

ПРОТОКОЛ № 14
КЪМ КОНВЕНЦИЯТА ЗА ЗАЩИТА
НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ,
ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА КОНТРОЛНАТА СИСТЕМА ПО
КОНВЕНЦИЯТА*

ОБЯСНИТЕЛЕН ДОКЛАД
(със съкращения)

Въведение

1. От приемането ѝ през 1950 г., [Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи](#) (по-нататък наричана “Конвенцията”) е изменяна и допълвана няколко пъти: високодоговарящите страни са използвали протоколи за изменение или допълнение, за да я съобразят с променящите се нужди и развитието на обществото в Европа. Установеният с Конвенцията контролен механизъм, по-специално, бе реформиран радикално през 1994 г. с приемането на [Протокол № 11](#), който влезе в сила на 1 ноември 1998 г.

2. Десет години по-късно, когато почти всички европейски държави станаха страни по Конвенцията¹, възникна спешната необходимост от коригиране на този механизъм и по-специално от гарантиране дългосрочната ефективност на Европейския съд по правата на човека (по-нататък наричан “Съдът”), така че той да може да продължи да изпълнява своята първостепенна роля в охраната на правата на човека в Европа.

I. Нуждата от повишаване ефективността на контролната система, установена с Конвенцията

Протокол № 11

3. Протокол № 11 замести установената през 1950 г. стара система по Конвенцията (...) с един-единствен постоянно действащ съд.

4. Протокол № 11 (...) имаше за цел, първо, да опрости системата така, че да намали продължителността на производството, и, второ, да засили съдебния му характер. Той превърна системата в изцяло съдебна (...).

5. Така Протокол № 11 допринесе за подобряване на ефективността ѝ, по-специално чрез повишаване достъпността и прозрачността на Съда и чрез опростяване на процедурата, за да се посрещне напливът от жалби, предизвикан от постоянното нарастване на броя на държавите. Докато през 44-те години до 1998 г. (когато Протокол № 11 влезе в сила) Комисията и Съдът са произнесли общо 38 389

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

¹ В началото на 2004 г. Беларус и Монако бяха единствените потенциални или настоящи кандидати за членство, които все още не бяха част от Съвета на Европа.

решения по допустимост и по същество, единственият Съд е произнесъл 61 633 за пет години². Въпреки това, реформираната система, която бе основана на предложения, направени за първи път през 80-те години на XX век, се оказа неспособна да се справи с новосъздаденото положение. От 1990 г. нататък се наблюдаваше значително и постоянно нарастване на броя на индивидуалните жалби в резултат, наред с другото, на разширяването на Съвета на Европа. Така този брой нарасна от 5 279 през 1990 г. на 10 335 през 1994 г. (+96%), 18 164 през 1998 г. (+76%) и 34 546 през 2002 г. (+90%). Взетите от Съда мерки за повишаване на ефективността направиха възможно разглеждането на най-малко 1 500 жалби месечно през 2003 г., но това остава далеч по-малко от близо 2 300-те жалби, разпределяни всеки месец на решаващ състав.

6. Това увеличение се дължи не само на присъединяването на нови държави-страни (в периода от откриването на Протокол № 11 за подписване през май 1994 г. до приемането на Протокол № 14, 13 нови държави-страни ратифицираха Конвенцията, разпростирайки закрилата на разпоредбите ѝ върху още над 240 милиона души) и на бързината на процеса на разширяване, но също и на нарастването броя на жалбите, подадени срещу държави, които през 1993 г. вече бяха страни по Конвенцията. През 2004 г. системата по Конвенцията беше открита за не по-малко от 800 милиона души. В резултат от огромния приток на индивидуални жалби, ефективността на системата, а оттам и доверието в Съда и неговият авторитет, бяха сериозно застрашени.

Проблемът с прекалената натовареност на Съда

7. Общопризнато е, че прекалената натовареност на Съда (през 2003 г. бяха подадени около 39 000 нови жалби и в края на същата година приблизително 65 000 жалби бяха висящи пред него) се проявява особено в две насоки: 1) работата по многобройните индивидуални жалби, по които не се стига до решение по същество, обикновено поради обявяването им за недопустими (повече от 90% от всички жалби), и 2) работата по индивидуални жалби, които произтичат от същата структурна причина, както и предходна жалба, довела до решение с извод за нарушение на Конвенцията (повтарящи се случаи, след т.нар. “пилотно решение”). Няколко цифри илюстрират това. През 2003 г. са обявени за недопустими (или заличени от списъка) около 17 270 жалби, а 753 са обявени за допустими. Така огромното мнозинство от случаите са приключили с решение за недопустимост или заличаване от списъка (96% обработените през 2003 г.). По останалите дела през 2003 г. Съдът е произнесъл 703 решения, от които около 60% са по повтарящи се случаи.

8. Подобно увеличаване на натоварването се отразява както на регистратурата, така и на работата на съдиите, и води до бързо натрупване на висящи дела не само пред съставите (§ 5 *in fine* по-горе), но и пред отделенията. (...) Очевидно е, че значителното време, посветено на филтрационна работа, влияе отрицателно на способността на съдиите и на регистратурата да придвижват делата на отделенията.

² Ако не е изрично посочено нещо друго, всички цифри са взети от документа “Обзор на дейността през 2003 г.”, съставен от Европейския съд по правата на човека, или се основават на по-скорошна информация, предоставена от регистратурата му.

9. Изгледите за продължаващо увеличаване обема на работата на Съда и на Комитета на министрите (който контролира изпълнението на решенията) през следващите няколко години са такива, че пакет конкретни и съгласувани мерки – включително реформа на самата контролна система – бе сметен за необходим, за да се запази системата в бъдеще.

10. В същото време – и това бе едно от главните предизвикателства при изготвянето на настоящия протокол – жизненоважно беше реформата по никакъв начин да не засегне характеристиките, които с основание се смятат за основните и уникални черти на системата по Конвенцията. Това са съдебният характер на европейския контрол и принципът, че всяко лице, което твърди, че е жертва на нарушение на защитените от Конвенцията права и свободи, може да отнесе въпроса пред Съда (право на индивидуална жалба).

11. Контролната система по Конвенцията действително е уникална: страните се съгласяват да се подчинят на международен съдебен контрол относно задължението им да осигурят на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, установени в Конвенцията. Този контрол се упражнява от Съда, който произнася решения по индивидуални жалби, подадени съгласно [чл. 34](#) от Конвенцията, и по жалби от държави – които са изключително редки³ – подадени съгласно [чл. 33](#). Решенията на Съда са задължителни за страната-ответник и изпълнението им се контролира от Комитета на министрите на Съвета на Европа.

12. Принципът на субсидиарността е в основата на всички мерки, взети за увеличаване ефективността на контролната система по Конвенцията. Съгласно нейния [чл. 1](#) задължението “да осигурят на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите”, гарантирани от разпоредбите ѝ, е на високодоговарящите страни, а ролята на Съда, според [чл. 19](#), е “да осигури спазването на ангажиментите, поети от високодоговарящите страни по силата на тази конвенция”. С други думи, осигуряването на правата и свободите е отговорност преди всичко на страните, а ролята на Съда е субсидиарна.

13. Прогнозите въз основа на предоставените от регистратурата текущи цифри сочат, че натоварването на Съда с дела ще продължи да се увеличава рязко, ако не се вземат мерки. При това изчисленията са консервативни. В действителност кумулативният ефект от по-голямото познаване на Конвенцията, по-специално в новите държави-страни, и от влизането в сила на Протокол № 12, ратифицирането на други допълнителни протоколи от държави, които не са страни по тях, развиващото се и разширяващо се тълкуване, което Съдът дава на гарантирани от Конвенцията права, и перспективата за присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията подсказват, че годишният брой на жалбите до Съда в бъдеще може далеч да надхвърли числото за 2003 г.

14. Мерките, които се изискват за осигуряване дългосрочната ефективност на установената от Конвенцията контролна система в широк смисъл, не се ограничават до Протокол № 14. Трябва да се вземат и мерки за предотвратяване нарушения на национално ниво и за усъвършенстване на националните средства за защита, както и за по-добро и бързо изпълнение на решенията на Съда.⁴ (...)

³ До 1 януари 2004 г. са били подадени само 20 междудържавни жалби.

⁴ Комитетът на министрите е приел серия специални документи за тази цел:

Мерки, които трябва да се вземат на национално ниво

15. В съответствие с принципа на субсидиарността, закрепените в Конвенцията права и свободи трябва да се защитават първо и най-вече на национално ниво. Именно там тази защита е най-ефективна. Трябва да се настоява върху отговорността на националните власти в тази област и капацитетът на националните правни системи за предотвратяване и поправяне на нарушения трябва да бъде укрепен. Държавите са длъжни да следят за съобразността на законодателството си и на административната си практика с изискванията на Конвенцията и с практиката на Съда. За да постигнат това, те могат да ползват помощта на външни органи. Ако се приложат в пълна степен, тези мерки ще облекчат товара на Съда по няколко начина: те не само ще спомогнат за намаляване броя на основателните индивидуални жалби чрез осигуряване съобразност на националните закони с Конвенцията или чрез констатиране и поправяне нарушенията на национално ниво, но и ще облекчат работата на Съда, тъй като вече постановените на национално ниво добре обосновани решения по делата правят произнасянето му по-лесно. Разбира се обаче, че тези резултати ще се почувстват едва в средносрочен план.

Мерки, които трябва да се вземат относно изпълнението на решенията

16. (...) Авторитетът на Съда и доверието в системата зависят до голяма степен от процеса на изпълнение [на решенията]. Бързото и подходящо изпълнение, естествено, се отразява върху притока на нови случаи: колкото по-бързо държавите-страни предприемат общи мерки за изпълнение на решения, разкриващи структурен проблем, толкова по-малко повтарящи се жалби ще има. В това отношение е желателно държавите, свърх задълженията им по [чл. 46, т. 1](#) от Конвенцията, да придават на такива мерки и средства за защита обратно действие. (...) Освен това би било полезно Съдът и, що се отнася до контрола за изпълнение на решенията, Комитетът на министрите да приемат специална процедура за даване приоритет на

– Препоръка № R (2000) 2 на Комитета на министрите за преразглеждане или възобновяване на някои дела на национално равнище вследствие на решения на Европейския съд по правата на човека;

– Препоръка Res(2002)13 на Комитета на министрите за публикуване и разпространяване в страните-членки на текста на Европейската конвенция за правата на човека и на практиката на Европейския съд по правата на човека;

– Препоръка Res(2004)4 на Комитета на министрите за Европейската конвенция за правата на човека в университетското и професионалното обучение;

– Препоръка Res(2004)5 на Комитета на министрите за проверка на съобразността на законопроекти, съществуващи закони и административна практика с установените в Европейската конвенция за правата на човека стандарти;

– Препоръка Res(2004)6 на Комитета на министрите за усъвършенстване на националните средства за защита;

– Резолюция Res(2002)58 на Комитета на министрите за публикуване и разпространяване на практиката на Европейския съд по правата на човека;

– Резолюция Res(2002)59 на Комитета на министрите относно практиката във връзка с приятелското уреждане на спорове;

– Резолюция Res(2004)3 на Комитета на министрите за решенията, разкриващи стоящ в основата систематичен проблем.

На всички тези документи, както и на настоящия протокол се позовава общата декларация на Комитета на министрите *“Осигуряване на ефективността на прилагането на Европейската конвенция за правата на човека на национално и европейско ниво”*, приета на 12 май 2004 г.

решения, разкриващи структурен проблем, който може да доведе до значителен брой повтарящи се жалби, за да се осигури бързото им изпълнение. Най-важното изменение на Конвенцията във връзка с изпълнението на решенията на Съда включва оправомощаването на Комитета на министрите да инициира по повод нарушението производство пред Съда срещу всяка държава, която отказва да се съобрази с негово решение.

17. Посочените в предходния параграф мерки имат за цел и повишаване ефективността на системата по Конвенцията като цяло. (...)

Ефективност на филтрирането и последващото придвижване на жалбите от Съда

18. Филтрирането и последващото придвижване на жалбите от Съда са основните области, в които Протокол № 14 внася конкретни подобрения. Тези мерки са очертани в раздел III по-долу и описани с по-големи подробности в раздел IV, който обяснява всяка от разпоредбите на Протокола.

19. По време на подготвителната работа по Протокол № 14 имаше съгласие относно важността на няколко други въпроса, които са свързани с функционирането на контролната система по Конвенцията, но не налагат изменението ѝ. Това са необходимостта от повишаване капацитета на секретариата на Съда, за да може той да се справи с притока на дела, като в същото време се запази качеството на решенията; необходимостта от насърчаване по-честото встъпване на други държави като трети лица по висящи пред Съда дела, които поставят важни общи въпроси; и, в областта на контрола върху изпълнението, необходимостта от повишаване капацитета на отдела по изпълнението на решенията на Главния секретариат на Съвета на Европа и от оптимално използване на други съществуващи институции, механизми и дейности на Съвета на Европа в помощ на насърчаването на бързо изпълнение на решенията.

II. Главните етапи в подготовката на Протокол № 14

20. Европейската конференция по правата на човека на министерско ниво, проведена в Рим през ноември 2000 г. за отбелязване на 50-та годишнина от подписването на Конвенцията, намери, че “се поставя въпросът за [...] ефективността на системата по Конвенцията”, поради “затруднението на Съда да се занимае с постоянно нарастващия обем жалби” (Резолюция I за институционалните и функционални мерки за защита на правата на човека на национално и европейско ниво).⁵ В съответствие с това тя призова Комитета на министрите да “предприеме възможно най-скоро щателно изследване на различните възможности и опции за осигуряване ефективността на Съда, в светлината на тези нови обстоятелства”.⁶ Конференцията също така счете за “наложително, предвид постоянно нарастващия брой жалби, да се вземат спешни мерки за подпомагане на Съда при изпълнение на

⁵ § 16 от Резолюцията

⁶ § 18 ii. от Резолюцията

функциите му и възможно най-скоро да се започне задълбочено обмисляне на различните възможности и опции за осигуряване ефективността на Съда, в светлината на тези нови обстоятелства”.⁷

21. (...) Представителите на министрите създадоха през февруари 2001г. група за оценка, която да обсъди начини за гарантиране ефективността на Съда. Групата представи доклада си на Комитета на министрите на 27 септември 2001г.⁸

22. Едновременно с това Ръководният комитет по правата на човека (CDDH) създаде своя група за обсъждане укрепването на механизма за защита на правата на човека. Докладът за дейността ѝ бе изпратен на групата за оценка през юни 2001г., за да го вземе предвид в работата си.⁹

23. За прилагане на практика на заключенията на групата за оценка Комитетът на министрите се съгласи по принцип с отпускането на допълнителни бюджетни средства за периода 2003 – 2005 г., за да може Съдът да привлече още значителен брой юристи, както и административен и помощен персонал. Подобни мерки бяха предприети и за укрепване на отделите на Секретариата на Съвета на Европа, ангажирани в изпълнението на решенията на Съда.

24. Съдът също взе предвид заключенията на Групата за оценка, както и тези на неговата Работна група по методите на работа.¹⁰ На тази основа той прие редица мерки относно собствените си работни методи и тези на регистратурата. Той измени и Правилата на Съда през октомври 2002 г. и отново през ноември 2003 г.

25. На своята 109-та сесия (8 ноември 2001г.) Комитетът на министрите прие декларация за *“Защитата на правата на човека в Европа – гарантиране на дългосрочната ефективност на Европейския съд по правата на човека”*.¹¹ В нея той приветства доклада на Групата за оценка и с оглед прилагането му инструктира CDDH да:

- проведе изследване, от гледна точка на осъществимост, за най-подходящия начин за предварителното разглеждане на жалбите, по-специално чрез засилване на филтрирането им;

- разгледа и, ако е уместно, направи предложения за изменения на Конвенцията, по-специално въз основа на препоръките в доклада на Групата за оценка.

26. (...) CDDH докладва за напредъка по тези два въпроса в междинен доклад, приет през октомври 2002 г. (документ CM(2002)146). (...)

27. В светлината на този междинен доклад и вследствие на приетата на 111-та му сесия (6-7 ноември 2002 г.) декларация *“Съдът по правата на човека за Европа”*¹², Комитетът на министрите реши да разгледа пакет конкретни и съгласувани предложения на сесията си на министерско ниво през май 2003 г. В съответствие с

⁷ Декларация на Римската конференция по правата на човека на министерско ниво: “Европейската конвенция за правата на човека на 50 години: какво е бъдещето на защитата на правата на човека в Европа?”

⁸ “Доклад на групата за оценка до Комитета на министрите относно Европейския съд по правата на човека”, Страсбург, Съвет на Европа, 27 септември 2001г., публикуван в Human Rights Law Journal (HRLJ), 22, 2001, стр. 308 и сл.

⁹ “Доклад на Групата за обсъждане укрепването на механизма за защита на правата на човека” в Приложение III към “Доклад на групата за оценка до Комитета на министрите относно Европейския съд по правата на човека” (пак там).

¹⁰ “Тригодишна работа за бъдещето. Окончателен доклад на Работната група по методите на работа на Европейския съд по правата на човека”, Страсбург, Съвет на Европа, 2002 г.

¹¹ Декларацията е публикувана на френски език в *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)* 2002, стр. 331.

¹² Декларацията е публикувана на френски език в *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)* 2002, стр. 331.

това, през април 2003 г. CDDH представи окончателен доклад, развиващ в подробности предложенията му (...) (документ CM(2003)55). Те послужиха като основа за подготовката на препоръките на Комитета на министрите към държавите-членки и за измененията на Конвенцията.

28. В декларацията *“Гарантиране на дългосрочната ефективност на Европейския съд по правата на човека”*, приета на 112-та му сесия (14-15 май 2003 г.), Комитетът на министрите приветства този доклад и възприе подхода на CDDH. (...)

29. CDDH съответно бе инструктиран да подготви за приемане от Комитета на министрите не само проектопротокол за изменение на Конвенцията с обяснителен доклад, но и проектодекларация, три проектопрепоръки и проекторезолюция. (...)

30. Комитетът на министрите също така насърчи CDDH да проведе консултации с гражданското общество, Съда и Парламентарната асамблея. С оглед на това CDDH внимателно разгледа мнения и предложения (...). Така Протокол № 14 е плод на колективно обмисляне, проведено при голяма прозрачност.

31. След междинен доклад през ноември 2003 г. (документ CM(2003)165, Приложение I), CDDH изпрати на Комитета на министрите окончателния си доклад (документ CM(2004)65) през април 2004 г. Той съдържа проектопротокола за изменение на Конвенцията. Парламентарната асамблея прие становище по проектопротокола (Становище № 251 (2004) от 28 април 2004 г.).

32. На своята 114-та сесия на министерско ниво, проведена на 12 и 13 май 2004 г., Комитетът на министрите прие протокола за изменение, както и декларация *“Осигуряване ефективността на прилагането на Европейската конвенция за правата на човека на национално и европейско ниво”*. В нея държавите-членки признаха спешността на реформата и поеха задължение да ратифицират Протокол № 14 в двегодишен срок.

33. Текстът на протокола за изменение бе открит за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа, подписали Европейската конвенция за правата на човека, на 13 май 2004 г.

III. Преглед на внесените с Протокол № 14 промени в контролната система по Европейската конвенция за правата на човека

34. В първоначалната фаза по обмисляне на реформата (...) бяха разгледани широк кръг възможни изменения в системата (...). Няколко предложения бяха възприети и залегнаха в този протокол. Други, включително няколко предложения за радикална промяна на контролната система, по различни съображения бяха отхвърлени.¹³ (...) Например идеята за създаване в рамките на структурата по Конвенцията на “регионални първоинстанционни съдилища” бе отхвърлена поради произтичащия риск от противоречива съдебна практика, от една страна, и от друга страна поради големите разходи за създаването им. Бяха отхвърлени и предложения

¹³ Виж по-пълнен преглед в доклада на Групата за обсъждане на CDDH (документ CDDH-GDR(2001)10, по-специално приложения I и II), доклада на Групата за оценка (виж бел. под линия № 8 по-горе), както и междинния доклад на CDDH от октомври 2002 г. (документ CM(2002)146), който съдържа обсъждане на разнообразните предложения, направени на Семинара за партньорите за защита на правата на човека: Засилване на взаимодействието между Европейския съд по правата на човека и националните съдилища (Страсбург, 9-10 септември 2002 г.).

за оправомощаване на Съда да дава предварителни становища по искане на националните съдилища или за разширяване компетентността му да дава съвещателни мнения ([чл.чл. 47-49](#) от Конвенцията). Подобни нововъведения биха могли да засегнат юрисдикцията на Съда по спорове и в краткосрочен план биха имали за резултат увеличаване, а не намаляване на работата му. Две други предложения бяха отхвърлени, защото биха ограничили правото на индивидуална жалба. Това бяха предложението за предоставяне на Съда дискреция да решава дали да приеме даден случай за разглеждане или не (система, сходна с процедурата *certiorari* на Върховния съд на САЩ) и да се направи задължително представянето на жалбоподателите от адвокат или друг юрист от момента на внасяне на жалбата (виж обаче правило 36, т. 2 от Правилата на Съда). (...) Предложението за създаване на отделен филтриращ орган, съставен от лица, различни от членовете на Съда, също бе отхвърлено. В това отношение Протоколът се основава на две главни изходни положения: работата по филтрирането трябва да се извършва в рамките на правораздавателната дейност на Съда и в състава на един и същи орган не трябва да има различни категории съдии. Накрая, в светлината на Становище № 251 (2004) на Парламентарната асамблея, бе решено да не се предвижда възможност за увеличаване броя на съдиите, без ново изменение на Конвенцията.

35. За разлика от Протокол № 11, Протокол № 14 не внася радикални промени в установената от Конвенцията контролна система. Измененията, които той прави, са свързани повече с функционирането, отколкото със структурата на системата. Основната им цел е да го подобрят, като предоставят на Съда процедурните средства и гъвкавостта, от които има нужда, за да придвижи своевременно всички жалби, като в същото време му позволят да се концентрира върху най-важните случаи, изискващи задълбочено разглеждане.

36. За да се постигне това, изменения бяха внесени в три основни области:

- увеличаване на филтриращия капацитет на Съда по отношение на масата неоснователни жалби;
- нов критерий за допустимост, касаещ случаи, в които жалбоподателят не е претърпял значителен ущърб, като новият критерий съдържа две защитни клаузи;
- мерки по отношение на повтарящите се случаи.

37. Взети заедно, тези елементи на реформата целят да намалят времето, отделяно от Съда за очевидно недопустими и повтарящи се жалби, така че да му дадат възможност да се концентрира върху случаите, които повдигат важни въпроси във връзка с правата на човека.

38. Капацитетът за филтриране се увеличава чрез предоставяне компетентност на един-единствен съдия да обявява за недопустими или да заличава от списъка индивидуални жалби. Този нов механизъм запазва съдебния характер на решаващата функция относно допустимостта. Засадащите еднолично съдии ще бъдат подпомагани от несъдебни докладчици – членове на регистратурата.

39. Ново изискване за допустимост се добавя в чл. 35 от Конвенцията¹⁴. То предоставя на Съда допълнителен способ да се съсредоточи върху дела, налагащи

¹⁴ Измененият чл. 35, т. 3, б. “б” гласи:

3. Съдът обявява за недопустима всяка индивидуална жалба, подадена съгласно чл. 34, ако прецени, че:

а) жалбата е несъвместима с разпоредбите на Конвенцията или протоколите към нея, явно необоснована или съставлява злоупотреба с правото на индивидуална жалба, или

разглеждане по същество (...) Новото изискване съдържа изрично условие, за да се осигури, че то няма да доведе до отхвърляне на оплаквания, които не са били надлежно разгледани от национален съд. Трябва да се подчертае, че то не ограничава правото на индивидите да се обръщат към Съда, нито променя принципа, че всички индивидуални жалби се разглеждат с оглед на допустимостта им. Единствено Съдът е компетентен да тълкува новото изискване за допустимост и да решава въпросите на прилагането му, но формулировката му трябва да предотврати отхвърлянето на оплаквания, които изискват разглеждане по същество. Те включват по-специално случаи, които въпреки тривиалния си характер повдигат сериозни въпроси, засягащи прилагането или тълкуването на Конвенцията, или важни въпроси, касаещи националното право.

40. Компетентността на тричленните състави е разширена, за да обхване повтарящите се случаи. Те са оправомощени да се произнасят, в една опростена процедура, не само по допустимостта, но и по съществото на дадена жалба, ако стоящият в основата на случая въпрос вече е предмет на добре установена практика на Съда.

41. По отношение на другите направени с Протокола изменения трябва да се отбележи преди всичко, че на Съда е дадена по-широка възможност да се произнася едновременно по допустимостта и по съществото на индивидуалните жалби. Възщност общите решения по допустимостта и по съществото на индивидуалните жалби не само се насърчават, а и стават нормата. Все пак Съдът ще бъде свободен да избере, според конкретния случай, да постанови отделно решение по допустимостта.

42. Освен това Комитетът на министрите може да реши с мнозинство от 2/3 от представителите, оправомощени да заседават в него, да инициира производство пред Голямото отделение на Съда срещу всяка високодоговаряща държава, която отказва да се съобрази с окончателно решение на Съда по дело, по което е страна, след уведомяването ѝ за това. Целта на това производство ще бъде Съдът да се произнесе по въпроса дали страната е нарушила задължението си по чл. 46, т. 1 от Конвенцията.

43. Комитетът на министрите ще може също така при определени обстоятелства да поиска от Съда да даде тълкуване на свое решение.

44. Приятелското уреждане на спора се насърчава във всяка фаза от производството. Предвижда се контрол от страна на Комитета на министрите за изпълнението на решения, които одобряват клаузите на приятелски споразумения.

45. Трябва да се отбележи също така, че съдиите вече се избират за единствен деветгодишен мандат. Включени са преходни разпоредби, за да се избегне едновременното напускане на голям брой съдии.

46. Накрая, направено е изменение с оглед възможното присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията.

47. По всички тези, както и по другите изменения, направени с Протокола, препращаме към обясненията в раздел IV по-долу.

b) жалбоподателят не е претърпял значителен ущърб, освен ако зачитането на човешки права, както са дефинирани от Конвенцията и протоколите към нея, изисква разглеждане на жалбата по същество, както и при условието, че никое оплакване не може да бъде отхвърлено на това основание, ако не е било надлежно разгледано от национален съд. (Б. пр.)

IV. Коментар на разпоредбите на Протокола¹⁵

Член 1 от протокола за изменение

Член 22 – Избор на съдиите

48. Втората точка на чл. 22 е заличена, тъй като вече нямаше смисъл, предвид направените изменения на чл. 23. И наистина, вече няма да има “оваканти места”, в смисъл че всеки съдия, избран в състава на Съда, ще се избира за единствен мандат от девет години, включително когато предшественикът му не е завършил пълен мандат (виж също § 51 по-долу). С други думи, правилото в изменения чл. 22 (който е идентичен с т. 1 на предишния чл. 22) ще се прилага във всяка ситуация, в която възникне нужда да се проведе избор на съдия.

49. Решено бе първата точка на чл. 22 да не се изменя в смисъл, че списъкът от трима кандидати трябва да включва такива от двата пола, тъй като това би могло да засегне първостепенното значение, което трябва да се отдава на качествата на потенциалните кандидати. Страните обаче трябва да правят всичко възможно, за да осигурят списъците им да включват както мъже, така и жени кандидати.

Член 2 от протокола за изменение

Член 23 – Срок на пълномощията и освобождаване от длъжност

50. Срокът на пълномощията на съдиите е изменен и увеличен на девет години. Те обаче не могат да бъдат преизбрани. Тези изменения имат за цел да укрепят независимостта и безпристрастността им, както се изисква от Парламентарната асамблея в нейната Препоръка 1649 (2004).

51. За да се осигури, че въвеждането на неподлежащ на подновяване срок на пълномощията няма да застраши приемствеността в Съда, системата, според която големи групи съдии бяха подновявани през тригодишни интервали, беше премахната. Това беше осъществено с новата формулировка на т. 1 и заличаването на т.т. 2 до 4 на предишния чл. 23. Наред с това, т. 5 на предишния чл. 23 бе заличена, така че вече няма да е възможно в случай на овакантиране съдия да бъде избран, за да заема длъжността до края на срока на пълномощията на своя предшественик. В миналото това водеше до нежелателни ситуации, в които съдии бяха избрани за много кратък срок – положение, което може би е разбираемо при системата на подлежащ на подновяване срок на пълномощията, но е неприемливо при новата система. Съгласно новия чл. 23, всички съдии ще се избират за неподлежащ на подновяване срок от девет години. Това трябва да направи възможно с времето да се получи редовно подновяване на състава на Съда и може да се очаква да доведе до положение, в което всеки съдия ще има различна дата на срока на пълномощията си.

52. Точки 6 и 7 на предишния чл. 23 се запазват и стават т.т. 2 и 3 на новия чл. 23.

53. Относно т. 2 (възрастово ограничение 70 г.) бе решено да не се фиксира допълнително възрастово ограничение за кандидатите. Точки 1 и 2, четени заедно, не могат да се разбират като изключващи кандидати, които в деня на избора ще бъдат

¹⁵ При липса на изрична уговорка в противен смисъл, посочените членове са от Конвенцията, както е изменена с Протокола.

по-възрастни от 61 години. Това би означавало ненужно лишаване на Съда от възможността да се ползва от опитни хора, ако бъдат избрани. В същото време принципно се препоръчва високодоговарящите страни да избягват предлагането на кандидати, които предвид възрастта им не биха били в състояние да заемат длъжността поне за половината от деветгодишния срок, преди да навършат 70 години.

54. В случаите, когато напускането на съдия може да се предвиди, по-специално поради възрастта му, се разбира, че засегнатата високодоговаряща страна трябва да осигури списъкът от трима кандидати (виж чл. 22) да бъде представен своевременно, за да се избегне нуждата от прилагане на т. 3 от новия чл. 23. Като правило, списъкът трябва да се представи поне шест месеца преди изтичане срока на пълномощията. Тази практика трябва да направи възможно да се отговори на загрижеността, изразена от Парламентарната асамблея в нейната Препоръка 1649 (2004), § 14.

55. Преходни разпоредби са формулирани в чл. 21 от Протокола.

56. По технически съображения (за да се избегне преномериране на голям брой разпоредби на Конвенцията вследствие включването на нов чл. 27), текстът на предишния чл. 24 (Освобождаване от длъжност) е включен в чл. 23 като нова т. 4. Съответно е изменено и заглавието на чл. 23.

Член 3 от протокола за изменение

57. По причината, изложена в предходния параграф, предишният [чл. 24](#) е заличен; разпоредбата, която той съдържа, бе включена като нова т. 4 в чл. 23.

Член 4 от протокола за изменение

Член 24 – Секретариат и докладчици

58. Предишният [чл. 25](#) бе преномериран като чл. 24 и изменен в две отношения. Първо, второто изречение на предишния чл. 25 бе заличено, тъй като юридическите секретари, създадени с Протокол № 11, на практика никога не са имали самостоятелно съществуване, независимо от секретариата, какъвто е случаят със Съда на европейските общности. Второ, прибавена е нова т. 2, за да се въведе фигурата на докладчика като средство за подпомагане новия едноличен съд, предвиден в новия чл. 27. От правна гледна точка не е строго необходимо докладчиците да се споменават в текста на Конвенцията, но все пак беше сметено за важно да се постъпи така, поради нововъведението работата на докладчика да се извършва от лица, различни от съдиите, и поради това, че създаването на тези функции на докладване ще бъде наложително за да се постигне значителното потенциално нарастване на капацитета за филтриране, което се цели с институцията на едноличния съд. Членовете на секретариата, изпълняващи функции на докладване, ще помагат на новите формации от единствен съдия. По принцип еднолично заседаващият съдия ще бъде подпомаган от докладчик, който знае езика и правната система на държавата-ответник. В този контекст функцията на докладчик никога няма да се изпълнява от съдия.

59. Задача на Съда ще бъде да прилага новата т. 2, като вземе решение по-специално за броя необходими докладчици и за начина и срока на назначаването им.

По този въпрос трябва да се подчертае, че е препоръчително да се разнообразят каналите за набиране на юристи за секретариата и докладчици. Без да се засяга възможността функцията на докладчици да бъде поверена на съществуващите юристи от секретариата, би било желателно секретариатът да се подкрепи, за определени периоди, от юристи с подходящ практически опит във функционирането на съответните им национални правни системи. Тъй като докладчиците ще съставляват част от секретариата на Съда, обикновените процедури за назначаване и относимите разпоредби за персонала ще бъдат приложими. Това ще направи възможно да се повиши работният капацитет на секретариата, като в същото време му се даде възможност да ползва националния опит на тези юристи. Освен това се подразбира, че новата функция на докладчик трябва да се поверява на лица със солиден правен опит, познаване на Конвенцията и практиката по нея и много добро владеене на поне един от двата официални езика на Съвета на Европа и които, подобно на останалия персонал на секретариата, отговарят на изискванията за независимост и безпристрастност.

Член 5 от протокола за изменение

Член 25 – Пленарно заседание на Съда

60. Към този член (предишен [чл. 26](#)) е прибавена нова б. “f”, за да се отрази новата функция, възложена с протокола на пленарния съд. Подразбира се, че терминът “отделения”, използван в т.т. “b” и “c”, се отнася за административните структури на Съда (които на практика се наричат “секции” на Съда) за разлика от съдебните състави, които се означават с термина “отделения” в новия чл. 26, т. 1, изр. първо. Не бе сметено за необходимо Конвенцията да се изменя, за да се изясни това разграничение.

Член 6 от протокола за изменение

Член 26 – едноличен състав, състави, отделения и голямо отделение

61. Текстът на чл. 26 (предишен [чл. 27](#)) е изменен в няколко отношения. Първо, в изброяването в т. 1 на съдебните състави на Съда е въведено еднолично формиране и в новата т. 3 е добавено ново правило, според което никой съдия няма да заседава еднолично по дела, отнасящи се за високото договарящата държава, за която е бил избран. Компетентността на заседаващите еднолично съдии е дефинирана в новия чл. 27. По последния въпрос препращаме към обясненията в § 67 по-горе.

62. Адекватното подпомагане на заседаващите еднолично съдии изисква допълнителни ресурси. Установяването на тази система ще доведе до значително нарастване на капацитета на Съда за филтриране – от една страна поради намаляването броя на участниците в подготовката и приемането на решения в сравнение със старата практика на съставите (един съдия вместо трима; новите докладчици, които могат да съчетават функциите на подготвящ делото юрист и докладчик), от друга страна поради освобождаването на съдиите от функциите им на докладчици, когато заседават еднолично, и, накрая, в резултат на мултиплицирането на филтриращите формирования, които ще функционират едновременно.

63. Второ, с новата т. 2¹⁶ бе въведена известна гъвкавост по отношение на числеността на отделенията на Съда. Прилагането ѝ ще намали, за определен период, числеността на всички отделения, без да позволява установяването на система от различни по численост отделения, функциониращи едновременно по различни видове дела.

64. Накрая, т. 2 на предишния чл. 27 е изменена, за да се предвиди нова система за назначаване на съдии *ad hoc*. Според новото правило в т. 4 на новия чл. 26, от всяка високодоговаряща държава се изисква да състави резервен списък на съдии *ad hoc*, сред които председателят на Съда ще избира, когато възникне необходимост от назначаване на съдия *ad hoc*. Тази нова система е отговор на критиките към старата, която позволяваше на високодоговарящите страни да избират съдия *ad hoc* след започването на производството. Загриженост в това отношение бе изразена и от Парламентарната асамблея. Подразбира се, че списъкът на потенциални съдии *ad hoc* може да включва имена на съдии, избрани за други високодоговарящи страни. По-подробни разпоредби по прилагането на тази нова система може да бъдат включени в Правилата на Съда.

65. Текстът на т. 5 е практически идентичен с този на т. 3 на предишния чл. 27.

Член 7 от протокола за изменение

Член 27 – Компетентност на заседаващите еднолично съдии

66. Чл. 27 съдържа нови разпоредби, определящи компетентността на новото формиране от един-единствен съдия.

67. (...) Уточнено е, че компетентността му е ограничена до постановяването на решения за недопустимост или за заличаване на дело от списъка, “когато такова решение може да се вземе без по-нататъшно разглеждане”. Това означава, че съдията ще взема подобни решения само в очевидни случаи, в които недопустимостта на жалбата е явна от самото начало. Последното е особено важно с оглед на новия критерий за допустимост, въведен в чл. 35 (вж. §§ 77-85 по-долу), по отношение на който отделенията и Голямото отделение на Съда ще трябва най-напред да създадат съдебна практика (виж в тази връзка преходното правило в чл. 20, т. 2, изр. 2 от Протокола, съгласно което две години след влизане в сила на Протокола прилагането на новия критерий за допустимост ще се осъществява само от отделенията и Голямото отделение). Припомняме освен това, както бе обяснено в § 58 по-горе, че заседаващите еднолично съдии ще бъдат подпомагани от докладчици. Единствената отговорност на съдията е вземането на самото решение. В случай на съмнение той ще изпраща жалбата на състав или на отделение.

Член 8 от протокола за изменение

Член 28 – Компетентност на съставите

68. Точки 1 и 2 от изменения чл. 28 разширяват правомощията на съставите от трима съдии. Сега те могат с единодушие да обявяват жалби за недопустими [т.1, б. “а”]. Съгласно новата т. 1, б. “b” на чл. 28, те вече ще могат също така с едно

¹⁶ “По искане на пленарния състав на Съда, Комитетът на министрите може, с единодушно решение и за определен период, да намали до пет броя на съдиите в отделенията.” (Б. пр.)

решение да обявяват индивидуални жалби за допустими и да се произнасят по съществуващото им, когато повдигнатите от тях въпроси по тълкуването и прилагането на Конвенцията са изяснени в установена практика на Съда. “Установена практика” обикновено означава такава практика, която отделение е прилагало трайно. По изключение обаче е възможно и едно-единствено решение по принципен въпрос да съставлява “установена практика”, особено когато е постановено от Голямото отделение. Горното се прилага по-специално към повтарящите се случаи (...). Разбира се, страните могат да оспорят пред състава обстоятелството, че е налице “установена практика”.

69. Новата процедура е както опростена, така и ускорена, макар да запазва състезателния характер на производството и принципа за съдебно и колективно вземане на решенията по същество. В сравнение с обикновеното състезателно производство пред отделение това е така, защото Съдът просто ще уведомява държавата-ответник за случая (или група от сходни случаи), като посочи, че той касае въпрос, който вече е предмет на установена практика. Ако държавата-ответник се съгласи със становището на Съда, той ще бъде в състояние да произнесе решение много бързо. Държавата-ответник може да оспори приложението на чл. 28, т. 1, б. “b”, ако например счита, че не са изчерпани вътрешноправните средства за защита или че случаят се различава от жалбите, по които е налице установена практика. Тя обаче никога не може да попречи на самото използване на тази процедура, което е изцяло в компетентността на Съда. Съставът се произнася по всички аспекти на случая (допустимост, същество, справедливо удовлетворение) с едно-единствено решение. Тази процедура изисква единодушие по всеки един въпрос. Невъзможността да се постигне единодушно решение означава липса на решение и в такъв случай се прилага процедурата пред отделението (чл. 29). Тогава отделението ще реши дали трябва да се произнесе по всички аспекти на случая с едно решение. Дори когато съставът първоначално смята да приложи процедурата по чл. 28, т. 1, б. “b”, той може да обяви жалбата за недопустима съгласно чл. 28, т. 1, б. “a”. Това може да се случи например ако държавата-ответник го убеди, че вътрешноправните средства за защита не са изчерпани.

70. Прилагането на новата процедура ще увеличи съществено решаващия капацитет на Съда, тъй като много дела могат да се решават от трима съдии, вместо от седем, както е сега, когато решенията по същество или за обявяване на допустимост се произнасят от отделение.

71. Дори в случаите, когато тричленен състав произнася решение по същество, съдията, избран за засегнатата високодоговаряща страна, няма да бъде *ex officio* член на решаващия орган, за разлика от сегашното положение по Конвенцията при решенията по същество. Участието на този съдия няма да се налага, тъй като съставите ще се занимават със случаи, по които съществува установена практика. Съставът обаче може да покани съдията, избран за засегнатата високодоговаряща страна, да замести някой от членовете му, тъй като в някои случаи неговото участие може да се окаже полезно. Така например, може да се приеме, че този съдия, който познава добре правната система на държавата-ответник, трябва да участва при вземането на решението, когато трябва да бъдат изяснени въпроси като изчерпването на вътрешноправните средства за защита. Един от факторите, които съставът може да обсъди при решаването на въпроса дали да покани избрания за държавата-ответник съдия да се включи, е дали тази държава е оспорила приложимостта на т. 1,

б. “б”. Съображението този фактор да бъде изрично посочен в т. 3 е, че се прие за важно в самата Конвенция да има поне споменаване на възможността държавите-ответници да оспорят прилагането на опростената процедура (виж § 69 по-горе). Например, държава-ответник може да оспори новата процедура на основание, че разглежданият случай се различава в някое важно отношение от цитираната установена практика. Познанията на “националния съдия” по вътрешното право и практика вероятно ще бъдат от значение по този въпрос и следователно от полза за състава. Ако той отсъства или не е в състояние да участва, се прилага процедурата, предвидена в новия чл. 26, т. 4 *in fine*.

72. Съдът е този, който трябва да уреди в правилата си практическите въпроси относно формирането на тричленните състави и, по-общо, да планира работните си методи така, че да оптимизира ефективността на новата процедура.

Член 9 от протокола за изменение

Чл. 29 – Решения на отделенията по допустимостта и по същество

73. Освен техническата промяна с цел да се съобразят новите разпоредби на чл.чл. 27 и 28, първата точка от измененния чл. 29 насърчава и установява като принцип отделенията да се произнасят с общи решения по допустимостта и съществуването на индивидуалните жалби. Този текст просто закрепва практиката, която вече се създаде в Съда. Докато преди отделните решения по допустимостта бяха нормалният случай, сега често се постановяват общи решения по допустимостта и съществуването на индивидуалните жалби, което позволява на секретариата и на Съда да придвижват делата по-бързо, като в същото време изцяло съблюдават принципа на състезателното производство. Съдът обаче винаги може да реши, че предпочита да произнесе отделно решение по допустимостта на определена жалба.

74. Това изменение не се прилага спрямо междудържавни жалби. Напротив, правилото на предишния чл. 29, т. 3 изрично бе запазено в т. 2 на чл. 29 по отношение на тези жалби. Точка 3 на предишния чл. 29 бе заличена.

Член 10 от протокола за изменение

Член 31 – Правомощия на Голямото отделение

75. Към този член бе добавена нова подточка “б”, за да се отрази новата функция, отредена на Голямото отделение, а именно да решава въпроси, отнесени до Съда от Комитета на министрите съгласно новия чл. 46, т. 4 (дали дадена високодоговаряща страна е нарушила задължението си да се съобрази с решение).

Член 11 от протокола за изменение

Член 32 – Юрисдикция на Съда

76. Бе добавено препращане към новите процедури, предвидени в измененния чл. 46.

Член 12 от протокола за изменение

Член 35 – Критерии за допустимост

77. Нов критерий за допустимост бе добавен към посочените в чл. 35. Както бе обяснено в § 39 по-горе, целта на това изменение е да предостави на Съда допълнително средство, което да го подпомогне в работата му по филтрирането и да му позволи да посвети повече време на дела, налагащи разглеждане по същество – било от гледна точка на правния интерес на конкретния жалбоподател, било от по-широката гледна точка на правната система на Конвенцията и на европейския обществен ред, за които допринася. Новият критерий следователно преследва същата цел, както и други въведени с този протокол ключови изменения, и ги допълва.

78. Въвеждането на този критерий бе прието за необходимо предвид постоянно нарастващото натоваване на Съда с дела. По-специално, на Съда трябва да се предостави известна степен на гъвкавост в добавка към вече предвидената със съществуващите критерии за допустимост, чието тълкуване е установено в практиката, създадена в течение на няколко десетилетия, и следователно трудно може да бъде променено. Това е така, защото е много вероятно броят на индивидуалните жалби до Съда да продължи да нараства до положение, в което е напълно възможно другите предвидени в този протокол мерки да се окажат недостатъчни за предотвратяване на цялостното парализиране на системата по Конвенцията и довеждането ѝ до неспособност да изпълнява основната си мисия за предоставяне правна защита на правата на човека на европейско ниво, и така правото на индивидуална жалба да стане практически илюзорно.

79. Новият критерий може да доведе до обявяване за недопустими на някои оплаквания, които без него биха имали за резултат постановяване на решение по същество. Главната му последица обаче навярно ще бъде в по-дългосрочен план да даде възможност за по-бързо справяне с неоснователните оплаквания. След като отделенията на Съда разработят ясно очертани юриспруденциални критерии с обективен характер, поддаващи се на категорично прилагане, за Съда прилагането на новия критерий ще бъде по-лесно в сравнение с някои други критерии за допустимост, включително в случаи, в които оплакванията при всяко положение трябва да се обявят за недопустими на друго основание.

80. Основният елемент на новия критерий е въпросът дали жалбоподателят е претърпял значителен ущърб. Тази формулировка подлежи на тълкуване (което е допълнителният въведен елемент на гъвкавост). Същото се отнася и за много други използвани в Конвенцията формулировки, включително някои други критерии за допустимост. Подобно на другите, това е формулировка, която позволява и изисква тълкуване, установяващо обективни критерии чрез постепенното развитие на практиката на Съда.

81. Вторият елемент е една защитна клауза, според която дори когато жалбоподателят не е претърпял значителен ущърб, жалбата няма да бъде обявена за недопустима, ако зачитането на човешки права, както са дефинирани от Конвенцията и протоколите към нея, изисква разглеждането ѝ по същество. Формулировката на този елемент е заимствана от второто изречение на чл. 37, т. 1 от Конвенцията, където изпълнява сходна функция във връзка с решенията за заличаване на жалба от списъка с делата на Съда.

82. Към горната защитна клауза е прибавена и втора. Съдът никога няма да може да отхвърли жалба заради тривиалния ѝ характер, ако случаят не е бил надлежно разгледан от национален съд. Тази клауза, която отразява принципа на субсидиарността, гарантира, че при прилагането на новия критерий за допустимост

всеки случай ще получи съдебно разглеждане – било на национално, било на европейско ниво.

83. Така формулировката на новия критерий има за цел да се избегне отхвърлянето на оплаквания, които налагат разглеждане по същество. Както бе обяснено в § 39 по-горе, тази категория ще включва по-специално случаи, които независимо от тривиалния си характер повдигат сериозни въпроси, засягащи прилагането и тълкуването на Конвенцията, или важни въпроси, касаещи националното право.

84. Както е обяснено в § 67 по-горе, ще е нужно време, за да могат отделенията или Голямото отделение на Съда да установят ясни юриспруденциални принципи за прилагането на новия критерий в конкретни случаи. Очевидно е, като се има предвид формулировката на чл.чл. 27 и 28, че заседаващите еднолично съдии и съставите няма да бъдат в състояние да прилагат новия критерий при липсата на подобни ръководни начала. Съгласно чл. 20, т. 2, изр. 2 от този протокол, две години след влизането му в сила те няма да прилагат новия критерий.

85. В съответствие с преходното правило в чл. 20, т. 2, изр. 1 от този протокол (виж също § 105 по-долу), новият критерий за допустимост не може да се прилага спрямо жалби, обявени за допустими преди влизането в сила на протокола.

Член 13 от протокола за изменение

Член 36 – Встъпване на трети лица

86. Тази разпоредба е следствие от нарочно искане на комисаря по правата на човека на Съвета на Европа¹⁷, подкрепено от Парламентарната асамблея в нейната Препоръка 1640 (2004) относно третия годишен доклад за дейността на комисаря по правата на човека на Съвета на Европа (1 януари – 31 декември 2002 г.), приета на 26 януари 2004 г.

87. Вече е възможно председателят на Съда, по своя инициатива или въз основа на направено искане, да покани комисаря по правата на човека да встъпи по висящо дело. С цел по-ефективна защита на общия интерес, третата точка, добавена към чл. 36, за първи път споменава комисаря по правата на човека в текста на Конвенцията, като официално предвижда, че той има право да встъпва като трето лице. Неговият опит може да помогне за осветляването на Съда по някои въпроси, особено в случаи, които разкриват структурни или системни слабости в държавата-ответник или в други високодоговарящи държави.

88. Съгласно Правилата на Съда, Съдът трябва да съобщи решението, което обявява дадена жалба за допустима, на високодоговарящата страна, чийто гражданин е жалбоподателят. Това правило не може да се приложи по отношение на комисаря, защото да му се изпращат всички такива решения би означавало секретариатът да се натовари с прекомерна допълнителна работа. Следователно комисарят сам трябва да търси тази информация. Правилата за упражняване на това право на встъпване и по-специално сроковете може да не са еднакви за високодоговарящите страни и за комисаря. Правилата на Съда ще уредят практическите подробности по прилагането на чл. 36, т. 3.

¹⁷ Фигурата на комисаря по правата на човека на Съвета на Европа бе създадена с Резолюция (99) 50, приета от Комитета на министрите на 7 май 1999 г.

89. Не беше сметено за необходимо чл. 36 да бъде изменен в други отношения. По-специално, бе решено да не се предвижда възможност за встъпване на трето лице в новата процедура пред съставите по новия чл. 28, т. 1, б. “b”, предвид яснотата на случаите, които ще се решават по тази процедура.

Член 14 от протокола за изменение

Член 38 – *Разглеждане на делото*

90. Член 38 включва разпоредбата на т. 1, б. “a” от предишния чл. 38. Измененията имат за цел да позволят на Съда да разглежда делата с участие на представителите на страните и да предприема разследване не само когато е постановено решение по допустимостта, а и на всеки етап от производството. Те са логическа последица от измененията, внесени в чл.чл. 28 и 29, които насърчават постановяването на общи решения по допустимостта и съществуването на индивидуалните жалби. Тъй като тази разпоредба е приложима и преди постановяването на решение по допустимостта, от високодоговарящите страни се изисква да създадат на Съда всички необходими улеснения преди това решение. Така задълженията им в тази област са засилени. Не беше сметено за необходимо чл. 38 (или чл. 34, изр. посл.) да бъде изменен в други отношения, по-специално що се отнася до възможно неизпълнение на тези разпоредби. Те вече съдържат сериозни правни задължения за високодоговарящите страни и, в съответствие с текущата практика, всички проблеми, които Съдът може да срещне при осигуряване на спазването им, могат да бъдат отнесени пред Комитета на министрите, за да предприеме мерките, които смята за необходими.

Член 15 от протокола за изменение

Член 39 – *Приятелско уреждане на спора*

91. Разпоредбите на чл. 39 частично са взети от предишния чл. 38, т.т. 1 “b” и 2, както и от предишния чл. 39. За да се направи Конвенцията по-лесна за възприемане що се отнася до процедурата за приятелско уреждане на спора, бе решено тази процедура да бъде уредена в специален текст.

92. В резултат на прилагането на новите чл.чл. 28 и 29, би трябвало да има по-малко отделни решения по допустимостта. Тъй като съгласно предишния чл. 38, т. 1 “b” Съдът се поставяше на разположение на страните с оглед постигането на приятелско уреждане на спора едва след обявяването на жалбата за допустима, тази процедура трябваше да бъде изменена и направена по-гъвкава. Сега Съдът има свободата да се постави на разположение на страните за тази цел във всяка фаза на производството.

93. Следователно приятелското уреждане на спора се насърчава и може да се окаже особено полезно в повтарящите се случаи и в други случаи, в които не се поставят принципни въпроси или въпрос за промени в националното право.¹⁸ От

¹⁸ В тази връзка виж Резолюция Res(2002)59 за практиката по отношение на приятелското уреждане на спора (приета от Комитета на министрите на 18 декември 2002 г., на 822-та среща на представителите).

само себе си се разбира, че приятелското уреждане на спора трябва да се основава на спазването на правата на човека, съгласно чл. 39, т. 1 в изменената му редакция.

94. Новият чл. 39 предвижда контрол върху изпълнението на приятелските споразумения от страна на Комитета на министрите. Тази нова разпоредба беше включена за да се закрепят една практика, която Съдът вече създаде. С оглед на текста на предишния чл. 46, т. 2, той одобряваше споразуменията с решения като тези по същество, а не, както е предвидено в предишния чл. 39 от Конвенцията, като тези за заличаване от списъка¹⁹, чието изпълнение не се контролираше от Комитета на министрите. (...) Признаваше се обаче, че постановяването на такова решение може да има подразбиращ се отрицателен смисъл за държавите-ответници и да затрудни постигането на приятелско уреждане на спора. Новата процедура трябва да го улесни и по този начин да намали натоварването на Съда. По тази причина новият чл. 39 овластява Комитета на министрите да контролира изпълнението на решенията²⁰, с които се одобряват приятелски споразумения. Това изменение в никакъв случай няма за цел да ограничи настоящите контролни правомощия на Комитета на министрите, по-специално що се отнася до решенията по чл. 37 за заличаване на дела от списъка. Препоръчително е Комитетът на министрите по-ясно да разграничава в практиката си своите контролни функции по силата на новия чл. 39, т. 4 (приятелски споразумения), от една страна, и по чл. 46, т. 2 (изпълнение на решенията), от друга.

Член 16 от протокола за изменение

Член 46 – Задължителна сила и изпълнение на решенията

95. Първите две точки на чл. 46 възпроизвеждат двете точки на предишния чл. 46. Точки 3, 4 и 5 са нови.

96. Новият чл. 46, т. 3 овластява Комитета на министрите да иска от Съда тълкуване на окончателните решения, за да се улесни контролът върху изпълнението им. Опитът на Комитета на министрите в контрола върху изпълнението на решенията показва, че понякога се срещат трудности в резултат на разногласието относно тълкуването им. Отговорът на Съда ще уреди евентуален спор по точния смисъл на дадено решение. Квалифицираното мнозинство, изисквано от последното изречение на т. 3, показва, че Комитетът на министрите трябва да използва тази възможност умерено, за да се избегне пренатоварване на Съда.

97. Целта на новата т. 3 е даде на Съда възможност да тълкува дадено решение, а не да се произнася по мерките, взети от високодоговарящата държава за съобразяване с него. Не е предвиден срок за исканията за тълкуване, тъй като такъв въпрос може да възникне по всяко време в течение на проверката, която Комитетът на министрите прави за изпълнението на решението. Съдът е свободен да вземе решение относно начина и формата на отговора на искането. В нормалния случай формирането на Съда, което е постановило първоначалното решение, ще се произнесе и по въпроса за тълкуването му. По-подробни правила, уреждащи тази нова процедура, може да бъдат включени в правилата на Съда.

¹⁹ *Judgments*, а не *decisions*. В официалния български превод на Конвенцията и за двата вида актове е използван терминът “решение” (Б.пр.).

²⁰ *Decisions* (Б.пр.).

98. Бързото и пълно изпълнение на решенията на Съда е жизненоважно. То е дори още по-важно в случаи, които касаят структурни проблеми, за да се осигури, че Съдът няма да бъде засипан с повтарящи се жалби. По тази причина още от Римската конференция на министерско ниво на 3 и 4 ноември 2000 г. (Резолюция I)²¹, се счита за съществено да се укрепят средствата, предоставени на Комитета на министрите в това отношение. Страните по Конвенцията имат колективното задължение да опазват авторитета на Съда – а по този начин и доверието в системата по Конвенцията и ефективността ѝ – във всеки случай, когато Комитетът на министрите счете, че някоя от високодоговарящите държави отказва, изрично или чрез поведението си, да се съобрази с решението на Съда по дело, по което е страна.

99. Точки 4 и 5 на чл. 46 съответно оправомощават Комитета на министрите да инициира производство относно неизпълнение пред Съда (който ще заседава като голямо отделение – виж новия чл. 31, б. “b”), след като първо връчи на засегнатата държава предупреждение да изпълни решението. Решението на Комитета на министрите да постъпи по този начин трябва да бъде взето с квалифицирано мнозинство 2/3 от представителите, упълномощени да заседават в него. Тази процедура относно неизпълнение няма за цел преразглеждане на въпроса за наличието на нарушение, по който Съдът вече се е произнесъл. Тя не предвижда и заплащане на финансова санкция от високодоговарящата страна, намерена в нарушение на чл. 46, т. 1. Смята се, че политическият натиск, упражнен от производството относно неизпълнение пред Голямото отделение и от решението му, ще бъдат достатъчни, за да осигурят изпълнение на първоначалното решение от страна на засегнатата държава.

100. Комитетът на министрите трябва да инициира производство относно неизпълнение само при изключителни обстоятелства. Въпреки това бе прието за необходимо на Комитета на министрите, в качеството му на компетентния да контролира изпълнението на решенията на Съда орган, да бъдат предоставени по-широк кръг средства за натиск с цел постигане на такова изпълнение. Понастоящем последната мярка, с която той разполага, е прибягването до чл. 8 от Устава на Съвета на Европа (суспендиране на правото на гласуване в Комитета на министрите или дори изключване от организацията). Това е крайна мярка, която в повечето случаи ще се окаже с обратен резултат – в действителност високодоговаряща държава, оказала се в предвиденото от т. 4 на чл. 46 положение, продължава да се нуждае, много повече от другите, от дисциплината на Съвета на Европа. Новият чл. 46 следователно добавя още възможности за оказване на натиск, наред с наличните. Самото съществуване на процедурата и заплахата от използването ѝ би трябвало да действат като ефективен нов стимул за изпълнение на решенията на Съда. Предвижда се изходът от производството относно неизпълнение да се отразява в решение на Съда като тези по същество²².

Член 17 от протокола за изменение
Член 59 – Подписване и ратификация

²¹ Виж §§ 19 до 22 от резолюцията.

²² *Judgment*. Виж бел. № 18 (Б.пр.).

101. Член 59 е изменен с оглед на евентуалното присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията. Новата т. 2 предвижда тази възможност, за да се отчете развитието в Европейския съюз, по-специално в контекста на изготвянето на конституционен договор с оглед присъединяване към Конвенцията. Трябва да се подчертае, че за да стане такова присъединяване възможно от юридическа и техническа гледна точка, ще бъдат нужни по-нататъшни изменения на Конвенцията. CDDH прие доклад, очертаващ тези въпроси, през 2002 г. (документ DG-II(2002)006). Той бе предаден на Комитета на министрите, който го взе под внимание. CDDH прие, че тези изменения могат да бъдат внесени било с протокол за изменение на Конвенцията, било посредством договор за присъединяване, сключен между Европейския съюз, от една страна, и държавите-страни по Конвенцията, от друга. CDDH изрази предпочитание към втория начин, но бе сметено за препоръчително в настоящия протокол да не се споменава възможен договор за присъединяване, за да останат всички опции открити в бъдеще.

102. По времето на съставянето на настоящия протокол все още не бе възможно да се влезе в преговори – а още по-малко да се сключи споразумение – с Европейския съюз относно условията на евентуалното му присъединяване към Конвенцията, просто защото Европейският съюз все още нямаше компетентност да го стори. Това направи невъзможно включването в този протокол на другите изменения на Конвенцията, необходими за такова присъединяване. В резултат на това ще бъде нужна втора ратификационна процедура по отношение на тези по-нататъшни изменения, независимо дали ще бъдат включени в нов протокол или в договор за присъединяване.

Заключителни и преходни разпоредби

Член 18 от протокола за изменение²³

103. Този текст е една от обичайните заключителни клаузи в договорите, изготвени в рамките на Съвета на Европа. Протокол № 14 не съдържа разпоредби за резерви. По самото си естество той изключва формулирането на такива.

Член 19 от протокола за изменение²⁴

104.(...) Посоченият тримесечен срок съответства на срока, избран в Протоколи №№ 12 и 13. Тъй като прилагането на реформата е спешно, този срок бе предпочетен пред едногодишния, предвиден в Протокол № 11. При Протокол № 11 едногодишният срок беше необходим за изграждането на новия съд и по-специално за избора на съдиите.

Член 20 от протокола за изменение

²³ Текстът урежда начините, по които държавите могат да изразят съгласието си да се обвържат с протокола (Б.пр.)

²⁴ “Този протокол ще влезе в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на тримесечен срок от датата, на която всички страни по Конвенцията са изразили съгласието си да се обвържат с протокола, съгласно разпоредбите на чл. 18.” (Б.пр.)

105. Първата точка на тази преходна разпоредба потвърждава, че от момента на влизане на протокола в сила разпоредбите му могат да се прилагат незабавно спрямо всички висящи жалби, за да не се отлага резултатът от увеличената ефективност на системата, до която той ще доведе. С оглед на чл. 35, т. 4 *in fine* от Конвенцията, бе прието за необходимо във втората точка, първо изречение на чл. 20 от протокола за изменение да се предвиди, че новият критерий за допустимост, добавен с чл. 13 от този протокол в чл. 35, т. 3 “b” от Конвенцията, няма да се прилага по отношение на жалби, обявени за допустими преди влизане в сила на протокола. Второто изречение изрично ограничава, за двегодишен срок от влизане на протокола в сила, прилагането на новия критерий за допустимост само до отделенията и Голямото отделение на Съда. Това правило признава необходимостта от създаване на практика по тълкуването на новия критерий, преди той да може да се прилага от заседаващите еднолично съдии и от съставите.

Член 21 от протокола за изменение

106. Този текст съдържа преходни правила, съответстващи на новата разпоредба на чл. 23, т. 1 относно срока на пълномощията на съдиите (т.т. 2 до 4 от новия чл. 23 не се засягат от тези преходни прави). Мандатът на съдиите няма да изтече в деня на влизане в сила на този протокол, а ще продължи. Освен това срокът на пълномощията ще бъде продължен в съответствие с правилата на първото или второто изречение на чл. 21, в зависимост от това дали към датата на влизане в сила на този протокол съдиите осъществяват първия си мандат. Тези правила имат за цел да се избегне положение, при което в определен момент широк кръг съдии биха били заместени от нови. Те се стремят да смекчат, след влизането в сила на този протокол, ефекта от съществуването по предишната система – по съображения, свързани с избора – на две основни групи съдии, чиито мандати изтичат едновременно. В резултат на тези правила двете основни групи съдии ще бъдат разделени на по-малки групи, което от своя страна ще доведе до избягване застъпването на избори. Очаква се постепенно тези групи да изчезнат, в резултат на изменения чл. 23 (виж коментара в § 51 по-горе).

107. По смисъла на първото изречение на чл. 21, съдиите, които изпълняват мандата на предшественика си съгласно предишния чл. 23, т. 5, ще се смятат за осъществяващи първия си мандат. Второто изречение се прилага за другите съдии, стига срокът на пълномощията им да не е изтекъл към датата на влизане на този протокол в сила.

Член 22 от протокола за изменение²⁵

108. Този текст е една от обичайните заключителни клаузи в договорите, изготвени в рамките на съвета на Европа.

²⁵ Относно задължението на Генералния секретар на Съвета на Европа да уведомява държавите-членки за всяко подписване и ратифициране на протокола и за влизането му в сила. (Б.пр.)