

РЕФОРМА НА РЕФОРМАТА*

(ПРОТОКОЛ 14 КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ)¹

*Димитър Гочев***

Когато на 11 май 1994 г. [Протокол 11](#) към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията) беше отворен за подписване от страните по нея, съществуваше преобладаващо убеждение, че реформата, която се предприема с изменението на Конвенцията, ще подобри осезателно механизма за защита на основните човешки права, защото установява една изцяло съдебна процедура, подобрява достъпността на Съда, опростява процеса. Смяташе се, че така ще се повиши ефективността. А това наистина беше необходимо, за да се преодолее големият брой на делата, висящи пред съществуващата тогава Европейска комисия за правата на човека. Очакваше се този подобрен механизъм да съумее да посрещне предвижданото увеличение на броя на делата вследствие присъединяването на нови държави към Конвенцията.

Реалността обаче изигра лоша шега. През изминалите повече от четири години до влизането на Протокол 11 в сила (на 1 ноември 1998 г.) висящността на делата пред Комисията, която продължи да приема жалбите на гражданите от силно увеличената територия на компетентност на Съда, чувствително нарасна.

В годините след влизане в сила на Протокол 11 броят на жалбите, и от там на делата, прогресивно се увеличаваше и, въпреки че благодарение на рационализираната процедура пред Съда броят на решените годишно дела също се увеличаваше в сравнение с броя на решените през целия предшестваш период на съществуване на Съда, стана ясно, че нарастването числото на висящите в Съда дела е такова, че чувствително надвишава капацитета за тяхното решаване.

При това анализите показват две особености на разглежданите в Съда жалби:

А. Голям брой жалби, за които има издадени решения за недопустимост и

Б. Относително голям брой на повтарящи се казуси (които следват така наречените “пилотни казуси”).

Така например през 2003 г. (при постъпили нови около 39 000 жалби, с което към края на годината общият брой на висящите става около 65 000), за 17 270 жалби има решение за недопустимост и делата са прекратени, а по същество са решени 703 дела, от които 60% са от категорията “повтарящи се”.

Преценяваше се, че в резултат на неадекватния брой на решените дела спрямо постъпленията на жалбите се получава натрупване на дела както при секретариата, така при съставите, а също и при отделенията, които не могат да решат необходимия брой дела. Констатирането на тази тежка ситуация и

* 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. Статията е публикувана в бр. 3/2004 на списание “Правата на човека”, издавано от Фондация “БАПЧ”, и отразява състоянието на законодателството и практиката към м. август 2004 г.

¹ Виж [Обяснителния доклад към Протокол 14](#).

** Доскорошен конституционен съдия и съдия в Европейския съд по правата на човека

сигурната перспектива за бъдещо задълбочаване на кризата наложи извода за необходимост от “реформа на реформата”.

Потърсиха се разрешения, които адекватно и ефикасно да постигнат едно такова увеличение на капацитета на Съда, което да му даде възможност да се справи с притисналата го огромна лавина от жалби и дела.

Задачата за търсене на разрешение бе усложнена от безусловното изискване да не се посегне на предназначението на Конвенцията – да гарантира основните права на гражданите, както и в никакъв случай да не се посегне на правото им на жалба пред Съда, да не се ограничи достъпът до правосъдие. Това жизнено важно изискване се оказва най-голямото предизвикателство за авторите на проекта.

Преценено беше, че повишаването на ефективността на Съда с една нова реформа трябва да бъде съпроводено и с мерки за адекватно подобряване на правозащитната система в държавите-членки, която следва да бъде основното правозащитно стъпало, докато Съдът в Страсбург трябва да има субсидиарна роля. Преценено бе също така, че е необходимо да се подобри системата на изпълнение на решенията на Съда.

Необходимостта от новата реформа беше констатирана още на Конференцията на министрите в Рим през месец ноември 2000 г. по повод на 50-тата годишнина от подписването на Конвенцията и малко по-късно, през февруари 2001 г., беше сформирана една работна група, която докладва пред Комитета на министрите през септември 2001 г. своите предложения. През ноември 2001 г. Комитетът на министрите прие Декларация за гарантиране на дългосрочна ефективност на защитата на човешките права в Европа. Последваха подготвителна работа на натоварените за това работни групи и още решения и декларации, докато накрая, на 13 май 2004 г., окончателният текст на Протокол 14 беше приет на 114-та сесия на Комитета на министрите и беше отворен за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа, като беше поставен срок за ратификация (за влизане в сила) от две години.

Какви са промените на Конвенцията, които ни очакват след приключване на процеса на ратификация на [Протокол № 14](#)?

Най-важните промени на правозащитната система на Конвенцията са тези, които са насочени към увеличаване капацитета на Съда да решава въпроса за допустимостта на жалбите – и особено с оглед на големия брой недопустими жалби, от една страна, и от друга – към създаването на механизъм за рационално решаване на повтарящите се казуси, както и към осигуряване възможност за съсредоточаване на усилията на Съда върху решаването на важни проблеми на правата на човека. Тези промени могат да бъдат групирани в три категории:

А. Средство за увеличаване капацитета на филтриране на жалбите, без се засегне съдебният характер на процедурата, е създаването на компетентността на един съдия да решава въпроса за недопустимост на оплакванията и да прекратява производството. Така в сегашния текст на чл. 27 (който става чл. 26) в първата алинея се въвежда новата съдебна форма на един съдия. В чл. 27 се формулира новата компетентност на единичния съдия – да взема решения за недопустимост на жалбата. Тук трябва да се добави, че съгласно третата алинея този съдия не може да се произнася по допустимостта на жалба, засягаща държавата, за която е избран. Единичният съдия ще бъде подпомогнат в работата си от докладчик.

Много съществена промяна е въвеждането в чл. 35 на едно ново основание за недопустимост на жалбата, а именно – ако жалбоподателят не е претърпял значителен ущърб (в английски текст е употребена думата “disadvantage”, чието значение може да бъде “вреди” или “неудобства”).

Въвеждането на това ново основание за недопустимост повдига някои много сериозни въпроси, както и може би основателни възражения. На първо място е необходимо да има яснота относно точното съдържание на понятието “disadvantage”. В това отношение трябва да се очаква Съдът да се произнесе прецизно и да даде тълкуване на понятието, да изясни неговия смисъл и съдържание. Важно ще е също така да се установят критериите за “значителността” на ущърба или вредите, понесени от жалбоподателя, която би направила жалбата му допустима.

Подобно тълкуване от страна на Съда е също толкова необходимо с оглед на втората част на този нов текст на чл. 35, т. 3, б. “b”, а именно *“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”*.

Това изключение е достатъчно неясно и прилагането му, както и целият текст на нововъведеното основание за недопустимост, би могло да доведе до безпринципно недопускане на жалби и от там – да се създаде опасност от ограничаване на правото на жалба пред Съда, което право е в основата на цялата досегашна система.

Известна гаранция срещу посочената опасност се съдържа в разпоредбата на чл. 20 от [Протокол № 14](#), а именно, че през първите две години след влизане в сила на Протокола въпросното нововъведено основание ще се прилага само от отделенията и Голямото отделение на Съда. Това ще даде възможност да се изработят точни критерии за прилагането на ограничението.

Б. Важна насока на изменение е създаването на нов, рационален механизъм за ускорено и улеснено решаване на “повтарящите се казуси”. Както бе посочено, в Съда постъпват множество жалби, свързани с оплаквания за нарушения, сходни на вече разгледани и решени казуси и отговарящи на установена практика на Съда.

Разрешението на този проблем идва с изменението на чл. 28, ал. 1 и ал. 2 от Конвенцията. Досегашната компетентност на тричленните съдебни състави се прехвърля на създадената институция на едноличния съдия (чл. 26 – нов). Съгласно този текст тричленният състав, освен че може да се произнесе за недопустимост и да прекрати делото (буква “a”), може също така да приеме за допустима жалбата и да се произнесе с решение по същество, ако “основният въпрос на делото се отнася до тълкуване и прилагане на Конвенцията и протоколите към нея и е вече предмет на добре установена практика на Съда”.

Тази процедура без съмнение ще ускори разглеждането и решаването на голям брой дела, висящи пред Съда, и чувствително ще рационализира неговата работа.

В. Като съществен акцент на [Протокол № 14](#) трябва да се посочи допълнението на чл. 46 от Конвенцията. Този текст урежда задължителната сила на решенията на Съда и тяхната изпълняемост.

Създаването на две допълнителни алинеи се е наложило поради зачестилите при работата на Съда след реформата с Протокол 11 случаи на неизпълнение на съдебните решения. Често неизпълнението на решенията от страна на осъдената държава-членка се дължи на претендирана от нея неяснота в решението и се налага тази неяснота да се отстрани чрез тълкуване от страна на Съда. В тези случаи Комитетът на министрите може да сезира Съда с искане за издаване на тълкувателно решение.

Ако Комитетът на министрите установи, че осъдената държава отказва да изпълни решение на Съда, той може с решение с гласовете на две трети от членовете си да сезира Съда с искане да се произнесе доколко държавата-членка не е изпълнила задължението си по решението на Съда.

В тази насока интерес представлява изменението на института на приятелското споразумение (чл. 39 от Конвенцията). Според сега действащия текст единствената последица на споразумението е прекратяване на делото (Съдът заличава делото от своя списък). Промените в текста са в няколко насоки:

Първо, предписва се една активна роля на Съда за постигане на споразумение. Той трябва да е на разположение на страните във всеки стадий на процеса с оглед постигане на споразумение, но на базата на осигуряването на човешките права, защитени от Конвенцията.

Второ, Съдът се произнася с решение, в което възпроизвежда условията на постигнатото споразумение. В това правило трябва да се съзре ролята на Съда за постигане на такова споразумение, което да обезпечи спазването на защитените права (едно одобрение от страна на Съда).

На трето място, Съдът трябва да изпрати решението си, с което “одобрява” споразумението и с което е прекратил делото, на Комитета на министрите, който от своя страна трябва да следи за изпълнение на поетите със споразумението задължения. По този начин се придава задължителна изпълнителна сила на приятелското споразумение, което съответства на Конвенцията и е одобрено от Съда.

Това изменение на текста на чл. 39 от Конвенцията без съмнение ще доведе до увеличаване броя на делата, приключили със споразумение, след като изпълнението на задълженията, поети със споразумението, се гарантира с изпълнителното му действие. Трябва да се очаква, че по този начин работата на Съда ще бъде облекчена.

Всички посочени изменения (дори тези, за които бяха изразени някои опасения за възможно ограничаване на правото на жалба) вдъхват известен оптимизъм, че ще допринесат за рационализиране работата на Съда и премахване на опасността от свръхнатоварване, което би я блокирало.

Обезпокояващото обстоятелство обаче е това, че ежегодно броят на висящите дела се увеличава с непреодолима прогресия, докато моментът на влизане в сила на [Протокол № 14](#) не е толкова близък (три месеца след приключване на ратификационния процес, за който е даден двугодишен срок).

Дали към влизането му в сила няма да се наложи да се мисли за “реформа на реформата на реформата”?