последното без съмнение е отчасти въпрос на възприятие, трябва да се отбележи, че до известна степен това е и реалното положение – нещо, което се подкрепя от статистиката относно изпълнението на решенията, т. е. последният етап от производството съгласно системата на Конвенцията. Така в статистиката за 2013 г. виждаме приблизително 1700 дела, които са приключени, т. е. прието е решение, според което изпълнението на решението на Съда е постигнато в задоволителна степен, но все пак висящи остават почти 11 000 дела, като над 9 000 от тях са повтарящи се и следва да се отбележи, че все още има близо 47 000 такива висящи дела, по които Съдът трябва да се произнесе.

Така с увеличаването на производителността на Съда неизбежно ще възникне изцяло нова група от чакащи за решение дела – а именно такива, отнасящи се до изпълнението, освен ако държавите не възприемат много по-деен подход за подобряване на изпълнението. Разбира се, това е лесно да се каже, но трябва да се отчете, че са налице множество фактори – финансови, практически и политически – които могат да забавят ефективното изпълнение. Независимо от това, ако този проблем не бъде отстранен, победите в Съда ще продължат да не носят реална промяна за хората, чиито права и свободи са нарушени.

Ето защо не беше изненада, че при откриването на съдебната година миналия януари председателят на Съда избра да коментира реакциите на държави по две дела. Първото –

„X. и др. срещу Австрия” (№ 19010/07, 19 февруари 2013 г.), се отнася до наличието на дискриминиращи условия по отношение възможността за осиновяване от несклучили брак двойки от различен пол в сравнение с несклучили брак двойки от един и същи пол. По отношение на последните осиновяването е законово недопустимо, така че в действителност липсва всякаква възможност дори да се разглежда доколко отделните такива двойки са подходящи или неподходящи да осиновят дете. Второто дело – „DelRioPrada срещу Испания” (№ 42750/09, 21 октомври 2013 г.) – е със също толкова спорен предмет, отнасящ се до датата на окончателно освобождаване на лице, осъдено за тероризъм. Тази дата е отложена посредством ретроактивна промяна в начина, по който заслужено от затворник намаление на наказанието му се зачита към изтърпяването на присъдата му.

Независимо от политически деликатното естество и на двете решения, реакциите на държавите са незабавни и цялостни. Така в случая на Австрия за по-малко от шест месеца след произнасянето на решението на Съда е прието и влиза в сила законодателство, предвиждащо възможността за осиновяване от еднополови двойки. В случая на Испания реакцията е дори по-бърза: правителството директно заявява, че решението на Съда е задължително и на следващия ден испанските съдилища решават да освободят жалбоподателя, последван от други затворници в същото положение. Тези реакции са примерни, но подчертават не само че ефективното изпълнение може да бъде незабавно въпреки деликатността на въпроса, но и че е в ръцете на националните власти да осигурят изпълнението, както и че за това без съмнение е необходимо ясно, бързо и недвусмислено признаване на задължителния характер на решенията на Съда.

Последните промени в механизма на Конвенцията, които предстои да влязат в сила, засягат Правилника на Съда и по-специално правило 47 относно изискванията за подаване на жалба до Съда, включително въвеждането на нов формуляр. Следва да се отбележат няколко момента.

На първо място, изложението на фактите, твърдяното нарушение, релевантните доводи и спазването на критериите за допустимост вече трябва да бъде „сбито и четливо“, а не просто кратко, като ограничението за дължина е затвърдено с предвидените във вече изисквания за целта формуляр само няколко страници, към които може да се добавя приложение от не повече от 20 страници.

На второ място, за дата на постъпване на жалбата се приема датата на подаване на попълнен формуляр на жалба, т. е. датата на пощенското клеймо, като вече е премахната възможността за временно спиране отчитането на срока от окончателното решение чрез подаване първо на въвеждащо писмо и получаване на осем седмици за подаване на формуляра, считано от датата на отговора на това писмо.

На трето място (и това е може би най-важното) параграф 5 предвижда, че каквото и да е неспазване на формалностите по подаването на жалба – независимо дали се отнасят до представяне на всички изисквани подробности, четливост или дължина – ще води до това, че въпросната жалба няма да се внася за разглеждане от съдия. Тоест, решението ще се взема от юрист от администрацията, освен ако няма адекватно обяснение за неспазването, ако жалбата се отнася до искане за привременна мярка или ако Съдът укаже друго. Това допълнително оправомощава Съда да прекратява дела, но трябва да се има предвид, че не може да се поставя знак за равенство между зле подготвена жалба и липсата на действителен проблем.

Независимо от това, очевидно е необходимо да се положат усилия за намаляване на усещането, че Страсбург е задължителното последно средство, като се подобри вземането на решения на национално равнище и особено аргументацията, тъй като неразбирането защо е постановено определено решение е фактор лицата да продължават производствата на европейско равнище. Адвокатите на национално равнище обаче също ще трябва внимателно да подготвят жалбите, за да не бъдат нарушавани тези строги изисквания.

Другите реформи, които са в ход, са свързани с Протоколи № 15 и 16, както и с проектоспоразумението, което ще даде възможност на Европейския съюз да се присъедини към Конвенцията. Няма да се спирам на последното, тъй като съвместимостта му с правото на ЕС все още не е определена от Европейския съд и е вероятно този продължителен процес да отнеме още известно време, преди да бъде приключен.

Що се отнася до Протокол № 15, има няколко важни момента, които следва да се отбележат. За потенциални жалбоподатели най-същественото е съкращаването на срока за подаване на жалба от шест на четири месеца от окончателното решение по делото. Това също е мярка, чиято цел несъмнено е допълнително да се намали обемът жалби, която обаче би следвало да се окаже лесна за изпълнение, поне за жалбоподателите, които имат достъп до компетентни правни услуги. Друга промяна, чиято цел също е изключването на някои жалби, е премахването на предварителното условие въпросът да не е надлежно разглеждан от национален съд относно допустимост при жалбоподатели, които не са претърпели значителна вреда. Тази бариера за допустимостта, чиято цел е да се изключат случаи, които могат да се характеризират като *de minimis*, обаче няма да се превърне в толкова съществено препятствие. Тя може да доведе до недопустимост на жалби, засягащи много малки парични суми, като обаче е важен и контекстът, така че ще е необходимо разглеждане на обстоятелствата около конкретния жалбоподател.

Освен това неотдавнашното решение по делото „Еоп срещу Франция” (№ 26118/10, 14 март 2013 г.) не сочи, че Съдът ще бъде „с вързани ръце” при прилагането на тази бариера, когато не са налице финансови съображения. Делото „Еоп” засяга осъждането на жалбоподателя за оскърбяване на президента чрез размахване на малък лозунг с текста „Casse toi pov'con“ („Чупката, тъп задник“) в момент, когато президентът и антуражът му е трябвало да минат покрай него. С това си действие жалбоподателят прави алузия с много нашумяла фраза, която самият президент е изрекъл в отговор на фермер, отказал да се здрависа с него. След това фразата е предизвикала множество коментари и медийно внимание, широко циркулира в Интернет и е използвана като лозунг по време на демонстрации. Жалбоподателят е глобен 30 евро за това нарушение, но санкцията е спряна.

Правителството изтъква довода, че жалбоподателят не е претърпял значителна вреда, тъй като сумата е скромна и финансовите последици от нея са минимални. **Съдът обаче смята, че тежестта на нарушението трябва да се оценява както предвид субективните възприятия на жалбоподателя, така и предвид обективния интерес в конкретния случай.** Според него обстоятелството, че жалбоподателят не се е отказал от производството до края му, дори след като му е отказана правна помощ, показва, че делото очевидно е от субективно значение за него. Освен това по отношение на обективния интерес е важно да се отбележи, че делото привлича широко медийно внимание и засяга въпроса дали оскърбяването на държавния глава трябва да продължи да се смята за престъпление – нещо, за което редовно се спори в парламента. Така Съдът стига до

заклучението, че **жалбата повдига въпрос, който не е маловажен нито на национално равнище, нито в контекста на Конвенцията.**

По същество, макар да се приема, че фразата е обидна, не може да се каже, че повтарянето на изречените преди това от президента думи е било насочено към личния живот или чест на президента или просто е неоснователна лична нападка срещу него. Според Съда налагането на наказателни санкции за такова поведение вероятно би имало сковаващо въздействие върху сатиричните форми на изразяване по актуални теми. Той подчертава, че **тези форми на изразяване сами по себе си могат да играят много важна роля в откритото обсъждане на обществено значими въпроси – неотменим белег на всяко демократично общество.** В резултат, предвид конкретните обстоятелства по делото и последиците от осъждането върху жалбоподателя, **прибягването на наказателна санкция е несъразмерно с преследваната цел и съответно – ненужно в едно демократично общество.**

Протокол № 15 обаче засяга не само допустимостта, тъй като той съдържа разпоредби, които потенциално биха могли да са важни за националните институции. По-специално в преамбюла ще бъде добавено ново съображение, в което се препраща към принципа за субсидиарността и основната отговорност на държавите да осигурят гарантираните от Конвенцията права и свободи и се посочва, че те се ползват с известна свобода на преценка. Това може да се разглежда просто като формулиране на сегашното положение, но както се посочва в обяснителния меморандум, с който се повишава прозрачността и подобрява достъпът до тези характеристики на установената с Конвенцията система, то може да има за цел да накара Съда повече да уважава решенията на националните съдилища – поне когато те демонстрират, че са разгледали надлежно релевантните за Конвенцията въпроси с оглед постановяването на конкретно решение.

Макар обаче някои държави да са на мнение, че Съдът твърде много се меси във „вътрешни“ въпроси, повишеното уважение към произнесените от националните съдилища решения вече е факт. Освен това през последните години Съдът полага сериозни усилия да насърчава диалога с по-висшестоящите национални съдилища – върховни и/или конституционни – и подчертава не само, че взема под внимание становището на тези съдилища по отношение тълкуването и прилагането на правата и свободите по Конвенцията, но и че няма монопол върху избора на верния подход, макар да осъществява окончателния надзор.

Този диалог е заздравен от повишаващ се обмен под формата на реални срещи с по-висшестоящи национални съдилища и посещения от председателя на Съда в различните държави, но придобива по-конкретно изражение в различни решения, от които е видно как Съдът в Страсбург приема преценката на националните съдилища дали са изпълнени изискванията на Конвенцията. Добри примери за това откриваме в решенията на Съда по *делата „Al-Khawaja и Tahery срещу Обединеното кралство”* [ГК], № 26766/05, 15 декември 2011 г. [ГК], № 26766/05, 15 декември 2011 г.) и *„Von Hannover срещу Германия”* (№ 2)([ГК], № 40660/08, 7 февруари 2012 г.).

В първото става дума за постановяването на присъда единствено или в решаваща степен въз основа на показанията на лице, което обвиняемият е нямал възможност да разпита. Обжалването на такива присъди значително време характеризира практиката на Съда по член 6(3)(d), но съдилищата в Англия са сметнали този подход за проблемен във връзка с някои присъди, основаващи се на позовавания на чуто от друго, като Съдът вече е стигнал до заключението, че позоваването на такива доказателства не води автоматично

до нарушение на член 6, доколкото са налице достатъчни балансиращи фактори, включително мерки, които позволяват безпристрастна, надлежна оценка на надеждността на тези доказателства. Така Съдът реши, че такива гаранции действително съществуват съгласно приложимото законодателство в Англия като смята, че те ефективно предотвратяват несправедливостта в едното от делата, но не и в другото – най-вече поради наличието на известно потвърждение в делото „*Al-Khawaja*”, но не и в делото „*Tahery*”.

Решението показва чувствителност към различните характеристики на системите на прецедентното (*common law*) и писаното кодифицирано право (*civil law systems*), без да се отклонява от основното изискване на Конвенцията да се осигурява справедлив процес. Макар обаче да уталожва някои вълнения в Англия относно начина, по който се е развила съдебната практика на Съда, готовността на Съда да дискутира подхода си всъщност показва, че ефектът от решението по дело „*Al-Khawaja*” може да бъде по-широко приложим, така че той изобщо да не е изключение от прецедентното право. Така в по-скорошното **дело „*Gani срещу Испания*”** (№ 61800/08, 19 февруари 2013 г.) се иска потвърждение, че осъждането на жалбоподателя за сериозно сексуално нападение е съвместимо с Конвенцията в обстоятелства, при които той не е могъл да подложи на кръстосан разпит жената, за която се твърди, че е жертва, тъй като тя страда от симптоми на посттравматичен стрес. Присъдата се опира на нейните изявления преди процеса, след като различните опити да ѝ бъдат снети показания водят до нейното рухване. Потвърждавайки правилността на това позоваване, Съдът смята за важно както това, че адвокатът на жалбоподателя не се е възползвал от възможността да разпита жената, за която се твърди, че е жертва, на етапа на разследването, както наличието на известно потвърждение на изявленията ѝ.

В делото „*Von Hannover*” става дума за постигането на баланс между зачитане неприкосновеността на личния живот и правото на свободно изразяване при обстоятелства, в които са публикувани снимки на обществена фигура – член на кралското семейство на Монако, направени в момент, когато тя не върши никаква публична дейност. В предишно Съдът приема, че подобна публикация е в нарушение на правата ѝ по член 8, тъй като снимките не постигат нищо друго освен задоволяване на общественото любопитство. Това решение впоследствие води до преразглеждане на съдебната практика относно подхода към подобни въпроси – първо от Федералния съд, а после – и от Федералния конституционен съд. По-специално тези съдилища определят, че **трябва да се вземе предвид дали конкретният вестникарски репортаж допринася за фактически дебат, като силата на информационната стойност е решаваща за въпроса дали интересът на фотографираното лице следва да отстъпи в полза на публикуването или не.**

Във второто дело „*Von Hannover*” Съдът приема, че при прилагането на този тест по отношение последващото публикуване на снимки на жалбоподателката – при което нейното поведение в тях е свързано с болестта на баща ѝ, принц Рение – е налице достатъчно релевантна връзка с дебат от обществен интерес. Макар да е възможно несъгласие с това решение, важното е, че проведенният от германските съдилища процес може да се възприема като демонстрирал действителен опит да се вземе предвид предходното решение на Съда в Страсбург и способен да доведе до справедливо равновесие между засегнатите интереси. Когато това е очевидно, е вероятно в резултат на свободата на преценка Съдът да уважи решението на националния съд, макар да може да се приеме, че решението може да се счита донякъде щедро към издателя в контекста на направената преценка.

Подобно потвърждаване на решението на националния съд виждаме и в третото дело „*Von Hannover*” (№ 8772/10, 19 септември 2013 г.), при което снимката има много слаба връзка със статията, в която се говори за действително дискуссионен въпрос, а именно отдаването под наем на картини – собственост на публични фигури.

Тепърва ще разберем дали протокол № 15 ще доведе до потвърждаване решенията на националните съдилища в още по-голяма степен. Някои държави определено биха желали това. Съмнително е обаче дали тези решения ще се потвърждават особено, ако не е видно националните съдилища да са отчетли надлежно изискванията, установени в практиката на Съда. В тази връзка добър пример са практиките в Англия и Германия. Ако те бъдат следвани, то в действителност националните съдилища ще вършат това, което се очаква от тях съгласно Конвенцията и при тези обстоятелства всъщност няма да има нужда от намеса на Съда в Страсбург. В този смисъл въпросът за потвърждаване на решенията на националните съдилища действително е неуместен. Следователно добавянето на съображението може да бъде по-важно в качеството на отправено до националните институции напомняне за възложената им отговорност. Във всеки случай е възможно да изчакаме известно време, преди този протокол да влезе в сила, тъй като той трябва да бъде ратифициран от всички договарящи страни, а до момента, макар че е подписан от 29 страни (включително България), само 6 са го ратифицирали.

Независимо от това дебатът относно правилния начин за прилагане правата и свободите по Конвенцията в конкретен контекст е нещо, което председателят на Съда очаква да бъде доразвито чрез възможността, която се разкрива с приемането на *Протокол № 16*. Тя ще позволи на най-висшестоящите национални съдилища да отправят до Съда искания за консултативни становища по принципни въпроси относно тълкуването и прилагането на правата и свободите по Конвенцията.

Според председателя Спилман тези консултативни становища ще имат за цел да информират най-висшестоящите национални съдилища по въпроси, предмет на висящи дела, като тези съдилища няма да са задължени да се съобразяват с тях. Когато обаче делото бъде решено в съответствие със становището на Съда, се очаква да не се налага отнасяне на случая до Страсбург. Трудно е да се определи доколко това е реалистично, тъй като изгледите за използване на процедурата все още са доста далечни – макар протоколът да е подписан от 10 договарящи страни (включително България), за влизането му в сила е необходимо той да бъде ратифициран от 10 страни, след което най-висшестоящите национални съдилища ще са тези, които ще преценяват доколко ще е от полза да се иска консултативно становище.

Както отбелязах, консултативното становище няма задължителен характер, но то представлява международната гледна точка по повдигнатия въпрос и е напълно възможно на национално ниво да се оказва натиск за следването му, особено ако се гледа сериозно на статута на Конвенцията като част от националното право. Предстои да видим и доколко добре ще се изготвят исканията до Съда и е възможно той да установява, че някои от тях са твърде широки и поради това на практика е невъзможно да се даде особено полезен отговор. Несъмнено за избягване на този капан може да се използва досегашният опит с отправяните до Европейския съд преюдициални запитвания.

Освен това трябва да се отбележи, че опитът в изпълнението на решения след повторно откриване на производства, по отношение на които Съдът е установил нарушение на правото на справедлив процес, не винаги е водил до задоволително разрешаване. Ето защо **е необходимо искането за консултативно становище да се прави добросъвестно, а не**

да се използва като тактика за протакане; информация може да бъде предоставена, но няма как тя да произведе последици, ако това не е наистина желано.

На този етап е неясно и колко бързо могат да се обработват подобни искания (Съдът вече се затруднява да се справя с нарастващия брой дела, които трябва да се решават от Голямата камера), както и как тези искания ще се свързват с жалбите по същество, в които се разглеждат същите или подобни въпроси, независимо дали са замесени държавите, от които са постъпили исканията. Освен това е възможно договарящи страни, различни от отправилата искането, да поискат да се включат в процеса – въпрос, по който ще се произнася председателя – тъй като повдигнатите теми биха могли да са от по-широк интерес и с по-широко приложно поле. Това несъмнено би разширило диалога, но би могло да забави процеса по издаване на становище, което не би се приело добре от страните в националното производство, от които е произтекло искането.

Въпреки че становището трябва да се съобщи на запитващия съд, не съществува изрична разпоредба това да стане на езика на въпросната държава. Това е проблем, който трябва да бъде решен на практическо равнище, тъй като никак не е сигурно, че съдиите или адвокатите по висящото дело ще са способни да разберат и използват ефективно становище, предадено на един или друг от официалните езици на производството пред Съда. Всъщност, без някаква договореност за своевременен превод на становището реалността на диалога, на който се възлагат надежди, очевидно е под въпрос. Разбира се, това е само част от по-широкия проблем за достъпа до съдебната практика на Съда, която остава недостъпна за мнозина поради езиковата бариера. Положението до определена степен действително е подобро, като все повече преводи се добавят към базата данни HUDOC, но вниманието по-скоро е съсредоточено върху водещи дела, което може да е полезно за очертаване на тенденции в мисленето, но не позволява достъп до спецификите на много дела, който е необходим, за да се определи как да се решават конкретни дела, възникващи на национално равнище.

Както отбелязах, ние вероятно сме далеч от възможността дадено консултативно становище да влезе в сила – да не говорим, че не съществува истинска оценка за това, какви могат да бъдат неговите последици. Независимо от това неговото изработване трябва да се разглежда като част от усилията да се измести ролята на Съда от разглеждане на отделни дела към концентриране само върху главните проблеми на тълкуването и прилагането на правата и свободите по Конвенцията. Дали наистина ще се осъществи такова изместване обаче, ще зависи също така от това доколко националните съдилища ще могат да устоят на наплива на жалби към Страсбург, като сами отстояват надлежно правата и свободите по Конвенцията в хода на производствата пред самите тях. Това в никакъв случай не е невъзможно занимание, но досегашните усилия със сигурност не са обнадеждаващи и това прави инициативата на Форума още по-важна, тъй като тя – както и подобни мероприятия в други страни по Конвенцията – може да даде тласък да се направи много повече – както посочи Обединеното кралство, когато представяше Закона за правата на човека – „да се внесат правата на човека у дома“.

Възможностите, които дава процедурата на консултативното становище за предотвратяване или прекратяване на нарушенията, несъмнено е убедителна причина за нейното въвеждане, но трябва да се отбележи, че това не е единственият начин да се получат насоки за това, какво изисква Конвенцията и така да се предвидят и предотвратят възможни нарушения на закона. Така че трябва да се напомни, че **Съветът на Европа – за разлика от самия Съд – вече има въведени процедури, които могат да подпомогнат**

**осигуряването на надлежно прилагане на правата и свободите по Конвенцията.** Те включват по-конкретно даването на становища и експертни оценки по проекти и действащи законодателни актове, за да може да се внесат съответни изменения и корекции или преди приемането им, или след това. Такава помощ се оказва чрез Генералната дирекция по правата на човека и юридическите въпроси и Европейската комисия за демокрация чрез право – Венецианската комисия – която е създадена с нея, с тяхното специфично участие в зависимост от предмета, за който става дума, макар и в някои области понякога те да работят съвместно. Както Генералната дирекция, така и Венецианската комисия може да отговарят на официални искания за помощ, като от последната може да иска становища и Парламентарната асамблея.

Използването на тази процедура, която в случая на България засяга въпроси, свързани с наказателни производства, избори, съдебната система и политическите партии, може да подпомогне създаването на законодателство, което по-добре отчита европейските стандарти и по-специално правата и свободите по Конвенцията. Нейното използване разчита на цялостна и откровена размяна на мнения и този диалог може да продължи и след изготвянето на официалното становище, както за да гарантира, че съдържанието му е разбрано напълно, така и да даде възможност за решаване на следващи проблеми. Така че използването на този процес би трябвало да се насърчава и трябва да се разглежда като признак за сериозността на ангажимента на държавата да прилага Конвенцията.

Процедурата може също така да бъде допълнена с допълнителна техническа помощ относно прилагането на законодателството – в частност чрез разработване на насоки и добри практики, които могат да подпомогнат лицата, пряко отговорни на изпълнително равнище. Помощ в това отношение може да се получи от Генералната дирекция по правата на човека и юридическите въпроси.

## ПРАКТИКАТА НА СЪДА В СТРАСБУРГ

Оставяйки сега настрана процедурите, бих искал да поразсъждавам върху **развитието на съдебната практика на Съда през последната година.** Разбира се, това развитие само по себе си може да бъде тема за отделен форум. Не е възможно човек дори да се опита и справедливо да оцени богатството от въпроси, които са решени, да не говорим за сериозността на някои от проблемите, пред които сме изправени при правилното прилагане на Конвенцията. Това включва множество повтарящи се дела, свързани с такива въпроси като недостатъчно разследване на смъртни случаи и малтретиране, прекомерно използване на предварителното задържане, необоснована продължителност както на гражданските, така и на наказателните производства, неизпълнение на съдебни решения след произнасянето им и недостатъчното равнище на обезщетенията, които се плащат след лишаване от имущество. Всичко това са въпроси, при които имащите отношение стандарти и изисквания са ясни, но по отношение на които продължават да съществуват трудности при прилагането им на практика.

Бих искал, обаче, да подчертая няколко пункта само за **няколко дела, които или повдигат нови въпроси или правят това в нов контекст.** Те засягат съдебната система, хората с увреждания, защитата на правата по време на икономическа криза, защитата на децата, достъпа до информация и расизма.

Първото дело – на „*Олександр Волков срещу Украйна*” (№ 21722/11, 9 януари 2013 г.) представлява особен интерес, тъй като е част от малка, но увеличаваща се група, когато жертвата е фактически съдия. Делото се отнася до **отстраняването на съдията Волков от**



**Върховния съд заради твърдения за професионални нарушения.** Съдът обаче определя, че производството срещу него има дефекти в редица отношения. Първо, не са били налице независимост и безпристрастност от страна на Висшия съдебен съвет, тъй като мнозинството от членовете му са назначени от изпълнителната и законодателната власт, членовете му не са на постоянна работа в него и поради това са зависими от работодателите си, а именно министъра на правосъдието и главния прокурор, като последният е и член по право; лицата, извършили предварителното разследване и поискали отстраняването на Волков след това са участвали в изслушването и съществуват сериозни твърдения за лична пристрастност. Второ – последвалите обсъждания в парламента не са поправили тези недостатъци, а на практика са политизирали процеса. Трето – последвалият преглед от Върховния административен съд е бил прекалено ограничен, за да преодолее тези недостатъци по отношение на процесуалната безпристрастност. Четвърто – не е била налице правна сигурност по отношение на процедурните правила, които регламентират отстраняването на съдии. И последно – не може да се смята, че съставът на Върховния административен съд в този случай отговаря на изискванията за съд, определен със закон.

Несъмнено това дело е изключително, като се имат предвид множеството основания, поради които процедурата може да се сметне за дефектна, но трябва да се има предвид, че дори само едно от тях би било достатъчно, за да се подкрепи решение, че е налице сериозно нарушение на член 6. Няма съмнение, че **този случай подчертава особеното внимание, което е необходимо при производствата по отношение на съдии** – не на последно място поради фундаменталната роля на независимата съдебна система за гарантиране върховенството на закона, а по този начин и правата и свободите по Конвенцията.

Делото е интересно също така и поради факта, че то е един от тези редки случаи, при които Съдът е готов да посочи съответните индивидуални мерки, които са необходими за изпълнение на неговото решение. Според него фактът, че за прилагане на общите мерки, необходими за изпълнението, трябва да се реформира цялата дисциплинарна система на съдебната власт означава, че не става дума за случай, при който възобновяването на производството може да представлява подходяща форма на защита срещу нарушаване на правата на ищеца. Съдът преценява, че при съществуващите към момента обстоятелства не са били налице основания, за да се смята, че евентуално ново производство би било в съответствие с принципите на Конвенцията. Освен това той подчертава, че ищецът не трябва да се оставя в положение на несигурност що се отнася до това как ще бъдат възстановени правата му, поради което – заради изключителните обстоятелства на делото и имайки предвид спешната необходимост да се прекрати нарушението на правата му, е необходимо възстановяването му колкото е възможно по-скоро.

Макар че Съдът полага големи усилия, за да подчертае изключителния характер на делото, правно-защитният му аспект може да има приложение и при други ситуации, когато дадено лице е отстранено от поста му или когато всъщност процедурата за лишаване на дадено лице от дадена придобивка или качество е погрешна из основи. Безусловно, когато на национално равнище се гарантира правото на ефективна защита, трябва да се прецени доколко е подходящо да се изисква възстановяване на поста, на качеството или на придобивката.

Следващите дела, които бих искал да посоча, са четири и се отнасят до **правата на лица, които страдат от някаква форма на увреждане**. Да се подчертаят те е важно, тъй като тези лица все още остават в периферията, когато става дума за ползването на права и

свободи по Конвенцията и, всъщност, Съдът започна да се занимава с този проблем едва напоследък. Както показват тези дела обаче тяхното положение става все по-видимо и сега има нужда от значително по-ефективни действия, които да се предприемат на национално равнище.

И така, по *делото „Horváth и Kiss срещу Унгария”* (№11146/11, 29 януари 2013 г.) сме свидетели на продължаваща поредица от дела за дискриминационни разпоредби за обучението на ромски деца, но това дело, за разлика от някои други, действително засяга деца, които несъмнено страдат от известна степен на умствено увреждане. Проблемът се състои в това, че условията за изпитване съдържат културни предразсъдъци, което води до неспособност да се гарантират специалните образователни нужди на засегнатите деца. В резултат на това те просто се настаняват заедно с деца с други умствени увреждания от по-сериозен характер, което означава, че образованието, което им се дава, усложнява затрудненията им и бъдещото им лично развитие, вместо да им помага да се интегрират в обикновените училища и да развият умения, улесняващи живота им сред мнозинството от населението. Може да се отбележи, разбира се, че това и други дела, засягащи образованието на ромски деца, не се занимават с това доколко са адекватни разпоредбите за образование на деца със сериозни умствени увреждания, но този въпрос не стои пред Съда. Въпреки това, би било глупаво да се мисли, че той, в крайна сметка, няма да бъде поставен.

Второто дело – *„Claes срещу Белгия”* (№43418/09, 10 април 2013 г.) – отново се отнася до лице, страдащо от умствено увреждане. В този случай ищецът страда от сериозно и хронично поведенческо разстройство и е държан в психиатрично отделение в затвора, което е било напълно неподходящо за неговото заболяване. Вследствие липсата на съответни грижи за това заболяване в продължение на 15 г., се оказва, че няма никаква перспектива за неговата рехабилитация и в крайна сметка – освобождаване. Отчасти, този недостатък е резултат от по-подходящи места в затворите и невъзможност за прехвърляне на лица като ищеца в други заведения. В този конкретен случай продължителният срок на небрежност е лесно определен като нарушение на забраната на унижително отношение, но решението подчертава необходимостта от по-положителни действия, за да се гарантира, че отношението към лицата с умствени разстройства в затвора ще бъде подходящо за заболяването им, вместо да го пренебрегват.

Третото дело – *„S H H срещу Обединеното кралство”* (№ 60367/10, 29 януари 2013 г.) – в определена степен се различава в смисъл, че се отнася до неуспешен опит да се противостои на депортиране от страна на ищец, който твърди, че физическото му увреждане – той е с един крак, а ръката му е сериозно увредена в резултат на ракетно нападение – ще го постави под голям риск от насилие, ако се върне в Афганистан, където той не разполага с никаква семейна подкрепа. Първото твърдение не е намерено за основателно и макар второто да има известно основание, Съдът не приема, че той ще бъде напълно изоставен поради липса на подкрепа. Така че обстоятелствата по неговото дело не са преценени като достатъчни, за да се определи то като изключително, при което хуманитарните основания срещу депортирането да са непреодолими. Независимо от това делото е важно, за да се покаже ясно, че трябва да се обръща внимание на специфичните нужди на хората с увреждания и е вероятно да се появят други дела, при които последствията от депортирането в определена страна да водят до нарушаване на член 3.

Четвъртото от тези дела – *„Ненчева и други срещу България”* (№ 48609/06, 18 юни 2013 г.) – несъмнено има като последствие груба небрежност спрямо всеки от тях, тъй като

води до смъртта на деца с физически и умствени увреждания. Небрежността произтича от ситуация на икономическа, финансова и социална криза, при която бюджетът на дома, в който те живеят, е недостатъчен за осигуряване на храна и основни продукти. Съдът подчертава, че смъртта на децата е можело да се предотврати чрез бързи, практически и достатъчни мерки, тъй като властите са били напълно наясно с риска, пред който те са били изправени. Несъмнено делото включва напълно изключителен набор от обстоятелства, но то е важно не само с това, което казва за отношението или по-скоро пренебрежението към най-уязвимите, но също така, че не може икономическите трудности да представляват оправдание за неспособността да се гарантира най-основното от правата – самият живот.

Следователно това решение представлява добра връзка с няколко други дела, които вероятно ще бъдат само предвестници на много други и които се отнасят до **проблема за защита на правата във времена на икономическа криза**.

Първото дело, което трябва да се спомене, е „*N K M срещу Унгария*” (№ 66529/11, 14 май 2013 г.), при което финансовите трудности в резултат на финансовия срив през последното десетилетие карат правителството да въведе данък върху обезщетенията при напускане, дължими на държавните служители, уволнявани при съкращения с цел икономия на средства. Фактическият размер на данъка върху цялата сума на обезщетението при напускане е около 52%, макар при някои елементи размерът да възлиза на 98%. Съдът се въздържа да наруши общите си резерви по отношение на данъчната политика – които се основават на изричните условия на член 1 на Протокол 1, че неговите гаранции „не накърняват по никакъв начин правото на държавите ... за осигуряване плащането на данъци“, но отбелязва, че високият размер на данъка е около три пъти по-голям от общия размер на данъка върху доходите на физическите лица и не се прилага по отношение на никакви други доходи, изплащани от обществени средства.

Нещо повече – той подчертава, че обезщетението при напускане е предназначено да помогне на лицата, които са загубили работата си, за да се приспособят към положението си на безработни и тежестта върху засегнатите държавни служители е прекомерна и непропорционална, особено като се има предвид, че от другите държавни служители не се очаква да допринесат по подобен начин за споделяне на обществената тежест – нещо, което е още по-проблематично, тъй като те са на ръководни длъжности и това им дава възможност да определят договорните възнаграждения, които те ползват.

Съдът действително признава нуждата от социална справедливост, което може да предполага трудности за много лица, но липсата на обща справедливост на въпросната мярка определено е решаваща, а това несъмнено би било валидно, когато в крайна сметка се предприемат други, по-драконовски мерки, като значителните средства, набирани за спасяването на фалирала банки, от лица, които не са инвеститори, а просто са вложили средствата си във въпросните институции. Без съмнение Съдът би искал да види еднакво или равноправно отношение от страна на лицата, от които се очаква да поемат публичната тежест в резултат на икономическата криза. Когато това се случи, член 1 на Протокол 1 няма да представлява пречка за приноса, който се очаква от отделните лица.

Обаче както става ясно от *делото „De Luca срещу Италия”* (№ 43870/04, 24 септември 2013 г.), Съдът не е готов да позволи на държавата да се крие зад дискретните юридически субекти на неговите съставни елементи, когато някой от тях се натъкне на икономически трудности. Това конкретно дело се отнася до община, която е съумяла да се обяви за неплатежоспособна, поради което не могат да се предявяват иски към нея, а

това води до нарушаване на правото на мирно ползване на собствеността на лица, чиито уважени от съда искове не могат да бъдат подложени на изпълнение. **По мнение на Съда общината е орган на държавата** – за разлика от частния субект, за когото неплатежоспособността е премислен отговор на неизбежен аспект на икономическия живот – и тя не може да избяга от изискването да спазва задълженията си, **произтичащи от влязло в сила съдебно решение.**

Това дело засяга финансовия проблем само на една съставна част на държавата и е възможно да се застъпи друго становище по мярка, засягаща задължения от по-общ характер. Тогава обаче ще бъде необходимо, както показва делото за Унгария, да се демонстрира справедлив подход като цяло, макар и това да не означава абсолютно еднакво отношение към всички.

Предизвикателствата, които поставят най-новите форми на технологиите, както и икономическите трудности, са нещо, с което съдилищата – както на национално равнище, така и в Страсбург, са принудени да се занимават все по често.

Понякога съществуващото законодателство е достатъчно, за да се осигури защитата, необходима по Конвенцията, но това не винаги е така, както става ясно от *делото „Söderman срещу Швеция”* ([ГК], № 5786/08, 12 ноември 2013 г.), което се отнася до използването на видеокамера, скрита в банята от втори баща на 14-годишно момиче, за да записва, когато то се съблича. Въпреки че националният съд намира поведението на втория баща за укоримо, той не установява, че е извършено сексуално насилие, тъй като бащата не е имал намерение момичето да го види и е планирал да гледа филма тайно. Искът на момичето за обезщетение също е отхвърлен.

След преглед на законодателството и съдебната практика в Швеция – включително други възможни обвинения и обезщетения – Съдът стига до заключение, че **към дадения момент не е гарантирана защитата на правото на момичето на неприкосновеност на личния живот** по начин, който, независимо от преценката на държавата-ответник, да съответства на възможните задължения по член 8 на Конвенцията. Съдът подчертава, че въпросното действие нарушава нейната почтеност – нещо, което се утежнява от факта, че тя е малолетна, че инцидентът става в дома ѝ, където тя би трябвало да се чувства в безопасност, и че виновникът е неин втори баща – лице, на което тя има право и се очаква да има доверие. Тъй като шведското законодателство не дава възможност нито за наказателно, нито за гражданско обезщетение, което да ѝ позволи да получи ефективна защита срещу въпросното нарушение на личната ѝ неприкосновеност, в конкретните обстоятелства е налице нарушение на член 8.

Конкретното решение на Съда е критикувано от съдия Калайджиева на основание, че решението не съдържа критерии, определящи конкретно необходимото „приемливо равнище на защита“, така че сравнението, което то прави между неприложените и неопределени правни средства за защита, не е задоволително, както и поради съмнения дали не съществува гражданско правно средство за защита, което е могло да се използва. Въпреки това решението е важно напомняне за нуждата постоянно да се преразглежда адекватността на средствата за защита, когато се дава съответен отговор на изобретателността на хората, търсещи начини да нарушат правата и свободите на другите.

Въпреки че гаранцията за правото на свобода на изразяване на мнение в член 10 се отнася за правото както да се получава, така и да се предоставя информация, дълго време Съдът се въздържаше да постанови, че то фактически предполага държавата да предоставя информацията, с която тя разполага. Тази неохота постепенно намалява, въпреки че все

още няма признание, че като цяло съществува такова задължение. Две неотдавнашни дела обаче илюстрират начина, по който се развива определен вид задължение.

Първо, по *делото „Youth Initiative for Human Rights срещу Сърбия”* (№ 48135/06, 25 юни 2013 г.). Съдът постановява нарушение на член 10 в резултат на многократен отказ на разузнавателната служба на Сърбия да информира неправителствената организация, която е жалбоподател, колко души през 2005 г. са били обект на електронно наблюдение от страна на тази служба. По това конкретно дело е налице отказ, независимо от разпореждане на комисаря по информацията да се оповести тази информация в съответствие със закона за свободата на информацията. Съдът припомня, че всякакви ограничения на свободата на словото трябва да съответстват на вътрешното законодателство и стига до заключение, че „упоритото нежелание на разузнавателната служба на Сърбия да изпълни разпореждането на комисаря по информацията нарушава вътрешното законодателство и е равносилно на произвол“ (точка 26), което означава, че е налице нарушение на член 10.

По подобен начин по делото *„Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes срещу Австрия”* (№ 39594/07, 28 ноември 2013 г.). Съдът установява нарушение на член 10 във връзка с отказ на комисия по сделките с недвижими имоти да предостави в анонимна форма информация за имотни сделки на НПО, която изучава и изследва минали и настоящи прехвърляния на собственост върху земеделски и горски земи, за да направи изводи за отражението на такива прехвърляния върху обществото. Особена загриженост представлява прехвърлянето на такава земя за ползване като втори дом. В този случай искането е отхвърлено като излизащо извън обхвата на законодателството за свободата на информацията, но Съдът все пак преценява, че тъй като неправителствената организация, която е жалбоподател, се занимава със законно събиране на информация в интерес на обществото, е налице нарушение на правото ѝ да получава и разпространява информация.

Съдът установява, че тъй като въпросната комисия е държавен орган, който решава спорове по „граждански права“ по смисъла на член 6 на Конвенцията, които освен това представляват значителен обществен интерес, е особено изненадващо, че нито едно от нейните решения не е било публикувано в никаква форма и отбелязва, че трудностите, за които се твърди, че съществуват при отговора на искането, фактически са предизвикани от нейното собствено решение да не публикува никое от решенията си. По негово мнение причините, на които се основава отказът на искането за достъп на жалбоподателя НПО, имат отношение към делото, но не са достатъчни. Съдът не смята, че ролята му е да определи по какъв начин комисията може или трябва да предостави достъп на жалбоподателя НПО до решенията си, но той смята пълният отказ да ѝ се даде достъп до решенията за непропорционален. Той подчертава, че комисията, която по свой собствен избор държи информационен монопол по отношение на решенията си, прави невъзможно за НПО да извърши проучването си и да участва по смислен начин в законодателния процес относно изменения в закона за сделките с недвижими имоти. Поради това Съдът заключава, че нарушаването на правото на НПО на свобода на изразяване на мнение не може да се смята, че е било необходимо в едно демократично общество.

Тези две дела засилват чувството, че Съдът постепенно се предвижда към признанието, че член 10 не само защитава правото да се получава информация от тези, които искат да я разпространят, но че той включва също така определени позитивни задължения на държавата, произтичащи от степента на контрол, който тя упражнява върху достъпа до

информацията, която тя събира. Както отбелязват съдиите Sajó и Vučinić, сложността на съвременното управление на информацията означава, че само липсата на забрана за достъп не е достатъчна за ефективното ползване на правото на информация. Това означава, че това право се защитава дори при отсъствието на законодателство за свобода на информацията, макар че трябва да се разработят много проблеми, не на последно място за степента, до която искането на достъп до информация се уравнисява с правото на неприкосновеност на личния живот. Независимо от това, тази страна на член 10 изисква значително по-голямо внимание, отколкото се смяташе досега.

Последното дело, на което ще се спра, е „*Вона срещу Унгария*” (№ 35943/10, 9 юли 2013 г.), по което Съдът потвърди разпускането на Асоциацията на охранителите в Унгария, независимо от драстичния характер на тази мярка. Обяснението за разпускането е фактът, че асоциацията е стояла зад паравоенни демонстрации, които са изразявали расово разделение и негласно са призовавали за расистки действия, които според Съда са имали заплашителни последици за членове на расово малцинство, в конкретния случай за ромите. Както подчертава Съдът, „заплашителните демонстрации може да се разглеждат като представляващи първи стъпки към осъществяване на определено виждане за „законност и ред“, което по същество е расистко“ (точка 69). Той застъпва становището, че държавата има право да вземе мерки, ограничаващи правото на свобода на сдружаване, доколкото това е необходимо, за да се избегне опасността, която такива мащабни заплахи представляват за функционирането на демокрацията. Необходимостта да се действа произтича от отрицателните последици, които такива заплахи имат за политическата воля на хората.

Въпреки че в този случай е необходимо само да се посочи правомощието на държавата да действа, не трябва да се смята, че фактически не съществува позитивно задължение тя да направи това. Такова **задължение** определено би могло да се разглежда като **произтичащо** както от конкретната необходимост да се защити от заплахата определено малцинство, така и от **по-общото изискване да се гарантират правата и свободите по Конвенцията, което едва ли би било възможно, ако се подкопае демокрацията чрез безпрепятствено пропагандиране на расизъм**. Както посочва самият Съд, „не може да се иска от властите да чакат по-нататъшни събития, преди да се намесят за осигуряване защитата на правата на другите, тъй като [разпуснатата организация] е предприела конкретни стъпки в обществения живот, за да изпълнява политика, несъвместима със стандартите на Конвенцията и демокрацията“ (алинея 68). Следователно това дело е важно напомняне за **активните стъпки, които са необходими, за да се гарантира защитата на демокрацията от лица, които се стремят да я отслабят или дори да я разрушат**.

Това са само няколко от въпросите, с които се занимава Съдът през последната година, но те подчертават също така колко широкообхватни са проблемите, които трябва да бъдат решени успешно на национално равнище, за да се гарантират адекватно правата и свободите по Конвенцията. С тази мисъл преминавам към останалата част от темата си, която се отнася до усилията на Съвета на Европа да подпомогне и улесни образованието и обучението в областта на правата на човека, особено на юристите.

## ОБУЧЕНИЕ В СФЕРАТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Тласък за тези усилия е признанието, че необходимо предварително условие за ефективна защита на правата на човека на национално равнище е хората, които отговарят

за нея, не само да познават европейските стандарти за правата на човека, но и да знаят как да ги прилагат в конкретни ситуации. Това е особено валидно за участниците в съдопроизводството: съдии, адвокати и прокурори, за правоприлагащите органи и администрацията като цяло. Поради това е от изключителна важност тези участници да са добре обучени в прилагане на стандартите за правата на човека в националните производства.

Без съмнение много европейски съдии, адвокати и прокурори вече действително използват аргументи, основани на Конвенцията, в своите присъди, разпореждания и решения. Също така е ясно обаче, че в прекалено много случаи – като например във връзка с липсата на ефективни разследвания на твърдения за малтретиране и недостатъчен контрол върху разпорежданията на прокуратурата при предварителното задържане, както и в случаи на прекалено продължително предварително задържане – както вече беше отбелязано – Конвенцията и съдебната практика на Съда в Страсбург не се вземат под внимание в ситуации, към които те очевидно имат отношение.

Разбира се, за много национални съдии и прокурори задачата да се прилага съдебната практика на Съда в Страсбург може да изглежда объркваща, защото принципите на тълкуване може да изглеждат чужди за някои национални правни традиции. Това обстоятелство може също така да отблъсне адвокатите от използването на доводи, основани на Конвенцията, в своите защитни тези.

Именно тази трудност прави изключително важно осигуряването на професионално обучение по стандартите на Конвенцията, както и превеждането и разпространението на съдебната практика на Съда в Страсбург. Без тези две неща би било много трудно да се осигури, щото Конвенцията и съдебната практика по нея да се вземат надлежно под внимание при обсъжданията и вземането на решения от националните съдилища.

Въпреки че „внасянето на правата на човека у дома“ е задача на националните власти именно чрез осигуряване на съответно образование и обучение по правата на човека в съответствие със субсидиарния характер на механизма за наблюдение, установен с Конвенцията, Съветът на Европа подпомага държавите-членки да правят това чрез стандарти, които той определя в тази област и, което е по-важно, чрез работа по сътрудничество.

Ключовият референтен документ в това отношение е Препоръката на Съвета на министрите CM Res (2004) 4 за Европейската конвенция по правата на човека в университетското образование и професионалното обучение, която призовава държавите-членки да създадат стабилни образователни заведения, които да включват правата на човека в своите програми. Тя също така ги приканва да включат Конвенцията и съдебната практика по нея като съставна част от основната обща програма за обучение по право, политически и административни науки, в подготвителните програми за изпити за достъп до юридическите професии и в първоначалното и постоянно обучение на съдиите, прокурорите и адвокатите, както и на правоприлагащите органи и персонала на имиграционните служби.

След приемането на препоръката е постигнат определен напредък. Така например всички държави-членки на Съвета на Европа вече имат постоянни структури за обучение на съдии и прокурори. Разработени са също така нови методи за обучение на възрастни, в частност на основата на принципа на откритото образование. Но остават някои трудности, свързани в частност с липсата във всички страни на задължителни постоянни изисквания

за обучение на юристи и общата неадекватност на подхода, който се следва при обучението по правата на човека, което се предоставя на професионалните юристи.

Поради тези обстоятелства и все по-честото възприемане на нови методи на обучение, като например дистанционното обучение, Комитетът на министрите реши да се върне отново към тази препоръка през 2015 г. или чрез нейната актуализация, или чрез разработване на насоки за най-добрите практики в обучението по правата на човека за професионални юристи.

Новият документ ще разгледа начините, по които трябва да се провежда първоначалното и постоянното обучение на съдии, адвокати и прокурори, за да се осигури прилагането на алинея 9.c.vi на Декларацията от Брайтън, приета през 2012 г. на Конференцията на високо равнище за бъдещето на Европейския съд по правата на човека, в която се заявява, че държавите-страни по Конвенцията са решени да осигурят ефективно прилагане на Конвенцията на национално равнище, наред с други неща, чрез “предоставяне на съответната информация и обучение относно Конвенцията при изучаването, обучението и професионалното развитие на съдиите, адвокатите и прокурорите”. Вероятно е също така да се създаде някакъв вид механизъм за последващи действия, така че да има някаква форма на мониторинг върху спазването от страна на националните институции за обучение и адвокатските колегии на задължението им да предоставят качествено обучение по правата на човека.

Все повече се признава обаче, че дори доброто първоначално професионално обучение не винаги може да е достатъчно, за да гарантира, че професионалните юристи или правоприлагащите органи ще придобият рефлекс да мислят с категориите на правата на човека и това е област, в която е вероятно да се съсредоточи по-голямо внимание. Безусловно, съществува очакване, че обучението по Конвенцията ще бъде изцяло включено в програмите по право, не само като отделен предмет, но и също така хоризонтално във всяка юридическа дисциплина, като например наказателно или гражданско право, за да познават студентите по право, след като завършат, последствията от Конвенцията в тяхната конкретна област независимо от специалността им. Може да се очаква, че Съветът на Европа ще се стреми да подпомогне държавите-членки при разработването на съответните учебни програми, за да се гарантира изпълнението на това очакване.

Връщайки се на обучението на професионалните юристи, трябва да се обърне особено внимание на разработването на Европейска програма за обучение по правата на човека за практикуващи юристи (по-общопозната като програма HELP).

Програмата HELP надгражда и съществено разширява обучението по Конвенцията, което Съветът на Европа вече осигурява в редица държави-членки в продължение на повече от две десетилетия. Всъщност в някои от тези държави единственото обучение относно Конвенцията се извършваше от Съвета на Европа. За щастие това положение вече е в миналото и всяка държава-членка вече има стабилна национална институция за обучение, натоварена с обучението на нейните съдии и прокурори. По същество някои от тези заведения за обучение бяха създадени с помощта на Съвета на Европа. Нещо повече, всички те са част от мрежата HELP заедно с адвокатските колегии в Европа, която представлява платформа за колегиален обмен на опит за най-добрите практики що се отнася до обучението и конкретното прилагане на стандартите за правата на човека.

Целта на програмата е да гарантира, че обучението по правата на човека на професионалните юристи в цялото европейско пространство е с добро качество и отговаря



на конкретните нужди на всяка категория, независимо дали става дума за съдии, прокурори или адвокати. По-конкретно тя се стреми да осигури част от средствата, чрез които може да се предоставя такова обучение. В резултат е разработена богата колекция от материали за обучение на широк кръг езици – не само на официалните езици на Съвета на Европа – за всички практикуващи юристи, които не са непременно специализирани в областта на правата на човека, но които трябва да придобият рефлекс да се позовават в ежедневната си работа на Конвенцията и други международни източници. (...)

Програмата HELP използва нови методологии за обучение. По-специално, тя се основава на принципа на откритото образование, което дава възможност на практикуващите юристи да научат това, което искат да научат, когато искат, да им даде чувство на отговорност за тяхното обучение и да имат лесен достъп до материали за самообучение. Идеята зад това е да се развие силно чувство за участие на хората, които се обучават, като на разположение са обучители, които да наблюдават и насочват обучаемите, вместо да налагат нови начини на мислене и работа. (...) Една от целите на програмата HELP е да се осигури законодателството по правата на човека да стане задължителен елемент на първоначалното и постоянното обучение на всички практикуващи юристи, независимо дали като отделен курс или чрез включване в общите учебни програми. Материалите, които тя издава и събира са предназначени за улесняване и поддържане на такова обучение. (...)

Важността на програмата HELP е призната от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, която в началото на настоящия месец прие резолюция, в която не само се препоръчва на Съвета на министрите да актуализира препоръката от 2004 г., но и да осигури бюджетът, отпуснат за Програмата, да бъде в съответствие с възложената ѝ задача, а именно да осигурява различни видове сътрудничество в обучението на практикуващи юристи във всички държави-членки, които поискат това.

Задачата да се осигури предоставяне на ефективно обучение по правата на човека за всички практикуващи юристи в Европа е огромна. Независимо от това, тя е задача, която може по-лесно да бъде изпълнена с общите усилия на органи като Националния институт на правосъдието и програмата HELP.

Макар и основната отговорност за прилагане на Конвенцията да е национална, в крайна сметка тя е общоевропейско начинание. Следователно най-добре е тя да се извършва в сътрудничество, независимо дали чрез осъществяване на диалог между съдилищата, предоставяне на консултантски услуги или партньорство при разработването и осъществяването на програми и материали за обучение.