

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Анна Гаврилова-Анчева – отговорен редактор

Диляна Гитева

Димитър Гочев

Екатерина Трендафилова

Кина Чутуркова

Красимир Шекерджиев

EDITORIAL BOARD

Anna Gavrilova-Ancheva – Editor-in-Chief

Dilyana Giteva

Dimitar Gotchev

Ekaterina Trendafilova

Kina Chuturkova

Krassimir Shekerdjiev

Застъпените от авторите становища не съвпадат непременно с тези на редакционната колегия.

Редакцията приема статии и коментари с нужното ниво на компетентност, академичен подход към проблемите и конструктивен и толерантен стил, както и актуална информация за събития, проекти, организации и публикации в областта на правата на човека.

Материалите не трябва да са публикувани в други български издания и се представят по възможност както на хартиен, така и на електронен носител.

Желателно е статиите да бъдат придружени от кратко резюме на английски език (15–20 реда).

Редакцията си запазва правото за чисто редакционни и други несъществени промени в текста.

Списанието може да бъде намерено и на интернет страницата на *Български адвокати за правата на човека* на адрес **www.blhr.org**.

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА 3/2004

Новият Протокол №14 към Европейската конвенция за правата на човека

ă Фондация *Български адвокати за правата на човека*
София, 2004

СЪДЪРЖАНИЕ

СТАТИИ

РЕФОРМА НА РЕФОРМАТА

(Протокол 14 към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи)	7
<i>Димитър Гочев</i>	

ЗАЩО СЕ ПРИЕ ПРОТОКОЛ № 14 И КАК ЩЕ СЕ ПРОМЕНИ СЛЕД НЕГО КОНТРОЛНИЯТ МЕХАНИЗЪМ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ	12
<i>Здравка Калайджиева</i>	

СЪДЕБНА ПРАКТИКА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА –

Решенията на Голямото отделение, постановени през 2003 г.

Дело Партия на благоденствието и други срещу Турция – решение от 13.02.2003 г.	24
Дело Одиевр срещу Франция – решение от 13.02.2003 г.	43
Дело Ташин Аджар срещу Турция – решение от 06.05.2003 г. (по предварителен въпрос)	51
Дело Клайн и други срещу Холандия – решение от 06.05.2003 г.	58
Дело Перна срещу Италия – решение от 06.05.2003 г.	66
Дело Сахин срещу Германия – решение от 08.07.2003 г.	74
Дело Зомерфелд срещу Германия – решение от 08.07.2003 г.	84
Дело Хатън и други срещу Обединеното кралство – решение от 08.07.2003 г.	92
Дело Сливенко срещу Латвия – решение от 09.10.2003 г.	107
Дело Купър срещу Обединеното кралство – решение от 16.12.2003 г.	121
Дело Грийвс срещу Обединеното кралство – решение от 16.12.2003 г.	131

ПРИЛОЖЕНИЕ

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

ПО КОНВЕНЦИЯТА (със съкращения)	137
---------------------------------------	-----

TABLE OF CONTENTS

ARTICLES

REFORM OF THE REFORM

(Protocol 14 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)	7
--	---

Dimitar Gotchev

WHY WAS PROTOKOL No. 14 ADOPTED AND HOW WILL THE CONTROL MECHANISM OF THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS CHANGE AFTERWARDS	12
---	----

Zdravka Kalaydjieva

JURISPRUDENCE

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS –

Judgments delivered by the Grand Chamber in 2003

Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey – judgment of 13/02/2003	24
Odievre v. France – judgment of 13/02/2003	43
Tahsin Acar v. Turkey – judgment of 06/05/2003 (Preliminary issue)	51
Kleyn and Others v. the Netherlands – judgment of 06/05/2003	58
Perna v. Italy – judgment of 06/05/2003	66
Sahin v. Germany – judgment of 08/07/2003	74
Sommerfeld v. Germany – judgment of 08/07/2003	84
Hatton and Others v. the United Kingdom – judgment of 08/07/2003	92
Slivenko v. Latvia – judgment of 09/10/2003	107
Cooper v. the United Kingdom – judgment of 16/12/2003	121
Grievs v. the United Kingdom – judgment of 16/12/2003	131

ANNEX

EXPLANATORY REPORT ON PROTOCOL No. 14 TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS, AMENDING THE CONTROL SYSTEM OF THE CONVENTION	137
--	-----

СТАТИИ

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

¹ Виж Обяснителния доклад към Протокол 14 в приложението в края на този брой на списанието.

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

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 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 оказа 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 взима 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 “а”), 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 изпъл-

нението 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”?

Summary

REFORM OF THE REFORM

(Protocol 14 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

Dimitar Gotchev,

*former judge in the Constitutional Court of Bulgaria
and in the European Court of Human Rights*

The article makes a review of the developments which called for a new reform of the Convention system, despite the improvements introduced by Protocol 11.

The author comments on the new provisions and, in conclusion, points out that these changes are expected to rationalize the Convention system but some time will elapse till the date of entry into force of Protocol 14, meanwhile the number of cases continuing to increase. The question is whether at that date it would not be necessary to think of a “reform of the reform of the reform”.

**ЗАЩО СЕ ПРИЕ ПРОТОКОЛ № 14
И КАК ЩЕ СЕ ПРОМЕНИ СЛЕД НЕГО
КОНТРОЛНИЯТ МЕХАНИЗЪМ НА ЕВРОПЕЙСКАТА
КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА
И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ ¹**

Здравка Калайджиева *

В началото на 90-те години процесът на присъединяването на бившите социалистически държави към Съвета на Европа беше естествена стъпка към тяхното демократизиране и към обединението на континента около общи демократични ценности. Петнадесет години по-късно, разнообразието на разбирането за целите на този процес и различният темп на тяхното преследване и постигане в държавите от бившия източен блок, както и несъвпадането им с очакванията на “старите” европейски демокрации дадоха своето сериозно отражение върху основните регионални европейски организации и институции и възможността за ефективното им функциониране.

Този процес завари механизма на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи в период на реформа, замислена още през 80-те години. Необходимостта от нея се обясняваше с факта, че в сравнение с други международни трибунали по правата на човека – като Комитета за защита на правата на човека към ООН и Интерамериканската комисия по правата на човека, ефективността на европейския механизъм на Конвенцията го е превърнала в “жертва на собствения му успех”. Подготвяният тогава Протокол № 11 целеше по-добра ефективност на механизма чрез засилването на съдебния (и намаляването на политическия) характер на процедурите по разглеждането на жалби. Чрез тази реформа се ограничи ролята на Комитета на министрите и се премахна Европейската комисия по правата на човека, а Европейският съд стана единен и постоянно действащ орган. За да се осигури еднакъв достъп до този механизъм за защита, Протокол № 11 превърна по-рано съществуващата избираема възможност на държавите-страни по Конвенцията да осигурят право на индивидите да се обръщат за защита към Европейския съд по правата на човека в задължение за предоставяне на такъв достъп. Очакваният ефект от тази реформа беше достъпна съдебна закрила на основните и единни демократични ценности на Европа – залегнали в Конвенцията.

В периода на обсъждането и приемането на Протокол № 11 протече и процесът на присъединяването на бившите социалистически държави към Съвета на Европа. На 11 ноември 1998, когато той влезе в сила, повечето бивши социалистически държави бяха членки на Съвета на Европа и съответно –

¹ Виж Обяснителния доклад към Протокол 14 в приложението в края на този брой на списанието.

* Адвокат, *Български адвокати за правата на човека*

страни по Конвенцията, приели задължителната юрисдикция на Европейския съд по правата на човека. Процесът на демократизирането на тези страни протече с различни темпове и особености, а присъединяването на новите страни-кандидатки за членство в Съвета на Европа не се извърши при спазването на единни политически критерии и изисквания за предварителни и ефективни мерки за адекватни закони и процедурни гаранции за гарантираните от Конвенцията права и свободи на национално ниво. Това логично доведе и до различни нива на не/съответствие на националните законодателства и практика с изискванията на Конвенцията. Само някои от новоприсъединилите се страни извършиха предварителен преглед на съответствието на вътрешното им законодателство с разпоредбите на Конвенцията и предприеха съответните законодателни промени. Докато в една част от тези страни за практикуващите юристи и студентите беше въведено задължително обучение по съдържанието, изискванията и прилагането на Конвенцията като част от националното законодателство, в други тази дейност се извършваше спорадично от неправителствени организации. Всичко това доведе до различно ниво на познаване на изискванията на Конвенцията както от законодателите, така и от юридическите общности. От своя страна Съветът на Европа се задоволи с политическите ангажименти за промени в закона и обучение, чието спазване можеше да се следи единствено чрез ограничения по капацитет, санкции и време на действие механизъм на мониторинга.

Така, водени от искрени очаквания за изпълнение на поетите задължения, в началото на 90-те години на миналия век европейските страни, споделящи общи ценности и общо наследство от политически традиции, идеи, свобода и върховенство на закона, приеха в семейството на Съвета на Европа нови държави, които – водени от неподправен, но и не всякога подплатен ентузиазъм, не предоставиха ясни и твърди гаранции за изпълнение на задълженията си по чл. 1 и чл. 13 ЕКПЧ – да “осигурят на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, определени в Конвенцията”, както и “ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти”. Надзорът върху изпълнението на тези задължения продължи да се осъществява от Европейския съд по правата на човека – компетентен да разглежда индивидуални оплаквания за нарушения на Конвенцията.

Взети заедно, тези фактори доведоха до неизбежния ефект “цунами” върху възможността на Европейския съд по правата на човека да функционира ефективно в новите условия. От една страна с приемането на Протокол № 11 всички държави-членки на Съвета на Европа ратифицираха Конвенцията и осигуриха правото на индивидуални жалби, по които Съдът беше длъжен да се произнесе. Нито увеличеният в съответствие с новия брой страни по Конвенцията брой на съдиите, нито преобразуването на Съда в постоянно действащ можеха да му осигурят капацитет, адекватен на новия брой лица под неговата юрисдикция. Така рискът механизъмът да стане “жертва на собствения си успех” – появил се още през 80-те години – доби немислим мащаб. През 90-те години традиционното затрупване на Съда с очевидно недопустими жалби се увеличи съответно на разширението на Съвета на Европа, на недостатъчното познаване на Конвенцията както от националните магистрати, така и от милионите нови

индивиди, попаднали под закрилата ѝ.

От друга страна, недостатъчните усилия на националните власти на някои от новите страни-членки да създадат ефективни възможности за упражняването на предоставените от Конвенцията права и свободи и национални гаранции и механизми за защита срещу нарушенията им, неминуемо превърна Европейския съд по правата на човека в първа и последна възможна надежда за защита на правата на милиони граждани на нова Европа. Така липсата на национални гаранции и процедури за защита на гарантираните от Конвенцията основни права и свободи превърна до голяма степен Европейския съд по правата на човека от механизъм със субсидиарен характер – какъвто според Конвенцията е неговият първоначален замисъл, в първоинстанционно съдебно производство, в рамките на което се извършва както първичното установяване на фактите, така и окончателното произнасяне по правото.

Положените след 1998 г. усилия на Съда и Регистратурата за подобряване на темповете и ефективността на работата бяха обречени. Впрочем, немалко от тях бяха въведени чрез промени в Правилата за работата на Съда, а други – мълчаливо и непрозрачно. Няма съмнение, че всички те целяха по-ефективна възможност за справяне с огромния обем работа. Докато за първите четиридесет години от приемането на Конвенцията до влизането на Протокол № 11 в сила Комисията и Съдът са произнесли общо 38 389 решения, новият постоянно действащ Съд по правата на човека е произнесъл 61 633 само за пет години. Въпреки това, Съдът не би могъл да се справи със застрашително нарастващата вълна от индивидуални жалби. От 5 279 постъпили през 1990 г., техният брой е вече 10 335 през 1994 г., 18 164 през 1998 г. и 34 546 през 2002 г. Макар че вече някои от взетите мерки – като първоначални обезкуражителни писма на Регистратурата до жалбоподателите, са довели до предварителното заличаване на около 1 500 жалби месечно, Съдът едва ли ще е в състояние да превъзмогва натрупването на оставащите разпределени за произнасяне близо 2 300 жалби месечно. Тези внушителни числа обясняват факта, че допуснатите за разглеждане дела в Страсбург приключват след шест и повече години.

В началото на новото хилядолетие за всички беше ясно, че ако механизмът на Конвенцията не бъде реформиран, неговото съществуване е обречено. Макар че самият Европейският съд по правата на човека беше инициатор на реформата за опазването на механизма, неговите членове имаха различни виждания и не постигнаха съгласие по основните ѝ посоки и начина на нейното осъществяване.

В процеса на дефинирането на проблемите и определянето на необходимите мерки бяха обсъдени и приети препоръки на политическите органи на Съвета на Европа за безспорно необходими действия на национално ниво като обучение, преглед на законодателството и др. Без преки промени в самата Конвенция обаче, техният необвързващ характер не можеше да доведе до бързо и ефективно решаване на основния проблем – опазването на ефективността на Съда. В това отношение процесът на реформа на Конвенцията протече толкова еднопосочно и безболезнено, колкото може да се очаква от една съдебна реформа. Различните изходни позиции и възникналите в хода на процеса противоречия между участниците напълно обясняват и компромисния характер на неговия ре-

зултат – текста на Протокол № 14.

Подготовката на реформата на Конвенцията беше възложена на работна група от експерти на Съвета на Европа, познаващи отлично проблемите на Съда, но не задължително и проблемите на новите страни-членки на Съвета на Европа, които безспорно са основен източник на висок процент от обема на работата на Съда. Участниците в този процес включваха представители на правителствата на страните-членки на Съвета на Европа, които от една страна са ответници по делата пред Съда в Страсбург, а от друга – източникът на средствата, необходими за финансовото обезпечение на неговите функции. На последно място както по списък, така и по влияние върху процеса, с хода на подготовката на реформата периодично бяха запознавани практикуващи юристи и неправителствени организации, които най-често представляват интересите на жалбоподатели пред Европейския съд по правата на човека. Тяхното участие варираше от мълчаливо наблюдение до активни предложения, а изразяваните от тях позиции – от готовност за компромиси с надежда за бързо разглеждане на регистрираните жалби до дълбока тревога от риска за създаване на механизъм за съдебен произвол, тревога, която мобилизира голяма група авторитетни правозащитни организации. Някои от ясно изразените общи позиции на тези организации се споделяха и от няколко правителства и това допринесе за предотвратяването на немалко промени, които можеха да компрометират целия механизъм на защита по Конвенцията.

За съжаление, в процеса на обсъждане на необходимите промени не всякога беше достъпна и/или достатъчна такава статистическа и аналитична информация, която да даде възможност за предварителна оценка на първоначалното състояние, дефиниране на целите на реформата, задълбочен анализ на факторите, които най-съществено пречат на постигането им, дефиниране на необходимите мерки и оценка на възможностите за тяхното обезпечаване с финансов и човешки ресурс. Все пак, още първоначално беше ясно, че източниците на най-голямо и ненужно претоварване са два: огромният брой очевидно недопустими жалби и твърде високият брой “повторяеми” жалби, т.е. случаи, които са резултат от един и същ структурен национален проблем (например оплаквания от неразумния срок на процедурите в Италия).

При съществуващата редакция на Конвенцията, за обявяването на “очевидната недопустимост” на всяка жалба е необходимо произнасянето на тричленен състав на Съда. Въпреки че по-малко от 10 % от жалбите преминават през този първоначален праг, филтрирането на огромния брой явно недопустими жалби отнема немалка част от капацитета и времето на Съда. Тъкмо това е и онзи обем работа, който натоварва най-много и юристите – служители на Регистратурата към Съда, която е отговорна за подготовката на разглеждането на жалбите. Недостатъчният брой служители и работни места, както и други технически и финансови проблеми на Регистратурата към настоящия момент бяха между първите проблеми, чието решаване очевидно може съществено да подобри положението. Обезпечаването на такива мерки обаче е свързано с много допълнителни разходи и съответно – с отделянето на допълнителен бюджет от страните-членки на Съвета на Европа. Същевременно, увеличението на броя на юристите в Регистратурата и разширяването помещенията и техническия му капацитет не е панацея, тъй като единствено Съдът може да се произнася по регистри-

раните жалби.

Вторият идентифициран основен източник на претоварване на Съда са “повторяемите случаи”, или т.н. “клонирани жалби”. Те представляват около 60% от онези жалби, които подлежат на разглеждане, след като не са били обявени за недопустими при първото “филтриране” от тричленните състави на Съда. При сегашната редакция на Конвенцията, разглеждането на допустимостта и основателността на повторяемите оплаквания се извършва от седемчленен състав на Съда (отделение) – независимо от това, че Съдът вече е утвърдил становището си по множество подобни оплаквания. Безспорно най-доброто решение на този проблем би било предприемането на национални мерки, които да прекратят потока от оплаквания към Съда. Същевременно, политическата воля за това не навсякъде е безспорна, а в някои случаи предприетите мерки за решаване на проблема на национално ниво се оказват също толкова неефекасни.

Очевидно недопустимите жалби

Част от първоначалните идеи за разтоварването на Европейския съд по правата на човека от разглеждането на многобройните очевидно недопустими жалби бяха свързани с временното назначаване на допълнителен брой съдии за страните, срещу които има по-висок брой натрупани жалби и/или създаването на отделна камара на Европейския съд, компетентна да разглежда жалбите само по допустимост. Постепенно те бяха отхвърлени поради видимото им несъответствие с принципа за еднакъв статут и компетентност на всички член-съдии на Европейския съд, както и поради това, че крият опасност от възстановяване на орган, подобен на съществуващата преди приемането на Протокол № 11 Европейска комисия по правата на човека.

Беше обсъждана и идеята за създаване на нови регионални или национални съдилища по правата на човека, действащи като “първа инстанция” по жалбите. Тя беше отхвърлена както поради очевидния риск от нееднаква практика и различни стандарти, така и поради противоречието ѝ с идеята, че и понастоящем решенията на националните съдилища (особено върховните и конституционните) би следвало да гарантират основните права и свободи на гражданите и така да играят ролята на “филтър” на насочените към Европейския съд жалби.

В посока на разтоварване на съдиите при разглеждането и произнасянето на Съда по десетките хиляди очевидно недопустими жалби се обсъдиха и различни предложения за реструктуриране на тричленните състави, които според сегашната редакция са компетентни да се произнасят с единодушно решение за недопустимост. След влизането на Протокол № 11 в сила, тези кратки окончателни решения породиха много спорове и недоволство, тъй като липсата на мотиви към тях не дава възможност да се проследи подходът на Съда. Същевременно, високият им брой предопределя невъзможността на самия Съд да следи практиката си и това съответно оставя открит риск за постановяването на противоположни решения в аналогични случаи. За никого не е тайна, че поради липса на време и капацитет на Съда, тези решения сега се постановяват предимно въз основа на доклада на представителя на Регистратурата, отговорен за подготовката на делото за разглеждане. Възприетата мярка за облекчаването на работа-

та на Съда при произнасяне по очевидна недопустимост беше предаването на компетентността на сегашните тричленни състави на едноличен съдия. За да се осигури неговата безпристрастност, с Протокол № 14 се прие, че едноличният съдия, разглеждащ жалбите на този етап, не може да бъде съдията, избран за съответната държава-ответник.

Макар това решение да цели едновременно ефективност и безпристрастност, то поражда много практически въпроси за бъдещата работа на член-съдиите. Известно е, че много от регистрираните жалби са изготвени лично от жалбоподателя на неговия национален език, а не на един от официалните езици на Съвета на Европа (английски или френски). Тъкмо между тези жалби, които най-често не са изготвени от юрист, са и мнозинството от явно недопустими жалби. Очевидно, възможността за задълбоченото им разглеждане от един съдия, който не е в състояние да прочете лично текста, а и не познава съответното национално законодателство, е меко казано спорна. В това отношение, по мнение на автора, предвидената реформа оставя първоначалната преценка по допустимостта изцяло на юристите от Регистратурата.

За да се избегне рискът от практическо произнасяне и решаване на жалби от юристи, които не са съдии, за подпомагането на работата на Съда се обсъждаше създаването на нов вид "оценители", които да извършват предварителен преглед и да дават мнения за допустимост – било като експерти на национално ниво, или пък като нови служители към Съда или Регистратурата му. С оглед на правомощията им да съветват едноличния съдия, техният статут и начин на подбор – в сравнение с този на сегашните юристи към Регистратурата, бяха предмет на обсъждане. В крайна сметка с Протокол № 14 се прие, че в случаите, когато заседава едноличен съдия, Съдът ще бъде подпомаган от докладчици, които ще функционират под надзора на Председателя на Съда и ще съставляват част от Регистратурата. Очевидно това решение предполага допълнително детайлиране на подбора, статута и правомощията на този нов вид юристи към Съда. Най-вероятно това ще се извърши след влизането на Протокол № 14 в сила – с приемането на съответните нови Правила за работа на Европейския съд по правата на човека. Можем само да се надяваме, че в тях ще намери място предложението за въвеждане на изискване за публичен достъп поне до резюмето на фактите и оплакванията, ако не и до изразените от докладчиците мнения.

Най-сериозни спорове предизвика идеята за решаването на проблема с огромния брой жалби чрез създаване на възможност на Европейския съд по правата на човека предварително да "пресеява" регистрираните жалби и да разглежда само онези от тях, които поставят нови или особено значими проблеми във връзка със стандартите по закрила на правата на човека. Подобен подход е присъщ на повечето конституционни съдилища в онези европейски държави, където съществува правото на индивидуална конституционна жалба (например Германия). Очевидно такава реформа би облекчила съществено работата на Съда, свеждайки я до работа върху малко на брой, но важни случаи, които налагат произнасяне по поставени за първи път проблеми или пък по случаи, чието разглеждане би довело до промяна на достигнатите вече стандарти в

практиката на Съда. Подобен подход обаче не гарантира правата на индивидите в техните собствени държави и повдига основни въпроси по самия замисъл на Конвенцията. От една страна, възможността за подбор на делата според тяхната важност очевидно нарушава предвидения в чл. 34 от Конвенцията принцип на правото на индивидуална жалба на “всяко лице, неправителствена организация или група лица, които твърдят, че са жертва на нарушение на правата провъзгласени в Конвенцията”. Тъкмо този принцип отличава Конвенцията от много други международни документи за защита на основните права и свободи. От друга страна, предприемането на подобна стъпка предполага създаването на ясен механизъм и критерии за подбор на “особено важните” оплаквания, т.е. на изискванията за допустимост. Вместо да улесни именно онзи етап от процедурите, в който понастоящем е и най-голямото претоварване на Съда, създаването на такъв механизъм и критерии само би го усложнило допълнително.

Промяната на характера на Съда от орган, задължен да разгледа всяка допустима жалба, в съд от конституционен тип също повдига проблеми по съответствие със замисъла на Конвенцията. Според този замисъл, решенията на Европейския съд имат задължаваща сила за националните власти само по отношение на конкретното дело и – за разлика от решенията на националните конституционни съдилища – те не ги обвързват със задължение за прилагането им във всички аналогични случаи. Доколкото от държавите-страни по Конвенцията се очаква да предприемат и т.н. генерални мерки във връзка с постановените от Съда решения, подобно задължение има по-скоро политически, а не юридически обвързващ характер. При липсата на съответно изменение на Конвенцията по отношение на обвързващата сила на решенията, превръщането на Съда в конституционен очевидно би могло да го превърне в орган от по-скоро политически, отколкото съдебен характер, тъй като произволно би ограничило ефективното право на индивидуални жалби и би довело до подбора им не само при усложнени условия, но и при липсата на достатъчни и ясни гаранции за еднакъв достъп до независим и безпристрастен орган, който разглежда допустимостта им.

Под знака на стремеж за разтоварване на Съда от очевидно недопустими жалби бяха обсъдени различни предложения и варианти за промяна в условията за допустимост на жалбите, за да може той да се освободи от “незначителните” случаи. В рамките на процеса по обсъждането на реформата не беше представен нито един конкретен случай, който да би бил допуснат за разглеждане при действащите към момента изисквания, но маловажността му да илюстрира необходимостта от въвеждането на нов критерий, способен да разтовари съществено работата на Съда. В процеса на дискусия бяха отхвърлени не малко крайни предложения, които криеха очевиден риск за произволен подбор на жалби чрез напълно свободно приложим критерий за “маловажност”.

В крайна сметка бе приета следната нова редакция на чл. 35, т. 3 от Конвенцията:

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

б 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.

За разлика от някои отхвърлени предложения, приетият текст дава все пак някакви гаранции срещу произволно прилагане – като принципното изискване за съответствие с уважението към правата на човека и забраната за прилагане на този критерий, ако поставените в жалбата въпроси не са били разгледани от национален съд. Доколко тези гаранции ще са достатъчни да предотвратят произволното “отървяване” от жалби, трудно може да се прецени – особено ако имаме предвид липсата на мотиви към част от решенията, с които жалбите са обявени за недопустими.

Очевидно е, че прилагането на новия критерий ще изисква изработването на ясен и споделен в практиката на всички съдии стандарт, който да позволи на кандидат-жалбоподателите да преценяват поведението си. От една страна, не е ясно например дали степента на “същественото засягане” на интересите на един затворник от Швеция, който е лишен от контакти със съпругата си или от личния си компютър, е идентична със “същественото засягане” на правата на десетки хиляди затворници от страни с по-нисък стандарт, които обаче са свикнали с това, че са лишени от достатъчна светлина, храна и санитарни условия, тъй като това е обичайното положение. Преценката за “същественото засягане” на жалбоподателя би зависила и от гледната точка на съдията, който изследва и сравнява подобни оплаквания. При липсата на мотиви и при огромния обем от работа, проследяването на различията при прилагането на този нов критерий е почти невъзможно. Ето защо, в преходните разпоредби на Протокол № 14 се предвиди поне палиативната гаранция, че през първите две години след влизането му в сила новият критерий не може да прилага за обявяване на недопустимост от едноличен състав на Съда.

Компромисът при решаването на проблема с очевидно недопустимите жалби е в голяма степен отражение на логичния конфликт между обяснимото безпокойство от предвкусваното предстоящо блокиране на Съда, от една страна, и от друга страна – на опасенията от произволно ограничаване на правото на индивидуална жалба при неясни и непрозрачни условия.

Повторяемите жалби

“Клонираните” жалби съставляват повече от 60 % от работата на сегашните седемчленни състави на Съда. В момента множеството такива жалби са главно срещу Италия и Турция, но далеч няма гаранции, че в близко бъдеще Съдът няма да бъде претрупан и от многобройни явно допустими аналогични жалби и срещу други държави – например във връзка с условията на живот в

местата за лишаване от свобода или неразумния срок на съдебните производства. Докато десетките хиляди очевидно недопустими жалби са отражение на слабото познаване на Конвенцията, а избраният начин за “отървяване” от тях може да засегне правото на жалба, бързото произнасяне по “клониранияте жалби” засяга интересите на правителствата, защото именно тези жалби отразяват липсата на политическа воля, компетентност или възможности на националните власти да се справят с отдавна установен от Съда проблем. Това съответно обуслови и позициите на участващите в подготовката на реформата и съпротивлението срещу предлаганите варианти на решаване на проблема.

В процеса на дискусията отпадна първоначалното предложение повторяемите дела да се връщат на националните съдилища, за да бъдат решени в съответствие с практиката на Европейския съд. Един от вариантите на това предложение включваше възможност за произнасяне на “пилотни решения” на Съда по случаи на нарушения, породени от видимо несъответствие на националното законодателство или структурен проблем на националния закон и практика. Един от недостатъците на подобно предложение беше липсата на критерии и механизъм за подбор на дела, които да бъдат определени като “пилотни” измежду десетките подобни. Като успоредна мярка се предлагаше спирането на разглеждането на хиляди вече регистрирани аналогични жалби, за да се даде възможност на националните власти да предприемат вътрешни мерки, осигуряващи възможност за решаване на върнатите на националните съдилища дела в съответствие с постановеното от Европейския съд “пилотно решение” или с трайно установена практика. В рамките на дискусията се изказаха логичните опасения, че подобен изход от ситуацията неминуемо води до някаква “класация” не само на подобните дела, но и на предвидените в Конвенцията права и свободи. Това е така, защото далеч не е ясно дали уважението към основните права и свободи еднакво допуска обединяването под един знаменател на множество жалби както за неразумен срок на съдебното производство, така и за нарушение на забраната за изтезания и нечовешко третиране.

Същевременно, този предложен подход към проблема на повторяемите жалби може не само да не го реши, но и да го усложни и да доведе до ново забавяне при решаването на оплакванията на жертвите на системни нарушения. Задължението на правителствата да въведат съответните мерки срещу повторяемите нарушения е валидно и сега, а тъкмо липсата на национални гаранции и вътрешноправни средства е довела до нерешени проблеми в рамките на националните системи и съответно – до необходимост от оплакване пред Европейския съд по правата на човека. Представителите на националните върховни и конституционни съдилища в дискусията ясно заявиха, че при липсата на създадени национални възможности, подобно решение би претоварило самите тях допълнително и би повдигнало въпроса за силата на пресъдено нещо, а същевременно би препратило жертвите на повторяеми нарушения в омагьосан кръг.

В същата дискусия беше обсъдено и предложение Европейският съд по правата на човека да получи нова компетентност – за произнасяне на “предварителни мнения” по искане на националните съдилища, във връзка с повдигнати пред тях въпроси – подобно на компетентността на Съда на европейските общности в Люксембург. По мнение на вносителите на предложението, предвари-

телното произнасяне по съответствието на определен закон или национална практика с Конвенцията би могло да доведе до избягване на множество жалби срещу един и същ тип нарушения. Предложението отпадна поради явния риск да се стигне до нови усложнения в процедурите и компетентостта на Европейския съд по правата на човека, както и поради несъответствието му с принципите на Конвенцията относно задължителния характер на решенията на този съд. За съжаление, предложението за въвеждане на изискване за предприемане на "генерални мерки" след постановяване на решение на Съда и на категорично и ясно задължение на националните власти да прилагат решенията на Европейския съд във всички аналогични случаи, не беше прието за обсъждане. Според автора на тези редове такава основна промяна би предложила по-задълбочено решение не само на проблема с повторяемите жалби, но и на затрудненията и колебанията на националните съдилища по прякото прилагане на Конвенцията.

В крайна сметка се стигна до решение за по-бързо и улеснено разглеждане на повторяемите "клонирани" жалби, което неправителствените правозащитни организации по принцип приветстваха. Вместо от отделение (седемчленен състав) на Съда, след влизането на Протокол № 14 в сила явно допустимите и основателни повторяеми оплаквания ще се решават от тричленен състав. Това очевидно ще освободи капацитет и време на съдиите и ще спомогне за по-ефективната им работа. За разлика от досегашната необходимост от участие на съдията, избран за съответната държава, при разглеждането на жалба срещу нея, в тези тричленни състави това няма да е необходимо. Решенията по тях ще са окончателни и ще се взимат в ускорена процедура, включваща едновременно произнасяне както по допустимостта, така и по основателността на оплаквания, които вече са предмет на "установена практика на Съда". В резултат на обяснимата съпротива на представителите на правителствата, по този въпрос също беше постигнат известен компромис. Според него ответното правителство може да възрази срещу прилагането на тази процедура. В този и в някои други (засега неясно формуирани) случаи, ако избраният за съответната държава съдия не е включен по делото, тричленият състав може да го покани да замести някой от членовете му.

Надзор върху изпълнението на решенията на Съда

Заедно с възможностите за по-бързо разглеждане на жалбите, Протокол № 14 предвижда и промени в текстовете, свързани с правомощията на Комитета на министрите по надзора върху изпълнението на решенията, постановени от Европейския съд по правата на човека. Макар че засилването на обвързващия и задължителен характер на решенията на Съда би могло да има ключово значение за ефективността на механизма по Конвенцията, постигнатите в тази насока промени имаха ограничен обхват и по-скоро политически характер. Първата от тях се наложи поради оплаквания, че решенията на Съда нерядко са формуирани така, че недостатъчно ясно очертават необходимите генерални мерки, с които националните власти могат да избегнат бъдещи подобни нарушения на Конвенцията. Когато надзорът върху изпълнението на постановено решение е затруднен по такава причина, Протокол № 14 дава възможност на мнозинство от две трети от Комитета на министрите да поиска тълкуване от Съда.

Същевременно, когато две трети от представителите в Комитета на министрите сметат, че дадена държава отказва да изпълни едно постановено срещу нея решение, те могат да сезират Съда с искане за произнасяне по изпълнението на задълженията на съответната държава по чл. 46, т. 1 от Конвенцията. Като се имат пред вид изискваното квалифицирано мнозинство и твърде силният употребен термин "отказва да изпълни", случаите, в които Комитетът би прибегнал към подобна стъпка, биха били вероятно твърде редки. Друг е въпросът, че дори и при евентуално произнасяне от страна на Съда, тези стъпки биха могли да доведат единствено до чисто политически последици, каквито впрочем няма пречка да се обсъждат и при липсата на предвидения текст.

Други промени в Конвенцията

Освен по повторяемите жалби, по които то ще стане задължително, едновременно произнасяне по допустимостта и основателността на индивидуалните жалби става правило, а отделното произнасяне по тези въпроси ще бъде изключение, по изрична преценка на Съда. Възможността за едновременно произнасяне по допустимостта и основателността на жалбите съществува и в сегашната редакция на Конвенцията и Съдът все по-често я прилага на практика.

Наред с изброените промени в числеността на съставите на Съда и тяхната компетентност, Протокол № 14 предвижда и още една възможност за намаляване на броя на съдиите в седемчленните отделения. По искане на Съда, Комитетът на министрите може да постанови намаляването на този брой от седем до пет съдии за определен период от време.

Протокол № 14 въвежда и промени в мандата на съдиите и възможността за тяхното преизбиране. Сегашната редакция на Конвенцията предвижда шестгодишен мандат на съдиите и възможност за преизбирането им. След промените мандатът ще бъде деветгодишен и еднократен. Срокът на мандата на заварените в първи мандат съдии ще бъде *ipso jure* продължен до девет години, а на заварените в последващ мандат – с две години.

Специалният текст на Протокол № 14, който обявява за възможно присъединяването на Европейския съюз като страна по Конвенцията, се отнася до сложни въпроси, които изискват отделно разглеждане.

Текстът на Протокол № 14 е приет на 13 май 2004 г. и е отворен за подпис и ратифициране от всички страни-членки на Съвета на Европа. Към 10 януари 2005 г. той е подписан от 32 и ратифициран от 6 държави-страни по Конвенцията. Азербайджан, Белгия, България, Чешката република, Унгария, Русия, Сан Марино и Испания не са положили подписите си под него. Поради процедурния характер на Протокол № 14, той ще влезе в сила само в случай на присъединяване на всички държави-страни по Конвенцията. Обсъждани бяха възможности за ускорено влизане в сила, които се оказаха обречени поради различията в националните системи за приемане и ратифициране на международни договори. Както и другите допълнителни процедурни протоколи, той ще влезе в сила на първия ден след изтичането на тримесечен период от датата, на която в съответствие с националните си процедури всички държави-страни по Конвенцията са изразили съгласието си да се обвържат с неговите разпоредби. Практиката ще покаже

дали новата реформа действително ще подобри възможностите на Европейския съд да функционира ефективно, или ще открие път за произволното и немотивирано обявяване на хилядите индивидуални жалби за недопустими – в опит за опазване на механизма като такъв.

До тогава жалбоподателите ще очакват решенията на Съда все по-дълги години, а ответниците ще могат да се надяват, че поради бавния процес тези решения ще натоварят бюджета не на онези правителства, които са извършили нарушенията, а на следващите. С различен успех ще продължат усилията за прекратяване на нарушенията на национално ниво – чрез привеждане на закона и практиката в съответствие с изискванията на Конвенцията. Междувременно, за трети път от създаването на единния Европейски съд по правата на човека, Съветът на Европа увеличи средствата му за 2005 г. с 4,8% в сравнение с 2004 г., които достигнаха до 41.7 милиона – 64% повече в сравнение с предвидения към 1 ноември 1998 г. бюджет.

Summary

WHY WAS PROTOCOL No. 14 ADOPTED AND HOW WILL THE CONTROL MECHANISM OF THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS CHANGE AFTERWARDS

Zdravka Kalaydjieva,

Lawyer, Bulgarian Lawyers for Human Rights

The author explains the situation that has led to the adoption of Protocol No. 14 in the light of the accession to the Council of Europe of the former socialist states which also became parties to the European Convention for Human Rights and accepted the jurisdiction of the European Court of Human Rights.

The article further offers a detailed and critical review of the particular changes brought by Protocol No. 14 to the control mechanism of the Convention, commenting also on alternative solutions discussed during the preparatory work on the Protocol, and on certain problems that the eventually reached compromise might cause in the future.

СЪДЕБНА ПРАКТИКА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

РЕШЕНИЯ НА ГОЛЯМОТО ОТДЕЛЕНИЕ НА СЪДА, ПОСТАНОВЕНИ ПРЕЗ 2003 ГОДИНА ¹

Дело Партия на благоденствието и други срещу Турция
(*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*)
Жалби №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98

Решение от 13 февруари 2003 г. на Голямото отделение

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 11: свобода на сдружаване

Политическите партии са форма на сдружаване, която е съществена за правилното функциониране на демокрацията. Само убедителни и наложителни причини могат да оправдаят ограничаването на свободата на сдружаване на партиите. Държавите разполагат с ограничена свобода на преценката дали съществува необходимост по смисъла на чл. 11, т. 2, подчинена на строг контрол от страна на Европейския съд. Драстични мерки като разпускането на политическа партия и временното ограничаване на политическата дейност на лидерите ѝ могат да бъдат предприети само в най-сериозните случаи.

Свободите, гарантирани от чл. 11 и от чл.чл. 9 и 10 от Конвенцията, не могат да лишат властите в държава, в която определени сдружения застрашават с дейността си държавните институции, от правото да защитят тези институции. Всяко вмешателство от страна на властите трябва да бъде в съответствие с т. 2 на чл. 11.

Една политическа партия може да се стреми към промяна на правото или на законовото и конституционно устройство на държавата при две условия - първо, използваните за целта средства трябва да бъдат законни и демократични, и второ, предложената промяна сама по себе си трябва да е в съгласие с основните демократични принципи.

Преценката доколко принудителното разпускане на политическа партия, мотивирано с опасност от накърняване на демократичните принципи, е отговаряло на „належаща обществена нужда“ се концентрира върху следните обстоятелства, при съобразяване на историческия

¹ Виж също решението по делото Езех и Конърс срещу Обединеното кралство, публикувано в бр. 3/2003 г. на списание „Правата на човека“.

контекст: дали са налице убедителни доказателства, че опасността за демокрацията, ако съществуването ѝ е установено, е била непосредствена; дали действията и изказванията на лидерите и членовете на засегнатата политическа партия могат да бъдат вменени на партията като цяло; и дали действията и изказванията, за които политическата партия носи отговорност, формират цялост, разкриваща ясно, че тя възприема и проповядва обществен модел, който е несъвместим с концепцията за „демократично общество“.

Политиката на една партия се разкрива чрез натрупването на действия и изказвания на нейните членове през относително дълъг период и като се съпоставят съдържанието на устава и програмата ѝ, които могат да прикриват различни от прокламираните цели и намерения, с действията на партийните лидери и позицията, която те защитават. Когато националните съдилища след детайлно изследване, подчинено на строгия европейски контрол, са установили в достатъчна степен наличието на непосредствена опасност за демокрацията, държавата с основание може да изпревари практическото прилагане на политиката, несъвместима с разпоредбите на Конвенцията.

Фактите по делото

Първият жалбоподател е Партията на благоденствието – политическа партия, основана през 1983 г., представлявана от своя председател и втори жалбоподател по настоящето дело г-н Ербакан. През релевантния период той е бил член на парламента и председател на партията. Третият и четвъртият жалбоподатели са г-н Казан и г-н Тегдал – адвокати по професия, които през същия период са били членове на парламента и заместник-председатели на Партията на благоденствието.

Партията на благоденствието е разпусната принудително с решение на Конституционния съд от 16 януари 1998 г. с мотива, че нарушава принципа на секуларизма и така представлява „център на противоконституционна дейност“. С решението се налагали и временни ограничения върху политическата дейност на нейните лидери, а активите на партията преминавали автоматично в държавния бюджет. По това време, след спечелването на около 22 % от гласовете в общите избори през 1995 г., първият жалбоподател със своите 158 места в парламента е бил най-силно представената парламентарна партия и е сформирал коалиционно правителство заедно с Партията на верния път. Според социологическо проучване от януари 1997 г., на общите избори след четири години партията можела да спечели 67 % от гласовете.

Като доказателства за противоконституционната дейност на партията Конституционният съд цитирал в решението си изказвания на нейни лидери – включително направени години преди това, в които те изразявали подкрепа за носенето на традиционното за исляма облекло в публичния сектор и съобразяването на работното време с часовете за молитва. Предлагали в Турция да съжителстват различни правни системи, съобразно различните религии, и пропагандирали въвеждането на шериата. В някои от изказванията си те говорили за използване на сила срещу своите политически противници, като алтернати-

вен политически метод.

Пред органите по Конвенцията жалбоподателите са повдигнали оплаквания за нарушения на чл.чл. 9, 11, 14, 17 и 18 от Конвенцията и чл.чл. 1 и 3 от Протокол № 1. С решение от 31 юли 2001 г. отделение на Съда е приело, че няма нарушение на чл. 11 от Конвенцията и не е необходимо да разглежда самостоятелно останалите оплаквания.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Твърдяното нарушение на чл. 11 от Конвенцията

49. Жалбоподателите твърдят, че разпускането на Партията на благоденствието и временната забрана за нейните лидери, в това число тримата жалбоподатели, да заемат аналогични постове в други политически партии са нарушили тяхното право на сдружаване, гарантирано от чл. 11 от Конвенцията.

А. Дали е налице намеса?

50. Страните не спорят и Съдът приема, че разпускането на партията и съпътстващите го мерки съставляват намеса при упражняването на правото на жалбоподателите на свободно сдружаване.

Б. Дали тази намеса е била оправдана?

51. Съдът припомня, че съгласно установената му практика подобна намеса представлява нарушение на чл. 11, освен ако е била “предвидена от закона”, преследвала е една или повече от законните цели, изброени в т. 2, и е била “необходима в едно демократично общество” за постигане на тези цели.

1) Намесата била ли е “предвидена от закона”?

52-53. Жалбоподателите твърдят, че критериите, приложени от Конституционния съд при преценката му дали Партията на благоденствието се е превърнала в център на противоконституционна дейност, са били по-широки от установените в Закона за политическите партии, чиято релевантна разпоредба била анулирана от Конституционния съд само седмица преди той да разпусне партията и решението било обнародвано след нейното разпускане. Жалбоподателите не били в състояние да предвидят по какви критерии Конституционният съд ще извърши преценката си.

54-55. Правителството отбелязва, че спорната намеса е била предвидена в чл.чл. 68 и 69 от Конституцията, съгласно които Конституционният съд следва да постанови решение за разпускане на политическа партия, представляваща център на противоконституционни дейности в нарушение на принципите за равенство и светска, демократична република.

56. Съдът трябва да провери преди всичко дали е допустимо жалбоподателите да повдигат този въпрос, при положение че в допълнителното си становище пред отделението и в заседанието пред него са се съгласили, че спорните мерки

са били в съответствие с вътрешното право, и по-специално с Конституцията.

“Съдът подчертава, че разглеждането на делото пред Голямото отделение по принцип включва всички аспекти на жалбата, обсъдени преди това в решението на съответното отделение, чието решение по допустимостта е единственото ограничение на юрисдикцията на Голямото отделение по делото. Това не изключва възможността определено искане да бъде отхвърлено, ако някоя от страните наруши правилата на добросъвестността, като промени радикално позицията си. Съдът счита, че настоящият случай не е такъв, тъй като жалбоподателите са изложили в основни линии доводите си по този въпрос още в жалбите си (виж решенията *K. и T. с/у Финландия*² от 12.07.2001 г., ECHR 2001-VII, §§ 139-41; *Кингсли с/у Обединеното кралство*³ от 22.05.2002 г., ECHR 2002-IV, § 34 и *Гьоч с/у Турция*⁴ от 11.07.2002 г., §§ 35-37).

57. Съдът припомня, че изразът “предвидена от закона” означава спорната мярка да има основание във вътрешното право, но се отнася и за качествените характеристики на “закона”, като изисква той да бъде достъпен и формулиран с достатъчна точност, така че да позволи на заинтересуваните лица (ако е необходимо, след подходящ съвет) да предвидят в разумна според обстоятелствата степен последиците, до които може да доведе определено поведение. Опитът показва обаче, че е невъзможно да се постигне абсолютна прецизност при формулирането на законите, особено в области, в които ситуацията се мени съобразно с развитието на възгледите на обществото. Закон, който предоставя свобода на преценка, не е сам по себе си несъвместим с това изискване, при условие че обхватът на тази свобода и начинът, по който тя се упражнява, са посочени достатъчно ясно, като се държи сметка за съответната законна цел, така че на индивида да се осигури достатъчна защита срещу произволна намеса (виж решенията по делата *Мюлер и др. с/у Швейцария*⁵ от 24.05.1988 г., A.133, стр. 20, § 29; *Езелин с/у Франция*⁶ от 26.04.1991 г., A.202, стр. 21-22, § 45; и *Маргарета и Роджър Андерсон срещу Швеция*⁷ от 25.02.1992 г., A.226-A, стр. 25, § 75). Съдът приема също, че степента на точност на вътрешното законодателство, което в никакъв случай не може да уреди всички възможни хипотези, зависи в значителна степен от съдържанието на конкретния акт, от отношенията, които е предназначен да уреди, и от статуса на адресатите му (виж решението по делото *Фогт с/у Германия*⁸ от 26.09.1995 г., A.323, стр. 24, § 48).”

² *K. and T. v. Finland* [GC]

³ *Kingsley v. the United Kingdom* [GC]. Виж резюме на решението в бр.3/2003 г. на сп. “Правата на човека”. Всички публикувани в списание “Правата на човека” решения са и на Интернет страницата на *Български адвокати за правата на човека* <http://www.blhr.org>, както и на Интернет адрес www.infotel.bg.juen и в “Сиела” и “Апис”.

⁴ *Göc v. Turkey* [GC]

⁵ *Müller and Others v. Switzerland*. Виж резюме на решението в бр. 9-10/99 г. на изданието на *Български адвокати за правата на човека* “Бюлетин практика на Европейския съд по правата на човека” (по-нататък – Бюлетина), излизал до края на 2000 г. като приложение към Бюлетина съдебна практика на ВКС. Всички публикувани в Бюлетина решения също са и на Интернет страницата на *Български адвокати за правата на човека* <http://www.blhr.org>, както и на Интернет адрес www.infotel.bg.juen и в “Сиела” и “Апис”.

⁶ *Ezelin v. France*. Виж резюме на решението в бр. 3/2000 г. на Бюлетина.

⁷ *Margareta and Roger Andersson v. Sweden*. Виж резюме на решението в бр. 5-6/98 г. на Бюлетина.

58. Съдът отбелязва, че спорът по вътрешното право е бил за противоконституционност на дейността на политическа партия и е попадал в юрисдикцията на Конституционния съд. Ето защо актът, който е относим в най-голяма степен към въпроса дали намесата е била „предвидена от закона“, е Конституцията на Турция.

59. Страните не спорят, че дейностите, които противоречат на принципите на равенство и зачитане на демократичното и светско устройство на страната, са противоконституционни, нито пък оспорват изключителната юрисдикция на Конституционния съд да разпусне политическа партия, която се е превърнала в център на дейност, противоречаща на Конституцията.

60. Страните не спорят също, че с изменение от 12 април 1991 г. на Наказателния кодекс (НК) дейностите, насочени срещу секуларизацията, са били декриминализирани. Както е отбелязал и Конституционният съд, това е довело до несъответствие между Закона за политическите партии и Конституцията.

61-62. За да установи дали жалбоподателите е трябвало да са наясно с възможността за пряко прилагане на Конституцията в техния случай и по този начин да предвидят рисковете, възникнали в резултат на дейността на партията или в резултат на отказа им да се дистанцират от определени дейности, Съдът взема предвид принципа за върховенството на Конституцията и правото на Конституционния съд да упражнява контрол за конституционност на законодателните актове и при наличие на несъответствие да приложи конституционната норма. Той отчита и статуса на жалбоподателите като адресати на релевантните разпоредби – касае се за голяма политическа партия, чиито правни консултанти са познавали приложимата уредба; г-н Ербакан, г-н Казан и г-н Текдал са както юристи, така и опитни политици, които при това като членове на парламента са взели участие в обсъждането на разглежданите въпроси.

63-64. Ето защо Съдът счита, че жалбоподателите са могли да предвидят риска от разпускане на партията, ако нейните лидери и членове са ангажирани в дейности срещу секуларизацията, и приема, че намесата е била предвидена от закона.

2) Преследвала ли е намесата законна цел?

65-66. Правителството твърди, че целите на спорната намеса са били защита на националната и обществената сигурност и правата и свободите на другите и предотвратяване на престъпления. Жалбоподателите поддържат, че тези цели само са скривали истинските причини за разпускането на партията, а именно защитата на интересите на едрия бизнес и военните, които били застрашени от политиката на партията.

67. Съдът счита твърдението на жалбоподателите за недоказано. Като има предвид важността на принципа на секуларизма за демократичното устройство

⁸ Vogt v. Germany. Виж резюме на решението в бр. 9-10/99 г. на Бюлетина.

на Турция, той приема, че разпускането на партията е преследвало няколко от законните цели, изброени в чл. 11, и по-специално защита на националната и обществената сигурност, предотвратяване на безредици и престъпления и защита на правата и свободите на другите.

3) Била ли е намесата “необходима в едно демократично общество”?

68-77. Според жалбоподателите не било доказано в достатъчна степен, че партията е представлявала заплаха за светското устройство и демокрацията в Турция. Освен това партията не отговаряла за изказванията и действията, цитирани в решението на Конституционния съд, доколкото те били направени или извършени от нейни членове, изключени по-късно именно по тази причина, а изказванията на г-н Ербакан били извадени от контекста и тълкувани превратно. По отношение на заключението на Конституционния съд, че партията е подкрепяла идеята за множественост на правните системи, жалбоподателите поддържат, че г-н Ербакан имал предвид въвеждането на “система на частното право”, основана на свободата на договаряне, която не засягала сферата на публичното право. Те отричат партията да се е стремяла към режим, базиран на шериата, тъй като това било по съществото си несъвместимо с множествеността на правните системи. Понятието “справедлив ред” неправилно било разбрано като божии ред. По въпроса за употребата на сила като политическо средство жалбоподателите изтъкват, че макар и споменавана като алтернатива, никога член на партията не бил дори опитвал да използва насилствени методи в политическата си дейност.

78-85. Правителството поддържа, че по времето на разпускането си партията е представлявала опасност за демокрацията. Тя управлявала в коалиция с друга партия и не разполагала с възможност да осъществи своята политика. Изказванията на членовете ѝ трябвало да се разглеждат като изхождащи от партията като цяло. Множествеността на правните системи била в явно противоречие с основните принципи на демокрацията. Партията заявявала подкрепата си за въвеждането на шериата, който трудно би хармонизирал с принципите на демокрацията и Конвенцията, макар и не посредством официалната си програма, а чрез определени аспекти от своята дейност. По въпроса за употребата на сила като политическо оръжие правителството цитира изказвания на членове на партията и напомня, че във въпросния период радикални фундаменталистки групировки са провели голям брой терористични атентати в Турция и че много от членовете на партията по това време са подкрепяли открито тези прояви на ислямистки фундаментализъм.

Основни принципи

- *Демокрацията и политическите партии съгласно системата на Конвенцията*

86. Съдът припомня решението си по делото *Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция*⁹ (30.01.1998 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, стр. 21-22, § 45), в което е приел, че "[д]емокрацията е без съмнение основна характеристика на европейския обществен ред ... Това следва, на първо място, от Преамбюла на Конвенцията, който установява много ясна връзка между Конвенцията и демокрацията ..." Съдът подчертава, че в общото наследство на европейските държави, състоящо се от политически традиции, идеи, свобода и върховенство на правото, се откриват основните ценности на Конвенцията. Припомня, че, както е подчертавал нееднократно, Конвенцията е предназначена да поддържа и развива идеалите и ценностите на демократичното общество. "В допълнение на това чл.чл. 8, 9, 10 и 11 от Конвенцията изискват намесата в упражняването на правата, които те гарантират, да бъде преценявана според критериите за това какво е необходимо в едно демократично общество. Следователно необходимост, годна да оправдае намесата в някое от тези права, е само онази, за която може да се твърди, че произтича от едно демократично общество. Така демокрацията е единственият политически модел, предвиден от Конвенцията, и съответно единственият, който е съвместим с нея."

87. Съдът многократно е потвърждавал основната роля, която изпълняват в условията на демократичен режим политическите партии, ползващи се от правата и свободите по чл.чл. 10 и 11 от Конвенцията.

"В решението си по делото *Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция*, цитирано по горе, той е приел за дори по-убедителен от "буквата" на чл. 11 факта, че политическите партии са форма на сдружаване, която е съществена за правилното функциониране на демокрацията (виж там § 25). Предвид ролята на политическите партии, всяка предприета срещу тях мярка засяга не само свободата на сдружаване, но вследствие на това и демокрацията в съответната държава (пак там, § 31).

Характерно за ролята, която изпълняват политическите партии, е че като единствени организации, които могат да поемат властта, те разполагат и със способността да влияят върху цялостното управление на техните държави. По предложенията за цялостен обществен модел, които излагат пред избирателите, и по възможността да осъществят тези предложения, ако дойдат на власт, политическите партии се различават от другите организации, които участват в политическия живот.

88. Освен това Съдът и преди е отбелязвал, че защитата на убежденията и свободата те да бъдат изразявани по смисъла на чл. 10 от Конвенцията са сред целите на свободата на събранията и сдруженията, гарантирана от чл. 11. Това е така най-вече по отношение на политическите партии, предвид тяхната основна роля в осигуряването на плурализма и правилното функциониране на демокрацията (виж цитираното *Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция*, §§ 42 и 43)."

⁹ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*

89. Съдът счита, че не може да съществува демокрация без плурализъм и поради това гарантираната от чл. 10 свобода на изразяване следва да се прилага при условията на т. 2 и към "информация" и "идеи", които засягат, шокират или смушават (виж например решенията Хендисайд с/у Обединеното кралство¹⁰, 7.12.1976 г., А.24, стр. 23, § 49 и Йерсилд с/у Дания¹¹, 23.09.1994 г., А.298, стр. 26, § 37). "Доколкото тяхната дейност е част от колективното упражняване на свободата на изразяване, политическите партии имат право да се ползват от защитата на чл. 10 от Конвенцията (виж цитираното Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция, стр. 17, § 43)."

- Демокрацията и религията съгласно системата на Конвенцията

90. Съдът припомня и установената си практика, че свободата на мисълта, съвестта и религията е една от основите на демократичното общество по смисъла на Конвенцията и в религиозния си аспект е един от най-съществени елементи, които изграждат идентичността на вярващите и концепцията им за живота. Тя е и безценна придобивка за атеисти, агностици, скептици и незаинтересувани и от нея зависи плурализмът, който е неотделим от демократичното общество. Свободата на религията включва свободата да се изповядват или не религиозни убеждения и да се практикуват или не религиозни ритуали (виж решенията Кокинакис с/у Гърция¹², 25.05.1993 г., А.260-А, стр. 17, § 31 и Бускарини с/у Сан Марино¹³, 18.02.1999 г., ECHR 1999-I, § 34).

91. Освен това в демократичните общества, където сред едно и също население съжителстват няколко религиозни общности, може да възникне необходимост от налагане на ограничения на тази свобода, за да се постигне компромис между интересите на различните групи и да се осигури зачитането на всички убеждения. Съдът често е подчертавал ролята на държавата като неутрален и безпристрастен организатор на упражняването на различните религии, вярвания и убеждения, и е заявявал, че тази роля благоприятства обществения ред, религиозното съгласие и толерантност в едно демократично общество. Той е приел също така, че задължението на държавата за неутралност и безпристрастност е несъвместимо с всяко нейно правомощие да преценява легитимността на религиозни убеждения (виж *mutatis mutandis* решението Cha'are Shalom Ve Tsedek с/у Франция [GC] от 27.06.2000 г., ECHR 2000-VII, § 84) и че държавата трябва да осигури взаимното зачитане между отделните конфронтиращи се групи (виж *mutatis mutandis* решението Митрополитска църква на Бесарабия и др. с/у Молдова¹⁴ от 13.12.2001 г., ECHR 2001-XII, § 123).

92. Съдът нееднократно е потвърждавал тази функция на държавата и е приемал, че в едно демократично общество тя може да налага ограничения на свободата да се изповядват религиозни убеждения, например чрез носене на фередже, ако упражняването на тази свобода е в конфликт със законната цел да

¹⁰ Handyside v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 7-8/99 г. на Бюлетина.

¹¹ Jersild v. Denmark. Виж резюме на решението в 1/2000 г. на Бюлетина.

¹² Kokkinakis v. Greece. Виж резюме на решението в бр. 5-6/99 г. на Бюлетина.

¹³ Buscarini v. San Marino [GC]. Виж резюме на решението в бр. 5-6/99 г. на Бюлетина.

¹⁴ Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova

се защитят правата и свободите на другите, обществения ред и обществената сигурност.

Макар че свободата на религията е въпрос преди всичко на лична съвест, тя предполага още и свобода да се изповядва религия насаме или в общност, публично и сред лица със същите религиозни убеждения. Чл. 9 изброява редица форми, които може да приеме изповядването на една религия или убеждение. Въпреки това, той не защитава всяко действие, което е мотивирано или повлияно от определена религия или убеждение (виж решението Калач с/у Турция¹⁵ от 1.07.1997 г., *Reports* 1997-IV, стр. 1209, § 27). Европейската комисия по правата на човека е приела, че задължаването на учител да спазва нормално работно време и на моторист да носи предпазен шлем могат да бъдат съвместими със свободата на религията по чл. 9.

93. Съдът отбелязва, че при прилагането на горните принципи спрямо Турция органите по Конвенцията са изразили становището, че принципът на светското устройство е един от основните принципи на държавата, който хармонира с правовия ред, спазването на човешките права и демокрацията. Поведение, което не уважава този принцип, може да не се ползва от защитата на чл. 9.

94. В изпълнение на функциите си на неутрален и безпристрастен организатор на упражняването на религиозните свободи, държавата може да наложи на своите настоящи и бъдещи служители, които са носители на част от нейния суверенитет, задължението да се въздържат от участие в ислямистките фундаменталистки движения, чиято цел и програма е постигане на върховенство на религиозните догми (виж Калач с/у Турция, § 28).

95. В държава като Турция, където мнозинството от населението принадлежи към определена религия, мерките, предприети в университетите за предотвратяване на натиск от страна на определени фундаменталистки религиозни движения върху студенти, които не практикуват тази религия или които принадлежат към друга религиозна общност, могат да бъдат оправдани съгласно чл. 9, т. 2 от Конвенцията. Светските университети могат да наложат ограничения по отношение на мястото и времето на изпълнението на ритуалите и носенето на символите на въпросната религия с цел да се осигури мирното съжителство на студенти с различни религиозни убеждения и по този начин да се защитят общественият ред и убежденията на другите (Карадуман с/у Турция¹⁶, ж. № 16278/90, решение на Комисията от 3.05.1993 г., DR 74, стр. 93).

- Възможността да се налагат ограничения и строгият европейски контрол

96. "Свободите, гарантирани от чл. 11 и от чл.чл. 9 и 10 от Конвенцията, не могат да лишат властите в държава, в която определени сдружения застрашават с дейността си държавните институции, от правото да защитят тези институции. В тази връзка Съдът подчертава, че и преди е отбелязвал присъщия на системата на Конвенцията известен компромис между изискванията за защита на демократичното общество и личните права. За да е налице

¹⁵ Kalaç v. Turkey

¹⁶ Karaduman v. Turkey

подобен компромис, всяко вмешателство от страна на властите трябва да бъде в съответствие с т. 2 на чл. 11 – проблем, който Съдът ще разгледа по-долу.” Едва след тази проверка Съдът ще бъде в състояние да прецени, в светлината на всички обстоятелства по случая, дали следва да се приложи чл. 17 от Конвенцията.

97. По делото *Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция* Съдът е очертал пределите, в които политическите организации се ползват от защитата на Конвенцията при осъществяването на своята дейност. Той е приел, че една от основните характеристики на демокрацията е възможността, която тя предлага, за разрешаване на проблемите на държавата посредством диалог, без употреба на насилие, дори когато тези проблеми са сериозни. От тази гледна точка не може да бъде оправдано препятстването на една политическа група само заради стремежа ѝ да постави на обществено обсъждане положението на част от населението и да вземе участие в политическия живот на нацията с цел да намери, в съгласие с демократичните принципи, разрешения, които са годни да задоволят засегнатите интереси.

“98. Съдът счита, че една политическа партия може да се стреми към промяна на правото или законовото и конституционно устройство на държавата при две условия – първо, използваните за целта средства трябва да бъдат законни и демократични, и второ, предложената промяна сама по себе си трябва да е в съгласие с основните демократични принципи. От това по необходимост следва, че политическа партия, чиито лидери подбуждат към насилие или провеждат политика, която не зачита демократичните принципи или цели разрушаване на демокрацията и потъпкване на признатите от нея права и свободи, не може да претендира за защитата на Конвенцията срещу наказания, наложени ѝ на тези основания (виж *mutatis mutandis* Станков и ОМО “Илинден” с/у България¹⁷, 2.10.2001 г., ECHR 2001-IX, § 97 и Социалистическа партия и др. с/у Турция¹⁸, 25.05.1998 г., *Reports* 1998-III, стр. 1256-57, §§ 46 и 47).

99. Не може да се изключи възможността дадена политическа партия, използвайки като претекст правата, гарантирани от чл. 11, а също и от чл.чл. 9 и 10 от Конвенцията, да опита да изведе от тях право да осъществява дейности, които на практика са предназначени да лишат от съдържание правата и свободите, установени в Конвенцията, и по този начин да доведат до разрушаване на демокрацията. Предвид много ясната връзка между Конвенцията и демокрацията (виж §§ 86-89 по-горе), на никого не бива да се позволява да се позовава на разпоредбите на Конвенцията с цел да накърни или разруши идеалите и ценностите на демократичното общество. Плурализмът и демокрацията се основават на компромис, налагащ редица отстъпки от страна на отделните граждани или групи, които понякога трябва да се съгласят на ограничаване на някои от свободите им, за да се гарантира по-голяма стабилност на страната като цяло (виж *mutatis mutandis* Петерсен с/у Германия¹⁹, ECHR 2001-XII).

¹⁷ Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria

¹⁸ Socialist Party and Others v. Turkey

¹⁹ Petersen v. Germany

Във връзка с това Съдът счита, че съвсем не е невероятно тоталитарни движения, организирани под формата на политически партии, да са в състояние да унищожат демокрацията след като са просперирали в условията на демократичния режим, за което съществуват примери в съвременната европейска история.

100. Съдът напомня обаче, че установените в чл. 11 изключения следва да се тълкуват стеснително, когато става въпрос за политически партии. Само убедителни и наложителни причини могат да оправдаят ограничаването на свободата на сдружаване на тези партии. Държавите разполагат с ограничена свобода на преценка при решаването на въпроса дали съществува необходимост по смисъла на чл. 11, т. 2. Въпреки че Съдът не може да заеме мястото на националните власти ..., той трябва да упражни строг контрол, обхващащ както законодателството, така и решенията, с които то се прилага, включително и постановените от независим съд. Драстични мерки, каквито са разпускането на политическа партия и забраната нейните лидери да упражняват подобни дейности за определен период, могат да бъдат предприети само в най-сериозните случаи (виж Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция, § 46; Социалистическа партия и др. с/у Турция, § 50 и Свободна и демократична партия с/у Турция²⁰, 8.12.1999 г., ECHR 1999-VIII, § 45). Ако е изпълнила условията, посочени в § 98 по-горе, една политическа партия, вдъхновявана от наложените от дадена религия морални ценности, не може да се счита за враждебна по самата си същност към основните принципи на демокрацията, така както са установени в Конвенцията.”

- Отговорност на политическата партия за действията и изказванията на нейни членове

101. Уставът и програмата на дадена политическа партия не могат да се разглеждат като единствени критерии за определяне на нейните цели и намерения. Съдът винаги е подчертавал, че политическата програма може да прикрива цели и намерения, различни от прокламираните. Съдържанието на програмата трябва да се съпостави с действията на партийните лидери и позициите, които те защитават. Взети заедно, тези действия и позиции могат да бъдат от значение в производството за принудително разпускане на политическа партия, ако като цяло разкриват нейните цели и намерения (виж Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция, стр. 27, § 58 и Социалистическа партия и др. с/у Турция, стр. 1257-58, § 48).

- Подходящият момент за разпускане на партията

102. Съдът счита освен това, че от държавата не може да се изисква да изчака без да се намесва, докато политическата партия вземе властта и предприеме конкретни стъпки за осъществяването на политика, несъвместима със

²⁰ Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey [GC]

стандартите на Конвенцията и демокрацията, когато опасността, която тази политика представлява за демокрацията, е установена в достатъчна степен и е непосредствена. Ако националните съдилища са установили наличието на подобна опасност след детайлно изследване, подчинено на строгия европейски контрол, държавата може “с основание да изпревари прилагането на тази несъвместима с разпоредбите на Конвенцията политика, преди да е направен опит за практическото ѝ осъществяване, което може да нанесе вреди на гражданския мир и демократичния режим в страната” (решението на отделението, § 81).

103. Подобна превантивна намеса е в съгласие и с позитивните задължения на договарящите държави по чл. 1 от Конвенцията да осигурят правата и свободите на лицата, намиращи се под тяхна юрисдикция. Тези задължения се отнасят не само до всяка намеса, която е резултат от действия или бездействия на служители на държавата или осъществени в държавни институции, но също и до намесата, за която са отговорни физически лица в рамките на недържавни образувания (виж например решението Калвели и Чилио с/у Италия²¹ от 17.01.2002 г., ECHR 2002-I, § 49).

- Цялостното изследване на въпроса

“104. В светлината на горните разсъждения, цялостното изследване от страна на Съда на въпроса дали принудителното разпускане на една политическа партия, мотивирано с опасност от накърняване на демократичните принципи, отговаря на “належаща обществена нужда”, трябва да се концентрира върху следните обстоятелства: дали са били налице убедителни доказателства, че опасността за демокрацията, ако съществуването ѝ се приеме за установено, е била достатъчно непосредствена; дали действията и изказванията на лидерите и членовете на засегнатата политическа партия могат да бъдат вменени на партията като цяло; и дали действията и изказванията, за които политическата партия носи отговорност, формират цялост, разкриваща ясно, че тя възприема и проповядва обществен модел, който е несъвместим с концепцията за “демократично общество”.

105. Цялостното изследване на горните обстоятелства, което Съдът трябва да проведе, следва да държи сметка и за историческия контекст, в който е извършено разпускането на политическата партия, и в този контекст за общия интерес от опазване на принципа на секуларизма в засегнатата държава, с цел да се осигури правилното функциониране на “демократичното общество” (виж *mutatis mutandis* решението Петерсен, цитирано по-горе).”

Приложение на горните принципи в настоящия случай

106. Съдът ще провери най-напред дали разпускането на Партията на благоденствието и наказанията, наложени на останалите жалбоподатели, отговарят на “належаща обществена нужда”. След това той ще прецени дали тези наказания

²¹ Calvelli and Ciglio v. Italy [GC]

са били "пропорционални на преследваните легитимни цели".

Належаща обществена нужда

- Подходящият момент за разпускане на партията

107. На първо място Съдът обсъжда дали по времето, когато е била разпусната, Партията на благоденствието е могла да представлява заплаха за демократичния режим. Тя е основана през 1983 г.; взела е участие в множество местни и общи избори; спечелила е 22 % от гласовете в общите избори през 1995 г. и е участвала в коалиционно правителство; в местните избори през 1996 г. са я подкрепили 35 % избирателите. Съгласно социологическо проучване от януари 1997 г., ако по това време бяха проведени общи избори, партията би спечелила 38 % от гласовете, а след четири години – вероятно вече 67 %. Съдът подчертава, че въпреки относителния характер на проучването, тези стойности доказват значителното нарастване на влиянието на партията и шансовете ѝ да спечели мнозинство.

108. Съответно Съдът счита, че към момента на разпускането ѝ Партията на благоденствието е разполагала с реалната възможност да поеме управлението сама, без да бъде ограничавана от компромисите, присъщи на една коалиция. Ако тя е предлагала програма, противоречаща на демократичните принципи, самостоятелното управление би ѝ позволило да установи обществения модел, застъпен в програмата.

109. По отношение на доводите на жалбоподателите, че Партията на благоденствието е била санкционирана за изказвания на нейните членове, направени няколко години по-рано, Съдът посочва, че турските съдилища са имали пълното основание, при преценката за конституционосъобразността на действията на партията, да вземат предвид засилването във времето на реалната опасност, която тези действия са представлявали за демокрацията. Същото се отнася и за преценката на съответствието им с принципите, установени в Конвенцията.

"Първо, програмата и политиката на една политическа партия може да се изяснят посредством натрупването на действия и изказвания на нейните членове през относително дълъг период от време. Второ, през годините партията може да увеличи шансовете си да дойде на власт и да приложи политиката си на практика."

110. В случая може да се приеме, че политиката на партията е била опасна за правата и свободите, гарантирани от Конвенцията, а реалните шансове тя да осъществи своята програма след идването си на власт са направили тази опасност по-конкретна и непосредствена. При това положение Съдът не може да упрекне националните съдилища – нито че не са действали по-рано с риск да интервенират преждевременно, преди опасността да е станала реална, нито че не са изчакали партията да дойде на власт и да пристъпи към реализиране на проектите си, например чрез внасяне на законопроекти в парламента.

Съдът заключава, че като са решили да се намесят именно в избора от тях момент, националните власти не са превишили свободата на преценка, предоставена им от Конвенцията.

- Доколко партията носи отговорност за действията и изказванията

на членовете ѝ

111-112. Страните са в съгласие, че партията не е прокламирала промяна на конституционните устои на Турция в противоречие с основните принципи на демокрацията нито в устава си, нито в договорената коалиционна програма. Тя е била разпусната като последица от изказаните твърдения и заетите позиции от нейния председател и някои от членовете ѝ, между които г-н Казан и г-н Текдал.

113. Съдът счита, че твърденията и действията на г-н Ербакан като председател на Партията на благоденствието или като министър-председател, избран поради качеството му на партиен лидер, без съмнение могат да бъдат приписани на ръководената от него партия. "Ролята на председателя, който често е емблематична фигура за една партия, се различава в това отношение от ролята на обикновения партиен член. Коментари по наболели политически въпроси или становища, изказани от председателя на една политическа партия, се възприемат от политическите организации и обществеността повече като действия, отразяващи позицията на партията, отколкото като лично мнение, ако не се заяви противното." Г-н Ербакан никога не е пояснявал, че изказванията и позициите му не отразяват политиката на партията, а са само израз на неговото лично мнение.

114. Съдът счита, че същото се отнася и за изказванията и позициите на заместник-председателите на партията (в конкретния случай г-н Казан и г-н Текдал).

115. Съдът счита, че на Партията на благоденствието следва да бъдат вменени и действията и коментарите на други нейни членове – депутати в парламента или заемали ръководни постове в местната власт, доколкото са формирали цялост, която е разкривала целите и намеренията на партията и желания от нея общественения модел. Тези действия и коментари са могли да повлияят на потенциалните гласоподаватели, като подхранят техните надежди, очаквания или страхове, защото са били от името на партията и са изхождали от членове на парламента и кмет, избрани въз основа на нейната платформа. Подобни действия и изказвания са потенциално по-ефикасни за постигането на която и да е незаконна цел, отколкото абстрактните формулировки в устава и програмата на партията и Съдът смята, че партията отговаря за тях, освен ако се е дистанцирала. Тя обаче по-късно е издигнала кандидатурите на тези лица за отговорни постове и е разпратила едно от въпросните изказвания на местните си структури, за да бъде използвано при политическото обучение на членовете ѝ. Преди започването на производството по разпускането ѝ, партията не е предприела никакви дисциплинарни мерки по отношение на лицата, направили въпросните изявления, и никога не е критикувала техните коментари. Съдът споделя заключението на Конституционния съд на Турция, че Партията на благоденствието е решила да изключи отговорните лица само с надеждата да избегне принудителното разпускане и решението не е било свободно прието, каквито трябва да бъдат решенията на лидерите на сдружения, за да бъдат взети предвид от гледна точка на чл.

11 (виж, *mutatis mutandis* решението Свободна и демократична партия, цитирано по-горе, § 26).

В заключение Съдът приема, че действията и изказванията на членове на Партията на благоденствието, цитирани в решението на Конституционния съд за принудителното ѝ разпускане, следва да се вменят на партията като цяло.

- Главните основания за разпускането на партията, посочени от Конституционния съд

116. Съдът ги разделя в три групи: намерението на партията да установи множественост на правните системи; намерението ѝ да приложи шериата към вътрешните и външните отношения на мюсюлманската общност в контекста на множественост на правните системи; възможността за използване на сила като политически метод, изтъкната от някои членове на партията.

План да се установи множественост на правните системи

117. Във връзка с цитираните от Конституционния съд две изказвания в този смисъл, направени от г-н Ербакан, Съдът счита, в светлината на изложено-то по-горе, че отразяват политиката на партията и са част от нейната програма, въпреки че уставът ѝ не съдържа нищо по въпроса.

118. По отношение на твърденията на жалбоподателите, че когато е участвала в управлението партията никога не е предприемала конкретни стъпки за осъществяване на тази идея, Съдът счита, че би било нереалистично да се чака, докато тя включи подобни цели в коалиционното споразумение.

119. Голямото отделение на Съда не вижда причини да се разграничи от заключението на отделението в § 70 от решението му, че предлаганата множественост на правните системи не може да се счита за съвместима със системата на Конвенцията:

“70. ... Съдът счита, че предложението на партията за множественост на правните системи би въвело във всички правни отношения различия между гражданите, основани на религията, би категоризирало всекиго в зависимост от религиозните му убеждения и би му предоставило права и свободи не в качеството му на индивид, а съобразно с принадлежността му към определено религиозно движение.

Съдът е на становище, че подобен обществен модел не може да се счита за съвместим със системата на Конвенцията по две причини.

Първо, той ще унищожи ролята на държавата като гарант на личните права и свободи и безпристрастен организатор на изповядването на различни убеждения и религии в рамките на едно демократично общество, тъй като ще задължи гражданите да спазват не правилата, установени от държавата при упражняването на посочените ѝ функции, а статичните правни норми, наложени от определена религия. Държавата обаче има позитивното задължение да осигури на всяко лице под нейна юрисдикция правата и свободите, гарантирани от

²² Airey v. Ireland. Виж резюме на решението в бр. 1-2/98 г. на Бюлетина

Конвенцията (виж, *mutatis mutandis*, решението по делото Еъри с/у Ирландия ²² от 1.10.1979 г., А.32, стр. 14, § 25).

Второ, тази система безспорно ще бъде в нарушение на забраната за дискриминация спрямо гражданите при упражняването на техните публични свободи, а това е един от основните принципи на демокрацията. Различното третиране на отделните индивиди във всички сфери на публичното и частното право според религията или убежденията им очевидно не може да бъде оправдано съгласно Конвенцията, и по специално съгласно нейния чл. 14, който забранява дискриминацията. Такава разлика в третирането не може да поддържа справедлив баланс между претенциите на определени религиозни групи, които желаят да се ръководят от своите собствени правила, от една страна, и от друга страна обществото като цяло, което трябва да се основава на мир и толерантност между различните религии и убеждения (виж, *mutatis mutandis*, решението по т.нар. "Белгийско езиково дело" ²³ от 23.07.1968 г., А.6, стр. 33-35, §§ 9 и 10, и Абдулазис, Кабалес и Балкандали срещу Обединеното кралство ²⁴ от 28.05.1985 г., А.94, стр. 35-36, § 72)."

Режим, основан на шериата

120-121. Съдът изброява изказванията на членове на Партията на благоденствието, цитирани от Конституционния съд, в които те изрично заявяват намерението си да установят държавен режим, основан на шериата. Той цитира и изказвания на г-н Ербакан и г-н Тегдал, взети предвид от Конституционния съд, в които те говорят за установяването на "справедлив ред" или "ред на справедливостта", или "божи ред".

122. Съдът счита, че въпреки различното възможно тълкуване на тези изказвания, общият им знаменател е позоваването на религиозни или божествени правила като основа за политическия ред. В светлината на възгледите, изразени например по въпросите за носенето на традиционното за исляма облекло в публичния сектор и съобразяването на работното време с часовете за молитва, е имало основание те да бъдат разбрани като потвърждаващи намерението на партията да установи режим, основан на шериата. Ето защо, Съдът може да приеме заключението на Конституционния съд, че тези коментари и становища на лидерите на Партията на благоденствието са формирали цялост и са давали ясна картина за един възприеман и предлаган от партията модел на държава и общество, организирани съгласно религиозни правила.

123. Съдът се присъединява към позицията на отделението, изразена в § 72 от решението му, че шериатът противоречи на основните принципи на демокрацията, така като са установени в Конвенцията. Политическият плурализъм и непрекъснатото развитие на публичните свободи нямат място в него. Зачитането на демокрацията и човешките права е трудно съвместимо с подкре-

²³ The "Belgian linguistic" case. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. "Правата на човека".

²⁴ Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. "Правата на човека".

пата за режим, основан на шериата, който несъмнено се отклонява от ценностите на Конвенцията, по-специално по отношение на неговото наказателно право и процес, правилата му относно правния статус на жените и начина, по който се намесва във всички сфери на личния и обществен живот.

124. Съдът припомня, че в миналото политически движения, поддръжници на религиозния фундаментализъм, са били на власт в някои държави и са имали възможността да установят предлагания от тях обществен модел. Той счита, че съгласно разпоредбите на Конвенцията всяка държава може да се противопостави на подобни политически движения в светлината на историческия си опит.

125. По-нататък Съдът отбелязва, че след като ислямският теократичен режим по отоманското право е бил заменен от светска република, Турция е избрала форма на секуларизъм, при която ислямът и другите религии са били ограничени до сферата на личната религиозна практика. Предвид важността на зачитането на принципите на секуларизма в Турция за запазването на демократичния режим, Съдът счита за оправдан извода на Конституционния съд, че политиката на партията, подкрепяща въвеждане на шериата, е несъвместима с демокрацията.

Шериатът и връзката му с предлаганата множественост на правните системи

126. Според жалбоподателите отделението е направило противоречиви изводи, като е приело, че партията е поддържала едновременно множественост на правните системи и въвеждане на шериата. Съдът отбелязва съображенията на турския конституционен съд относно ролята на множествеността на правните системи при прилагането на шериата в историята на ислямското право – такава множественост е съществувала при ислямския теократичен режим по времето на Османската империя, за да се даде възможност на общностите, изповядващи други религии, да живеят в доминираното от шериата общество.

127. Съдът няма за задача да изрази абстрактно становище относно предимствата и недостатъците на множествеността на правните системи. В конкретния случай, както е отбелязал Конституционният съд, политиката на партията е била насочена към това някои от частноправните норми на шериата да се прилагат към голяма част от населението на Турция (мюсюлманите), при множественост на правните системи. Подобна политика преминава отвъд свободата на гражданите да следват предписанията на собствената си религия, излиза извън частната сфера, до която законите на Турция са ограничили религията, и страда от същото противоречие със системата на Конвенцията, както и въвеждането на шериата (виж § 125 по-горе).

128. В този ред на мисли Съдът отхвърля доводите на жалбоподателите, че Турция е подложила на дискриминационно отношение мюсюлманите, които желаят да живеят съобразно нормите на религията си. Той напомня, че свободата на религията, която включва свободата да се изповядват религиозни убеждения, е преди всичко въпрос за лична съвест и подчертава, че сферата на личната съвест е твърде различна от сферата на частното право, което се отнася до

организацията и функционирането на обществото като цяло.

Страните не спорят, че в Турция всеки може да следва каноните на собствената си религия в личния си живот. От друга страна, Турция, както и всяка друга договаряща държава, може законно да предотврати прилагането в рамките на юрисдикцията ѝ на частноправни норми с религиозен произход, които накърняват обществения ред и демократичните ценности по смисъла на Конвенцията (например позволяващите дискриминация на основата на пола). Свободата на договаряне не може да влиза в разрез с ролята на държавата на неутрален и безпристрастен организатор на практикуването на религия, вяра или убеждения.

Възможността за използване на сила

129-130. Като взема предвид изказванията на членове на партията, цитирани в решението на Конституционния съд, а също така и посещението на тогавашния министър на правосъдието г-н Казан при член на партията, обвинен в разпалване на омраза, Съдът счита, че каквото и значение да се придаде на понятието „джихад“, употребено в повечето от изказванията, е съществувала двусмисленост при посочване на метода за спечелване на политическата власт. Във всички изказвания се споменава възможността за „законно“ прибегване до сила, за да се преодолеят пречките, на които Партията на благоденствието е очаквала да се натъкне при провеждането на политическия курс, посредством който е планирала да спечели и задържи властта.

131. Съдът възприема извода в § 74 от решението на отделението, че лидерите на партията не са разсеяли двусмислеността на изказванията за възможност да се прибегне до насилствени методи за вземане и задържане на властта, тъй като макар да не са посочвали официално прилагането на сила като политическо оръжие, те не са предприели бързи практически стъпки, за да се дистанцират от членовете на партията, които публично са изразили одобрение към подобна възможност.

- Изводи относно наличието на „належаща обществена нужда“

132. Вследствие на цялостното разглеждане на изброените обстоятелства Съдът намира, че действията и изказванията на членовете и лидерите на партията, цитирани от Конституционния съд, следва да се вменят на партията като цяло, че тези действия и изказвания са разкривали дългосрочна политика за установяване на режим, основан на шериата, при множественост на правните системи, и че партията не е изключила употребата на сила с цел да осъществи своята политика и да запази предлаганата система. Тъй като тези планове са били несъвместими с концепцията за „демократично общество“ и реалната възможност партията да ги осъществи на практика е направила опасността за демокрацията по-осезаема и непосредствена, наказанията, наложени от Конституционния съд на жалбоподателите, дори при ограничената свобода на преценка на договарящите държави, могат разумно да се приемат като отговарящи на „належаща обществена нужда“.

Пропорционалност на спорните мерки

133. Съдът споделя съображенията, изложени в решението на отделението: “82 ... Съдът вече е приемал, че разпускането на политическа партия, придружено с временна забрана нейните лидери да упражняват отговорни политически функции, е драстична мярка и че мерки с такава тежест могат да бъдат налагани само в най-сериозните случаи (цитираното Социалистическа партия и др. с/у Турция, стр. 1258, § 51). (...) Трябва да се отбележи и това, че след разпускането на партията само петима от нейните депутати (включително жалбоподателите) са загубили парламентарните си мандати и функциите на партийни лидери, а останалите 152 депутати са продължили да заседават в парламента и да развиват нормално политическите си кариери. ... В тази връзка Съдът счита, че характерът и тежестта на намесата също са фактори, които трябва да се вземат предвид при преценката на нейната пропорционалност (виж напр. Сюрек с/у Турция ²⁵ (№ 1), ж. № 2668289, § 64, ECHR 1999-IV).”

134. Съдът отбелязва също, че твърдените от жалбоподателите имуществени вреди се изразяват главно в пропуснати ползи и са спекулативни по характер. Предвид ниската стойност на активите на партията, тяхното преминаване в хазната не се отразява върху пропорционалността на разглежданата намеса. Съдът отбелязва освен това, че забраната трима от жалбоподателите да упражняват определен вид политическа дейност за период от пет години е била временна и че поради изказванията им именно те носят най-голяма отговорност за разпускането на партията. Следователно спорната намеса не може да се приеме за непропорционална на преследваните цели.

4) Заключение на Съда по чл. 11 от Конвенцията

135-136. Съдът счита, че предвид наличието на убедителни и належащи причини, оправдаващи разпускането на партията и временното ограничаване на определени политически права на другите жалбоподатели, оспорваните мерки са отговаряли на “належа обществена нужда” и са били “пропорционални на преследваните цели” и, съобразно с това, разпускането на партията може да се счита за “необходимо в едно демократично общество” по смисъла на чл. 11, т. 2. Следователно, не е налице нарушение на чл. 11 от Конвенцията.²⁶

II. Твърдените нарушения на чл.чл. 9, 10, 14, 17 и 18 от Конвенцията

137. По отношение на тези оплаквания Съдът приема, че тъй като се основават на факти, разгледани по чл. 11, не е необходимо да ги разглежда отделно.²⁷

III. Твърдяното нарушение на чл.чл. 1 и 3 от Протокол № 1

138-139. Жалбоподателите твърдят, че конфискуването на активите на партията и временната забрана за лидерите ѝ да участват в избори са довели до нарушение на чл.чл. 1 и 3 от Протокол № 1. Съдът отбелязва, че тези мерки са последица от разпускането на партията, което не е било в нарушение на чл. 11. Съобразно с това, няма основание тези оплаквания да бъдат разгледани отделно.²⁸

Дело Одиевр срещу Франция*(Odiuvre c. France)**Жалба No 42326/98 г.**Решение от 13 февруари 2003 г. на Голямото отделение*

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 8: право на зачитане на личния живот

Член 8 защитава правото на идентичност и лично развитие, както и правото да бъдат установявани и развивани връзки с други човешки същества и с външния свят. За личното развитие допринасят установяването на подробности относно самоличността на човешкото същество и жизненият интерес, защитен от Конвенцията, да бъде получена необходимата информация за разкриване на истината относно важни аспекти на персоналната идентичност, като самоличността на родителите. Раждането и особено обстоятелствата, при които е станало, се включват в гарантирания от чл. 8 от Конвенцията личен живот на детето, а по-късно на възрастния.

Фактите по делото

Жалбоподателката, френска гражданка, е родена на 23 март 1965 г. в Париж. Майка ѝ поискала раждането да бъде запазено в тайна и декларирала, че изоставя детето. Жалбоподателката била поверена на службата за социална помощ на деца. На 10 януари 1969 г. била осиновена от семейство Одиевр. Съгласно решението за осиновяване, то следвало да бъде вписано в регистъра за гражданското състояние и вписването да замени акта за раждане на детето. В първоначалния акт за раждане трябвало да се отбележи осиновяването и той да се счита за недействителен.

През декември 1990 г. жалбоподателката се запознала с досието си в службата за социална помощ на деца и получила информация за биологичното си семейство, която обаче не разкривала самоличността им. На 27 януари 1998 г. поискала от компетентния съд да разпорежи тайната на раждането да бъде отменена и да ѝ бъде предоставен достъп до всички документи, свързани с него. Тя мотивирала молбата си с факта, че биологичните ѝ родители имали син, роден през 1963 г., и други двама синове, родени след 1965 г. Обстоятелството, че има братя, за съществуването на които научила едва в този момент, според нея правело основателно искането ѝ по съдебен път да получи търсената информация, отказана ѝ, тъй като това би нарушило тайната на раждането.

На 2 февруари 1998 г. молбата била върната с резолюция, че жалбоподателката би могла да сезира административния съд, който да разпорежи на съответния административен орган да предостави исканата информация, макар че това би било в нарушение на закон № 93-22 от 8 януари 1993 г.

По френското право майката може да поиска постъпването ѝ в болнично заведение за раждане и самоличността ѝ да бъдат запазени в тайна. Със Закон № 202-93 от 22 януари 2002 г. за достъп до информация за произхода на осиновени лица или лица под грижите на властите завършва процес на реформиране на института на тайното раждане и се предвижда механизъм за разкриване на самоличността на майката, но при изричното съгласие на майката и на детето.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предварителното възражение на правителството

20. Правителството изтъква, че жалбоподателката е могла да обжалва по съдебен ред отказа да ѝ бъде предоставена информация за биологичната ѝ майка. Предвид разпоредбите на френското законодателство за защита тайната на самоличността на майката, жалбата щяла да бъде най-вероятно неоснователна, но жалбоподателката можела да изложи тезата си за противоречие на вътрешното право с разпоредбите на Конвенцията, поради пряката ѝ приложимост.

21-23. Съдът отбелязва, че възражението на правителството за неизчерпване на всички вътрешноправни средства за защита е отхвърлено в постановеното от отделението решение по допустимостта от 16 октомври 2001 г. Въпреки това Голямото отделение би могло да се произнесе по допустимостта на жалбата, тъй като съгласно чл. 35, т. 4 от Конвенцията Съдът може да отхвърли като недопустима жалбата "на всеки етап от процедурата". Съдът обаче е на мнение, че жалбоподателката не може да бъде упрекната заедто не е обжалвала отказа по съдебен ред, тъй като жалбата би била отхвърлена поради противоречието ѝ със законовите разпоредби за запазване на конфиденциалността. Правителството не би могло да се позовава на подобно особено широко тълкуване на принципа на субсидиарността, за да я упрекне, че не е повдигнала оплакване за нарушение на правата ѝ по чл. 8 от Конвенцията, щом тези права не са били признати във френското законодателство към момента на подаване на жалбата ѝ пред Комисията. При това положение Съдът не вижда основание да преразгледа решението за отхвърляне на повдигнатото от правителството възражение¹.

II. Относно твърдението за нарушение на чл. 8 от Конвенцията.

24. Жалбоподателката твърди, че е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията, тъй като не е могла да получи информация за биологичното си семейство и съответно да се запознае със своето минало.

А. Приложимост на чл. 8

1. Становища на страните

¹ Възражението е отхвърлено единодушно.

25. Жалбоподателката поддържа, че молбата ѝ да получи информация по строго лични аспекти от своето минало и детство попада в приложното поле на чл. 8 от Конвенцията. Установяването на истинската ѝ самоличност представлявало основна част не само от нейния "личен живот", но също и от нейния "семеен живот" с биологичното ѝ семейство, с което можела да установи емоционални връзки, ако френският закон не ѝ пречел да го стори.

26. Правителството възразява, че гарантираното от чл. 8 право на зачитане на семейния живот предполага наличието на семейство (*Маркс срещу Белгия*², решение от 13.06.1979 г., A.31). Съдебната практика не изисквала съжителство между членовете на семейството, но трябвало да съществува най-малкото тясна лична връзка между тях. Според органите по Конвенцията, при липсата на тесни лични връзки между роднините, съществуването единствено на биологична връзка било недостатъчно, за да се създаде "семеен живот" по смисъла на чл. 8. Жалбоподателката никога не била виждала майка си и между тях не съществувал "семеен живот" по смисъла на Конвенцията. От своя страна, майка ѝ ясно изразила желанието си да я изостави и приела тя да бъде осиновена. Също така, тя никога не пожелала да се запознае с нея и да я счита за свое дете. Единствено връзката между жалбоподателката и нейните осиновители можела да влезе в приложното поле на чл. 8 от Конвенцията.

27. Правителството не отрича, че понятието "личен живот" може да включва понякога елементите на физическата и обществена идентификация на човека. Френската държава обаче не отказала на жалбоподателката информация, а се съобразила с волята на майка ѝ, която още от самото начало пожелала самоличността ѝ да не бъде разкривана. За разлика от делото *Гаскин с/у Обединеното кралство*³ (решение от 7.07.1989 г., A.160), по което трети лица са отказали разкриването на дадени от тях сведения за личното досие на жалбоподателя, в случая били налице два конкуриращи интереса – от узнаване на собствения произход и от зачитане личния живот на жена, която още от самото начало пожелала да не бъде смятана за майка на жалбоподателката.

2. Преценката на Съда

28. Съдът отбелязва, че в случая целта на жалбоподателката е била не да постави под съмнение връзката с осиновителите ѝ, а да разкрие обстоятелствата, свързани с нейното раждане и изоставяне, включително самоличността на биологичните ѝ родители и братя. Поради това въпросът трябва да бъде изследван от гледна точка не на семейния, а на личния живот.

"29. В тази връзка Съдът припомня, че "чл. 8 защитава правото на идентичност и лично развитие, както и правото да бъдат установявани и развивани връзки с други човешки същества и с външния свят. ... В този контекст запазването на душевната стабилност е необходима предпоставка за ефективното ползване на правото на зачитане на личния живот" (решението по делото *Бенсаид*

² Marckx c. Belgique. Виж резюме на решението в бр. 11-12/98 г. на Бюлетина.

³ Gaskin c. Royaume-Uni. Виж резюме на решението в бр. 9-10/98 г. на Бюлетина.

срещу Обединеното кралство ⁴, № 44599/99, § 47, ECHR 2001-I). За личното развитие допринасят установяването на подробности относно самоличността на човешкото същество и жизненият интерес, защитен от Конвенцията, да бъде получена необходимата информация за разкриване на истината относно важни аспекти на персоналната идентичност, като самоличността на родителите (*Микулич срещу Хърватия* ⁵, № 53176/ 99, §§ 54 и 64, CEDH 2002-I). Раждането и особено обстоятелствата, при които е станало, се включват в гарантирания от чл. 8 от Конвенцията личен живот на детето, а по-късно на възрастния, поради което този текст е приложим в случая.”

Б. Съобразност с чл. 8

1. Становища на страните

30. Жалбоподателката защитава правата на детето. Поради съществуващата във Франция юридическа фикция и предвид обстоятелството, че майка ѝ е поискала раждането да бъде запазено в тайна, се считало, че все едно тя никога не я е раждала. Жалбоподателката описва трудността да живее без да знае първоначалната си самоличност и се оплаква не само от произволната намеса в живота ѝ като гражданин, причинена от уредбата за защита на тайната, но и от виновното бездействие на националните власти при отказа им да разкрият исканата информация, която фигурирала в досието ѝ.

31. Тя поддържа, че раждането на дете без да се разкрива самоличността на майката не представлява право на жената, а е резултат от липсата на автономност, от проблемите на младостта, трудностите при намирането на работа, изолацията и финансовите проблеми на семейства с един родител, както и от домашното насилие. Поради това анонимното раждане било крайно безполезна жестокост, тъй като нито здравето на майката, нито здравето на детето предполагали необходимост от ограничаване достъпа на детето до корените му. В много страни въпросът за здравето на майката и на детето бил решен без да се прилага установеното във Франция право на запазване в тайна, което зави-наги лишава детето от възможност да узнае произхода си.

32. Запазването на тайната нямало връзка с вземането на детето под грижите на властите и с възможността бързо да бъде осиновено, тъй като тези последици произтичали от самото му изоставяне, дори и когато майката не е поискала самоличността ѝ да бъде запазена в тайна. Неоснователният страх на някои осиновители трябвало да бъде преодолян като им се напомни, че юридическата връзка при пълното осиновяване е неотменима, а привързаността може само да се засили, ако те разберат желанието на детето да узнае кои са биологичните му родители и го подпомогнат.

33. Съществуващата във Франция правна уредба била в противоречие с разпоредбите на Конвенцията, тъй като предвиденото право раждането да бъде запазено в тайна било изцяло в полза на майката и противоречало на принципа

⁴ Bensaid c. Royaume-Uni

⁵ Mikulic c. Croatie. Виж резюме на решението в бр.1/2003 г. на сп. “Правата на човека”.

на пропорционалност. Промяната в законодателството през 2002 г. не водела до ефективен резултат, тъй като възможността за разкриване на самоличността на майката била изцяло обусловена от нейното съгласие.

34. Жалбоподателката счита, че зачитането на личния ѝ живот предполага право на достъп до досието ѝ дори повече, отколкото в случая по делото *Гаскин*. Основателността на жалбата ѝ се потвърждавала и от решението по делото *Микулич*, в което Съдът дал приоритет на интереса на детето пред конкуриращия интерес на единия от родителите му, като осъдил неефикасността на хърватските съдилища, поставили жалбоподателя в състояние на продължителна несигурност по отношение на собствената му самоличност.

35. Накрая жалбоподателката изтъква, че позицията на Франция по проблема я изолира от другите страни-членки на Съвета на Европа.

36. Правителството поддържа, че възможността една жена да поиска раждането и самоличността ѝ да бъдат запазени в тайна представлява предвидена от закона (Гражданския кодекс) намеса, която преследва легитимната цел да се опазят здравето на майката и на детето, като жените, които по една или друга причина не могат да отглеждат детето си, бъдат стимулирани да раждат при добри медицински условия, а не тайно, и като се улеснят последващите грижи за детето.

37. Що се отнася до пропорционалността на намесата правителството изтъква, че евентуалното искане на детето да научи този елемент от самоличността си може да влезе в конфликт със свободата на всяка жена да откаже да бъде майка и да поеме отговорността за своето дете. Според френското законодателство майчинството било част от личния живот и следователно защитено от закона. Европейският съд приемал, че държавата разполага с известна свобода на преценка при наличието на два противоположни частни интереса. Установената от френския законодател възможност майката да запази в тайна самоличността си при раждане била възприета само в Италия и Люксембург, но подобни законопроекти съществували и в Белгия, Германия и Австрия.

38-39. Във френското законодателство бил потърсен баланс между интересите на двете страни чрез подтикването на майките да родят своите деца и възможността децата да получат достъп до определена информация, а майките да направят последващ отказ от запазването на тайната. След законодателната промяна от 2002 г. жалбоподателката могла да се възползва и от новосъздадения механизъм.

2. Преценката на Съда

40-41. Съдът припомня, че макар основната цел на чл. 8 да е защитата на индивида от произволната намеса от страна на публичните власти, към това по-скоро негативно задължение следва да бъдат добавени и позитивните задължения, свързани с ефективната защита на личния живот. Те може да включват и приемането на мерки, касаещи отношенията между отделните индивиди (*X и Y срещу Холандия*⁶, решение от 26.03.1985 г., А.91, стр. 11, § 23). Границата между

⁶ X et Y c. Pays-Bas. Виж резюме на решението в бр. 9-10/98 г. на Бюлетина.

позитивните и негативните задължения на държавата не е точно определена. И в двата случая следва да бъде намерен справедливият баланс между противоположните интереси и държавата се ползва с известна свобода на преценка (цитираното дело *Микулич*, § 58).

42-43. Като припомня решенията си по споменатите дела *Гаскин* и *Микулич*, Съдът отбелязва, че гражданите “имат жизнен интерес, закрилян от Конвенцията, да получат необходимата им информация за тяхното детство и години на развитие”. Според него обаче фактите по цитираните дела са различни от тези по настоящото, тъй като в случая става въпрос за вече осиновено лице, което търси биологичната си майка, изоставила го още при раждането му и изразила изричната си воля самоличността ѝ да бъде запазена в тайна.

44. Използваният в чл. 8 от Конвенцията израз “всеки” се отнася и за детето, и за майката. От една страна, налице е правото на всеки да познава своите корени, произтичащо от широкото тълкуване на приложното поле на понятието “личен живот”. От друга страна, не може да се отрече и правото на жената да запази анонимност, за да се погрижи за здравето си, като роди в подходящи медицински условия. Без да изразява отношение към действията на майката на жалбоподателката, Съдът отбелязва, че в клиниката тя не е поискала да види бебето и се е разделила с него с пълно безразличие. Няма данни и по-късно тя да е проявила каквото и да било желание да се запознае с дъщеря си. В случая Съдът е изправен пред два трудно примирими частни интереса, които при това не засягат възрастен и дете, а двама възрастни със собствена автономия на волята.

В допълнение към установения конфликт на интереси, Съдът счита, че проблемът с анонимното раждане не следва да се разглежда изолирано от въпроса за защитата на третите лица, и по-специално на осиновителите и на бащата и останалите членове на биологичното ѝ семейство, които също имат право на зачитане на личния и семеен живот.

45. Налице е и обществен интерес, тъй като френската система през цялото време е имала за цел да защити здравето на майката и на детето при бременност и раждане и да избегне абортите, и особено тайните аборти, или изоставянето на децата въвн от установената от закона процедура. Така зачитането на правото на живот, гарантирано като най-висша ценност от Конвенцията, е една от целите на френския законодател.

46-47. Съдът припомня, че изборът на необходимите за спазването на чл. 8 от Конвенцията мерки при междуличностните отношения по принцип е в рамките на свободата на преценка на договарящите държави. Решението, възприето от френския законодател по разглеждания проблем, е непознато в по-голямата част от останалите национални законодателства. Следва обаче да се има предвид, че някои държави не предвиждат задължение за биологичните родители да обявяват самоличността си при раждането, а в други е подновен дебатът относно възможността за анонимно раждане. В заключение Съдът отбелязва, че в светлината на различните законодателни решения и традиции държавите следва да разполагат с известна свобода на преценка относно подходящите мерки за осигуряване на правата, гарантирани от Конвенцията, на всяко лице под

тяхната юрисдикция.

48-49. В настоящия случай жалбоподателката е имала достъп до информация, която, макар и да не е идентифицирала майка ѝ и биологичното ѝ семейство, ѝ е позволила да научи някои данни за произхода си, без да бъдат увредени интересите на трети лица. Приемането на закона от 2002 г. значително ще облекчи възможността за установяване на биологичния произход чрез създадения Национален съвет за достъп до данни за личния произход – независим орган, съставен от магистрати, представители на заинтересуваните институции и професионалисти в областта. Новоустановеният механизъм има незабавно действие и ще позволи на жалбоподателката да получи информация за самоличността на майка си, при условие че тя даде съгласие за това, така че да бъдат защитени интересите и на двете страни. Френското законодателство е постигнало достатъчен баланс и пропорционалност между двата противоположни интереса. Франция не е излязла извън рамките на свободата на преценка, която трябва да ѝ бъде призната предвид сложния и деликатен характер на въпроса, който засяга множество интереси.

Поради изложеното, не е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията.⁷

III. По твърдението за нарушение на чл. 14 във вр. с чл. 8 от Конвенцията

50-51. Жалбоподателката твърди, че предвидената от френското законодателство тайна на самоличността на майката при раждане представлява дискриминация, основана на рождение, в нарушение на чл. 14 от Конвенцията. Счита се за жертва на ограничения относно възможността да получи собственост от биологичната си майка, независимо от това, което би получила в резултат на осиновяването. Тя се позовава на решението по делото *Маркс*, в което Съдът приел за дискриминационно правото на наследяване да се отрече само поради естеството на родителската връзка.

52-53. Според правителството в настоящия случай няма никаква разлика в третирането, тъй като изоставеното от майка си дете се намира в ситуация, несъпоставима с тази на останалите деца, за които родителите им са поели отговорност. Всички деца, чиито майки са поискали да бъде запазена в тайна самоличността им, били поставени при еднакви условия във връзка с достъпа до информация за техния произход. Правителството поддържа алтернативно, че евентуална разлика в третирането е оправдана от преследваната легитимна цел, както и поради отношението на пропорционалност между нея и използваните средства.

54. Съдът припомня, че според постоянната практика на органите по Конвенцията чл. 14 няма самостоятелно съществуване, а се прилага във връзка с материалните разпоредби на Конвенцията и протоколите към нея. Наистина, прилагането на чл. 14 не предполага непременно нарушение на някоя от тези разпоредби и в този смисъл той притежава известна автономност, но фактите по спора трябва да попадат в приложното поле на поне една от тях. В случая твърденията на страните попадат в приложното поле на чл. 8 от Конвенцията,

⁷ Решението е взето с мнозинство 10 срещу 7 гласа.

поради което чл. 14 е приложим.

55-56. При упражняването на правата и свободите, признати от Конвенцията, чл. 14 осигурява защита срещу различното третиране на лица в сходно положение, без обективно и разумно оправдание (*Салгуйро Да Силва Мута с р е щ у Португалия*⁸ п. 33290/96, § 26, CEDH 1999-IX). В настоящия случай Съдът установява, че същността на оплакването на жалбоподателката по чл. 14 е в невъзможността да установи своя произход, а не в желанието ѝ да установи родствена връзка, която да ѝ позволи да претендира за наследство. Съдът преценява, че оплакването по чл. 14 съвпада практически, макар и представено от различна гледна точка, с вече разгледаното оплакване по чл. 8 от Конвенцията. Жалбоподателката не е дискриминирана по отношение на родствениите си връзки – от една страна, тя има родствена връзка със своите осиновители, със съответните имуществени и наследствени последици, а от друга страна тя не би могла да претендира, че положението между нея и биологичната ѝ майка е сравнимо с това на децата, имащи установена родствена връзка с биологичните си майки.

По изложените съображения Съдът приема, че не е налице нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 8 от Конвенцията⁹.

Резюме и превод от френски език: Ивайло Костов

⁸ *Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal*. . Виж резюме на решението в бр.1/2001 г. на сп. "Правата на човека".

⁹ Решението е взето с мнозинство 10 срещу 7 гласа.

Дело Ташин Аджар срещу Турция

(Tahsin Acar v. Turkey)

Жалба № 26307/95

Решение от 6 май 2003 г. на Голямото отделение на Съда
(по предварителен въпрос)

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 37, т. 1, б. „с“:
заличаване на жалба от списъка на делата, когато по-нататъшното ѝ разглеждане е неоправдано

Трябва да се разграничават декларациите, направени в рамките на строго конфиденциалното производство за приятелско уреждане на спора, от една страна, и от друга страна едностранни декларации, направени от ответното правителство в публичното и състезателно производство пред Съда.

При определени обстоятелства заличаването на жалба от списъка по силата на чл. 37, т. 1, б. „с“ от Конвенцията въз основа на едностранна декларация на правителството-ответник може да е уместно, дори и жалбоподателят да желае разглеждането ѝ да продължи. Това обаче ще зависи от конкретните обстоятелства - доколко едностранната декларация дава достатъчно основание да се приеме, че спазването на гарантираните от Конвенцията човешки права не изисква от Съда да продължи разглеждането на делото (чл. 37, т. 1 *in fine*). Релевантни в това отношение фактори могат да бъдат естеството на направените оплаквания; обстоятелството дали повдигнатите въпроси са сравними с такива, по които Съдът вече се е произнесъл по предишни дела; естеството и обхвата на мерките, взети от ответното правителство в контекста на изпълнението на решенията по такива предишни дела, и отражението на тези мерки върху разглеждания случай; конкретното положение с фактите и доказателствата по делото; обстоятелството дали в едностранната си декларация правителството е направило признания във връзка с твърдяното нарушаване на Конвенцията и, ако е така, техният обхват и начинът, по който то смята да компенсира жалбоподателя, а в зависимост от особеностите на всеки случай - и други съображения.

Фактите по делото (както са изложени от страните)

Жалбоподателят твърди, че на 20 август 1994 г. брат му Мехмет Аджар работел в полето, когато до него спряла кола с двама въоръжени мъже. Те се представили като полицаи и го помолили да ги придружи, за да намерят една нива. Когато отказал да се качи в колата, го заплашили с оръжие, взели личната му карта, завързали ръцете и очите му, нанесли му удари, качили го насила в

колата и отпътували. Свидетел на сцената станали синът му и друг фермер, а дъщеря му и негов съседнин го видели по-късно в колата. От този момент близките на Мехмет Аджар нямали вести от него.

По повод изчезването му те подали множество искания и жалби до властите и настоявали за ефективно разследване. Твърдят, че е бил задържан от властите и че по-късно, през февруари 2000 г., са го видели и са чули името му по телевизията в репортаж за задържането на четири лица при антитерористична операция, което прокурорът потвърдил в отговор на запитването им, но впоследствие им казали, че става дума за друго лице.

От своя страна, правителството твърди, че на 29 август 1994 г. майката на жалбоподателя е подала пред местния прокурор искане за издирване на сина ѝ, който бил отвлечен от двама мъже. Било предприето разследване. Впоследствие близките на изчезналия подали и други жалби. Имало заподозрени, но не били събрани достатъчно доказателства за образуване на наказателно производство срещу тях. Мехмет Аджар бил включен в списъка на издирваните от жандармерията лица на цялата територия на Турция и търсенето продължавало.

Комисията е обявила жалбата за допустима на 30 юни 1997 г. и я е предала на Съда съгласно чл. 5, т. 3, изр. 2 от Протокол № 11 към Конвенцията. Отделението е решило, че не се налага открито заседание по съществото на жалбата и е поканило страните да представят писмени становища, което те са сторили. Опитали са се, но не са успели, да постигнат приятелско уреждане на спора.

С писмо от 27 август 2001 г. правителството е представило своя едностранна декларация, съставена с цел уреждане на спора, и е поискало от Съда да заличи делото от списъка на основание чл. 37 от Конвенцията, като приеме, че по-нататъшното му разглеждане е неоправдано. Жалбоподателят е представил писмено становище по това искане.

С решение от 9 април 2002 г. отделението е уважило искането на правителството на основание чл. 37, т. 1, б. "с" от Конвенцията.

По молба на жалбоподателя от 8 юли 2002 г. делото е отнесено пред Голямото отделение (чл. 43 от Конвенцията).

Едностранната декларация на правителството

60. В декларацията правителството предлага да заплати *ex gratia* на жалбоподателя сумата 70 000 паунда за имуществени и неимуществени вреди и разноски. Изразява съжаление за събитията, довели до подаване на жалбата, и по-специално за изчезването на Мехмет Аджар и причинената на семейството му мъка. Признава, че нерегистрираните задържания и недостатъчното разследване на твърдения за изчезване на хора съставляват нарушения на чл.чл. 2, 5 и 13 от Конвенцията. Ангажира се да издаде подходящи инструкции и да вземе всички необходими мерки, за да се осигури пълно и точно регистриране на задържанията от властите и ефективно разследване на твърдения за изчезване в съответствие с поетите задължения по Конвенцията.

Правителството изразява и увереността си, че упражняваният от Комитета

на министрите надзор върху изпълнението на решенията на Съда по дела срещу Турция съставлява подходящ механизъм за подобряване на положението в този контекст както в настоящия, така и в други подобни случаи, за което ще продължи да сътрудничи.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Прилагането на чл. 37 от Конвенцията от отделението

61. С решението си от 9 април 2002 г. отделението е заличило делото от списъка в съответствие с чл. 37, т. 1, б. "с" от Конвенцията, на основание подадената едностранна декларация на турското правителство. Приело е, че предвид признанията и ангажиментите в декларацията, както и с оглед на предложеното обезщетение, по-нататъшното разглеждане на жалбата е неоправдано. Намерило е, че спазването на правата на човека, както са гарантирани от Конвенцията и протоколите към нея, не изисква разглеждането ѝ да продължи (чл. 37, т. 1 *in fine*). Отбелязало е, че Съдът вече по редица дела се е произнесъл относно естеството и обхвата на задълженията, които държавата-ответник има по Конвенцията в случаи на твърдяно изчезване на хора.

II. Предварителен въпрос: обхват на предмета на делото

62. В искането си по чл. 43 от Конвенцията за отнасяне на делото пред Голямото отделение жалбоподателят изтъква наличието на важни основания да се приеме, че "спазването на правата на човека" изисква Съдът да продължи разглеждането на жалбата по съществото ѝ.

63. Съдът отново подчертава, че има пълна юрисдикция по отнесените пред него дела, ограничена само от решението по допустимостта на жалбата, в случая постановено от Комисията на 30 юни 1997 г. (виж *Партия на благоденствието и други срещу Турция*¹ [GC], №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, § 56, ECHR 2003-II).

64. Въпреки това, при конкретните обстоятелства на случая Съдът смята за уместно да се ограничи, на този етап на производството и без да навлиза в съществото на жалбата, до въпроса дали представената от правителството едностранна декларация дава достатъчно основание да се приеме, че по-нататъшното разглеждане на жалбата би било неоправдано по смисъла на чл. 37, т. 1, б. "с" от Конвенцията.

III. Прилагане на чл. 37 от Конвенцията

A. Становищата на страните

¹ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, решение на Голямото отделение. Виж резюме на решението в същия брой на сп. "Правата на човека".

65. Жалбоподателят иска от Съда да отхвърли молбата на правителството за заличаване на делото от списъка. Текстът на декларацията бил незадоволителен, тъй като в него не се признавало каквото и да било нарушение на Конвенцията в настоящия случай; не се признавало, че брат му е бил отвлечен и задържан от служители на държавата и че трябва да се счита за мъртъв, в нарушение на чл. 2 от Конвенцията; не се поемал ангажимент за провеждане на разследване относно обстоятелствата на изчезването му, както се изисквало, а само общ ангажимент във връзка с разследванията при изчезване на хора; заплащането на обезщетение било определено като *ex gratia*; не се съдържало признание, че поведението на правителството в случая противоречи на чл. 34 и чл. 38 от Конвенцията; не се признавало и че незаконното отвлечане и “изчезване” на брат му нарушава забраната за изтезания, нечовешко или унижително отнасяне, установена в чл. 3 от Конвенцията.

66. Жалбоподателят подчертава, че за разлика от положението по делото Акман срещу Турция² (no. 37453/97, ECHR 2001-VI), по което е ставало дума за еднократен акт, в случая се касае за продължаващи нарушения на чл.чл. 2, 3 и 5 от Конвенцията. Турските власти въобще не установили обстоятелствата около изчезването на брат му, чието тяло не било намерено, въпреки че по няколко повода длъжностни лица потвърдили, че той е задържан от властите, и тъкмо така бил видян жив през февруари 2000 г.

67. Жалбоподателят признава, че е възможно да съществуват обстоятелства, при които по силата на чл. 37, т. 1, б. “с” дадена жалба следва да бъде заличена от списъка въз основа на едностранна декларация, направена извън рамките на приятелско уреждане на спора и без държавата да признава отговорността си. Това обаче било приемливо само ако държавата се задължи да предостави ефективно вътрешноправно средство за защита, което в случая означавало да проведе ефективно разследване. С оглед на фундаменталното значение на правата, за които ставало дума, както и на ограниченото и двусмислено естество на декларацията на правителството, той е на мнение, че “спазването на правата на човека” по смисъла на чл. 37 от Конвенцията изисква Съдът да продължи разглеждането на съществуването на жалбата.

68. Правителството твърди, че когато между страните не може да се постигне приятелско уреждане на спора и положението с доказателствата по делото не позволява на Съда да го реши по един или друг начин, той следва да може да заличи жалбата на основание чл. 37, т. 1, б. “с”, ако ответното правителство предприеме мерки за обезщетяване на жалбоподателя и за предотвратяване повтаряне на събитията, срещу които е насочено оплакването, и ако Съдът приеме тези мерки за разумни и обективно задоволителни от гледна точка на спазването на правата на човека.

69-70. Правителството се съгласява и да допълни текста на декларацията, така че нейната т. 4 да гласи: “Приема се, че нерегистрираните задържания и недостатъчното разследване на твърдения за изчезване на хора, *като в настоящия случай*, съставляват нарушения на чл.чл. 2, 5 и 13 от Конвенцията.” (курсивът е добавен). Въз основа на декларацията и във връзка с провеждащото се разследване на изчезването на г-н Аджар, правителството е на становище, че

² Akman v. Turkey

условията за прилагане на чл. 37, т. 1, б. "с" са изцяло изпълнени.

71. То приема, че от властите разумно може да се очаква ефективно разследване по случая – каквото всъщност било висящо, макар за съжаление да нямало нови данни, и което щяло да продължи докато братът на жалбоподателя бъде намерен – но в същото време смята, че от него не може да се очаква, наред с поетите в декларацията задължения, да се съгласи, че са извършени всички твърдени от жалбоподателя нарушения. Следователно декларацията не можела да се тълкува като поемане на отговорност за твърдяното нарушаване на Конвенцията и в резултат на това естеството на посоченото в нея плащане било *ex gratia*.

72-73. Амнести Интернешънъл, встъпила по делото като трето лице, е на становище, че "спазването на правата на човека, гарантирани от Конвенцията", за което говори чл. 37, т. 1, изисква обстоятелствата около изчезването на дадено лице и твърденията за настъпила смърт или за изтезания да бъдат подложени на бързо, независимо и ефективно разследване от националните власти, което да позволи на заинтересуваните да узнаят какво се е случило и да даде възможност на властите да идентифицират и преследват отговорните лица. Заличаването на делото от списъка само въз основа на поет от правителството ангажимент да подобри процедурите в бъдеще, без в конкретния случай да признае отговорността си и да предостави ефективно средство за защита по смисъла на чл. 13 от Конвенцията, по мнение на организацията би накърнило съществено зачитането на правата на човека и, когато става дума за изчезване на хора, би могло да се счита за извиняване на едно продължаващо нарушение на човешките права на съответния жалбоподател.

Б. Преценката на Съда

"74. Съдът веднага отбелязва, че трябва да се разграничават декларациите, направени в рамките на строго конфиденциалното производство за приятелско уреждане на спора, от една страна, и от друга страна едностранни декларации като разглежданата, направени от ответното правителство в публичното и състезателно производство пред Съда. Съгласно чл. 38, т. 2 от Конвенцията и правило 62, т. 2 от Правилата на Съда, той ще процедира въз основа на едностранната декларация на правителството и становищата, изложени от страните извън преговорите за приятелско уреждане на спора, а няма да взема предвид изявленията им при тези преговори и причините, поради които не са постигнали споразумение.

75. Съдът счита, че при определени обстоятелства заличаването на жалба от списъка по силата на чл. 37, т. 1, б. "с" от Конвенцията въз основа на едностранна декларация на правителството-ответник може да е уместно, дори и жалбоподателят да желае разглеждането ѝ да продължи. Това обаче ще зависи от конкретните обстоятелства – доколко едностранната декларация дава достатъчно основание да се приеме, че спазването на гарантираните от Конвенцията човешки права не изисква от Съда да продължи разглеждането на делото (чл. 37, т. 1 *in fine*).

76. Релевантните в това отношение фактори включват естеството на направените оплаквания, обстоятелството дали повдигнатите въпроси са

сравними с такива, по които Съдът вече се е произнесъл по предишни дела, естеството и обхвата на мерките, взети от ответното правителство при изпълнението на постановените от Съда решения по такива предишни дела, и отражението на тези мерки върху разглеждания случай. От значение може да бъде и дали страните спорят по фактите и, ако е така, в каква степен, и каква *prima facie* доказателствена стойност трябва да се признае на фактическите им твърдения. В тази връзка ще има значение дали самият Съд вече е събрал доказателства по делото, за да установи спорните факти. Други релевантни фактори могат да бъдат обстоятелството дали в едностранната си декларация правителството е направило признания във връзка с твърдените нарушения на Конвенцията и, ако е така, техният обхват и начинът, по който то смята да компенсира жалбоподателя. По отношение на последното, в случаи, в които е възможно последиците от твърдяното нарушение да бъдат отстранени (както е например в някои случаи, свързани с правото на собственост) и ответното правителство заяви готовността си да го стори, има по-голяма вероятност проектираната обезвреда да бъде приета за подходяща за целите на заличаването на делото, като Съдът, както винаги, си запазва правото да включи отново жалбата в списъка съгласно чл. 37, т. 2 от Конвенцията и правило 44, т. 5 от Правилата на Съда.

77. Горното изброяване не цели изчерпателност. В зависимост от особеностите на всеки случай е възможно и други съображения да изиграят роля при преценката на дадена едностранна декларация от гледна точка на чл. 37, т. 1, б. "с" от Конвенцията."

78-82. В конкретния случай Съдът отбелязва, първо, че страните спорят по фактите. Второ, правителството декларира, че нерегистрираните задържания и недостатъчното разследване на твърдения за изчезване на хора "като в настоящия случай" (виж § 69), съставляват нарушения на чл.чл. 2, 5 и 13 от Конвенцията, но в същото време твърдо заявява, че това не означава поемане на отговорност за каквото и да било нарушение на Конвенцията, твърдяно от жалбоподателя, който е направил оплаквания по чл.чл. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 14, 18, 34 и 38. Трето, Съдът смята, че случаят по споменатото дело Акман и едностранната декларация по настоящото дело се различават в редица аспекти – по делото Акман страните не са спорели, че синът на жалбоподателя е убит от турските сили за сигурност; в едностранната си декларация правителството е признало нарушение на чл. 2 от Конвенцията; ангажирало се е да даде подходящи инструкции и да вземе необходимите мерки, така че правото на живот по чл. 2, включително задължението за ефективно разследване, да бъде спазвано в бъдеще, като е посочило и наскоро приети мерки; ангажирало се е и да си сътрудничи с Комитета на министрите при упражнявания от него надзор за изпълнение на решенията на Съда по това и други сходни дела; задължило се е да осигури обезвреда на жалбоподателя, като му заплати 85 000 паунда. Накрая, Съдът се е уверил, че спазването на гарантираните от Конвенцията права не налага продължаване на разглеждането на жалбата. По мнение на Съда, безспорното убийство в нарушение на чл. 2 по това дело не може да се сравни с неразрешения случай на изчезване на лице след отвличането му, както се твърди, от служители на държавата или с тяхно съучастие. По делото Акман едно по-нататъшно разследване не е било така належащо, след като държавата е поела

отговорността за нарушението на чл. 2.

83. В настоящия случай обаче едностранната декларация на правителството не отчита адекватно оплакванията на жалбоподателя по Конвенцията. Не се споменават мерки във връзка с конкретните му твърдения, а правителството просто поема общо задължение да продължи усилията си за предотвратяване изчезването на хора, без оглед на това какви подходящи и осъществими мерки може да се изискват в конкретния случай.

“84. Съдът е съгласен, че пълно поемане на отговорност за твърденията от даден жалбоподател нарушения на Конвенцията не може да се счита за условие *sine qua non* за заличаване на делото от списъка въз основа на едностранна декларация на правителството-ответник. Въпреки това, в случаи, които касаят изчезнали или убити от неизвестни извършители лица, и в които по делото съществуват *prima facie* доказателства в подкрепа на твърдението, че разследването на национално ниво не отговаря на изискванията на Конвенцията, едностранната декларация трябва да съдържа най-малкото признание в този смисъл, съчетано с ангажимент на ответното правителство да проведе, под контрола на Комитета на министрите в контекста на задълженията му по чл. 46, т. 2 от Конвенцията, разследване в пълно съответствие с нейните изисквания, както Съдът ги е определил по предишни подобни дела.”

85. Тъй като едностранната декларация на правителството в настоящия случай не съдържа нито подобно признание, нито подобен ангажимент, спазването на правата на човека изисква разглеждането на делото да продължи, съгласно последното изречение на чл. 37, т. 1 от Конвенцията. В съответствие с това, жалбата не може да бъде заличена от списъка по силата на б. “с” на чл. 37, т. 1, защото декларацията не дава достатъчно основание да се приеме, че понататъшното ѝ разглеждане е неоправдано.

86. В заключение, Съдът отхвърля искането на правителството за заличаване на делото от списъка и ще продължи разглеждането на жалбата по същество.³

Резюме и превод от английски език: Анна Гаврилова-Анчева

³ Решението е взето с мнозинство от 16 гласа срещу един.

Дело Клайн и други срещу Холандия

(Kleyn and Others v. The Netherlands)

Жалби №№ 39343/98, 39651/98, 43147/98 и 46664/99

Решение от 6 май 2003 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 6, т. 1: независим и непристрастен съд

Жалбоподателят не може да бъде упрекат в пропуск да изчерпи вътрешноправните средства за защита, ако е в състояние да установи, като представи относима практика на националните съдилища или други подходящи доказателства, че наличното средство, което не е използвал, е било обречено на неуспех.

Въпреки значимостта на концепцията за разделението на властта между политическите органи на управление и съдебната власт, Конвенцията не изисква държавите да се съобразяват с определени конституционни теории по отношение на допустимите предели на взаимодействие между властите. Въпросът винаги е дали в дадения случай са изпълнени изискванията на Конвенцията и Съдът преценява дали в конкретните обстоятелства правораздавателният орган е притежавал изискваните се независимост и непристрастност. Упражняването на консултативни и правораздавателни функции от един и същи орган може при определени обстоятелства да повдигне проблем по чл. 6, т. 1 от Конвенцията по отношение на неговата обективна непристрастност.

Фактите по делото

По настоящето дело Съдът е съединил за съвместно разглеждане няколко жалби на физически и юридически лица, чиито интереси били засегнати от проекта за изграждане на високоскоростната железопътна магистрала *Betuwerooute* от Ротердам до границата с Германия. Жалбоподателите твърдят, че Отделът за административно правораздаване към Държавния съвет на Холандия, разгледал оплакванията им срещу този проект, от обективна гледна точка не е независим и непристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, тъй като Държавният съвет съчетава консултативни (по проекти за закони) и правораздавателни функции.

Проектирането на железопътната линия започнало през 1992 г. и включвало две фази – изготвяне на идеен проект и определяне на трасето на ж.п.линията. Идеиният проект в своя окончателен вариант, изработен след процедура за приемане на възражения и съгласуване, бил публикуван в официалния бюлетин на правителството на 27 май 1994 г. и срещу него били подадени общо 173 жалби по реда, предвиден в Закона за градското и провинциално планиране.

Междувременно бил изготвен Законопроект за проектиране на транспорт-

ната инфраструктура, който трябвало да осигури законодателната рамка за проектиране и изграждане на нови транспортни съоръжения с национално значение и същественото изменение на наличните такива. Целяло се улесняване на взаимодействието между провинциалните, окръжните и местните власти, чиито територии се засягат от проектите и, като допълнителен ефект, концентриране на правните средства за защита по такъв начин, че различните производства по обжалване на решенията на правителството и местните власти пред съдилищата и Държавния съвет да се заменят с едно производство пред Отдела за административно правораздаване към Държавния съвет на Холандия.

Законопроектът бил консултиран от Държавния съвет, който след запитване от страна на правителството и съобразно с делегираните му от закона правомощия приел консултативно становище. В него Държавният съвет изразил принципни съмнения по отношение на предвидените изменения в процедурата за одобрение на инфраструктурните проекти, но отбелязал, че те не се отнасят в същата степен за проекти от изключително (над)национално значение. Препоръчвал в съответните текстове изрично да се посочи железопътната линия Betuweroute, като бъдат обозначени началната и крайната ѝ точки. На 1 януари 1994 г. Законът за проектиране на транспортната инфраструктура влязъл в сила. Той не посочвал изрично ж.п. линията Betuweroute, но предвиждал специална процедура за одобрение на проектите от национално значение.

Съобразно с тази процедура, решението за определяне на трасето на ж.п. линията било подложено на обществено обсъждане и срещу него били подадени 147 жалби. Компетентен да се произнесе по тях бил Отделът за административно правораздаване на Държавния съвет.

В течение на производството по обжалване на решението двама от жалбоподателите – г-н и г-жа Реймейкърс оспорили безпристрастността на този орган на основание, че Държавният съвет е издал консултативно становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура. Те поискали отвод на целия отдел, а алтернативно на всички негови редовни съветници (без извънредните, които изпълнявали само правораздавателни функции) или на съветниците, разглеждащи конкретното дело. Искането било разгледано от специален тричленен състав на Отдела за административно правораздаване, в който не участвали заседаващите по делото съветници. Жалбоподателите се позовавали на решението на Европейския съд по правата на човека по делото *Прокола с/у Люксембург*¹ (от 28.09.1995 г., А.326). Специалният състав приел, че искането за отвод е допустимо само по отношение на съветниците, включени в състава по конкретното дело. При това съдия можел да бъде отстранен от дадено дело само при наличие на съмнения в неговата безпристрастност, а не и поради твърдяна липса на независимост на органа, към който принадлежи. Що се отнася до позоваването на решението *Прокола*, в случая подадената жалба не поставяла въпроси, по които Държавният съвет да е изразил в консултативното си становище по законопроекта позиция, противоречива на застъпената в жалбата, и респективно нямало основания членовете на състава, който я разглежда, да се считат за предубедени.

Отделът за административно правораздаване уважил част от възраженията,

¹ Procola v. Luxembourg

съдържащи се в подадените жалби, и внесъл несъществени изменения в атакуваното решение.

След решението по делото *Прокола*, в практиката на Отдела за административно правораздаване на Държавния съвет по искания за отвод, основани на съчетаването на консултативни и правораздавателни функции в светлината на чл. 6 от Конвенцията, решаващо значение се отдавало на въпроса дали съветникът, чийто отвод се иска, е взел участие в консултирането по спорните законови разпоредби и дали съществото на разглежданата жалба касае проблем, с който даденото от Държавния съвет становище се занимава изрично.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Допустимост на жалбата

154. Правителството изтъква, че никой от жалбоподателите, с изключение на г-н и г-жа Реймейкърс, не е поискал отвод на Отдела за административно правораздаване, нито е сезирал гражданските съдилища с оплакване, че производството пред него не предлага достатъчни гаранции за справедливо правораздаване. И двете средства били достъпни и годни да поправят твърдяното нарушение на Конвенцията.

155. Жалбоподателите признават, че не са направили официални искания за отвод, тъй като се опасявали от евентуални неблагоприятни последици, но някои от тях изразили съмненията си относно безпристрастността на органа. Подчертават, че що се отнася до съществото на направените оплаквания срещу атакувания административен акт, техните жалби и жалбата на г-н и г-жа Реймейкърс практически не са се различавали. Във връзка с изтъкнатата от правителството възможност за защита пред гражданските съдилища обръщат внимание върху практиката им от този период, която била в смисъл, че Отделът за административно правораздаване отговаря на изискването за безпристрастност по чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

“156. Съдът припомня релевантните принципи по отношение на изчерпването на вътрешноправните средства за защита, установени *inter alia* в решението му по делото *Селмуни с/у Франция*² ([GC], 28.07.1999 г., ECHR 1999-V, §§ 74-77). Целта на чл. 35, т. 1 от Конвенцията е да се предостави на договарящите държави възможност да предотвратят или поправят нарушенията, които се твърди, че са извършили, преди тези нарушения да бъдат отнесени пред Съда. Задължението за изчерпване на вътрешните средства за защита се отнася обаче само до тези средства, които са ефективни и достъпни, в смисъл че съществуването им е достатъчно сигурно и са годни директно да поправят твърдяното нарушение на Конвенцията. Жалбоподателят не може да бъде упрекнат в пропуск да изчерпи вътрешноправните средства за защита, ако може да установи, като представи относима практика на националните съдилища или други подходящи доказателства, че наличното средство, което не е използвал, е било обречено на неуспех.”

² *Selmouni v. France*, решение на Голямото отделение. Виж резюме на решението в бр. 3/2002 г. на сп. “Правата на човека”.

157. Съдът се съгласява с правителството, че за целите на чл. 35, т. 1 отводът може да се счита за ефективно средство съгласно холандското право.

158. В настоящия случай обаче, искането за отвод, направено от г-н и г-жа Реймейкърс на същите основания, както и изтъкнатите от жалбоподателите пред Съда, е било оставено без уважение и Съдът не смята, че изходът би бил различен, ако и останалите жалбоподатели, които са били страни в същото производство, бяха направили подобно искане. При това положение Съдът приема, че в конкретния случай останалите жалбоподатели не са били длъжни да се възползват от това средство, тъй като то е било обречено на неуспех.

159. Що се отнася до възможността за защита по граждански ред Съдът признава, че в практиката си я е разглеждал като ефективно средство за защита при твърдение, че производството за обжалване по административен ред не предоставя достатъчно гаранции за справедлива процедура (виж решението от 27.11.1991 г. по делото *Оерлеманс с/у Холандия*³, А.219, стр. 21-22, §§ 50-57). По това предишно дело обаче производството за административно обжалване се е развило пред Короната, която не може да се счита за съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, както Съдът е приел по делото *Бентъм с/у Холандия*⁴ (решение от 23.10.1985 г., А.97).

160. Правителството не сочи никаква съдебна практика, в която холандските граждански съдилища да са се съгласили да разгледат административна жалба на основание, че предвид решението на Съда по делото *Прокола с/у Люксембург* (28.09.1995 г., А.326) Отделът за административно правораздаване не предоставя достатъчни гаранции за независимост и безпристрастност. Всъщност Върховният съд, видно от цитираната от жалбоподателите съдебна практика, е отхвърлил този аргумент. Следователно жалбоподателите са установили в достатъчна степен, че в настоящия случай и това средство не може да се приеме за предлагащо разумни изгледи за успех.

161. При тези обстоятелства жалбите не следва да бъдат обявени за недопустими поради неизчерпване на вътрешните средства за защита.

162. Оплакването на жалбоподателите, че от обективна гледна точка Отделът за административно правораздаване не може да се счита за независим и безпристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, поставя сериозни правни въпроси, чието разрешаване ще зависи от разглеждане на жалбите по същество. Съдът не намира други основания за обявяването му за недопустимо и обявява жалбите за допустими.⁵

II. Твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

163. Жалбоподателите твърдят, че Отделът за административно правораздаване към Държавния съвет не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност по чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

А. Приложимост на чл. 6, т. 1

³ *Oerlemans v. the Netherlands*

⁴ *Bentham v. the Netherlands*. Виж резюме на решението в бр. 1-2/98 г. на Бюлетина.

⁵ Решението е единодушно.

164. Приложимостта на чл. 6, т. 1 от Конвенцията не е предмет на спор между страните и Съдът не вижда причина да приеме нещо различно.

Б. Съобразност с чл. 6, т. 1

165-176. Жалбоподателите поддържат, че в светлината на заключенията на Европейския съд по делата *Прокола с/у Люксембург*, цитирано по-горе, и *Макгонъл с/у Обединеното кралство*⁶ (ж. № 28488/95, ECHR 2000-II) Отделът за административно правораздаване не може да се счита за независим и безпристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, доколкото Държавният съвет е носител едновременно на консултативни и на правораздавателни правомощия. По всяко дело трябвало да се изследва по кои точно законови разпоредби е дадено становище, кои съветници са участвали в пленарния състав на Държавния съвет в съответния момент и какво точно становище е било дадено. За заинтересуваното лице често било трудно да узнае своевременно всички тези обстоятелства. Предвид условията и реда за назначаване на съветниците и ролята на Държавния съвет в холандската правна система, той следвало да се разглежда като част от законодателната и от изпълнителната власт. При изпълнението на консултативните си функции той разглеждал не само правни въпроси, но и съображения за целесъобразност. Консултативното становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура касало нормативната уредба на производството за вземане на решения във връзка с проектирането на ж.п. линията Betuweroute, като Държавният съвет препоръчал приемането на специална процедура, позволяваща бързо осъществяване на проекти с национално значение, и изричното упоменаване в закона на трасето на линията. Членовете на състава по делото на жалбоподателите били обикновени съветници, което пораждало обективно оправдани опасения, че се чувстват обвързани от становището, дадено от Държавния съвет по законопроекта, в чието приемане, при това, председателят на състава участвал. Мерките, взети от Държавния съвет за съобразяване с решението *Прокола*, не били формулирани с достатъчна точност и не били достъпни, тъй като били формулирани в министерски меморандум до долната камара на парламента, след като решенията по жалбите срещу идейния проект вече били взети, и по-късно в публикувания през 2001 г. годишен доклад на Държавния съвет за 2000 г., вместо в достъпен за всички нормативен акт. При това те се прилагали само при изразено от жалбоподател съмнение, а не служебно.

177-183. Правителството подчертава, че Държавният съвет е разполагал с консултативни правомощия във връзка с изготвянето на законопроекта, но не и на идейния проект на и решението за определяне на трасето на ж.п. линията, срещу които Отделът за административно правораздаване разглеждал жалби. При това в производството той проверявал само тяхната законосъобразност, а не и целесъобразност. Жалбоподателите погрешно тълкували връзката между Закона за проектиране на транспортната инфраструктура, съответно становището на Държавния съвет по него, и производството по разглеждане на техните жалби, което не включвало проблеми, преди това обсъждани от Държавния съвет.

⁶ McGonnell v. the United Kingdom

184-189. Становища по настоящото дело са представили правителствата на Италия и на Франция.

Според италианското правителство следва да се прави разграничение между абстрактното преценяване на една правна разпоредба, каквото е консултативното становище и каквото нямало пречка да се прави повече от веднъж, и преценката за прилагането ѝ в конкретен случай. Изискването за безпристрастност не позволявало един и същи съдия да преценява два пъти конкретни факти, но нямало пречка да преценява абстрактна разпоредба в различни индивидуални случаи.

Френското правителство отбелязва, че Държавният съвет на Франция упражнява едновременно консултативни и правораздавателни функции, които не могат да бъдат отделени една от друга и затова съдия, участвал по някакъв начин в изработването на едно административно решение, което впоследствие е атакувано пред него, следва да се оттегли от случая. Обстоятелството, че един и същи правен въпрос е бил поставен пред Държавния съвет първо в консултативното, а след това и в правораздавателното му качество, само по себе си не представлявало обективно основание за съмнение у жалбоподателя относно безпристрастността на Съдебния отдел, предвид независимостта на Съвета в двете му качества. Безпристрастността на орган, съчетаващ консултативни и правораздавателни функции, не поставяла проблем, когато е дадено становище само по правен въпрос. Ако е дадено становище по фактически въпрос, преценката дали жалбоподателят може да има обективно оправдани опасения за предубеденост зависела от конкретните обстоятелства на всеки случай.

“190. Съдът припомня установената си практика, че при преценката дали един правораздавателен орган е “независим” по смисъла на чл. 6, т. 1 трябва да се вземат предвид, *inter alia*, редът за назначаване на неговите членове и продължителността на мандата им, съществуването на гаранции срещу външен натиск и въпросът дали той оставя впечатление за независимост.

191. Що се отнася до изискването за “безпристрастност” по смисъла на чл. 6, т. 1, то има два аспекта. Първо, съдът трябва да е субективно свободен от лична предубеденост и пристрастност. Второ, той трябва да е безпристрастен и от обективна гледна точка, което означава, че трябва да предлага достатъчни гаранции за да бъде изключено всяко основателно съмнение в това отношение. С оглед на обективния критерий трябва да се установи дали, като се изключи личното поведение на съдиите, съществуват установими факти, които могат да породят съмнения в тяхната безпристрастност. В това отношение дори външното впечатление може да бъде от определено значение. Става дума за доверието, което съдилищата трябва да вдъхват в обществото и най-вече в страните в производството (виж решението от 26.02.2002 г. по делото *Морис с/у Обединеното кралство*⁷, ECHR 2002-I, § 58).

192. Понятията за независимост и обективна безпристрастност са тясно свързани и поради това Съдът ще ги разгледа едновременно, така както се

⁷ *Morris v. the United Kingdom*

отнасят към настоящия случай (виж решението от 25.02.1997 г. по делото *Финдли с/у Обединеното кралство*⁸, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I, стр. 281, § 73).

193. Въпреки нарастващото значение на концепцията за разделението на властите между политическите органи на управление и органите на съдебната власт в практиката на Съда (виж решението от 28.05.2002 г. по делото *Стафорд с/у Обединеното кралство*⁹ [GC], ECHR 2002-IV, § 78), нито чл. 6, нито друга разпоредба на Конвенцията изисква от държавите да се съобразяват с каквито и да е конституционни теории по отношение на допустимите предели на взаимодействие между властите. Въпросът винаги е дали в конкретния случай са изпълнени изискванията на Конвенцията. Ето защо настоящият случай не налага прилагането на определена конституционноправна теория по отношение на статута на Държавния съвет на Холандия. Съдът е изправен основно пред въпроса дали, в конкретните обстоятелства на случая, Отделът за административно правораздаване е оставял изискваното "впечатление" за независимост или изискваната "обективна" безпристрастност (виж цитираното решение по делото *Макгонъл с/у Обединеното кралство*, § 51).

194. За преценката дали в даден случай е налице основателна причина за опасение, че тези изисквания не са спазени, становището на страната е важно, но не е решаващо. Решаващото е дали това опасение може да се приеме за обективно оправдано (виж, *mutatis mutandis*, решението от 24.05.1989 г. по делото *Хаушилд с/у Дания*¹⁰, A.154, стр. 21, § 48)."

195. Предвид реда и условията за назначаване на членовете на Държавния съвет и продължителността на техните мандати и при отсъствието на индикации за липса на достатъчни и подходящи гаранции срещу възможен външен натиск, Съдът не открива в твърденията на жалбоподателите нищо, което да обоснове тяхната загриженост по отношение на независимостта на Държавния съвет и неговите членове, още повече че този конкретен въпрос не е бил повдигнат при направения от г-н и г-жа Реймейкърс отвод.

Няма и индикации някои от членовете на състава на Отдела за административно правораздаване да са били субективно предубедени или пристрастни при разглеждането на възраженията на жалбоподателите срещу решението за определяне на трасето на ж.п. линията. По-специално, жалбоподателите не твърдят участието на председателя на състава в приемането на консултативното становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура действително да е довело до пристрастност от негова страна.

"196. Въпреки това, както е посочено и в цитираното по-горе решение *Прокола с/у Люксембург*, последователното упражняване на консултативни и правораздавателни функции от един и същ орган може при определени обстоятелства да повдигне проблем по чл. 6, т. 1 от Конвенцията по отношение на обективната безпристрастност на органа. В този контекст Съдът подчертава отново, че за правораздавателните органи е решаващо да вдъхват доверие и сигурност."

⁸ Findlay v. the United Kingdom

⁹ Stafford v. the United Kingdom, решение на Голямото отделение

¹⁰ Hauschildt v. Denmark

197. Правителството обърна внимание на Съда за предприетите от Държавния съвет мерки с оглед на решението *Прокола с/у Люксембург*. Ако жалбата повдига въпрос, изрично засегнат в дадено консултативно становище, по искане на заинтересуваната страна съдията, който е участвал в изработването му, се отстранява от състава.

198. Съдът не е уверен, че тези мерки могат да гарантират изпълнение на изискването за "безпристрастен съд" по смисъла на чл. 6, т. 1 във всички конкретни производства. Неговата задача обаче не е да се произнесе по принцип за съвместимостта на холандското законодателство с Конвенцията, а да прецени в конкретните обстоятелства по случая дали фактът, че институционалното устройство на Държавния съвет е позволило някои от съветниците да упражняват едновременно консултативни и съдебни функции, е съобразен с изискването за "обективна" безпристрастност по смисъла на чл. 6, т. 1.

199. В настоящия случай пленарният състав на Държавния съвет е дал становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура, а подадените жалби са били срещу решението за определяне на трасето на ж.п. линията, което е взето по реда на приетия закон. Предходните жалби срещу идейния проект не са предмет на разглеждане, тъй като се основават на други нормативни актове.

200-201. Съдът е на мнение, че за разлика от случаите по споменатите дела *Прокола с/у Люксембург* и *Макгонъл с/у Обединеното кралство*, в настоящия случай няма идентичност между предмета на дадените консултативни становища относно законопроекта и на последвалите производства по жалбите срещу решението за определяне на трасето на ж.п. линията.

Въпреки че тя е била спомената от Държавния съвет в консултативното му становище, това не може разумно да се интерпретира като изразяване на мнение или предварително разрешаване на въпросите, по които впоследствие отговорните министри са се произнесли в спорното решение за определяне на трасето ѝ. В пасажите от становището, в които се споменава ж.п. линията, се е препоръчвало отстраняването на неясноти в определени разпоредби на законопроекта, предназначени да се прилагат спрямо два големи инфраструктурни проекта от този период, единият от които е бил именно нейното изграждане. Съдът не може да се съгласи с жалбоподателите, че като е предложил на правителството в законопроекта изрично да се посочат началната и крайната точка на тази ж.п. линия, Държавният съвет е определил или е изразил позиция, или по някакъв друг начин е предрешил точното ѝ трасе.

202. При това положение Съдът счита, че опасенията на жалбоподателите относно независимостта и безпристрастността на Отдела за административно правораздаване не могат да се считат за обективно оправдани. Следователно, не е извършено нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.¹¹

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

¹¹ Решението е взето с мнозинство от 12 гласа срещу 5.

Дело Перна срещу Италия

(Perna v. Italy)

Жалба № 48898/99

Решение от 6 май 2003 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 6, т. 1: справедлив процес при наличие на наказателно обвинение; **чл. 6, т. 3, б. „d“:** равнопоставеност на страните в наказателния процес при разпит на свидетели; **чл. 10:** свобода на словото

Допустимостта на доказателствата подлежи на уреждане от националното законодателство. Задачата на Съда не е да се произнесе дали съдилищата правилно са приели или са отказали да приемат определено доказателство, а да установи дали производството като цяло, включително и начинът на събиране на доказателствата, са били справедливи.

Пресата играе важна роля в демократичното общество. Въпреки че тя не трябва да преминава определени граници, по-конкретно с оглед на защитата на репутацията и правата на другите или за предотвратяване разкриването на конфиденциална информация, ролята ѝ в крайна сметка е да съобщава - по начин, съвместим с нейните задължения и отговорности - информация и идеи по всякакви въпроси от обществен интерес, включително и във връзка с правосъдието. Обществото също така има право да ги узнае. В противен случай пресата не би била в състояние да изпълнява първостепенната си роля на „обществен страж“.

Фактите по делото

Жалбоподателят е журналист. На 21.11.1993 г. той публикувал в италиански всекидневник статия за г-н Казели, по онова време главен прокурор на Палермо. В статията си жалбоподателят иронизирал биографията и личността на прокурора Казели и близостта му с комунистическата партия във връзка с образуването от последния наказателно производство срещу известния държавник Дж. Андреоти по обвинения за подпомагане на мафията.

През март 1994 г., по тѣжба на г-н Казели, жалбоподателят бил обвинен в клевета чрез пресата срещу длъжностно лице във връзка с изпълнение на задълженията му.

По време на процеса защитата поискала от съда да приеме като доказателства две статии относно професионалните отношения на г-н Казели с информатора Бускета, когото жалбоподателят споменавал в статията си, а също и да изслуша тѣжителя. Съдът отхвърлил исканията, като приел, че въпросните документи не са относими към предмета на производството за клевета и че няма причина да изслушва г-н Казели предвид тона на написаната от жалбоподателя

статия.

Управителят на вестника и жалбоподателят били осъдени да заплатят парични глоби, обезщетение за вреди и разноски и съдебните разходи. Съдът разпоредил и публикуване на присъдата във вестника. Приел, че по своето естество статията е явно клеветническа, тъй като текстът изключвал вероятността г-н Казели да се придържа към моралните си задължения на магистрат и отричал той да притежава качествата безпристрастност, независимост и обективност.

Г-н Перна обжалвал. Като се позовавал на свободата на пресата, той поддържал, че твърденията му за политическите убеждения на г-н Казели са истина и че той действително е използвал помощта на информатора Бускета в производството срещу Андреоти и му е плащал парични суми от името на държавата. Твърдял, че целта му е била не да напише биография на Казели, а да изрази критични оценки по метафоричен и убедителен начин. Тези критични оценки се основавали на политическата активност на г-н Казели, която била факт. Поискал разпит на журналистите г-н Вертоне и г-н Ферара и на близки до комунистическата партия политици, както и изслушване на тъжителя. Поискал също така да бъдат приети като доказателства две новопубликувани статии, цитиращи изявления на г-н Вертоне и г-н Ферара, че г-н Казели "само дете не е станал член на [комунистическата] партия" и че бил "силно политизиран". Съдът отхвърлил доказателствените искания като неотнормирани към делото.

През октомври 1997 г. Апелативният съд на Милано отхвърлил жалбата, като приел, че някои от твърденията на жалбоподателя, макар и погрешно характеризирани от последния като оценки или мнения, приписвали определено поведение на г-н Казели по един крайно клеветнически и неоправдан начин, без опит за предварителна проверка на фактите. Статията не съдържала изразени мнения, а непроверени фактически твърдения, изложени по обиден начин. Умисълът на жалбоподателя да подрони репутацията на г-н Казели ясно личал от съдържанието на цялата статия, в която прокурорът бил "постоянно и иронично охулван".

През октомври 1998 г. Касационният съд потвърдил решението на апелативния съд, като приел, че то е правилно както по същество, така и от процесуална гледна точка.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Относно обхвата на предмета на делото

21-22. В искането си за разглеждане на делото от Голямото отделение правителството твърди, че оспорваното решение на Съда от 25.07.2001 г. е влязло в сила в частта му относно оплакването по чл. 6, т. 1 и т. 3, б. "d", поради което последното не е предмет на настоящото производство. Жалбоподателят възразява и иска от Съда да приеме, че са налице нарушения на чл. 10 и на чл. 6.

23-24. Съдът не възприема тезата на правителството. Редакцията на чл. 43 от Конвенцията ясно показва, че макар и съществуването на "сериозен въпрос, свързан с тълкуването или прилагането на Конвенцията или на протоколите към

нея, или сериозен проблем с общозначим характер” (т. 2) да е предварително условие за приемането на молбата, последицата от него е, че цялото “дело” се отнася до Голямото отделение, което се произнася с ново решение (т. 3). Юрисдикцията на Голямото отделение е ограничена единствено от решението на отделението по допустимостта на жалбата.

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 и т. 3, б. „d“ от Конвенцията

25. Жалбоподателят твърди, че правото му на справедлив процес е било нарушено поради отказа на италианските съдилища да допуснат исканите от него доказателства, включително и изслушване на тъжителя в условията на състезателно производство.

26. Правителството подчертава, че въпросът за допустимостта на доказателствата е от компетентността на националните съдилища и че вината на жалбоподателя е била потвърдена от три съдебни инстанции, събрали доказателствата в условията на състезателно производство. Съдилищата преценили, че исканите от жалбоподателя доказателства са неотносими към наказателния процес, и отказът не противоречал на чл. 6. Като се позовава на установената практика на Съда, правителството отбелязва, че страните не разполагат с неограничено право да искат разпит на свидетели и че жалбоподателят не е доказал, че исканите от него разпити са били необходими за установяването на фактите.

27. Жалбоподателят възразява, че му е било отказано най-елементарно право – да поиска тъжителят да отговори под клетва дали фактите, критикувани в статията, отговарят на истината. Нещо повече – отказано му било да представи каквито и да било доказателства. Не било ясно как съдилищата са могли да приемат за неотносими свидетелските показания относно политическата активност на тъжителя в момент, когато той вече бил встъпил в магистратска длъжност, при положение, че именно това му поведение било в основата на изразените съмнения относно неговата независимост.

29. Съдът отбелязва на първо място, че допустимостта на доказателствата подлежи на уреждане от националното законодателство. Задачата на Съда не е да се произнесе дали съдилищата правилно са приели като доказателство определени свидетелски показания, а по-скоро да установи дали производството като цяло, включително и начинът на събиране на доказателствата, са били справедливи (виж, наред с много други, решението от 23.04.1997 г. по делото *Ван Мекелен и други срещу Холандия*¹, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-III, § 50). Следователно, не е достатъчно страната да се оплаква, че ѝ е бил отказан разпит на определени свидетели; тя трябва също така да обясни защо изслушването на съответните свидетели е било важно, а техните показания трябва да са

¹ Van Mechelen and Others v. the Netherlands

били необходими за установяване на истината (виж *Енсел и други срещу Холандия*², решение от 8.06.1976 г., A.22, § 91 и *Брикмон срещу Белгия*³, решение от 7.07.1989 г., A.158, § 89). Този принцип важи и когато подсъдимият иска изслушване на тъжителя по дело за клевета.

30-31. Съдът отбелязва, че жалбоподателят е поискал от първоинстанционния съд да приеме две вестникарски статии относно професионалните отношения на г-н Казели с информатора г-н Бускета и да постанови изслушване на г-н Казели. Пред втората инстанция е подновил искането си за разпит на тъжителя и е поискал разпит и на г-н Вертоне и г-н Ферара. Поискал е да бъдат приети като доказателства и две новопоявили се статии, цитиращи изявления на г-н Вертоне и г-н Ферара, че г-н Казели "само дете не е станал член на [комунистическата] партия" и че бил "силно политизиран". С тези доказателства жалбоподателят се е стремил да установи, че политическите убеждения на г-н Казели, приятелството му с политика Виоланте и професионалните му отношения с г-н Бускета са истина. Италианските съдилища обаче са приели, че тези обстоятелства нямат клеветнически характер. От друга страна, клеветническо било изявлението, че тъжителят бил "ръководил разследването срещу Андреоти съгласно грандиозен политически план, замислен от Виоланте", за завземане на властта с неелекторални средства, като по този начин бил извършил злоупотреба с власт с политически цели. Съдът се съгласява с италианските съдилища, че дори и приемането на двете статии по делото и изслушването на г-н Казели да биха могли да хвърлят светлина върху политическите му убеждения и отношенията му с трети лица, тези действия не биха доказали, че той не е спазил принципите на безпристрастие, независимост и обективност, присъщи на служебните му задължения. В този решаващ аспект жалбоподателят в нито един момент не се е опитал да докаже наличието на поведение, противоречащо на въпросните принципи. Напротив, според неговата теза това били критични оценки, чието доказване не се налагало.

32. Поради това Съдът счита, че оставянето на доказателствените искания на жалбоподателя без уважение не противоречи на чл. 6, тъй като той не е доказал, че статиите и разпитът биха могли да установят твърдяното поведение на г-н Казели. В заключение, не е налице нарушение на чл. 6, т. 1 и т. 3, б. "d" от Конвенцията.⁴

III. Относно твърдяното нарушение на чл. 10 от Конвенцията

33. Жалбоподателят твърди, че свободата му на изразяване е била нарушена както от решенията по същество на италианските съдилища, така и от техните процедурни определения, които му попречили да докаже, че въпросната статия е била упражнение на правото да се отразяват и коментират актуални събития в

² Engel and Others v. the Netherlands. Виж резюме на решението в брой 9-10/1997 г. на Бюлетина.

³ Bricmont v. Belgium

⁴ Решението е единодушно.

контекста на свободата на пресата.

34. Относно втория аспект на оплакването, а именно отказа на съдилищата да допуснат исканите от жалбоподателя доказателства, Съдът счита, че по същество то не повдига въпрос, различен от вече разгледания във връзка с чл. 6, т. 1 и т. 3, б. "d". Затова Съдът ще разгледа само първия аспект, а именно осъждането на жалбоподателя, от гледна точка на материалноправните гаранции по чл. 10.

35. Според правителството, целта на въпросните съдебни решения е била да защитят репутацията на трето лице, а именно прокурора г-н Казели, както и авторитета на съдебната власт, поради което те преследвали легитимни цели по смисъла на втората точка на чл. 10.

37. Според жалбоподателя, един политически активен магистрат неизбежно бива повлиян от убежденията си при изпълнението на своите задължения. Макар да е възможно несъгласие с това мнение, не е справедливо то да се квалифицира като много сериозно обвинение и да се подлага на наказателно преследване, без на обвиняемия да се позволява да представи каквито и да било доказателства.

38. Г-н Казели в качеството си на трето участващо в производството лице поддържа, че политическата активност, на която отделението на Съда се позовава в решението си, не е била установена в решенията на националните съдилища. Твърди, че никога не е крил убежденията си, които не трябвало да се бъркат с политическо застъпничество.

"39. Съдът припомня следните основни принципи в тази област:

а) Свободата на словото представлява една от най-важните основи на демократичното общество и едно от главните условия за неговия напредък и за самоизявата на всеки индивид. При условията на т. 2, тя се отнася не само до "информация" или "идеи", които се приемат благосклонно или като безобидни, или с безразличие, но също и до такива, които засягат, шокират или смущават. Това се изисква от плурализма, толерантността и широкоумието, без които не би имало "демократично общество". Съгласно чл. 10 тази свобода подлежи на ограничения, които обаче трябва да се тълкуват стриктно, а нуждата от всяко от тях трябва да се установи по убедителен начин (виж, наред с други, *Йерсилд срещу Дания*⁵, решение от 23.09.1994 г., A.298, стр. 23, § 31; *Яновски срещу Полша* [GC], по. 25716/94, § 30, ECHR 1999-I⁶; *Нилсен и Йонсен срещу Норвегия*⁷ [GC], по. 23118/93, § 43, ECHR 1999-VIII и *Фуентес Бобо срещу Испания*⁸, по. 39293/98, § 43, 29.02.2000 г., непубликувано).

Пресата играе важна роля в демократичното общество. Въпреки че тя не трябва да преминава определени граници, по-конкретно с оглед на защитата на репутацията и правата на другите или за предотвратяване разкриването на конфиденциална информация, ролята ѝ в крайна сметка е да съобщава – по начин,

⁵ Jersild v. Denmark. Виж резюме на решението в брой 1/2000 г. на Бюлетина.

⁶ Janowski v. Poland, решение на Голямото отделение

⁷ Nilsen and Johnsen v. Norway, решение на Голямото отделение. Виж резюме на решението в бр. 4/2003 г. на сп. "Права на човека".

⁸ Fuentes Bobo v. Spain

⁹ De Haes and Gijssels v. Belgium

съвместим с нейните задължения и отговорности – информация и идеи по всякакви въпроси от обществен интерес, включително и във връзка с правосъдието (виж *Де Хайс и Гайселс срещу Белгия*⁹, решение от 24.02.1997 г., *Reports* 1997-I, стр. 233-234, § 37). Нещо повече, не само пресата има задачата да съобщава такава информация и идеи, но обществото също така има право да ги узнае. В противен случай пресата не би била в състояние да изпълнява първостепенната си роля на “обществен страж” (виж *Торгейр Торгейрсон срещу Исландия*¹⁰, решение от 25.06.1992 г., A.239, стр. 28, § 63 и *Благет Тромсьо и Стенсаас срещу Норвегия*¹¹ [GC], no. 21980/93, § 62, ECHR 1999-III). Чл. 10 защитава не само същината на изразените идеи и информация, но също и формата, в която те са предадени (виж *Обершлик срещу Австрия (№1)*¹², решение от 23.05.1991 г., A.204, стр. 25, § 57). Журналистическата свобода включва също така и възможната употреба на известно преувеличение и дори провокация (виж *Прагер и Обершлик срещу Австрия*¹³, решение от 26.04.1995 г., A.313, стр. 19, § 38 и *Тома срещу Люксембург*¹⁴, no. 38432/97, §§ 45 и 46, ECHR 2001-III).

б) Прилагателното “необходим” по смисъла на чл. 10, т. 2 предполага съществуването на “належаща обществена нужда”. Договарящите държави имат известна свобода на преценка относно наличието на такава нужда, но тя върви ръка за ръка с контрол от страна на европейските институции, обхващащ както законодателството, така и решенията по прилагането му, включително и тези на независимите съдилища. Поради това Съдът е оправомощен да се произнесе окончателно дали “ограничението” е съвместимо със свободата на изразяване, защитена от чл. 10 (виж цитираното решение *Яновски срещу Полша*, § 30).

в) За да упражни това правомощие, Съдът трябва да се произнесе в светлината на случая като цяло, дали твърдяната намеса е “пропорционална на преследваните легитимни цели” и дали основанията, изтъкнати от националните власти в нейно оправдание, са “релевантни и достатъчни” (виж решението от 22.02.1989 г. по делото *Барфод срещу Дания*¹⁵, A.149, стр. 12, § 28 и цитираното *Яновски срещу Полша*, § 30). Целта на Съда е да се увери, че националните власти са приложили стандарти, съответстващи на заложените в чл. 10 принципи, и че са основали решенията си на приемлива преценка на относимите факти (виж цитираните решения *Йерсилд срещу Дания* стр. 24, § 31 и *Фуентес Бобо срещу Испания*, § 44, както и *Де Диего Нафрия срещу Испания*¹⁶, no. 46833/99, § 34,

¹⁰ Thorgeir Thorgeirson v. Iceland. Виж резюме на решението в брой 11-12/1999 г. на Бюлетина.

¹¹ Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, решение на Голямото отделение

¹² Oberschlick v. Austria (no. 1). Виж резюме на решението в брой 1/2000 г. на Бюлетина.

¹³ Prager and Oberschlick v. Austria

¹⁴ Thoma v. Luxembourg. Виж резюме на решението в бр. 4/2003 г. на сп. “Права на човека”.

¹⁵ Barfod v. Denmark. Виж резюме на решението в брой 7-8/1999 г. на Бюлетина.

¹⁶ De Diego Nafria v. Spain

¹⁷ Ceylan v. Turkey, решение на Голямото отделение

¹⁸ Tammer v. Estonia

14 март 2002, непубликувано).

г) Характерът и тежестта на наложеното наказание са фактори, които също трябва да се вземат под внимание при преценката за пропорционалността на намесата (виж например *Джейлан срещу Турция*¹⁷ [GC], по. 23556/94, § 37, ECHR 1999-IV и *Тамер срещу Естония*¹⁸, по. 41205/98, § 69, ECHR 2001-I)."

40. Жалбоподателят е бил осъден за това, че е поставил под съмнение "придържането на г-н Казели към принципа на законността, неговата обективност и независимост", обвинявайки го, че е нарушил професионалните си задължения и е действал незаконно във връзка с наказателното преследване на г-н Андреоти. За утежняващо обстоятелство е било прието качеството на длъжностно лице на жертвата. Присъдата е била потвърдена от апелативния и от касационния съд.

41. Осъждането безспорно представлява намеса в упражняването на свободата на изразяване на жалбоподателя. Възниква въпросът дали тази намеса е оправдана в светлината на втората точка на чл. 10. Поради това следва да се установи дали намесата е била "предвидена в закона", дали е преследвала "легитимна цел" по смисъла на тази разпоредба и дали е била "необходима в едно демократично общество".

42-43. Съдът отбелязва, че компетентните съдилища са основали решенията си на Наказателния кодекс и на Закона за пресата и че мотивите към тези решения показват, че целта им е била легитимна, а именно – защита на репутацията и правата на другите. Съдът обаче трябва да прецени и доколко националните съдилища са упражнили правилно свободата си на преценка, като са осъдили жалбоподателя за клевета.

44-46. Италианските съдилища са приели, че по своето естество статията е явно клеветническа, без опит за предварителна проверка на фактите и с умисъл за подронване репутацията на г-н Казели. Твърденията относно г-н Казели нямали информативна стойност и тяхната истинност не била доказана.

47. Съдът отбелязва, че в случаите, когато даден индивид е бил осъден от националния съд въз основа на самостоятелна преценка на отделните твърдения, съдържащи се в статия, подобна на разглежданата в случая, въпросът за наличието на нарушение на чл. 10 не може да се изключи *a priori*. В случая обаче простата преценка на всяко от твърденията, разгледани от националните съдилища във връзка с обвинението за клевета, би означавала да се изгуби от поглед цялостното съдържание на статията и нейната същина. Г-н Перна не се е ограничил до твърдението, че г-н Казели има или дори е проявил определени политически убеждения и че това дава повод за съмнения относно неговата безпристрастност. От цялата статия е очевидно – както правилно са отбелязали националните органи – че жалбоподателят се е стремил да предаде на общественото следното ясно и недвусмислено послание: че г-н Казели съзнателно е злоупотребил със служебното си положение в подкрепа на стратегията на Италианската комунистическа партия да установи контрол над италианската прокуратура. Жалбоподателят обаче в нито един момент не се е опитал да дока-

же съществуването на поведението, приписвано на г-н Казели, а напротив, в своята защита е твърдял, че бил изразил критични оценки, чието доказване не се налагало.

48. Предвид гореизложеното Съдът счита, че присъдата на жалбоподателя, включваща глоба в размер на 1.5 млн. италиански лири и обезщетение за вреди и разноси в размер на 60 млн. италиански лири, не е била непропорционална на преследваната легитимна цел и че основанията, изтъкнати от италианските съдилища в оправдание на тези мерки, са относими и достатъчни. Поради това намесата при упражняването на свободата на изразяване на жалбоподателя може основателно да се смята за необходима в едно демократично общество с цел защита на репутацията на другите по смисъла на чл. 10, т. 2 от Конвенцията.

Следователно, не е налице нарушение на чл. 10¹⁹.

Резюме и превод от английски език: Даниела Екимова

¹⁹ Решението е взето с мнозинство от 16 гласа срещу един.

Дело Сахин срещу Германия

(*Sahin v. Germany*)

Жалба № 30943/96

Решение от 8 юли 2003 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 8: право на зачитане на семейния живот; **чл. 14 във вр. с чл. 8:** забрана за дискриминация при упражняването на правата по Конвенцията

Границите на свободата на преценка на националните власти варират в зависимост от характера на проблема и значимостта на засегнатите интереси. При решаване на въпросите относно родителските права властите разполагат с широка свобода на преценка. По-строга проверка обаче е необходима по отношение на всяко допълнително ограничение - например на правото на родителите на контакти, а също и по отношение на законовите гаранции за ефективна защита на правото на родителите и децата на зачитане на техния семеен живот.

От вътрешните съдилища не се изисква в производството относно режима на контакти винаги да изслушват детето в съдебно заседание. Това зависи от конкретните обстоятелства на всеки случай, като се държи сметка за възрастта и зрелостта на детето.

Трябва да се изтъкнат много сериозни съображения, за да може една разлика в третирането, основана на раждането в брак или извън брак, да се приеме за съобразна с Конвенцията. Същото се отнася и за различното третиране на бащата на дете, родено от извънбрачното съжителство на родителите, в сравнение с бащата на дете, родено от брачна връзка.

Фактите по делото

Жалбоподателят е баща на Г.Н., родена на 29 юни 1988 г. Тъй като не бил в брак с майка ѝ, официално признал своето бащинство и поел задължение да плаща издръжка на детето. По това време родителите живеели заедно. След влошаване на техните отношения обаче, през ноември 1990 г. майката забранила всякакви контакти между жалбоподателя и детето.

На 5 декември 1990 г. жалбоподателят подал молба до районния съд във Весбаден да му признае право на контакти с детето в определен ден от седмицата и през ваканциите. Молбата била отхвърлена на 5 септември 1991 г., като били изслушани няколко свидетели и били взети предвид показанията на страните, дадени в компетентната служба за младежта. Съдът приел, че макар жалбоподателят да е воден от привързаност към дъщеря си, личните контакти между тях не са в интерес на детето, тъй като обтегнатите отношения между родителите могат да му навредят.

Той обжалвал решението. Окръжният съд назначил психологическа експертиза, която да отговори на въпроса дали контактите са в интерес на детето. След първия си разговор с вещото лице жалбоподателят оспорил пред съда безпристрастността ѝ и използвания научен подход, но Съдът отхвърлил възражението.

На 25 февруари 1993 г. вещото лице заявило, че след проведените разговори с жалбоподателя, майката и детето счита, че режимът на контакти с жалбоподателя не би бил в интерес на детето, ако преди това не се преодолеят конфликтите между родителите. Директният въпрос към детето дали желае да вижда своя баща криел опасност то да повярва, че мнението му е решаващо за отношенията между неговите родители, което в ситуацията на сериозен конфликт между тях можело да провокира у него силни чувства на вина. Поради това изслушването на детето в съда по въпроса за отношенията му с бащата не било препоръчително. Съдът се съобразил със становището на вещото лице и не изслушал детето.

На 30 април 1993 г. жалбоподателят и майката на детето постигнали споразумение, според което той се ангажирал да се въздържа от съдебни действия при условие, че се подложат на фамилна терапия. На 1 юни 1993 г. жалбоподателят поискал съдебното производство да бъде възобновено, тъй като майката не приела две предложения от негова страна за започване на терапия и не предложила друг вариант. На 25 август 1993 г. окръжният съд отхвърлил молбата му за предоставяне на право на контакти с мотива, че конфликтите между родителите могат да навредят на развитието на детето. Съдът се позовавал на различията в законовата уредба на правото на контакти на разведените партньори и на тези, при които липсва брачна връзка, като подчертавал належащата нужда от законодателно премахване на тези различия.

На 21 септември 1993 г. жалбоподателят сезирал Конституционния съд с оплаквания за нарушение на правото му на семеен живот и за дискриминация, но без успех.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предварителен въпрос – обхватът на делото пред Съда

42. Правителството поддържа, че по някои от оплакванията не са изчерпани вътрешноправните средства за защита – в производството пред националните съдилища жалбоподателят не повдигнал своевременно и по надлежния ред възраженията си за предубеденост и некомпетентност на назначения експерт-психолог и за участието на предубеден съдия.

43. Съдът припомня, че както вече е имал случай да приеме в практиката си (виж *К. и Т. с/у Финландия*¹ [GC], 12.07.2001 г., ECHR 2001-VII, §§ 141 и 147 и *Густафсон с/у Швеция*², 25.04.1996 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-II, стр. 654-655 §§ 47 и 51), при произнасянето по съществото на оплакванията той

¹ K. and T. v. Finland, решение на Голямото отделение

² Gustafsson v. Sweden. Виж резюме на решението в бр. 2/2000 г. на Бюлетина.

може да вземе предвид допълнителна информация и нови аргументи, ако счита, че са релевантни. По-специално, няма пречка Голямото отделение да разгледа допълнителни подробности относно фактите, върху които се основават обявените за допустими оплаквания, или правни доводи във връзка с тези факти.

44. Въпросът за участието на предубеден съдия в производството пред окръжния съд е повдигнат от жалбоподателя за първи път в писменото му становище пред Голямото отделение. Съдът счита, че не може да разгледа по същество това оплакване, тъй като то се основава на нови фактически твърдения, различни от стоящите в основата на оплакванията, които са били обявени за допустими³.

45-46. По отношение на другите два аргумента на правителството Съдът припомня, че всички възражения за недопустимост трябва да бъдат повдигнати от държавата-ответник в нейното писмено или устно становище по допустимостта на жалбата (виж решението от 18.12.2002 г. по делото *N.C. с/у Италия*⁴ [GC], ECHR 2002-X, § 44). Във фазата по допустимостта правителството не е направило възражения на посочените основания. Оплакванията на жалбоподателя по отношение на назначеното вещо лице психолог и информацията за неуспешното му искане то да бъде отстранено поради предубеденост са се съдържали в становището му, представено във фазата по допустимостта. Не са налице специални причини, които биха могли да освободят правителството от задължението му да повдигне своевременно предварителните си възражения в производството по допустимостта. Съобразно с това Съдът отхвърля тези възражения⁵.

II. Твърдяното нарушение на чл. 8 от Конвенцията

47-48. Жалбоподателят поддържа, че отказът на германския съд да уважи искането му за контакти с неговото извънбрачно дете представлява нарушение на чл. 8 от Конвенцията. Правителството оспорва.

А. Дали е налице намеса?

49-50. И Съдът, и страните са на мнение, че отказът да бъдат позволени контакти на жалбоподателя с детето представлява намеса в неговото право на семеен живот, гарантирано от чл. 8, т. 1. "Всяка такава намеса ще бъде в нарушение на разпоредбата, освен ако е в съответствие със закона, преследва една или няколко от целите, посочени в т. 2 на чл. 8, и може да се счита за необходима в едно демократично общество."

Б. Дали намесата е оправдана?

51-52. Страните не оспорват заключението на отделението, че въпросните

³ Решението е единодушно.

⁴ *N.C. v. Italy*, решение на голямото отделение

⁵ Решението е единодушно.

решения са се основавали на вътрешното право и са имали за цел да защитят “здравето и морала” и “правата и свободите” на детето – законни цели по смисъла на т. 2 от чл. 8. Поради това Съдът пристъпва към проверка дали отказът да бъдат разрешени контакти на жалбоподателя с неговата дъщеря може да се счита за “необходим в едно демократично общество”.

1. Решението на отделението

53-54. В своето решение от 11 октомври 2001 г. отделението на Съда е приело, че като са отхвърлили молбата на жалбоподателя за определяне режим на контакти вътрешните съдилища са изложили релевантни основания за извода си, че предвид обтегнатите отношения между родителите исканите контакти не са в интерес на детето. Във връзка с процедурните изисквания на чл. 8 отделението е обсъдило събрания от германските съдилища доказателствен материал и по-специално становището на експерта-психолог. Стигнало е до заключение, че интересите на жалбоподателя в производството не са били защитени в достатъчна степен, тъй като детето не е било изслушано от съда, и при това положение националните власти са превишили своята свобода на преценка и са нарушили правата на жалбоподателя по чл. 8 от Конвенцията.

2. Становища на страните

а) Жалбоподателят

55-57. Жалбоподателят се позовава на решението на отделението и поддържа, че националните власти са превишили своята свобода на преценка, тъй като не му е била осигурена възможност да участва в достатъчна степен в процеса на вземане на решение. Както и във вътрешното производство, той оспорва безпристрастността и компетентността на назначеното вещо лице, което допуснало методологични грешки при изработване на заключението си.

б) Правителството

58-63. Правителството счита, че отделението е превишило правомощията си при проверката за необходимост по чл. 8 и е заместило преценката на вътрешните съдилища по отношение на фактите със своя собствена. То оспорва твърденията на жалбоподателя, че не е участвал в достатъчна степен в процеса на вземане на решение и че оценката на доказателствата, извършена от германските съдилища, е била произволна. Според правителството, решението на съда да не изслуша детето в съдебно заседание и да се позове на заключенията на назначения по делото експерт-психолог е било разумно.

3. Преценката на Съда

“64. За да се произнесе дали отказът за контакти е бил “необходим в едно демократично общество”, Съдът трябва да обсъди дали, в светлината на случая

като цяло, изтъкнатите като оправдание за тази мярка основания са били релевантни и достатъчни по смисъла на т. 2 на чл. 8 от Конвенцията. Без съмнение, преценката как най-добре ще се защити интересът на детето има решаващо значение във всички случаи от този вид. Освен това не бива да се забравя, че националните власти се ползват от предимствата на прекия контакт с всички заинтересувани лица. Следователно задачата на Съда не е да замести националните власти при упражняването на правомощията им относно предоставянето на родителските права и режима на контакти, а да разгледа в светлината на Конвенцията решенията, които тези власти са взели при упражняване на правото си на преценка (виж *Хоканен с/у Финландия*⁶, 23.09.1994 г., А.299-А, стр. 20, § 55 и *Кюцнер с/у Германия*⁷, 26.02.2002 г., ECHR 2002-I, §§ 65-66).

65. Границите на свободата на преценка на националните власти варират в зависимост от характера на проблема и значимостта на засегнатите интереси. Така Съдът е признал, че при решаване на въпросите относно родителските права властите разполагат с широка свобода на преценка. По-строга проверка обаче е необходима по отношение на всяко допълнително ограничение, като например наложени от властите ограничения на правото на родителите на контакти, а също и по отношение на законовите гаранции, предназначени да осигурят ефективна защита на правото на родителите и децата на зачитане на техния семеен живот. Подобни допълнителни ограничения влекат след себе си опасността от действително отслабване на семейните връзки между едно малко дете и единия или двамата му родители (виж *Елсхолц с/у Германия*⁸ [GC], 13.07.2000 г., ECHR 2000-VIII, § 49 и *Кюцнер с/у Германия*, цитирано по-горе, § 67).

66. Чл. 8 изисква националните власти да постигнат справедлив баланс между интересите на детето и на родителите, като в този процес особено значение трябва да се отдава на най-добрата защита на интересите на детето, които в зависимост от естеството и важността им могат да натежат над тези на родителите. По-специално, чл. 8 не може да даде на родителя право да изисква предприемането на такива мерки, които биха навредили на здравето и развитието на детето (виж *Елсхолц с/у Германия*, цитирано по-горе, § 50, *Т.П. и К.М. с/у Обединеното кралство*⁹ [GC], 10.05.2001 г., ECHR 2001-V, § 71 и *Игнаколо-Зениде с/у Румъния*¹⁰, 25.01.2000 г., ECHR 2000-I, § 94)."

67. Съдът отбелязва, че в настоящия случай германските съдилища са посочили релевантни основания като мотиви за решенията, с които са отказали определянето на режим на контакти, а именно сериозното напрежение в отношенията между родителите, което би се предало и на детето, и риска посещенията да му повлияят отрицателно и да попречат на необезпокояваното му разви-

⁶ *Hokkanen v. Finland*. Виж резюме на решението в бр. 11-12/98 г. на Бюлетина.

⁷ *Kutzner v. Germany*

⁸ *Elsholz v. Germany*, решение на Голямото отделение

⁹ *T.P. and K.M. v. the United Kingdom*, решение на Голямото отделение

¹⁰ *Ignaccolo-Zenide v. Romania*. Виж резюме на решението в бр. 1/2003 г. на сп. "Правата на човека".

тие в семейната среда, осигурена от майката. Опитът за фамилна терапия, част от сключеното между родителите споразумение, вече се е бил провалил. При тези обстоятелства може да се приеме, че решенията са взети в интерес на детето (виж *Бускеми с/у Италия*¹¹, 16.09.1999 г., ECHR 1999-VI, § 55). По този въпрос Голямото отделение споделя извода на отделението.

68. Съдът счита, че не може да прецени дали тези основания са достатъчни от гледна точка на чл. 8, т. 2, без в същото време да провери дали процесът на вземане на решенията е осигурявал изискващата се защита на интересите на жалбоподателя (виж цитираните по-горе *Елсхолц с/у Германия*, § 52 и *Т.П. и К.М. с/у Обединеното кралство*, § 72)."

69. Отделението е приело, че националните власти са превишили свободата си на преценка и по този начин са нарушили правата на жалбоподателя по чл. 8 от Конвенцията. Взело е под внимание факта, че дъщерята на жалбоподателя не е била изслушана в никой от етапите на вътрешното производство, тъй като според експертното становище предвид крехката ѝ възраст (тогава около пет години) директните въпроси за отношенията ѝ с жалбоподателя биха предизвикали у нея психическо напрежение. Според отделението, това говори за недостатъчно участие на жалбоподателя в производството относно режима на контакти. Поради решаващото значение на директния контакт с детето, окръжният съд не трябвало да се задоволява с неопределените твърдения на експерта относно рисковете, произтичащи от интервюирането на детето, без дори да обсъди възможността за предприемане на специални мерки с оглед на крехката му възраст. Самото вещо лице не попитало детето за неговия баща, а точната и пълна информация относно връзката на детето с жалбоподателя като родител, търсещ контакт с него, според отделението е задължително условие за установяването на истинските желания на детето и оттам за постигането на справедлив баланс между засегнатите интереси.

"70. От своя страна Съдът отбелязва, че отговорът на въпроса дали в процеса на вземане на решение интересите на родителя са били защитени в достатъчна степен, зависи от конкретните обстоятелства на всеки случай."

71. В производствата пред районния и окръжния съд жалбоподателят е могъл да изтъкне всичките си доводи и е имал достъп до цялата информация, на която са се основали съдилищата (виж, *mutatis mutandis*, цитираното *Т.П. и К.М. с/у Обединеното кралство*, §§ 78-83, а също и *П., К. и С. с/у Обединеното кралство*¹², 16.07.2002 г., ECHR 2002-VI, §§ 136-138).

72. Решението на районния съд се е основавало на твърденията на родителите, показанията на няколко медицински лица за развитието на детето след раздялата им и становището на Службата за младежта. Окръжният съд допълнително е изслушал заключението на вещо лице - психолог, което се е срещнало с родителите и детето. Съобразил се е със становището му детето да не бъде разпитвано.

"73. По въпроса за изслушването на детето в съдебно заседание Съдът

¹¹ *Buscemi v. Italy*

¹² *P., C. and S. v. the United Kingdom*

¹³ *Vidal v. Belgium*

отбелязва, че като общо правило националните съдилища са тези, които преценяват представените доказателства, включително и способите за установяване на релевантните факти (виж *Bugal с/у Белгия*¹³, 22.04.1992 г., A.235-B, стр. 32, § 33). Би било прекалено да се каже, че от вътрешните съдилища винаги се изисква да изслушват детето в съдебно заседание по въпроса за режима на контакти с родителя, на когото не са възложени грижите. Това зависи от конкретните обстоятелства на всеки случай, като се държи сметка за възрастта и зрелостта на детето.”

74. Момиченцето е било на около три години и десет месеца, когато са започнали производствата, и на около пет години и два месеца към момента на решението на окръжния съд. Вещото лице е стигнало до заключението си, че упражняването на право на контакти от страна на жалбоподателя, без преди това да е преодолян конфликтът между родителите, не е в интерес на детето, след като е провело няколко срещи с него и с родителите. Обяснило е, че самият процес на задаване на въпроси на момиченцето влече след себе си риск за него, който не може да бъде избегнат с предприемането на специални мерки от страна на съда.

75-76. Като има предвид метода, използван от вещото лице при срещата му с детето, и предпазливия му подход при анализа на неговото отношение към родителите, Съдът е на мнение, че окръжният съд не е превишил свободата си на преценка, като се е основал на заключението му, дори и при липсата на пряко зададени на детето въпроси за отношението му към жалбоподателя. Съдът отбелязва, че в производствата пред окръжния съд и пред органите по Конвенцията жалбоподателят е твърдял пристрастност на вещото лице и е оспорил научния ѝ подход, но Съдът няма причина да се съмнява в професионалната ѝ компетентност или в начина, по който е провела интервюта с всички засегнати.

77-78. Като има предвид изложеното, а също и предоставената на държавата свобода на преценка, Съдът смята, че процедурният подход на германските съдилища е бил разумен с оглед на обстоятелствата и е осигурил достатъчно информация за постановяването на едно мотивирано решение относно режима на контакти в конкретния случай. Поради това Съдът може да приеме, че процедурните изисквания на чл. 8 от Конвенцията са били изпълнени и следователно не е било извършено нарушение на разпоредбата.¹⁴

III. Твърдяното нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 8

79. Жалбоподателят твърди, че е бил жертва на дискриминация в нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 8 от Конвенцията.

¹⁴ Решението е взето с мнозинство от 12 срещу 5 гласа.

1. Решението на отделението

80-82. Отделението е стигнало до извод, че е извършено нарушение чл. 14 във връзка с чл. 8 от Конвенцията поради различното положение, в което приложимото законодателство поставя бащите на извънбрачни деца в сравнение с разведените.

2. Становища на страните

а) Жалбоподателят

82. Жалбоподателят подчертава, че съгласно тогава действалото законодателство майката е можела да предотврати всякакви контакти между бащата и роденото извън брак дете и нейната позиция е била решаваща, независимо от побудите на бащата. Основното било, че съдилищата не приемали контактите между бащата и извънбрачното му дете за принципно необходими в интерес на детето.

б) Правителството

83-84. Правителството се мотивира с факта, че в миналото бащите на извънбрачни деца често не са проявявали интерес към тях. Както и по делото *Елсхолц с/у Германия*, цитирано по-горе, спрямо жалбоподателя не била извършена дискриминация.

3. Преценката на Съда

85. Съдът припомня, че чл. 14 се прилага във връзка с упражняването на правата и свободите, защитени от разпоредбите на Конвенцията и протоколите към нея, и въпреки че не предполага нарушение на някоя от тях и в този смисъл е автономен, той не може да намери приложение, ако фактите по случая не попадат в обсега на една или повече от тези разпоредби (виж, наред с много други, *Абдулазис, Кабалес и Балкандали с/у Обединеното кралство*¹⁵, 28.05.1985 г., А.94, стр. 35, § 71 и *Карлхайнц Шмит с/у Германия*¹⁶, 18.07.1994 г., А.291-В, стр. 32, § 22). Фактите по настоящия случай попадат в обсега на чл. 8 от Конвенцията (виж § 49 по-горе) и следователно чл. 14 е приложим.

86-87. Съдът веднага отбелязва, че германското законодателство във въпросния период е налагало различни стандарти по отношение на бащите на деца, родени в брак, в сравнение с бащите на извънбрачни деца. В случай на предоставени на майката родителски права първите са имали предвидено в закона право на контакти, чието упражняване е можело да бъде временно ограничено или спряно, ако интересите на детето налагат това. Личният контакт на вторите обаче е зависел от благосклонността на майката или от решение на съд, че

¹⁵ Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. "Правата на човека".

¹⁶ Karlheinz Schmidt v. Germany. Виж резюме на решението в бр. 9-10/97 г. на Бюлетина.

подобен контакт е в интерес на детето. Съдът обаче няма за задача да прецени спорното законодателство абстрактно. Въпросът, който трябва да реши, е дали прилагането му в конкретния случай е довело до неоправдана разлика в третирането на жалбоподателя и на разведени бащи (виж цитираното по-горе *Елсхолц* с/у Германия, § 59).

88. Отделението е мотивирало заключението си за наличие на дискриминация с това, че законното разграничение между бащите на родени във или извън брак деца е водело до натоварване на бащата на извънбрачно дете със значителна доказателствена тежест, тъй като контактите между него и детето не са се считали *prima facie* необходими в интерес на детето и решението на съда да определи режим на контакти е било изключение от общото законово правило, че майката определя отношенията между бащата и детето. Отделението не е приело за убедителни аргументите на правителството, че обикновено бащите на извънбрачни деца не проявяват интерес от редовни контакти с тях, още повече че в настоящия случай са съществували доказателства за обратното. Отделението е отбелязало отмяната на установяващите различен стандарт разпоредби и е пояснило, че макар тези изменения сами по себе си да не са доказателство за противоречие на предишното положение с Конвенцията, те все пак показват, че целта да се защитят интересите на децата и на техните родители може да се постигне и без провеждане на разграничение на основата на произхода (виж, *mutatis mutandis*, *Инзе* с/у Австрия¹⁷, 28.10.1987 г., A.126, стр. 18, § 44).

89-90. Съдът трябва да провери дали намесата в правото на семеен живот на жалбоподателя, която сама по себе си е била позволена съгласно т. 2 на чл. 8, е била осъществена по дискриминационен начин (виж делото *Относно някои аспекти на законодателството за езиците, на които се осъществява образованието в Белгия*¹⁸, 23.07.1968 г., A.6, стр. 33-34, § 9, а също и *Национален съюз на белгийската полиция* с/у Белгия¹⁹, 27.10.1975 г., A.19, стр. 19, § 44 и *Реквени* с/у Унгария²⁰ [GC], 20.05.1999 г., ECHR 1999-III, § 67).

91-92. Той се съгласява с извода на отделението, че настоящият случай се различава от този по делото *Елсхолц* с/у Германия, в който националните съдилища са приложили същите критерии, както и спрямо разведен баща, докато в настоящия те са натоварили жалбоподателя с една по-голяма доказателствена тежест, въпреки установената му привързаност към детето.

“93. Както е трайно прието в практиката на Съда, разликата в третирането съставлява дискриминация по смисъла на чл. 14, ако няма обективно и разумно оправдание, т.е. ако не преследва законна цел или ако не съществува разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. Освен това, договарящите държави разполагат със свобода на преценката

¹⁷ *Inze v. Austria*. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. “Правата на човека”.

¹⁸ Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. “Правата на човека”.

¹⁹ *National Union of Belgian Police v. Belgium*. Виж резюме на решението в бр. 2/2000 г. на Бюлетина.

²⁰ *Rekvényi v. Hungary*, решение на Голямото отделение

²¹ *Mazurek v. France*. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. “Правата на човека”.

дали и до каква степен различията в иначе подобни ситуации оправдават различно третиране (виж цитираното *Абдулазис, Кабалес и Балкандали с/у Обединеното кралство*, стр. 35-36, § 72).

94. Съдът вече е приемал, че трябва да се изтъкнат много сериозни съображения, за да може една разлика в третирането, основана на раждането в брак или извън брак, да се приеме за съобразна с Конвенцията (виж *Мацурек с/у Франция* ²¹, 1.02.2000 г., ECHR 2000-II, § 49). Същото се отнася и за различното третиране на бащата на дете, родено от извънбрачното съжителство на родителите, в сравнение с бащата на дете, родено от брачна връзка. В настоящия случай Съдът не вижда подобни съображения.

95. Следователно, налице е нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 8.²²

Отделението е присъдило на жалбоподателя 50 000 германски марки (около 25 565 евро) за претърпените в резултат на констатираните нарушения неимуществени вреди. Пред Голямото отделение той претендира 150 000 евро, тъй като присъдената сума не компенсирала достатъчно огромното му страдание, което го довело до депресивно състояние. Голямото отделение констатира нарушение на чл. 14 във вр. с чл. 8, но не и на самия чл. 8, поради което присъжда на жалбоподателя справедливо обезщетение в размер на 20 000 евро за претърпените от него страдания в резултат на дискриминацията при упражняването на правото му на семеен живот по чл. 8. Уважава частично претенцията му за направени разноски в производствата пред германските съдилища и органите по Конвенцията, като му присъжда 4 500 евро.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

²² Решението е единодушно.

Дело Зомерфелд срещу Германия

(*Sommerfeld v. Germany*)

Жалба № 31871/96

Решение от 8 юли 2003 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 8: право на зачитане на семейния живот; **чл. 14 във вр. с чл. 8:** забрана за дискриминация при упражняването на правата по Конвенцията

От вътрешните съдилища не се изисква винаги да назначават психологическа експертиза относно възможността за установяване на контакти между детето и родителя, при когото то не живее. Това зависи от конкретните обстоятелства на всеки случай, като се държи сметка за възрастта и зрелостта на детето.

Трябва да се изтъкнат много сериозни съображения, за да може една разлика в третирането, основана на раждането в брак или извън брак, да се приеме за съобразна с Конвенцията. Същото се отнася и за различното третиране на бащата на дете, родено от извънбрачното съжителство на родителите, в сравнение с бащата на дете, родено от брачна връзка.

Фактите по делото

Жалбоподателят има извънбрачна дъщеря М., родена на 25 февруари 1981 г. Признал бащинството си. По време на раждането на детето той и майката живеели заедно, но се разделили през септември 1986 г. След раздялата майката се омъжила и забранила всякакви контакти между бащата и детето.

На 2 октомври 1990 г. жалбоподателят поискал от районния съд в Росток да му признае право на контакти с детето. В започналото производство службата за младежта в Росток застанала на позицията, че молбата следва да бъде отхвърлена, а детето категорично заявило, че не желае да се среща със своя биологичен баща. Било изготвено становище от психолог, което в рамките на една страница разяснявало, че предвид шестгодишното отсъствие на контакти между бащата и дъщерята трудно може да се прецени съществуващата връзка между тях. Детето растяло в семейна среда и жалбоподателят следвало да му даде време да установи контакт по собствено желание. На 24 юни 1992 г. съдът изслушал жалбоподателя и М., която отново заявила, че не желае да поддържа никакви контакти с него. Жалбоподателят оттеглил молбата си за режим на контакти на 1 юли 1992 г.

На 13 септември 1993 г. той подал второ искане до районния съд да му предостави право на контакти с дъщеря му. Съдът отново изслушал М., която потвърдила своето нежелание да се среща с баща си. С решение от 1 юни 1994 г. съдът, като взел предвид всички събрани в двете производства доказателства и

най-вече изявленията на детето, отхвърлил молбата на жалбоподателя. Приел, че М. е способна да формира свое собствено мнение и доколкото е заявила категорично, че не желае да поддържа каквито и да е отношения с биологичния си баща, принудителните контакти в никакъв случай не са в неин интерес и биха засегнали емоционалното ѝ и психическо равновесие.

Жалбата на бащата срещу това решение била отхвърлена от окръжния съд, който потвърдил заключението на първата инстанция, че в случая установяването на режим на контакти не е в интерес на детето. Съгласно тогава действащото законодателство, решението на окръжния съд подлежало на обжалване, но тази възможност била изключена по отношение на биологичните бащи на извънбрачни деца.

На 22 юли 1994 г. жалбоподателят сезирал Конституционния съд, но без успех.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предварителен въпрос - обхватът на делото пред Съда

40-41. Жалбоподателят моли Съда да преразгледа решението на отделението, с което то е обявило част от оплакванията му за недопустими. Съдът припомня, че решението по допустимостта, постановено от отделението, определя обхвата на делото пред Голямото отделение (виж решението от 12.07.2001 г. по делото *К. и Т. с/у Финландия*¹ [GC], ECHR 2001-VII, §§ 139-141) и отхвърля искането.

II. Твърдяното нарушение на чл. 8 от Конвенцията

42-43. Както и пред отделението, жалбоподателят поддържа, че решението на германския съд да отхвърли неговата втора молба за контакти с извънбрачната му дъщеря представлява нарушение на чл. 8 от Конвенцията. Според правилството не е извършено нарушение.

А. Дали е налице намеса?

44-45. И Съдът, и страните са на мнение, че отказът да бъдат позволени контакти на жалбоподателя с детето му представлява намеса в неговото право на семеен живот по чл. 8, т. 1. Съдът напомня, че всяка такава намеса ще бъде в нарушение на разпоредбата, освен ако е в съответствие със закона, преследва една или няколко от целите, посочени в т. 2 на чл. 8, и може да се счита за необходима в едно демократично общество.

Б. Дали намесата е била оправдана?

¹ K. and T. v. Finland, решение на Голямото отделение

46. Страните не оспорват заключението на отделението, че въпросните решения са се основавали на вътрешното право и са били предназначени да защитят “здравето и морала” и “правата и свободите” на детето – законни цели по смисъла на т. 2 от чл. 8. Остава да се провери дали отказът да бъдат разрешени контакти на жалбоподателя с дъщеря му може да се счита за “необходим в едно демократично общество”.

1. Решението на отделението

48-49. Според отделението германските съдилища са изтъкнали релевантни основания, за да мотивират отказа си за режим на контакти. Във връзка с процедурните изисквания на чл. 8 обаче то е приело, че тъй като не е била назначена психологическа експертиза, която да даде заключение относно възможностите за установяване на контакти, интересите на жалбоподателя не са били защитени в достатъчна степен. Съответно, държавата превишила свободата си на преценка.

2. Становища на страните

а) Жалбоподателят

50-54. Жалбоподателят счита, че решението на отделението е правилно. Германските съдилища трябвало да отчетат възможността изявленията на детето да са направени под влиянието на майката и по собствена инициатива, дори и без искане от негова страна, да изслушат експерт-психолог.

б) Правителството

55-61. Правителството поддържа, че при проверката за необходимост по чл. 8 отделението е превишило правомощията си и е заместило преценката на вътрешните съдилища по отношение на фактите със своя собствена. То оспорва твърденията на жалбоподателя, че не е участвал в достатъчна степен в процеса на вземане на решение и че оценката на доказателствата, извършена от германските съдилища, е била произволна. Решението на съда да се основе само върху желанията на детето (по това време тринадесетгодишно), без да назначава психологическа експертиза, било правилно. Самият жалбоподател не поискал такава експертиза.

3. Преценката на Съда

“62. За да се произнесе дали отказът за контакти е бил “необходим в едно демократично общество”, Съдът трябва да обсъди дали, в светлината на случая като цяло, изтъкнатите като оправдание за тази мярка основания са били релевантни и достатъчни по смисъла на т. 2 на чл. 8 от Конвенцията. Без съмнение, преценката как най-добре ще се защити интересът на детето има решаващо

значение във всички случаи от този вид. Освен това не бива да се забравя, че националните власти се ползват от предимствата на прекия контакт с всички заинтересувани лица. Следователно задачата на Съда не е да замести националните власти при упражняването на правомощията им относно предоставянето на родителските права и режима на контакти, а да разгледа в светлината на Конвенцията решенията, които тези власти са взели при упражняване на правото си на преценка (виж *Хоканен с/у Финландия*², 23.09.1994 г., А.299-А, стр. 20, § 55 и *Кюцнер с/у Германия*³, 26.02.2002 г., ЕCHR 2002-I, §§ 65-66).

63. Границите на свободата на преценка на националните власти варират в зависимост от характера на проблема и значимостта на засегнатите интереси. Така Съдът е признал, че при решаване на въпросите относно родителските права властите разполагат с широка свобода на преценка. По-строга проверка обаче е необходима по отношение на всяко допълнително ограничение, като например наложени от властите ограничения на правото на родителите на контакти, а също и по отношение на законовите гаранции, предназначени да осигурят ефективна защита на правото на родителите и децата на зачитане на техния семеен живот. Подобни допълнителни ограничения влекат след себе си опасността от действително отслабване на семейните връзки между едно малко дете и единия или двамата му родители (виж *Елсхолц с/у Германия*⁴ [GC], 13.07.2000 г., ЕCHR 2000-VIII, § 49 и *Кюцнер с/у Германия*, цитирано по-горе, § 67).

64. Чл. 8 изисква националните власти да постигнат справедлив баланс между интересите на детето и на родителите, като в този процес особено значение трябва да се отдава на най-добрата защита на интересите на детето, които в зависимост от естеството и важността им могат да натежат над тези на родителите. По-специално, чл. 8 не може да даде на родителя право да изисква предприемането на такива мерки, които биха навредили на здравето и развитието на детето (виж *Елсхолц с/у Германия*, цитирано по-горе, § 50, *Т.П. и К.М. с/у Обединеното кралство*⁵ [GC], 10.05.2001 г., ЕCHR 2001-V, § 71 и *Игнаколо-Зениде с/у Румъния*⁶, 25.01.2000 г., ЕCHR 2000-I, § 94)."

65-66. В настоящия случай германските съдилища са посочили релевантни основания, а именно че при категоричното нежелание на М. да вижда своя баща принудителните срещи с него сериозни биха засегнали емоционалното ѝ и психическо равновесие. При това положение може да се приеме, че решенията са взети в интерес на детето (виж *Бускеми с/у Италия*⁷, 16.09.1999 г., ЕCHR 1999-VI, § 55) и остава да се разгледа процеса на формирането им, за да се прецени дали посочените основания са "достатъчни" по смисъла на чл. 8, т. 2.

67. Отделението е приело, че националните власти са превишили свободата си на преценка и по този начин са нарушили правата на жалбоподателя по чл. 8 от Конвенцията. Според него, за да установи истинските желания на детето районният съд не е трябвало да се задоволява само с неговите твърдения, без

² Hokkanen v. Finland. Виж резюме на решението в бр. 11-12/98 г. на Бюлетина.

³ Kutzner v. Germany

⁴ Elsholz v. Germany, решение на Голямото отделение

⁵ T.P. and K.M. v. the United Kingdom, решение на Голямото отделение

⁶ Ignaccolo-Zenide v. Romania. Виж резюме на решението в бр. 1/2003 г. на сп. "Правата на човека".

⁷ Buscemi v. Italy

да изслуша становището на психолог, като се имат предвид важноста на заложените в производството интереси, повърхностното заключение на психолога в първото производство и изтеклото след него време. Този пропуск на германския съд довел до недостатъчно участие на жалбоподателя в процеса на вземане на решението.

68-70. От своя страна Голямото отделение отбелязва, че дали процесът на вземане на решение защитава в достатъчна степен интересите на родителя зависи от конкретните обстоятелства на всеки случай. Припомня, че в производствата пред районния и окръжния съд жалбоподателят е могъл да изтъкне всички доводи в полза на искането си и е имал достъп до цялата информация, на която са се позовавали съдилищата. Районният съд се е основал на твърденията на детето и на родителите и на становището на службата за младежта, а също и на доказателствата, събрани в първото производство по искането за контакти. Окръжният съд е споделил изводите му.

“71. По въпроса за назначаването на психологическа експертиза относно възможността за установяване на контакти между бащата и дъщерята Съдът отбелязва, че като общо правило националните съдилища са тези, които преценяват представените пред тях доказателства, включително и способите за установяване на релевантните факти (виж *Bugal c/y Белгия*⁸, 22.04.1992 г., A.235-B, стр. 32, § 33). Би се отишло твърде далече, ако се приеме, че от вътрешните съдилища се изисква винаги да назначават експерт-психолог по въпроса за режима на контакти с родителя, на когото не са възложени грижите. Това зависи от конкретните обстоятелства на всеки случай, като се държи сметка за възрастта и зрелостта на детето.”

72. В тази връзка Съдът припомня, че детето е било на тринадесет години по време на производството пред районния съд, като същият съдия го е разпитвал и няколко години по-рано в първото производство. Ползвайки се от предимствата на прекия контакт с него, районният съд е бил в положение да прецени изявленията му и да установи дали то може да формира свое собствено мнение. Съответно, съдът е могъл обосноваване да достигне до заключението, че не е оправдано да го принуждава да се вижда с жалбоподателя против волята си. Окръжният съд е потвърдил този извод.

73. При тези обстоятелства Съдът не е убеден, че неизслушването на психологическа експертиза относно връзката между жалбоподателя и детето съставлява недостатък на производството.

74-75. Като има предвид изложеното по-горе, а също и свободата на преценка на държавата, Съдът намира, че при конкретните обстоятелствата подходът на германските съдилища е бил разумен и е била събрана достатъчно информация за постановяването на едно мотивирано решение относно режима на контакти. Поради това Съдът приема, че процедурните изисквания на чл. 8 от Конвенцията са били изпълнени и следователно не е било извършено нарушение на разпоредбата.⁹

III. Твърдяното нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 8

⁸ *Vidal v. Belgium*

⁹ Решението е взето с мнозинство 14 гласа срещу три.

76. Жалбоподателят твърди, че е бил жертва на дискриминация в нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 8 от Конвенцията.

1. Решението на отделението

77-78. Отделението е приело, че подходът на германските съдилища се е основавал главно на законодателната уредба на правото на контакти, която е поставяла бащите на извънбрачни деца в по-неблагоприятно положение от разведените бащи. То не е възприело аргумента на правителството, че това е продиктувано от честата липса на интерес у бащите от контакти с техните извънбрачни деца и е заключило, че е налице нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 8 от Конвенцията.

2. Становища на страните

а) Жалбоподателят

79-80. Жалбоподателят поддържа, че различното третиране на бащите на деца, родени във и извън брак, е неоправдано.

б) Правителството

81-83. Правителството се позовава на решението по делото *Елсхолц с/у Германия*¹⁰ (от 13.07.2000 г., ECHR 2000-VIII), в което прилагането на спорното законодателство не е било прието за дискриминация. То твърди, че принудителните контакти на жалбоподателя с неговата дъщеря не биха били в неин интерес, тъй като тя категорично се е противопоставила на срещите. Изключването на възможността за по-нататъшно обжалване от страна на бащите на деца, родени извън брак, било оправдано с оглед на специалната конституционна защита на брака.

3. Преценката на Съда

84. Съдът припомня, че чл. 14 се прилага във връзка с упражняването на правата и свободите, защитени от разпоредбите на Конвенцията и протоколите към нея, и въпреки че не предполага нарушение на някоя от тях и в този смисъл е автономен, той не може да намери приложение, ако фактите по случая не попадат в обсега на една или повече от тези разпоредби (виж, наред с много други, *Абдулазис, Кабалес и Балкандали с/у Обединеното кралство*¹¹, 28.05.1985 г., А.94, стр. 35, § 71 и *Карлхайнц Шмит с/у Германия*¹², 18.07.1994 г., А.291-В, стр. 32,

¹⁰ Elsholz v. Germany [GC].

¹¹ Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. "Правата на човека".

¹² Karlheinz Schmidt v. Germany. Виж резюме на решението в бр. 9-10/97 г. на Бюлетина.

§ 22). Фактите по настоящия случай попадат в обсега на чл. 8 от Конвенцията и следователно чл. 14 е приложим.

85-89. Съдът веднага отбелязва, че германското законодателство във въпросния период е налагало различни стандарти по отношение на бащите на деца, родени в брак, в сравнение с бащите на извънбрачни деца. Докато първите са имали предвидено в закона право на контакти, чието упражняване е можело да бъде временно ограничено или спряно, ако интересите на детето налагат това, личният контакт на вторите е зависел от благосклонността на майката или от решение на съд, че подобен контакт е в интерес на детето. Съдът обаче няма за задача да прецени спорното законодателство абстрактно, а трябва да реши дали прилагането му в конкретния случай е довело до неоправдана разлика в третирането на жалбоподателя и на разведени бащи.

90-91. Съдът се съгласява с извода на отделението, че настоящият случай се различава от този по делото *Елсхолц с/у Германия*, в който Федералният конституционен съд е приел, че националните съдилища са приложили същите критерии, както и спрямо разведен баща. В настоящия случай германските съдилища са отхвърлили довода на жалбоподателя, че контактите с бащата принципно са в интерес на детето. На пръв поглед изглежда, че са извършили проверка, подобна на тази в случаите на бащи на родени в брак деца. Те обаче изрично са се позовали на приложимия спрямо бащи на извънбрачни деца критерий дали контактите са в интерес на детето, като при това са отдали решаващо значение на позицията на майката и са възложили на жалбоподателя по-голяма тежест от тази, която би понесъл един разведен баща.

92-94. Съдът напомня, че разликата в третирането съставлява дискриминация по смисъла на чл. 14, ако няма обективно и разумно оправдание, т.е. ако не преследва законна цел или ако не съществува разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. Договарящите държави разполагат със свобода на преценката дали и до каква степен различията в иначе подобни ситуации оправдават различно третиране.

“93. Съдът вече е приемал, че трябва да се изтъкнат много сериозни съображения, за да може една разлика в третирането, основана на раждането в брак или извън брак, да се приеме за съобразна с Конвенцията (виж *Мацурек с/у Франция*¹³, 1.02.2000 г., ECHR 2000-II, § 49). Същото се отнася и за различното третиране на бащата на дете, родено от извънбрачното съжителство на родителите, в сравнение с бащата на дете, родено от брачна връзка. В настоящия случай Съдът не вижда подобни съображения.”

94. Съобразно с това, при прилагането на относимите правни норми в конкретния случай е било извършено нарушение на чл. 14 от Конвенцията във вр. с чл. 8.¹⁴

95-98. Както е констатирало и отделението, съгласно тогавашната нормативна уредба жалбоподателят, като баща на извънбрачно дете, е бил лишен от възможността да обжалва решението на окръжния съд, с което му е отказано

¹³ *Mazurek v. France*. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на сп. “Правата на човека”.

¹⁴ Решението е взето с мнозинство 10 гласа срещу седем.

право на контакти – възможност, с която са разполагали бащите на децата, родени в брак. По същите съображения, които бяха изложени по-горе, тази разлика в третирането не може да се счита за съвместима с Конвенцията. Съответно, и в това отношение е налице нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 8.¹⁵

IV. Твърдяното нарушение на чл. 6, разгледан самостоятелно и във вр. с чл. 14

99-100. Във връзка с разгледаните по-горе оплаквания, жалбоподателят твърди и нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Съдът, предвид изводите си по чл. 8 и по чл. 14 във вр. с чл. 8, не счита за необходимо да разглежда отделно тези твърдения.¹⁶

Отделението е присъдило на жалбоподателя 55 000 германски марки (около 28 120 евро) за претърпените в резултат на констатираните нарушения неимуществени вреди. Голямото отделение констатира нарушение на чл. 14 във вр. с чл. 8, но не и на самия чл. 8, поради което присъжда на жалбоподателя справедливо обезщетение в размер на 20 000 евро за претърпените от него страдания в резултат на дискриминацията при упражняването на правото му на семеен живот по чл. 8. Уважава частично претенцията му за направени разноски в производствата пред германските съдилища, като му присъжда 2 500 евро.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

¹⁵ Решението е единодушно.

¹⁶ Решението е единодушно.

Дело Хатън и други срещу Обединеното кралство

(Hatton and Others v. the United Kingdom)

Жалба № 36022/97

Решение от 8 юли 2003 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 8: право на зачитане на личния и семеен живот и дома; **чл. 13:** право на ефективно вътрешноправно средство за защита

Чл. 8 може да се прилага в случаи, свързани с околната среда, без оглед на това дали замърсяването е директно причинено от държавата или нейната отговорност произтича от пропускане да регулира подходящо частната индустрия. Приложимите принципи са много сходни, независимо дали случаят се анализира от гледна точка на позитивното задължение на държавата или от гледна точка на изискването намесата от страна на властите в правата по чл. 8 да е оправдана съгласно т. 2 на разпоредбата.

В случаи, които касаят решения на държавата по екологични проблеми, Съдът може да прецени както съществото на решението, за да се увери, че то е съвместимо с чл. 8, така и процеса на вземането му, за да установи дали е отдадено дължимото значение на интересите на отделния индивид.

От държавата се изисква да отдаде дължимото внимание на специфичните интереси, чието зачитане е длъжна да осигури по силата на чл. 8, но като общо правило трябва да й бъде предоставена възможност за избор между различните начини и средства за изпълнение на това задължение. Тъй като контролната функция на Съда е субсидиарна по своя характер, тя е ограничена до проверката дали дадено конкретно раз решение е постигнало справедлив баланс или не.

Когато става въпрос за сложни проблеми на екологичната и икономическата политика, процесът на вземане на управленческо решение трябва по необходимост да включва подходящи изследвания и проучвания, за да могат властите да постигнат справедлив баланс между различните конкуриращи засегнати интереси. Това обаче не означава, че подобни решения могат да бъдат взети само при наличието на подробни и поддаващи се на измерване данни за всеки един аспект на проблема, подлежащ на решаване.

Фактите по делото

Жалбоподатели по настоящето дело са осем граждани на Обединеното кралство, членове на Асоциацията за контрол на самолетния шум на летище Хийтроу и живеещи в близост до това летище. Те се оплакват, че в периода от

1993 г. до подаване на жалбата им пред Европейския съд броят на нощните полети на летище Хийтроу се е увеличил, което сериозно е смутило техния сън и им е причинило физически и емоционален дискомфорт.

Домовете на всички жалбоподатели били разположени в мислените шумови зони, очертани около летище Хийтроу, които според правителството отразяват средната степен на безпокойство, причинявано на гражданите от самолетен шум през деня. Били установени четири зони в зависимост от силата на шума: зона с ниска степен на безпокойство с шум до 57 dBA; зона със средна степен на безпокойство и сила на шума до 63 dBA; зона с висока степен на безпокойство и шум до 69 dBA и зона с много висока степен на безпокойство с шум 72 dBA.

Мерки за ограничаване на нощните полети на летище Хийтроу били въведени за първи път през 1962 г. и след това били ревизирани през определени периоди от време с оглед на променените условия. До 1993 г. полетите били регулирани главно посредством ограничаване на броя на кацанията и излитанията на самолети през нощта.

През 1990 г. Министерството на транспорта предприело ревизия на съществуващия режим, фокусирана върху създаването на нова класификация на използваните самолети и разработването на т. нар. система на квотни точки. През 1992 г. било извършено проучване сред 400 души, живеещи в околността на лондонски летища, за влиянието на самолетния шум върху съня им. То показало, че при много малка част от тях съществува риск от значително смущаване на нощния сън в резултат на самолетен шум и чувствителността само на около 2 до 3 % надвишава средната с повече от 60 %.

През януари 1993 г. правителството публикувало доклад относно предложената нова схема за регулиране на нощните полети на трите основни лондонски летища, между които и Хийтроу. В него били посочени главните цели на извършената ревизия, между които били защитата на местното население от прекомерен самолетен шум през нощта и отчитане на икономическите интереси, свързани с авиационния бизнес. Според авторите на доклада, направените предложения запазвали справедливия баланс между различните интереси и по-значително ограничаване на нощните полети щяло да се отрази отрицателно върху икономиката на Обединеното кралство. Като се позовавал на проведеното през 1992 г. проучване, докладът заключавал, че смущенията от самолетен шум могат да бъдат определени като незначителни на фона на общите средни нива на различни смущения, които като цяло не създавали опасност за здравето и благосъстоянието на населението.

На 6 юли 1993 г. властите обявили намерението си да установят считано от м. октомври 1993 г. квотна схема на ограничения на нощните полети. Схемата въвеждала квоти на шума за определен период през нощта, като за всеки модел самолет били определени "квотни точки" между 0.5 КТ (за най-безшумните) и 16 КТ (за най-шумните). За всяко летище бил предписан максимален брой квотни точки и реализираните полети трябвало да останат в рамките на така определен лимит. По този начин на авиоператорите била дадена възможност да избират дали да използват повече на брой и по-безшумни самолети или да летят с по-малко и по-шумни самолети. Схемата определяла "нощта" като времето между 23.00 ч. и 7.00 ч., а нощният квотен период обхващал часовете между 23.30 ч. и

6.00 ч. Авиооператорите нямали право да насрочват през нощта кацане или излитане на по-шумните самолети, а по време на нощния квотен период полетите били ограничени посредством фиксиране на максималния им брой и шумова квота, които били определяни за всеки сезон.

Местните власти в районите около летищата поискали съдебна проверка на решението за въвеждане на схемата от 1993 г. В резултат на постановените няколко съдебни решения схемата била изменена, като допълнително бил приет общ максимален брой на полетите. Съдебните спорове около схемата продължили и в крайна сметка тя била обявена за законосъобразна с решение от м. юли 1996 г.

През 1998 и 1999 г. била извършена следваща ревизия на схемата и в публикувания доклад правителството посочвало, че за да се спази справедливият баланс между различните конкуриращи интереси, регулирането на нощните полети трябва да се основава върху съотношението между самолетния шум и въздействието върху съня на местното население, като под въздействие следва да се разбира както смущаването на съня, така и възпрепятстването му. Били предприети допълнителни изследвания в тази насока.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Твърдяното нарушение на чл. 8 от Конвенцията

84. Жалбоподателите твърдят, че установената през 1993 г. правителствена политика по отношение на нощните полети на летище Хийтроу е нарушила правата им по чл. 8 от Конвенцията. Правителството отрича в настоящия случай да е извършено каквото и да е нарушение на Конвенцията.

A. Основни принципи

1. Решението на отделението

85-86. В своето решение от 2 октомври 2001 г. отделението на Съда е анализиало оплакванията на жалбоподателите от гледна точка на позитивното задължение на държавата да предприеме разумни и подходящи мерки за гарантиране на правата им по чл. 8, т. 1 (виж § 95 от решението му).

Отделението е подчертало, че за постигане на изисквания се баланс между интересите на индивида и на общността държавата трябва да вземе предвид всички релевантни съображения и че в особено деликатната сфера на защитата на околната среда простото позоваване на икономическото благосъстояние на страната не е достатъчно, за да натежи над правата на другите. От държавата се изисква да ограничи доколкото е възможно намесата в правата по чл. 8, като се опита да намери алтернативни разрешения и като се стреми да постигне своите цели по най-малко обременителния за човешките права начин. За това е нужно съответният проект да се предшества от адекватно и цялостно изследване и проучване с цел да бъде намерено най-доброто възможно разрешение, което наистина да постигне правилния баланс (виж пак там, § 97).

2. Становища на страните

а) Правителството

87-89. Пред Голямото отделение правителството остро критикува концепцията за “минималната намеса”, възприета от отделението. В конкретния контекст този подход влизал в противоречие с постоянната практика на Съда и ограничавал прекомерно свободата на преценка, предоставена на държавата в области, налагащи спазването на труден и комплексен баланс между различни конкуриращи интереси и фактори. По отношение на регулирането на нощните полети не съществувала една единствена правилна политика. Положението било сходно с благоустройствената политика, по отношение на която Съдът в постоянната си практика приемал, че националните власти са в по-добро положение да преценят нуждите и условията в техните държави. Поради субсидиарната роля на Европейския съд, не било уместно той да изследва детайлно информацията, която правителството би следвало да вземе предвид, щом отсъстват данни за произволност или очевидна неадекватност на извършеното проучване.

б) Жалбоподателите

90-93. Жалбоподателите отбелязват, че както Съдът вече е приемал в практиката си, прекомерният шум от прелитащи самолети може да наруши правата по чл. 8 на засегнатите лица и държавата има позитивно задължение да ги защити. Предишни дела по чл. 8 сочели, че това задължение не е изпълнено, когато държавата не е спазила справедливия баланс между интересите на отделния индивид и обществото като цяло или когато са извършени процедурни нарушения като неразкриване на информация, пропуск решението да се основе на релевантните съображения или да се посочат относими и достатъчни основания за намесата. Свободата на преценка на държавата зависела от конкретните обстоятелства и в настоящия случай трябвало да бъде ограничена, тъй като лишаването от сън поради прекомерен шум, подобно на нечовешкото или унижително третиране, трябвало да се преценява по еднакви стандарти във всички договарящи държави. При това в случаи като настоящия, в които се констатира процедурно нарушение – пропуск на правителството да събере необходимите за вземане на решение доказателства, доктрината за свободата на преценка нямала място, тъй като международният съдия бил в състояние да прецени адекватността на процедурните гаранции. Освен на основанията, посочени от отделението, нарушение на чл. 8 можело да се констатира и на основание, че не са предприети необходимите стъпки за защита на установените в разпоредбата права, че не са изтъкнати релевантни и достатъчни основания за намесата или че не е постигнат справедлив баланс между конкуриращите интереси.

3. Становище на третите лица

94-95. Становище по делото е изразила организацията “Приятелите на Земята”. Тя се съгласява с решението на отделението, което според нея е в унисон с

развитието на националното и международното право, регулиращо връзката между човешките права и околната среда. Британските авиолинии не са взели становище по приложимите общи принципи.

4. Преценката на Съда

96. Съдът припомня, че в Конвенцията не се съдържа изрично формулирано право на чиста и тиха околна среда, но когато индивидът е директно и сериозно засегнат от шум или друго замърсяване, може да се породят проблем по чл. 8. Така, по делото *Пауел и Райнер с/у Обединеното кралство*¹ (решение от 21.02.1990 г., A.172, § 40) Съдът е приел, че чл. 8 е приложим, тъй като качеството на личния живот на всеки от жалбоподателите и възможността им да се ползват от удобствата на домовете си са били сериозно засегнати от шума, предизвикан от дневните полети на летище Хийтроу. Също така, по делото *Лопез Остра с/у Испания*² (решение от 9.12.1994 г., A.303-C, § 51) той е стигнал до заключението, че чл. 8 може да включва правото на защита срещу сериозно екологично замърсяване, тъй като подобен род проблеми биха могли да засегнат нормалното съществуване на индивида и да му попречат да ползва жилището си по такъв начин, че да накърнят неговия личен и семеен живот, макар и без да застрашават сериозно здравето му. По делото *Гуера и др. с/у Италия*³ (решение от 19.02.1998 г., Reports of Judgments and Decisions 1998-I, § 57) Съдът е постановил, че прякото отражение на вредните емисии върху правото на жалбоподателите на зачитане на техния личен и семеен живот означава, че чл. 8 е приложим.

97. В същото време Съдът припомня субсидиарната роля на Конвенцията и подчертава, че националните власти са по принцип в по-добро положение от международния съд да преценяват местните нужди и условия (виж например *Хендсайд с/у Обединеното кралство*⁴, 7.12.1976 г., A.24, § 48). Становището им е от особено значение по въпроси от сферата на общата държавна политика, по които мненията в едно демократично общество нормално могат да се различават чувствително (виж *Джеймс и др. с/у Обединеното Кралство*⁵, 21.02.1986 г., A.98, стр. 32, § 46, където Съдът е намерил за естествено свободата на преценка, с която законодателят разполага при прилагането на социалната и икономическа политика, да бъде широка).

“98. Чл. 8 може да се прилага в случаи, свързани с околната среда, без оглед на това дали замърсяването е директно причинено от държавата или нейната отговорност произтича от пропуски и да регулира подходящо частната индустрия. Независимо дали случаят ще се анализира от гледна точка на позитивното задължение на държавата да предприеме разумни и подходящи мерки за осигуряване на правата на жалбоподателите по т. 1 на чл. 8 или от гледна

¹ Powell and Rayner v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 7-8/98 г. на Бюлетина.

² Lopez Ostra v. Spain. Виж резюме на решението в бр. 1-2/99 г. на Бюлетина.

³ Guerra v. Italy. Виж резюме на решението в бр. 4/2003 г. на сп. “Правата на човека”.

⁴ Handyside v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 7-8/99 г. на Бюлетина.

⁵ James and Others v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 4/2000 г. на Бюлетина.

точка на това доколко намесата от страна на публичните власти е оправдана съгласно т. 2, приложимите принципи са много сходни. И в двата случая трябва да се вземе предвид справедливият баланс, който следва да бъде спазен между конкуриращите интереси на индивида и обществото като цяло, и при всички положения държавата разполага със свобода на преценка в известни граници при определяне на мерките, които да бъдат предприети за осигуряване на съответствие с Конвенцията. Освен това, дори и по отношение на позитивните задължения, произтичащи от т. 1 на чл. 8, за установяването на изисквания се баланс от определено значение могат да бъдат и целите, посочени в т. 2 (виж цитираните *Пауел и Райнер с/у Обединеното кралство*, § 41, и *Лопез Остра с/у Испания*, § 51).

99. Съдът счита, че в случаи като настоящия, които касаят решения на държавата по екологични проблеми, неговото изследване може да включва два аспекта. Първо, Съдът може да прецени съществото на решението на правителството, за да се увери, че то е съвместимо с чл. 8. Второ, той може да изследва процеса на вземане на решението, за да установи дали е отдадено дължимото значение на интересите на отделния индивид.”

100. По отношение на проверката по същество Съдът е приел в практиката си, че на държавата следва да бъде предоставена широка свобода на преценка. Например по делото *Пауел и Райнер* той е посочил, че “безспорно Комисията или Съдът не могат да заместят преценката на националните власти по въпроса коя е най-добрата политика в такава сложна социална и техническа област”, каквато е регулирането на прекомерния шум от прелитащи самолети и вътрешноправните средства за защита, които да бъдат предоставени на гражданите (виж там § 44).

101. Съдът е признал на държавата широка свобода на преценка и в други случаи, засягащи екологични проблеми, например такива свързани с устройството на територията. Съображенията за това са изложени в решението по делото *Бъкли с/у Обединеното кралство*⁶ (решение от 25.09.1996 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, §§ 74-77), по което жалбоподателката се е оплакала, че ѝ е било отказано разрешение да разположи каравана за живеене в собствения ѝ имот. По това дело Съдът е постановил, че “задача на националните власти е да извършат първоначалната преценка на необходимостта от намеса що се отнася до приложимото законодателство и конкретните мерки, които да бъдат предприети ... Въпреки свободата на преценка, с която разполагат, тяхното решение подлежи на проверка от страна на Съда за това дали е съобразено с изискванията на Конвенцията. Границите на свободата на преценка не са еднакви във всеки случай, а се променят в зависимост от контекста ... Релевантни фактори са характера на засегнатото право, неговото значение за индивида и естеството на предприетите действия.” Съдът е припомнил, че благоустройствените схеми предполагат решения по изпълнението на приетата в интерес на обществото политика, които са постановени в условията на свобода на преценката и Съдът не може да ги замени със собственото си виждане по въпроса коя

⁶ *Buckley v. the United Kingdom*

е най-правилната благоустройствена политика или кои са най-подходящите индивидуални мерки в подобни случаи. Доколкото упражняването на дискреция, включващо оценка на множество фактори с местно значение, е присъщо на избора и провеждането на политиката по устройство на териториите, националните власти разполагат с широка свобода на преценка. По въпросното дело Съдът е подчертал също, че “не може да пренебрегне факта, че интересите на обществото следва да бъдат съпоставени с правото на жалбоподателката на зачитане на нейния дом ... Важността на това право за жалбоподателката и нейното семейство също трябва да бъде взета предвид при определяне на границите на свободата на преценка, предоставена на държавата. Каквито и дискреционни правомощия за намеса в упражняването на правата по Конвенцията да са предоставени на националните власти, съществуващите за гражданите процедурни гаранции ще бъдат от особено значение за преценката дали при правната уредба държавата е останала в [тези] граници ... [И] макар чл. 8 да не съдържа конкретни процедурни изисквания, процесът по приемане на обуславящото намесата решение трябва да бъде справедлив и годен да осигури дължимото уважение на защитените от чл. 8 интереси на индивида ... Задачата на Съда е да реши дали в светлината на гореизложените принципи основанията, изтъкнати като оправдание за въпросната намеса, са релевантни и достатъчни по смисъла на чл. 8, т. 2”.

“102. Съдът вече е приемал, че когато политиката на правителството, провеждана под формата на наказателни закони, засяга особено интимен аспект от личния живот на индивида, обхватът на предоставената на държавата свобода на преценка ще бъде ограничен (виж *Дъджън с/у Обединеното кралство*⁷, 22.10.1981 г., А-45, стр. 21, § 52).

103. В случая Съдът е изправен пред две противоположни гледни точки що се отнася до обхвата на свободата на преценка: от една страна, според правителството границите на свободата на преценка трябва да бъдат широки, тъй като случаят касае въпроси, спадащи към общата политика на държавата, а от друга страна жалбоподателите твърдят, че засягането на възможността им за сън налага тесни граници, поради “интимния” характер на защитеното право. Този конфликт в позициите относно свободата на преценка може да бъде разрешен само с оглед на конкретните обстоятелства на даден случай.

104. Във връзка с проверката си по отношение на процеса на вземане на решения в случаи, касаещи екологични въпроси, Съдът следва да обсъди всички процедурни аспекти, включително характера на политиката или решението, за които става дума, степента, в която мнението на гражданите (включително на жалбоподателите) е взето предвид в хода на производството и съществуващите процесуални гаранции.”

Б. Преценка на фактите по настоящия случай в светлината на горните принципи

1. Решението на отделението

⁷ *Dudgeon v. the United Kingdom*. Виж резюме на решението в бр. 9-10/98 г. на Бюлетина.

105. Отделението е приело, че като е допуснало засилване на нощния самолетен шум при действието на схемата от 1993 г. правителството не е изпълнило своето позитивно задължение пряко или посредством възлагане на независимо проучване критично да оцени значението на нощните полети за икономиката на страната. Преди въвеждането на спорната схема то провело само частично изследване за въздействието от нощния самолетен шум върху местното население, без да проучи проблема с възпрепятстването на съня. "Скромните" стъпки, предприети за намаляване на нощния шум, според отделението не могат да бъдат окачествени като "необходимите мерки" за защита на жалбоподателите. То е заключило, че "при липсата на какъвто и да е сериозен опит за определяне степента или отражението на упражненото въздействие върху съня на жалбоподателите и при отсъствието на предварително специално и пълно проучване с цел да се намери най-малко обременителното за човешките права решение, не може да се приеме, че при установяването на схемата от 1993 г., съпоставяйки намесата с икономическите интереси на страната, правителството е спазило изисквания се баланс"

2. Аргументите на страните

а) Правителството

106-107. Правителството признава, че шумът от самолети през нощта е могъл да смути съня на жалбоподателите или да му попречи, но приканва Съда да разгледа критично техните оплаквания, доколкото домовете им имали различно местоположение спрямо пистите на летището и всеки от тях бил изложен на различни по интензитет шумови смущения. Освен това, пазарната цена на жилищата им не се понижала. Правителството подчертава още, че отмяната на нощните полети на летище Хийтроу сериозно би намалила неговата конкурентоспособност спрямо другите централни европейски летища. Нощните приземявания на Хийтроу били основно между 4.00 ч. и 6.00 ч., а напоследък – не по-рано от 4.30 ч.

108-110. Правителството се позовава на редица изследвания и проучвания, проведени в продължителен период, по отношение на влиянието на самолетния шум върху живеещите в близост до големите летища. Признава, че по схемата от 1993 г. полетите във времето между 6.00 ч. и 6.30 ч. през зимата действително са се увеличили, но за сметка на това между 23.30 ч. и 6.00 ч. се наблюдавало подобряване на ситуацията, благодарение на въведената система за насърчаване използването на по-безшумни самолети през нощта.

б) Жалбоподателите

111-114. Жалбоподателите подчертават, че макар много малка част от полетите да са се осъществявали във времето от 23.30 ч. до 6.00 ч., предизвиканите от тях смущения са били значителни, защото са засегнали много хора и защото естеството на разстройството на съня било такова, че след като веднъж се

събуди, човек не може да заспи повече дори и при малък брой полети. Те поддържат още, че нощният шум, на който са били изложени, често е надвишавал международните стандарти и че схемата от 1993 г. е довела до увеличаване на нощните полети и общо влошаване на шумовата ситуация. Изтъкват липсата на изследвания относно пречките за съня и относно икономическата полза от полети през нощта.

3. Третите лица

115. Авиокомпанията British Airways, подкрепена от две браншови асоциации, поддържа, че нощните полети на летище Хийтроу играят жизненоважна роля за икономиката на Обединеното кралство и забраната или намаляването им би могло да нанесе значителни щети на авиационната индустрия в страната.

4. Преценката на Съда

116-117. Спорът в настоящия случай се отнася до начина, по който жалбоподателите са били засегнати от прилагането на схемата от 1993 г. за регулиране на нощните полети на летище Хийтроу, чиято декларирана цел е била едновременно защита на местните жители от прекомерния нощен шум и отчитане на сериозните икономически интереси. Смущенията на съня, причинени от самолетния шум, са били приети за незначителни въз основа на данните от проведено през 1992 г. изследване, на което правителството се е позовало и при ревизията на уредбата на нощните полети през 1998/99 г., когато е била призната нуждата от допълнителни проучвания главно по отношение на препятстването на съня и такива са били поръчани.

118. Съдът не се съмнява, че прилагането на схемата от 1993 г. е било в състояние да повлияе отрицателно върху качеството на личния живот на жалбоподателите и възможността им да се ползват от удобствата на домовете си. Всеки от жалбоподателите е описал начина, по който е бил засегнат, и Съдът не вижда причини за недоверие в искреността на техните твърдения в тази насока. Наистина, те не са представили доказателства за твърдяната степен на неудобство и по-специално не са оборили информацията на правителството относно дневния шум, измерен около домовете им. Тъй като обаче чувствителността към шум има и субективен елемент, както е показало и изследването от 1992 г., причиненото на засегнатите лица неудобство ще зависи не само от разположението на домовете им спрямо самолетните писти, но също и от индивидуалното им предразположение към смущения от шум. В настоящия случай е възможно степента на смущение да варира при различните жалбоподатели, но Съдът не може да се съгласи с правителството, че те въобще не са били засегнати от въпросната схема или са били засегнати в пренебрежима степен.

119. Съдът отбелязва, че в случая смущенията в резултат на самолетния шум не са били причинени от държавата или от нейни длъжностни лица, а произтичат от дейността на частни лица, макар да може да се твърди, че промените, въведени със схемата от 1993 г., съставляват пряка намеса от страна на държа-

вата в правата на засегнатите лица по чл. 8. От друга страна, отговорността на държавата в случаи, които касаят опазването на околната среда, може да се породят от пропуски да се регулира частната индустрия по начин, гарантиращ зачитане на правата по чл. 8 от Конвенцията. Както бе подчертано в § 98 по-горе, приложимите принципи са много сходни, независимо дали случаят се анализира от гледна точка на позитивното задължение на държавата или от гледна точка на изискването намесата от страна на публичните власти в правата по чл. 8 да е оправдана съгласно т. 2 на разпоредбата. Ето защо, Съдът не следва да решава дали случаят попада в едната или в другата категория, а трябва да прецени дали при прилагането на схемата от 1993 г. за регулиране на нощните полети на летище Хийтроу е постигнат справедлив баланс между конкуриращите интереси на всеки от жалбоподателите и на обществото като цяло.

120. Съдът припомня, че по предишни дела, свързани с опазването на околната среда, намерените нарушения на Конвенцията са произтичали от пропуски на националните власти да се съобразят с някои от изискванията на вътрешното право (*Лопез Остра* и *Гуера*, цитирани по-горе). Този елемент на несъответствие с вътрешното право изцяло отсъства в настоящия случай. Жалбоподателите не са направили подобно оплакване, а по повод оспорване от местните власти схемата е била обявена за законосъобразна.

121. Като оправдание за схемата на нощните полети от 1993 г. правителството сочи не само икономическите интереси на търговските субекти и техните клиенти, но преди всичко икономическите интереси на държавата като цяло, които според него породили необходимостта от въздействие, поне до определена степен, върху правата по чл. 8 на лицата, засегнати от схемата. Съдът отбелязва, че в светлината на допустимите ограничения на правата по т. 2 на чл. 8 правителството легитимно е взело предвид тези интереси при провеждането на своята политика.

122. Трябва да се провери дали държавата е постигнала справедлив баланс между въпросните интереси и конкуриращите интереси на лицата, в това число и жалбоподателите, които са понесли смущения от самолетния шум. "Защитата на околната среда трябва да се взема предвид от държавите, когато действат в границите на свободата си на преценка, както и от Съда, когато проверява дали тези граници са спазени, но не е удачно Съдът да възприема специален подход в това отношение с оглед някакъв специален статут на свързаните с околната среда човешки права."

123. Съдът отбелязва, че въвеждането на схемата на нощните полети от 1993 г. е било обща мярка, която не е била насочена конкретно към жалбоподателите, въпреки че е имала очевидни последици за тях и за други лица, намиращи се в същото положение. Понесените от жалбоподателите смущения на съня обаче не са нарушили някой аспект от личния им живот по начин, който да е подобен на начина на въздействие на наказателните мерки, разгледани по делото *Дъджън*, така че да се налага особено ограничен обхват на свободата на преценка на държавата. В случая е релевантно по-скоро общото правило, което се прилага по отношение на решения от сферата на общата държавна политика, още повече че то може да бъде използвано дори и спрямо индивидуални мерки, взети в рамките на общата политика, както е по споменатото дело *Бъкли* (виж § 101). От държавата се изисква да отдаде дължимото внимание на специфичните интереси,

чието зачитане е длъжна да осигури по силата на чл. 8, но като общо правило трябва да ѝ бъде предоставена възможност за избор между различните начини и средства за изпълнение на това задължение. Тъй като контролната функция на Съда е субсидиарна по своя характер, тя е ограничена до проверката дали дадено конкретно разрешение е постигнало справедлив баланс или не.

124. По настоящето дело е трудно да се установи дали схемата от 1993 г. действително е влошила ситуацията с шума през нощта, както твърдят жалбоподателите и отрича правителството. Съдът не е в състояние да стигне до заключение по този въпрос, но във всички случаи не вижда данни за несъвместимост на въведения режим с чл. 8.

125. Дали при прилагането на този режим е бил спазен правилният баланс между засегнатите права по чл. 8 и конкуриращите интереси на обществото, зависи от отдадената им относителната тежест. Съдът приема, че предвид общия характер на предприетите мерки властите са имали основание да се позоват на наличните статистически данни за средното отражение на шума. Съгласно доклада от 1993 г., доколкото смущения на съня в резултат на самолетен шум са установени при малък брой лица, те могат да бъдат третирани като незначителни на фона на общите резултати. Това обаче не означава, че безпокойството на засегнатите лица е било напълно пренебрегнато. Напротив, главната цел на приетата схема е била да се ограничат шумовите смущения за местните жители до една приемливо ниво. Освен това, наложило се е разбирането, че предвид променящите се условия използваните мерки следва да бъдат непрекъснато контролирани.

126. По отношение на икономическите интереси, влизащи в конфликт с интереса от ограничаване или спиране на полетите през нощта, Съдът отбелязва, че нощните полети поне до известна степен са спомагали за развитието на икономиката като цяло. Въпреки че не разполага с точни данни за икономическата цена на прекратяването на определени нощни полети, от представената от правителството информация Съдът може да се направи извода, че съществува връзка между въздушните комуникации като цяло и нощните полети, особено от дестинации в Далечния изток. Без колебание може да се приеме, че съществува икономически интерес от поддържането на редовни полети до Лондон от отдалечени дестинации, и е трудно, ако не и невъзможно, да се постави ясна разграничителна линия между интересите на авиационната индустрия и икономическите интереси на страната като цяло. Авиокомпаниите обаче не могат да осъществяват дейността си както намерят за добре, тъй като са наложени съществени ограничения на свободата им на действие, в това число и ограниченията на нощните полети, прилагащи се на летище Хийтроу. Съдът отбелязва, че приетата в крайна сметка схема на нощните полети е по-строга от първоначалните предвиждания, а впоследствие са били наложени и допълнителни ограничения.

127. Друг фактор, който е от значение за преценката дали е спазен точният баланс, е съществуването на мерки за смекчаване на въздействието на самолетния шум като цяло и на нощния шум в частност, каквито са били предприети в настоящия случай. Съдът отбелязва също така, че жалбоподателите не са оспорили твърденията на правителството, че цената на жилищата им в района на летището не е била чувствително засегната като последица от самолетния шум. "Съдът счита за разумно, при преценката на въздействието на дадена обща

държавна политика върху гражданите, населяващи определен район, да вземе предвид тяхната възможност да напуснат този район. Когато само ограничен брой лица в даден район (2 до 3% според изследването на съня от 1992 г.) са особено засегнати от предприета обща мярка, за цялостната преценка доколко тази мярка е разумна от значение трябва да бъде и фактът, че те могат, ако решат, да се преместят някъде другаде без да претърпят финансови загуби.”

128. “По отношение на процедурния аспект на случая Съдът отбелязва, че когато става въпрос за сложни проблеми на екологичната и икономическата политика, както е в настоящия случай, процесът на вземане на управленческо решение трябва по необходимост да включва подходящи изследвания и проучвания, за да могат властите да постигнат справедлив баланс между различните конкуриращи засегнати интереси. Това обаче не означава, че подобни решения могат да бъдат взети само при наличието на подробни и поддаващи се на измерване данни за всеки един аспект на проблема, подлежащ на решаване.” В това отношение от значение е постоянният контрол, осъществяван от властите, и фактът, че спорната схема е последната от поредица мерки за ограничаване на нощните полети, като всяка нова схема е отчитала проучванията и подобренията, извършени през предишния период, и по този начин въведената през 1993 г. система е била предхождана от дългогодишни изследвания и проучвания. Освен това новите мерки, въведени с нея, са били направени обществено достояние и всички заинтересовани лица, включително представителите на авиационната индустрия и гражданите, живеещи в близост до летищата, са могли да се запознаят и да вземат отношение по него, а в случай, че предложенията им не бъдат взети предвид – да оспорят в съда последващите решения или схемата като цяло. При това жалбоподателите са членували в нарочна организация и по този начин са се намирали в добро положение за изразяване на становище.

129-130. При тези обстоятелства Съдът не намира, че властите са престъпили границите на своята свобода на преценка, като не са постигнали справедлив баланс между правото на гражданите на зачитане на личния живот и дома, засегнато от спорната уредба, и конкуриращите интереси на другите и на обществото като цяло, нито пък счита, че при изработването на правилата за ограничаване на нощните полети от 1993 г. са извършени съществени процедурни нарушения. Съобразно с това, не е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията.⁸

II. Твърдяното нарушение на чл. 13 от Конвенцията

131-132. Жалбоподателите твърдят, че в случая съдебният контрол не може да се разглежда като ефективно средство за защита на правата им по чл. 8 от Конвенцията. Правителството оспорва.

⁸ Решението е взето с мнозинство 12 гласа срещу пет.

1. Решението на отделението

133. Отделението е приело, че обхватът на съдебната проверка на вътрешните съдилища не е включвал разглеждане на въпроса дали увеличаването на нощните полети при действието на схемата от 1993 г. е съставлявало оправдано ограничаване на правата по чл. 8 на лицата, живеещи в околността на летището.

2. Становища на страните

134. Правителството поддържа, че чл. 13 не е приложим, а алтернативно – че обхватът на съдебната проверка е отговарял на изискванията на разпоредбата.

135. Жалбоподателите твърдят, че не са разполагали с частноправно средство за защита срещу прекомерния нощен шум, тъй като чл. 76 от Закона за гражданската авиация (ЗГА) изрично изключвал правото им на иск. Що се отнася до възможността за обжалване на схемата по съдебен ред, ограниченият обхват на упражнявания от съда контрол го правел неефективно средство.

3. Становище на третите лица

136. Третите лица в производството на са взели становище по този въпрос.

4. Преценката на Съда

137-138. Съдът припомня, че съгласно установената му практика чл. 13 изисква наличието на вътрешноправно средство за защита само по отношение на оплаквания, които са “защитими” по смисъла на Конвенцията (виж например *Бойл и Райс с/у Обединеното кралство*⁹, решение от 27.04.1988 г., A.131, § 54). В случая не бе намерено нарушение на чл. 8, но след като отделението е счело основаното на този текст оплакване за допустимо и дори основателно, Съдът трябва да приеме, че то е защитимо. Той отново отбелязва, че чл. 13 не отива дотам да гарантира средство, което позволява законите на една договаряща държава да бъдат оспорвани като противоречащи на Конвенцията (виж *Костело-Робъртс с/у Обединеното кралство*¹⁰, решение от 25.03.1993 г., A.247-C, стр. 62, § 40). Разпоредбата не позволява и оспорване на общата политика на държавата. Когато обаче един жалбоподател разполага със защитимо твърдение за нарушение на право по Конвенцията, вътрешната правна уредба трябва да предоставя ефективно средство за защита.

139. Както е констатирало отделението, чл. 76 от ЗГА не допуска предявяване на съдебни искове по отношение на прекомерния шум, причиняван от самолетите през нощта, а освен това жалбоподателите се оплакват от полети, които

⁹ Boyle and Rice v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в 7-8/98 г. на Бюлетина.

¹⁰ Costello-Roberts v. the United Kingdom

са били разрешени съгласно схемата от 1993 г. и са били в съответствие с действащата уредба.

“140. Въпросът, с който Съдът трябва да се занимае, е дали жалбоподателите са разполагали на национално ниво със средство за “реализиране същността на правата и свободите по Конвенцията, в каквато и форма да са осигурени от националния правен ред”. Съдът припомня две дела срещу Обединеното кралство, по които е достигнал до различни отговори на този въпрос. Така по делото *Вилвараджа и др. с/у Обединеното кралство*¹¹ (решение от 30.10.1991 г., A.215, §§ 117-127), касаещ имиграцията в страната, обхватът на проверката на националните съдилища е бил относително широк поради важността, отдадена от вътрешното право на физическата неприкосновеност, и Съдът е приел, че той задоволява изискванията на чл. 13. Обратно, в решението си по делото *Смит и Грейди с/у Обединеното кралство*¹² (от 27.09.1999 г., ECHR 1999-VI, §§ 135-139) Съдът е заключил, че съдебният контрол не е ефективно средство за защита, тъй като вътрешните съдилища са определили общата политика толкова широко, че жалбоподателите не са могли да предявят пред тях възраженията си по Конвенцията във връзка с правата по чл. 8.”

141. Съдът отбелязва, че националните съдилища са разполагали с правомощието да установят незаконосъобразност на схемата от 1993 г. поради сериозно разминаване между правителствената политика и практиката, но обхватът на тяхната проверка е бил ограничен от класическата публичноправна английска концепция за ирационалност, незаконосъобразност и очевидна неразумност и в релевантния период не е позволявал да се разгледа въпросът дали увеличаването на нощните полети съставлява оправдано ограничаване на правата по чл. 8 на живеещите в околността на летището. При това положение Съдът счита, че обхватът на проверката на вътрешните съдилища е бил недостатъчен по смисъла на чл. 13 от Конвенцията и следователно е налице нарушение на разпоредбата 13.

Жалбоподателите претендират обезщетение за неимуществени вреди. Съдът припомня решението си от 16.12.1997 г. по делото *Камензинг с/у Швейцария*¹⁴ (*Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII, стр. 2897, § 57), в което е установил нарушение на чл. 13, но не е открил нарушение по същество на Конвенцията и съответно е приел, че решението му съставлява само по себе си достатъчно справедливо обезщетение за твърдените неимуществени вреди. Освен това, в настоящия случай нарушението на чл. 13 произтича не толкова от липсата изобщо на средство за защита, колкото от ограничения обхват на съдебната провер-

¹¹ *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*

¹² *Smith and Grady v. the United Kingdom*

¹³ Решението е взето с мнозинство 16 гласа срещу един.

¹⁴ *Camenzind v. Switzerland*

ка в относимия период. Поради това Съдът заключава, че констатирането на нарушение само по себе си представлява достатъчно справедливо обезщетение за претърпените от жалбоподателите неимуществени вреди.

По отношение на искането на жалбоподателите за присъждане на разности за производството в Страсбург Съдът отбелязва, че не е открил нарушение на чл. 8 от Конвенцията, но доколкото чл. 13 няма самостоятелно приложение, той следва да вземе предвид до известна степен и употребените от представителите на жалбоподателите часове по оплакването по чл. 8, макар и не в същия обем, както ако беше установил нарушение на разпоредбата. Съответно, присъжда се сумата от 50 000 евро.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

Дело Сливенко срещу Латвия*(Slivenko v. Latvia)**Жалба № 48321/99**Решение от 9 октомври 2003 г. на Голямото отделение*

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 8: право на зачитане на семейния живот; **чл. 5, т. 1, б. „f“:** задържане на лице, против което се предприемат действия за депортиране или екстрадиция; **чл. 5, т. 4:** право на задържания да обжалва законността на задържането

Схеми за изтеглянето на чуждестранни военни и техните семейства, като предвидената в договора между Латвия и Русия от 1994 г., които се основават на принципната позиция, че отстраняването им от територията е необходимо за националната сигурност, не противоречат сами по себе си на чл. 8 от Конвенцията. Но прилагането на такава схема без каквато и да е възможност да се вземе предвид конкретното положение на лицата е несъвместимо с изискванията на тази разпоредба. За да бъде постигнат справедлив баланс между конкуриращите интереси на индивида и на общността, не би трябвало да се прибегва до отстраняване от територията, когато тази мярка е непропорционална на преследваната легитимна цел.

Чл. 5, т. 1, б. „f“ от Конвенцията изисква единствено да „се предприемат действия за депортиране“ и поради това за целите на приложението му е без значение дали стоящото в основата решение за отстраняване от територията може да бъде оправдано съгласно националното право или съгласно Конвенцията. Все пак, всяко лишаване от свобода по чл. 5, т. 1, б. „f“ ще бъде оправдано единствено докато процедурата по депортиране е в ход, и то ако се провежда с дължимото усърдие.

Чл. 5, т. 4 от Конвенцията се отнася само за тези средства за защита, които трябва да бъдат на разположение по време на задържането, за да може лицето в кратък срок да получи съдебно произнасяне по неговата законност и евентуално да бъде освободено.

Факти по делото

Двете жалбоподателки – майка и дъщеря – са от руски произход. Първата е родена в Естония в семейството на военнослужещ на СССР. От едномесечната си възраст живяла заедно с родителите си в Латвия. Там срещнала съпруга си Н. Сливенко (Н.С.), който бил прехвърлен в Латвия през 1977 г. като съветски военнослужещ, и през 1980 г. сключили брак. През 1981 г. се родила дъщеря им – втората жалбоподателка. Бащата на първата жалбоподателка напуснал военната служба през 1986 г.

След възстановяването на независимостта на Латвия от СССР през 1991 г., на 28 януари 1992 г. Руската федерация поела юрисдикцията над бившите съветски въоръжените сили, включително и над разположените на територията на Латвия.

На 4 март 1993 г. жалбоподателките и родителите на първата от тях били вписани в регистъра на постоянно пребиваващите в Латвия („регистъра“) като „граждани на бившия СССР“. По онова време те нямали гражданство в някоя държава. В молбата си за вписване в регистъра първата жалбоподателка не посочила, че съпругът ѝ е руски военнослужещ. Ответното правителство твърди, че е дала неверни данни за занятието му и представя приложение към молбата ѝ, в което тя сочи, че съпругът ѝ работи във фабрика. Жалбоподателките твърдят, че документът е фалшифициран, както и че в хода на последвалите процедури относно законността на тяхното пребиваване в Латвия имиграционните власти не са се позовавали на подобни данни и латвийските съдилища не са установили да са представяли такива.

Н.С., който придобил руско гражданство на неуточнена дата в началото на 90-те, продължил да служи в руската армия, докато през 1994 г. бил уволнен поради закриване на длъжността му. Страните спорят относно действителната дата на неговото уволнение – 2 март или 5 юни 1994 г.

Договорът между Латвия и Русия за изтеглянето на руската войска („договорът“) бил подписан в Москва на 30 април 1994 г. и влязъл в сила на същата дата. Според латвийското правителство още преди това латвийски и руски власти си сътрудничили за установяване имената на руския военен персонал, който трябва да бъде изведен от Латвия. На 31 март 1994 г. руските военни власти представили на латвийските власти списък на руските военнослужещи в Латвия, който включвал и съпруга на първата жалбоподателка, заедно с молба за удължаване на неговото и на семейството му временно пребиваване в Латвия. От това, според ответното правителство, ставало ясно, че тяхното пребиваване в Латвия е било временно. Според жалбоподателките и според руското правителство¹ от списъка от 31 март 1994 г. не следвало никакво задължение за Н.С. да напусне Латвия, тъй като това бил само документ, подаден преди подписването на договора и влизането му в сила.

На 7 октомври 1994 г. Н.С. подал до Латвийската служба по гражданство и миграция („СГМ“) молба за временно разрешително за пребиваване в Латвия, като освен останалото се позовал и на брака си с първата жалбоподателка, която имала статут на постоянно пребиваваща в Латвия. Молбата била отхвърлена с мотива, че като руски военнослужещ съгласно договора той бил длъжен да напусне Латвия поради изтеглянето на руските войници.

На 29 ноември 1994 г. СГМ отменила вписването на жалбоподателките в регистъра поради статута на Н.С. като военнослужещ. Жалбоподателките твърдят, че не са били уведомени за решението и че са узнали за него едва през 1996 г. в хода на съдебното производство, образувано по жалба на Н.С.

Ответното правителство е представило и списък от 10 декември 1994 г., който според него е бил предоставен на латвийските власти от руските въоръже-

¹ Руското правителство е встъпило по делото като трето лице на основание чл. 36, т. 1 от Конвенцията и правило 61, ал. 2 от Правилата на Съда.

ни сили. В списъка Н.С. е включен в категорията на военния персонал, освободен от длъжност след 28 януари 1992 г. Жалбоподателките и третото лице оспорват автентичността на списъка.

Ответното правителство е представило и списък от 16 октомври 1995 г., който според него е бил изпратен на латвийското външно министерство от руското консулство в Рига. Според ответното правителство в списъка името Н.С. е поставено сред това на руските пенсионирани военни, които са били уволнени от руските въоръжени сили след 28 януари 1992 г. В списъка било отбелязано и че на 3 август 1994 г. на Н.С. е било предоставено жилище в гр. Курск, Русия, и че той е напуснал Латвия на 31 декември 1994 г. Жалбоподателките и третата страна оспорват автентичността и на този списък.

В действителност съпругът на първата жалбоподателка останал в Латвия. Той подал до съда жалба срещу СГМ с твърдението, че отказът да му бъде издадено временно разрешително за пребиваване е нищожен. На 2 януари 1996 г. Районният съд на гр. Рига се произнесъл в негова полза. СГМ обжалвала решението. На 19 юни 1996 г. Окръжният съд на Рига уважил жалбата, като приел, че Н.С. е бил руски военнослужещ до 5 юни 1994 г., а договорът от 30 април 1994 г. изисквал всички руски военнослужещи, които са били на служба към 28 януари 1992 г., да напуснат Латвия заедно със семействата си. Окръжният съд се позовал и на списъка от 16 октомври 1995 г., който потвърждавал, че Н.С. е бил настанен в Курск и че е напуснал Латвия през 1994 г. Н.С. не подал касационна жалба.

На 20 август 1996 г. имиграционните власти издали заповед за депортиране на жалбоподателките, която им била връчена два дни по-късно. На 22 август 1996 г. местните власти решили, че жалбоподателките трябва да опразнят апартамента на Министерство на отбраната, в който живеели под наем. Заповедта не била изпълнена.

На неуточнена дата през 1996 г. Н.С. заминал за Русия, а жалбоподателките останали в Латвия. От свое име и от името на дъщеря си първата жалбоподателка подала до съда жалба, в която поддържала, че имат статут на постоянно пребиваващи в Латвия и не могат да бъдат отстранени от територията ѝ. На 19 февруари 1997 г. Районният съд на гр. Рига се произнесъл в тяхна полза. Освен останалото съдът приел, че първата жалбоподателка е пристигнала в Латвия в качеството на роднина на баща си, а не на съпруга си. Тъй като баща ѝ бил уволнен през 1986 г., то от този момент нататък той не можел да бъде третиран като военнослужещ и близките му роднини, в това число и жалбоподателките, имали право да бъдат вписани в регистъра като постоянно пребиваващи в Латвия. Съдът отменил заповедта за депортиране на жалбоподателките и разпоредил повторното им вписване в регистъра. СГМ обжалвала решението. На 30 октомври 1997 г. Окръжният съд на Рига оставил жалбата без уважение. По касационна жалба на СГМ, на 7 януари 1998 г. Върховният съд отменил решенията на долните инстанции и върнал делото на въззивния съд за ново разглеждане. Върховният съд отбелязал, че на жалбоподателките е предоставен апартамент в гр. Курск и приел, че за тях се прилагат разпоредбите на договора от 30 април 1994 г.

На 6 май 1998 г. Окръжният съд на Рига уважил жалбата на СГМ, като приел,

че Н.С. е бил руски военнослужещ до 5 юни 1994 г. След уволнението му от руска военна служба му било предоставено жилище в Курск и според договора той бил длъжен да напусне Латвия заедно със семейството си. Решението на имиграционните власти да отменят вписването на жалбоподателките в регистъра било законосъобразно.

На 12 юни 1998 г. първата жалбоподателка била уведомена от имиграционните власти, че е влязла в сила с постановяването на

На 29 юли 1998 г. Върховният съд оставил без уважение касационната жалба на жалбоподателките срещу решението на въззивния съд от 6 май 1998 г. по заповедта за депортиране от 20 август 1996 г. Приел, че Н.С. е бил уволнен от руските въоръжени сили на 5 юни 1994 г. и че жалбоподателките са получили апартамента в Курск благодарение на материалната помощ за изтеглянето на руските войници, предоставена от САЩ. Тъй като Н.С. бил уволнен от армията след 28 януари 1992 г., съгласно договора жалбоподателките също били длъжни да напуснат Латвия като част от неговото семейство.

На 14 септември 1998 г. първата жалбоподателка подала до СГМ молба за отлагане на изпълнението на заповедта за депортиране, която била отхвърлена на 22 септември 1998 г. На 7 октомври с.г. тя подала до имиграционните власти жалба срещу заповедта за депортиране и поискала да ѝ бъде издадено разрешение за пребиваване, както и отново да бъде вписана в регистъра. Твърдяла, че Латвия е нейна и на дъщеря ѝ родина, тъй като са живели там през целия си живот и нямат друго гражданство, а също и че трябва да се грижи за безпомощните си родители, постоянно живеещи в Латвия.

На 28 октомври 1998 г. в 22:30 ч. полицията влязла в апартамента на жалбоподателките и ги арестувала. Полицейски служител издал заповед за арест в 12:30 ч. на 29 октомври 1998 г., на основание Закона за чужденците. В нея било посочено, че жалбоподателките нямат валидни документи за пребиваване в Латвия, че вписването им в регистъра е било отменено с влязлото в сила решение на Върховния съд от 29 юли 1998 г. и че те "не са напуснали Латвия след решението и съществува обосновано подозрение, че пребивават в Латвия незаконно". На основание на заповедта, под която жалбоподателките се подписали, те били незабавно задържани в център за нелегални имигранти.

Също на 29 октомври 1998 г. директорът на СГМ изпратил на имиграционната полиция писмо, в което се казвало, че арестът на жалбоподателките е "прибързан", тъй като първата от тях е подала жалба на 7 октомври 1998 г. Директорът на СГМ разпоредил незабавното освобождаване на жалбоподателките, което било сторено в неуточнен час същия ден.

На 3 февруари 1999 г. жалбоподателките получили от директора на СГМ писмо с дата 29 октомври 1998 г., с което били уведомени, че са длъжни да напуснат Латвия незабавно и че ако изпълнят заповедта за депортиране доброволно, след това могат да получат виза, даваща им право да пребивават в страната 90 дни годишно.

На 16 март 1999 г. апартаментът на родителите на първата жалбоподателка бил претърсен от полицията в присъствието на втората жалбоподателка. На същата дата в 9 часа полицейски служител издал заповед за арест на втората жалбоподателка на основание Закона за чужденците с мотиви, че няма валиден документ за пребиваване в Латвия и че съществува обосновано подозрение, че

пребивава в Латвия незаконно. Втората жалбоподателка подписала заповедта, била арестувана незабавно и в продължение на 30 часа била задържана в център за нелегални имигранти.

На 11 юли 1999 г. жалбоподателките заминали за Русия, където се събрали с Н.С. По онова време втората жалбоподателка била завършила средното си образование в Латвия. На неуточнена дата през 2001 г. жалбоподателките получили руско гражданство като бивши граждани на СССР и понастоящем живеят в Курск. След напускането на жалбоподателките латвийските власти си върнали владението върху апартамента им в Рига. Родителите на първата жалбоподателка продължили да живеят в Латвия на основание на статута си на “граждани на бившия СССР”. Според жалбоподателките родителите на първата от тях били тежко болни, но те не били в състояние да ги посетят. Заповедта за депортирането им от 20 август 1996 г. им забранявала да влизат в Латвия в продължение на 5 години. Забраната изтекла на 20 август 2001 г. Към края на 2001 г. жалбоподателките получили визи, разрешаващи им да пребивават в Латвия не повече от 90 дни годишно.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Твърдяното нарушение на чл. 8 от Конвенцията

68-75. Жалбоподателките твърдят, че прогонването им от Латвия е нарушило правата им на “личен живот”, “семеен живот” и зачитане на “жилището” по смисъла на чл. 8 от Конвенцията. Латвийските съдилища тълкували неправилно латвийско-руския договор за изтегляне на руската войска. По латвийското законодателство, също изопачено от властите, те имали право да получат законен статус в Латвия. Освен това латвийските власти не сочели нито една от позволените законни цели на подобна намеса и във всеки случай тя не била необходима в едно демократично общество. Жалбоподателките били напълно интегрирани в латвийското общество и там били всичките им лични, обществени и икономически връзки.

76-89. Правителството поддържа, че не е била осъществена намеса в правата на жалбоподателките по чл. 8, а алтернативно – че тя е преследвала законните цели защита на националната сигурност и предотвратяване на безредици и престъпления и е била необходима в едно демократично общество. Законният статус на жалбоподателките в Латвия бил отнет включително поради даването на невярна информация.

90-92. Встъпилото като трето лице руско правителство подкрепя тезата на жалбоподателките.

Преценката на Съда

1. Намеса при упражняването на правата на жалбоподателките по чл. 8, т. 1 от Конвенцията

93. Съдът трябва да прецени най-напред дали жалбоподателките са имали в Латвия “личен живот”, “семеен живот” и “жилище” по смисъла на чл. 8, т. 1 от

Конвенцията.

“94. В съдебната практика по Конвенцията, отнасяща се до експулсиране и екстрадиция, основното ударение винаги е било поставяно върху аспекта “семеен живот”, който се тълкува като обхващащ действителния “семеен живот”, установен на територията на някоя от договарящите държави от законно пребиваващи там чужденци, и разбирането е, че понятието “семеен живот” в този смисъл по правило се отнася само до тесния семеен кръг (вж., *mutatis mutandis*, решението от 13.06.1979 г. по делото *Маркс с/у Белгия*², А.31, стр. 21, § 45; виж също решението на Комисията от 19.07.1968 г. по делото *Х. с/у Германия*³, № 3110/67, Collection of decisions 27, стр. 77-96). Съдът обаче е приемал също така, че Конвенцията не съдържа право на установяване на семеен живот в дадена страна (виж, *inter alia*, решението от 28.05.1985 г. по делото *Абдулазис, Кабалес и Балкандали с/у Обединеното кралство*⁴, А.94, стр. 34 § 68 и решението от 19.02.1996 г. по делото *Гюл с/у Швейцария*⁵, Reports 1996-I, стр. 174-175, § 38; *Бултиф с/у Швейцария*⁶, № 52473/00, § 39, ECHR 2001-IX).

95. По-нататък Съдът отбелязва, че практиката последователно е третирала експулсирането на дългосрочно пребивавали лица от гледна точка на техния “личен живот” и техния “семеен живот”, като в този контекст известно значение е било отдавано на степента на обществена интеграция на засегнатите лица (виж напр. решението от 19.02.1998 г. по делото *Далиа с/у Франция*⁷, Reports 1998-I, стр. 88-89, §§ 42 - 45). Освен това Съдът е приел, че чл. 8 е приложим по отношение на откъсването на отстранените от територията лица от домовете им (виж решението по делото *Кипър с/у Турция*⁸ [GC], № 25781/94, § 175, ECHR 2001-IV).”

96. Що се отнася до фактите по настоящия случай, първата жалбоподателка е пристигнала в Латвия, когато е била само на един месец. До 40-годишната си възраст е продължила да живее в тази страна. Там е завършила образованието си, намерила си е работа и се е омъжила. Дъщеря ѝ, втората жалбоподателка, е родена в Латвия и е живяла там, докато е навършила 18 години, когато е била принудена да напусне страната заедно с майка си, веднага след като е завършила средното си образование. Безспорно е, че жалбоподателките са напуснали Латвия въпреки волята си в резултат на неблагоприятния за тях завършек на процедурите относно законността на пребиваването им в Латвия. По този начин те са били прогонени от страната, в която още от раждането си и без прекъсване са развивали мрежата от лични, социални и икономически отношения, съставляващи личния живот на всяко човешко същество. В резултат на това са загубили

² Marckx v. Belgium. Виж резюме на решението в бр. 11-12/98 г. на Бюлетина.

³ X. v. Germany

⁴ Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 1/2001 г. на списание “Правата на човека”.

⁵ Gyl v. Switzerland

⁶ Boultif v. Switzerland

⁷ Dalia v. France

⁸ Cyprus v. Turkey, решение на Голямото отделение

и апартамента, в който са живеели в Рига. При тези обстоятелства Съдът не може да не приеме, че отстраняването на жалбоподателките от територията на Латвия съставлява намеса в правото на неприкосновеност на техния “личен живот” и на тяхното “жилище” по смисъла на чл. 8, т. 1 от Конвенцията.

97. От друга страна, въпреки че жалбоподателките явно са имали установен “семеен живот” в Латвия, спорните мерки по депортирането им не са имали за цел, нито са причинили разделяне на семейството – латвийските власти са депортирали двамата съпрузи и дъщеря им, в изпълнение на латвийско-руския договор за изтегляне на руската войска. В светлината на гореспомената практика на Съда е ясно, че Конвенцията не дава на жалбоподателките право да избират в коя от двете страни – Латвия или Русия – да продължат или да установят отново семейния си живот. Жалбоподателките не могат да се позовават на “семеен живот” и по отношение на възрастните родители на първата от тях, които не спадат към семейството в тесен смисъл на думата и за които не бе доказано, че са били зависими членове на семейството на жалбоподателките. Независимо от горното, въздействието на спорните мерки върху семейния живот на жалбоподателките – и по-специално принудителното им преселване като семейство в Руската федерация – е релевантен фактор за преценката на Съда по чл. 8 от Конвенцията. Съдът ще вземе предвид и връзката на жалбоподателките с родителите на първата от тях (баба и дядо на втората) на плоскостта на “личния” живот на жалбоподателките по смисъла на чл. 8, т. 1 от Конвенцията.

2. *Оправданост на намесата*

99. Намесата в правата по чл. 8 от Конвенцията нарушава тази разпоредба, освен ако може да бъде оправдана съгласно нейната т. 2 като “предвидена в закона”, преследваща една или повече от изброените легитимни цели и “необходима в едно демократично общество” за постигането им.

а) *“Предвидени в закона”*

100. Според установената практика на Съда изразът “предвидени в закона” изисква спорните мерки да намират основание във вътрешното право, а се отнася и до качеството на въпросния закон, който трябва да бъде достъпен за засегнатото лице и последиците му да бъдат предвидими (виж решението по делото *Аман с/у Швейцария*⁹ [GC], № 27798/95, § 50, ECHR 2000-II).

101. В настоящия случай ответното правителство се позовава на две различни правни основания за депортирането – първо, на решенията на латвийските съдилища, според които жалбоподателките били длъжни да напуснат страната в съответствие с латвийско-руския договор за изтегляне на руската войска, и второ, на обстоятелството, че когато подала молба за вписване в регистъра на постоянно пребиваващите в Латвия, първата жалбоподателка си била послужила с неверни данни за занятието на съпруга си.

102-103. Съдът разглежда най-напред второто, алтернативно основание.

⁹ *Amann v. Switzerland*, решение на Голямото отделение

Отбелязва, че основа за неговата преценка винаги трябва да бъдат спорните решения на националните власти и правните основания, посочени в тях. Съдът не може да взема предвид други правни основания, изтъкнати от ответното правителство в подкрепа на въпросната мярка, ако те не са посочени или под-разбиращи се в решенията на компетентните национални власти. В случая не се установи което и да било от решенията на националните власти да се основава на използването на неверни данни.

104-105. След това Съдът разглежда първото и главно основание, изтъкнато от правителството. Тъй като страните тълкуват латвийско-руския договор по различен начин, Съдът припомня, че компетентни да тълкуват и прилагат вътрешното право са преди всичко националните власти и особено съдилищата (виж цитираното по-горе решение по делото *Аман*). Това е така и когато става въпрос за международни договори и в това отношение Съдът няма за задача да замества преценката на националните власти и още по-малко – да урежда спорове между страните по договора относно правилното му тълкуване. Съдът няма за задача и да преразглежда фактите, приетите за установени от националните власти, нито квалификацията им според вътрешното право. Функцията му е да изследва от гледна точка на Конвенцията мотивите, изложени в решенията на националните власти.

106-109. Съдът приема, че латвийско-руският договор представлява законово основание за депортирането на жалбоподателките, че е бил достъпен за тях и че последиците му са били достатъчно предвидими. Решенията на латвийските съдилища, включително възприетото тълкуване на договора, не са произволни.

В заключение, изселването на жалбоподателките от Латвия може да бъде прието за “предвидено в закона” по смисъла на чл. 8, т. 2 от Конвенцията.

б) Легитимна цел

110-112. Съдът счита, че целта на конкретните мерки не може да бъде откъсната от по-широкия конституционен и международноправен контекст на възстановената през 1991 г. независимост на Латвия. След разпадането на СССР в Латвия са останали дотогавашни съветски военни части, които са били под руска юрисдикция по време, когато и Латвия, и Русия вече са били независими държави. Поради това Съдът приема, че чрез латвийско-руския договор за изтегляне на руската войска и чрез мерките по неговото прилагане латвийските власти са се стремили да защитят националната сигурност на страната – една от легитимните цели по чл. 8, т. 2.

в) Необходими в едно демократично общество

113. Мярка, засягаща гарантирани от чл. 8, т. 1 права, може да бъде счетена за “необходима в едно демократично общество”, ако е предприета в отговор на належаща обществена нужда и ако използваните средства са пропорционални на преследваните цели. По този въпрос националните власти разполагат с известна свобода на преценка. Задачата на Съда е да провери дали чрез атакуваните мерки е бил постигнат справедлив баланс между съответните интереси, а

именно между закриляните от Конвенцията права на индивида от една страна и интересите на общността от друга.

114-116. Съдът припомня, че Конвенцията не гарантира право на чужденците да влязат или да останат на територията на определена държава. Той намира, че от гледна точка на Конвенцията изтеглянето на въоръжените сили на една независима държава от територията на друга, което е последица от разпадането на държавата, към която и двете са принадлежали преди това, съставлява легитимно средство за справяне с различните политически, социални и икономически проблеми, причинени от това разпадане. Обстоятелствата, че латвийско-руският договор предвижда изтегляне на всички военнослужещи, които от 28 януари 1992 г. нататък са били под руска юрисдикция, включително и на тези, които са напуснали въоръжените сили преди влизането на договора в сила (който следователно в това отношение има обратно действие), както и че договорът задължава и техните семейства да напуснат страната, сами по себе си не противоречат на Конвенцията и по-специално на нейния чл. 8. Може да се каже, че това разрешение зачита семейния живот на засегнатите лица, тъй като не накърнява целостта на семейството и задължава Русия да приеме на своя територия всички негови членове, без оглед на техния произход или националност.

117. Доколкото изтеглянето на руските войници съставлява намеса по отношение на личния живот и на жилището на засегнатите лица, в нормалния случай тя би била съразмерна, като се имат предвид условията на военната служба. Това е особено вярно по отношение на действащите военнослужещи и техните семейства. Изтеглянето им може да се смята за сходно с командироването на друго място. Нещо повече, очевидно е, че продължаващото присъствие на действащи военнослужещи от чужда армия заедно с техните семейства може да бъде счетено за несъвместимо със суверенитета и за заплаха за националната сигурност. Дори и по отношение на такива лица обаче не може да се изключи възможността особените обстоятелства на случая да правят отстраняването от територията неоправдано от гледна точка на Конвенцията.

118. Отстраняването не е оправдано в същата степен що се отнася до напусналите армията военнослужещи и техните семейства. След уволнението им от въоръжените сили изискването за промяна на местоживеенето по причини, свързани със службата, в нормалния случай вече няма да се прилага по отношение на тях. Въпреки че включването им в договора не е укоримо само по себе си (виж §116 по-горе), според Съда интересите на националната сигурност ще имат по-малка тежест по отношение на тази категория лица, а на легитимните им лични интереси трябва да се отдаде по-голямо значение.

119. В настоящия случай съпругът на първата жалбоподателка е бил уволнен от военна служба след посочената в договора релевантна дата 28 януари 1992 г. и поради това латвийските власти са приели, че изтеглянето на военните части го засяга наравно с действащите военнослужещи. Независимо от действителната дата на неговото уволнение, която е спорна между страните, остава фактът, че от средата на 1994 г. нататък и в течение на процедурите относно законността на пребиваването на жалбоподателките в Латвия съпругът на първата от тях е бил уволнен. Този факт обаче не се е отразил при определянето на статута им в Латвия.

120. В допълнение Съдът взема предвид и информацията, предоставена от

ответното правителство, относно третирането на някои особени случаи. Според нея около 900 лица (латвийски граждани или близки роднини на латвийски граждани) са успели да узаконят пребиваването си в Латвия, въпреки че са били роднини на руски военнослужещи, задължени да напуснат страната. Следователно латвийските власти не са били на мнение, че клаузите на договора за изтегляне на военни части трябва да се прилагат без изключения. Тъкмо обратното, те са считали, че имат известна свобода на преценка, която им е позволявала да осигурят зачитане на личния и семейния живот, както и на жилището на засегнатите лица в съответствие с изискванията на чл. 8 от Конвенцията. Що се отнася до латвийските граждани, експулсирането им би нарушило и чл. 3 от Протокол № 4 към Конвенцията. Във всеки случай договорът не може да служи като валидно основание за лишаване на Съда от правомощието му да разгледа въпроса дали е имало намеса в правата и свободите на жалбоподателките по Конвенцията и ако е така – дали тази намеса е била оправдана.

121. Съдът отбелязва, че възможността за освобождаване от задължението за напускане на страната не е била ограничена до лица с латвийско гражданство, а явно е била разширявана и до други, като въпросните случаи са били решавани конкретно. Изглежда обаче, че в този контекст властите не са изследвали въпроса дали всяко засегнато лице представлява конкретна заплаха за националната сигурност или обществения ред. Няма и данни в разглеждания случай да се е твърждало, че жалбоподателките представляват такава заплаха. Вместо това изглежда, че общественият интерес е бил схващан абстрактно като основание за разграничението по вътрешното право.

122. Съдът счита, че схеми за изтеглянето на чуждестранни военни и техните семейства като тази в случая, които се основават на принципната позиция, че отстраняването им от територията е необходимо за националната сигурност, не могат сами по себе си да бъдат считани за противоречащи на чл. 8 от Конвенцията. Но прилагането на такава схема без каквато и да е възможност да се вземе предвид конкретното положение на лицата, които вътрешното право не е освободило от задължението за напускане на страната, според Съда е несъвместимо с изискванията на тази разпоредба. За да бъде постигнат справедлив баланс между конкуриращите интереси на индивида и на общността, не би трябвало да се прибегва до отстраняване от територията, когато тази мярка е непропорционална на преследваната легитимна цел. В настоящия случай въпросът е дали конкретното положение на жалбоподателките е било такова, че да натежи в сравнение с евентуалната опасност за националната сигурност, произтичаща от техните семейни връзки с бивши чуждестранни военнослужещи.

123. Ответното правителство поддържа, че жалбоподателките не са били достатъчно интегрирани в латвийското общество. В тази връзка Съдът отбелязва, че те практически са прекарвали в Латвия целия си живот. Вярно е, че не са от латвийски произход и че са пристигнали и са живели в Латвия – по онова време част от СССР – във връзка със службата на членове на семейството им (бащата и съпруга на първата жалбоподателка) в съветските въоръжени сили. Въпреки това обаче те са създали в Латвия и лични, обществени и икономически връзки, които не са свързани с положението им на роднини на съветски (а впоследствие руски) военнослужещи. Това личи от обстоятелството, че жалбоподателките не са живели в армейски бараки или в някакъв друг ограничен район, а в жилищен

блок, в който е имало и цивилни. Освен това те не са учили или работили във военна институция. Първата жалбоподателка е успяла да си намери работа в латвийски компании, след като Латвия е възстановила независимостта си през 1991 г.

124. Що се отнася до довода на ответното правителство относно нивото на владеене на латвийски език, доколкото това е релевантно съображение, Съдът отбелязва, че не е доказано при жалбоподателките то да е било недостатъчно, за да водят нормален ежедневен живот в Латвия. По-специално, няма доказателства нивото на знание на латвийски на жалбоподателките да се е различавало от това на други живеещи в Латвия лица, чийто майчин език е руският, включително и на тези, които са придобили статута на "граждани на бившия СССР", за да останат в Латвия за постоянно.

125. Въпреки че през 1999 г. жалбоподателките са се преселили в Русия, за да се съберат с Н. С., и че в крайна сметка са придобили руско гражданство, те явно не са установили в Русия такива лични, обществени и икономически връзки, каквито са имали в Латвия. Накратко, Съдът приема, че в процесния период жалбоподателките са били достатъчно интегрирани в латвийското общество.

126. Накрая Съдът отбелязва и твърдението на ответното правителство, че причината за различното третиране на жалбоподателките е бил фактът, че първата от тях е пристигнала в страната през 1959 г. като член на семейството на съветски военнослужещ – неин баща и дядо на втората жалбоподателка. Решаващият елемент следователно е било не настоящото, а миналото семейно положение на жалбоподателките.

127. Бащата на първата и дядо на втората жалбоподателка обаче е напуснал военната служба още през 1986 г. Тъй като това е било много преди предвидения в договора срок, за самия него от договора не е произтичало задължение за напускане на страната и не са съществували никакви формални пречки той и съпругата му да придобият статута на постоянно пребиваващи в Латвия като "граждани на бившия СССР". Фактически те са останали в страната дори след напускането на жалбоподателките. Съдът не може да приеме, че на жалбоподателките може да се гледа като на заплашващи националната сигурност поради принадлежността им към семейството на бащата на първата от тях, който е бивш съветски военнослужещ, щом за самия него не е било прието, че представлява подобна заплаха.

128. С оглед на всички обстоятелства Съдът счита, че латвийските власти са преминали границите на свободата на преценка, с която договарящите страни разполагат в тази област, и че не са постигнали справедлив баланс между легитимната цел за опазване на националната сигурност и интереса от защита на правата на жалбоподателките по чл. 8. Поради това отстраняването на жалбоподателките от територията на страната не може да се приеме за "необходимо в едно демократично общество".

129. Следователно е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията.¹⁰

¹⁰ Решението е взето с мнозинство от 11 срещу 6 гласа.

II. Твърдяното нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 8

131-133. Жалбоподателките твърдят, че са били третирани различно от други пребиваващи в Латвия лица поради принадлежността им към рускоговорещото етническо малцинство в страната и към семейството на бивш руски военнослужещ. Правителството възразява, че не е налице различно третиране на основата на езика или етническия произход, а законовата уредба е оправдана като насочена към защита на националната сигурност.

134. С оглед на извода си за наличие на нарушение на чл. 8 от Конвенцията Съдът счита, че не е необходимо да се произнася по оплакванията на жалбоподателките по чл. 14 във връзка с чл. 8.¹¹

III. Твърдяното нарушение на чл. 5, т. 1 от Конвенцията

135-139. Жалбоподателките се оплакват, че задържането им на 28-29 октомври 1998 г. и задържането на втората жалбоподателка на 16-17 март 1999 г. са били произволни и незаконни, в нарушение на чл. 5 от Конвенцията.

140-144. Ответното правителство твърди, че задържането е било съобразно с чл. 5, т. 1, б. "f" от Конвенцията, тъй като незаконността на пребиваването на жалбоподателките в Латвия била потвърдена от националните съдилища и била издадена валидна заповед за депортиране, с която те отказали да се съобразят въпреки многократните предупреждения. Освобождаването им било жест на добра воля поради здравословното състояние на родителите на първата от тях и необходимостта втората от тях да завърши училище.

145. Руското правителство поддържа, че задържането е било незаконно и произволно, тъй като не е било издадено съдебно разпореждане за извършването му и властите не са посочили съображения, които да го оправдават.

Преценката на Съда

"146. Съдът е съгласен, че и в двата случая задържането на жалбоподателките попада в приложното поле на чл. 5, т. 1, б. "f" от Конвенцията като задържане на лице "за неговото депортиране". Тази норма изисква единствено да "се предприемат действия за депортиране" и поради това за целите на нейното приложение е без значение дали стоящото в основата решение за отстраняване от територията може да бъде оправдано съгласно националното право или съгласно Конвенцията. Все пак всяко лишаване от свобода по чл. 5, т. 1, б. "f" ще бъде оправдано единствено докато процедурата по депортиране е в ход. Ако това производство не се провежда с дължимото старание, задържането ще престане да бъде допустимо от чл. 5, т. 1, б. "f" от Конвенцията (виж решението от 15.11.1996 г. по делото *Чахал с/у Обединеното кралство*¹², Reports 1996-V, стр. 1862-63, §§ 112-113). В настоящия случай не се спори, че задържането на жалбоподателките, което и в двата случая е било много кратко (по-малко от 24 часа на 28-29 октомври 1998 г. и 30 часа на 16-17 март 1999 г.), е било разпоредено в контекста на процедура по депортирането им, която към въпросните дати

¹¹ Решението е взето с мнозинство от 11 срещу 6 гласа.

¹² *Chahal v. United Kingdom*. Виж резюме на решението в бр. 11-12/97 г. на Бюлетина.

все още е била висяща. При това не може да се каже, че властите не са провеждали тези процедури с дължимото старание.

147. Остава въпросът дали във всеки един от случаите задържането е било “законно” и “в съответствие с процедури, предвидени от закона”. В тази връзка Конвенцията по същество препраща към задължението на властите да се съобразяват с материалните и процесуалните норми на вътрешното право, но в допълнение изисква всяко лишаване от свобода да съответства на целта на чл. 5, а именно защитата на индивида от произвол (виж цитираното по-горе решение по делото *Чахал*, стр. 1864, §118).¹³

148. Полицейските заповеди за ареста на жалбоподателките сочат както съответното вътрешноправно основание за задържането, така и фактическите обстоятелства, обосноваващи подозрението, че жалбоподателките пребивават в Латвия незаконно. Жалбоподателките са подписали заповедите, като с това са потвърдили, че са запознати с изложените в тях мотиви (виж чл. 5, т. 2 от Конвенцията).

149. Вярно е, че в писмо от 29 октомври 1998 г. имиграционните власти са уведомили полицията, че според тях арестът на жалбоподателките е “прибързан” с оглед на факта, че на 7 октомври с.г. първата жалбоподателка е подала жалба срещу заповедта за експулсиране. Въпреки това, дори и наличието на определени недостатъци в заповед за задържане не прави непременно съпътстващия период на задържане незаконосъобразен по смисъла на чл. 5, т. 1 (виж, *mutatis mutandis*, решението от 10.06.1996 г. по делото *Бенам с/у Обединеното кралство*¹³, Reports 1996-III, стр. 753-54, § 42-47) и това е така особено когато, както в настоящия случай, предполагаемата грешка е била открита незабавно и е била поправена чрез освобождаването на засегнатите лица.

150. При това, всъщност към датите на задържанията заповедта за депортиране вече е била окончателна по силата на решението на Върховния съд от 29 юли 1998 г. и поради това е било явно, че жалбоподателките не разполагат с повече средства за защита срещу отстраняването им от Латвия. Показателно е, че имиграционните власти не са придвижили “жалбата” от 7 октомври 1998 г., а с писмо също от 29 октомври са уведомили жалбоподателките, че трябва незабавно да напуснат страната.

151. С оглед на нормите на Закона за чужденците, според които заповедите за депортиране влизат в сила след изчерпването на всички средства за защита, Съдът приема, че нито една от издадените от полицията заповеди за арест не е лишена от законово основание във вътрешното право. Нещо повече, липсва каквото и да било доказателство, че при издаването на тези заповеди полицията е действала недобросъвестно или произволно.

152. Поради изложеното в настоящия случай не е налице нарушение на чл. 5, т. 1, б. “f” от Конвенцията.¹⁴

IV. Твърдяното нарушение на чл. 5, т. 4 от Конвенцията

¹³ Benham v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 2/2002 г. на списание “Правата на човека”.

¹⁴ Решението е взето с мнозинство от 16 гласа срещу един.

153-157. Жалбоподателките, подкрепени от руското правителство, твърдят, че е извършено нарушение на чл. 5, т. 4 от Конвенцията, тъй като не са могли да обжалват пред съд законността на задържането. Правителството се позовава на решението по делото Фокс, Кемпбъл и Хартли¹⁵ (30.08.1990 г., А.182) и поддържа, че текстът не е приложим поради много краткия срок на задържанията, а и жалбоподателките можели да се възползват от общото право на обжалване на всеки административен акт, който нарушава лични права.

158. Съдът отбелязва, че и при двете задържания жалбоподателките са били освободени в кратък срок и преди да може да протече каквото и да било съдебно разглеждане на законосъобразността на задържането. Чл. 5, т. 4 от Конвенцията се отнася само за тези средства за защита, които трябва да бъдат на разположение по време на задържането, за да може лицето в кратък срок да получи съдебно произнасяне по неговата законност и евентуално да бъде освободено. Тази разпоредба не се отнася до други средства за защита, чрез които може да се провери законността на задържане, което вече е било преустановено.

159. Поради това Съдът не намира за необходимо да изследва оплакванията по чл. 5, т. 4 от Конвенцията по същество (виж, *mutatis mutandis*, цитираното решение по делото Фокс, Кемпбъл и Хартли, стр. 20-21, § 45).¹⁶

Жалбоподателките претендират обезщетение от 400 000 евро за неимуществените вреди вследствие на отстраняването им от Латвия, която те смятат за своя родина. Твърдят, че са претърпели и определени имуществени вреди, тъй като пропуснали възможности за получаване на приходи в Латвия и имуществото им било отнето от латвийските власти. Не били в състояние да представят никакви документи в подкрепа на претенцията си за имуществени вреди, тъй като всички относими документи останали в Латвия. Поради това не уточняват размера ѝ.

Съдът намира, че претенцията за имуществени вреди не само не е уточнена, но и във всеки случай не съществува достатъчна причинна връзка между констатираното нарушение на Конвенцията и твърдените вреди. Приема, че това нарушение е причинило на жалбоподателките известни неимуществени вреди и по справедливост присъжда на всяка от тях обезщетение в размер на 10 000 евро.

Резюме и превод от английски език: Стоян Терзийски

¹⁵ Fox, Campbell and Hartley

¹⁶ Решението е единодушно.

Дело Купър срещу Обединеното кралство

(*Cooper v. the United Kingdom*)

Жалба № 48843/99

Решение от 16 декември 2003 г. на Голямото отделение

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 6, т. 1: независим и непристрастен съд при наличие на наказателно обвинение

Чл. 6 не съдържа принципна забрана военните съдилища да се произнасят по чисто криминални обвинения срещу военнослужещи. Въпросът, на който трябва да се отговори във всеки отделен случай, е дали съмненията на жалбоподателя относно независимостта и непристрастността на конкретния военен съд могат да се приемат за обективно оправдани и, по-специално, дали са съществували достатъчно гаранции, изключващи всякакви подобни основателни съмнения.

За да се прецени дали даден съдебен орган е „независим“, трябва да се държи сметка, *inter alia*, за начина на определяне на членовете му и мандата им, за съществуването на гаранции срещу външен натиск и за това дали разглежданият орган създава впечатление за независимост.

Въпросът за „непристрастността“ има два аспекта: съдебният орган трябва да бъде субективно свободен от лично предубеждение или пристрастие, а също така трябва да бъде непристрастен от обективна гледна точка в смисъл, че трябва да предоставя достатъчно гаранции, за да се изключи всякакво основателно съмнение в тази връзка.

Факти по делото

По времето на разглежданите събития жалбоподателят бил член на Кралските военно-въздушни сили. На 18 февруари 1998 г. бил осъден от районен военен съд за кражба. Било му наложено наказание 56 дни лишаване от свобода и отнемане на офицерския чин.

Военният съд, разгледал делото му, се състоял от постоянен председател, двама назначени *ad hoc* членове – офицери с по-нисък от този на председателя чин, и юридически консултант¹. Постоянният председател бил назначен на тази длъжност като последна преди пенсионирането му. Двамата членове на съда били преминали курс за младши командващи офицери, включващ и обучение по дисциплинарно производство.

Надзорният орган (който имал законово правомощие да преразглежда присъдите на военните съдилища) не изменил присъдата. На 5 февруари 1999 г.

¹ Judge Advocate – бариштер, който дава съвети по правни въпроси във военния съд (Б.пр.).

Военният апелативен съд оставил без уважение жалбата на г-н Купър срещу нея.

Резюме на решението на Европейския съд

78. Жалбоподателят се оплаква на основание чл. 6, т. 1 от Конвенцията, че военният съд, както е бил уреден по приложимия Закон от 1996 г., не е бил независим и безпристрастен и следователно производството пред него не било справедливо.

I. Допустимост на оплакването

79. По допустимостта правителството възразява само, че оплакването е явно необосновано.

80. Страните не спорят, че окончателното решение в производството е това на Военния апелативен съд от 5 февруари 1999 г. Жалбата е подадена на 8 юни 1999 г., т.е. в 6-месечния срок по чл. 34 от Конвенцията. Освен това Съдът счита, че предвид естеството на обвинението и характера и строгостта на наложеното наказание производството пред военния съд е съставлявало произнасяне по наказателно обвинение срещу жалбоподателя.

81. Съдът намира, че оплакването на жалбоподателя повдига сериозни правни въпроси, произнасянето по които зависи от разглеждането му по същество, както и че не се установяват други основания за недопустимост. Поради това Съдът обявява оплакването за допустимо и в съответствие с чл. 29, т. 3 от Конвенцията пристъпва незабавно към разглеждане на съществото му.

II. Твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

82. Жалбоподателят се съгласява, че Законът от 1996 г. цели съобразяване с някои от изводите на Съда по делото *Финдли срещу Обединеното кралство*² (решение от 25.02.1997 г., Reports of Judgments and Decisions 1997-I). Въпреки това той поддържа, че след 1996 г. системата на военните съдилища е останала в противоречие с изискванията за независимост и безпристрастност и следователно с изискванията на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за справедливост на производството. Той изразява несъгласие с някои от изводите на Съда в решението му по делото *Морис срещу Обединеното кралство*³ (от 26.02.2002 г., ж. № 38784/97, ECHR 2002-I), като същевременно споделя тези относно редовите членове на военния съд и надзорния орган.

83. По-общо той поддържа, че военните съдилища не би трябвало да имат компетентност по обвинения срещу военнослужещи в мирно време. Във въоръжените сили се поставял акцент върху строгата дисциплина и ефикасността, противопоставени на защитата на индивидуалните права. Отношенията на ко-

² Findlay v. the United Kingdom

³ Morris v. the United Kingdom. По това дело съдът е намерил нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията поради липсата на достатъчно гаранции за независимост и безпристрастност на военния съд.

мандване и подчинение (минали или настоящи), йерархията и общите зависимости на службата водели до натиск върху целия военен персонал, ангажиран в процеса пред военните съдилища, очевидно заинтересуван по отношение на заплащането и кариерата. Тези фактори сами по себе си хвърляли съмнение върху способността на съда на въоръжените сили да съди персонала им по криминални обвинения.

84-91. Алтернативно той твърди, че военният съд в неговия случай, конституиран съгласно Закона от 1996 г., не е бил независим и безпристрастен. Обвинителят бил служител на "правния отдел", който давал "общи съвети" на военните органи, така че служителите му били подложени на натиск що се отнася до кариерата и дисциплината. Начинът, по който администраторът подбирал членовете на съда, бил непрозрачен и не осигурявал независимост и безпристрастност. Постоянният председател на съда нямал правна квалификация, бил зависим, а като висшестоящ на редовите членове по необходимост ги доминирал. Положението на редовите членове било същото, както по делото *Морис*, т.е. не съществували достатъчно гаранции срещу външен натиск и влияние. Нямало основание за отклоняване от изводите по делото *Морис*. Накрая, правомощията на надзорния орган да се намеси в изводите на военния съд били още едно основание да се заключи, че този съд не отговаря на изискванията на чл. 6, т. 1. Надзорът не винаги бил в полза на осъдения.

92-103. Според правителството, по делото *Морис* Съдът отхвърлил общия довод на жалбоподателя, че произнасянето на военните съдилища по криминални обвинения срещу военнослужещи е в противоречие с чл. 6 от Конвенцията. Основният въпрос по делото *Морис*, както и по настоящото дело, не бил дали военните съдилища са съобразни с чл. 6, а дали жалбоподателят е получил справедлив процес по смисъла на т. 1 от този текст. Според правителството отговорът бил положителен. Органът по обвинението се отчитал, що се отнася до тези му функции, само пред главния прокурор. Служителите му били назначавани само за изпълнението на такива функции и били независими. Освен това те се подчинявали на професионален кодекс за поведение, който гарантирал независимостта им. Членовете на съда се подбирали по установени критерии, а и нищо не сочело в случая да е имало каквато и да е намеса от страна на командването. Що се отнася до председателя на съда и юридическия консултант, в решението по делото *Морис* те били окачествени като предоставящи гаранции за независимост. Правителството оспорва изводите на Европейския съд по това дело за липса на достатъчно гаранции срещу натиск върху редовите членове на военния съд и за надзорния орган. В случая на жалбоподателя членовете на военния съд имали известна юридическа квалификация, а и Европейският съд не считал участието на съдии без юридическо образование за несъвместимо с изискванията на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Освен това, макар по принцип да се подчинявали на военната дисциплина, това не се отнасяло за изпълнението на съдебните им функции. Същото било и положението по делото *Морис*, но за съжаление тази информация просто не била предоставена на Европейския съд. Що се отнася до надзорния орган, правителството признава, че той е необичаен, но подчертава някои негови предимства – бърз преглед на постановената присъда и поправяне на евентуални грешки, така че да се предотврати изтърпяване на

част или цялото наказание преди отмяната ѝ. Наред с това прегледът функционира само в полза на осъдения, а ако той считал, че като резултат е наказан по-строго, разполагал със средство за защита.

1. Отноsimи принципи и съдебна практика

“104. Съдът припомня, че за да се прецени дали даден съдебен орган може да се приеме за “независим”, трябва да се държи сметка, *inter alia*, за начина на определяне на членовете му и мандата им, за съществуването на гаранции срещу външен натиск и за това дали разглежданият орган оставя впечатление за независимост.

По последния въпрос Съдът припомня също така, че става дума за доверието, което съдебните органи в едно демократично общество трябва да вдъхват на обществеността, и най-вече – що се отнася до наказателните производства – на обвиняемия. За да се установи дали има основателна причина за опасение, че определен съд не се отличава с независимост или безпристрастност, позицията на обвиняемия е важна, без да е решаваща. Решаващото е дали съмненията му могат да се приемат за обективно оправдани (цитираното по-горе решение Финдли, § 73, и *Иншал с/у Турция*⁴, решение от 9.06.1998 г., Reports 1998-IV, § 71).

Съдът припомня по-нататък, че въпросът за “безпристрастността” има два аспекта: съдебният орган трябва да бъде субективно свободен от лично предубеждение или пристрастие, а също така трябва да бъде безпристрастен от обективна гледна точка в смисъл, че трябва да предоставя достатъчно гаранции, за да се изключи всякакво основателно съмнение в тази връзка (цитираното по-горе решение Финдли, § 73). Съдът отбелязва, че жалбоподателят по настоящото дело не твърди който и да било от участниците в процеса му да е бил лично предубеден спрямо него.

Тъй като понятията за независимост и обективна безпристрастност са тясно свързани, в този случай Съдът ще ги разгледа едновременно (също § 73 от решението Финдли).”

105. По споменатото дело *Финдли* Съдът е стигнал до заключение, че съмненията на жалбоподателя в независимостта и безпристрастността на военния съд в неговия случай, конституиран преди влизането в сила на Закона от 1996 г., са обективно оправдани. Основание за това са били главно противоречивите функции на “офицера, който свиква съда” – той е имал ключова роля в обвинението, но едновременно с това е посочвал членовете на военния съд, които са му били подчинени в йерархията. Имал е и правомощието да разпусне съда преди или по време на процеса, а присъдата не е влизала в сила, без да бъде “потвърдена” от него.

106. По последващото дело *Морис* Съдът е разгледал някои изразени съмнения относно структурната независимост и обективната безпристрастност на военен съд, свикан след влизането в сила на Закона от 1996 г. Приел е, че този закон е направил сериозна стъпка към преодоляване констатираните по делото

⁴ *Incal v. Turkey*

Финдли недостатъци, като е елиминирал фигурата на “офицера, който свиква съда” и е разделил обвинението, свикването на съда и произнасянето (§§ 61 и 62). Съдът е намерил, че начинът на определяне на членовете на военния съд не накърнява независимостта му (§ 66).

Наред с това обаче, макар Съдът да е констатирал, че председателят и юридическият консултант предоставят гаранции за независимост, тези и други гаранции (правилата за подбор на членовете и полаганата от тях клетва) са били приети за недостатъчни да изключат риска от външен натиск (§§ 69-72). Съдът е приел също така, че функцията на надзорния орган нарушава принципа за неотменимост на съдебното решение от несъдебен орган, а по делото *Финдли* този принцип е определен като компонент на гаранцията за “независимост” по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

2. Прилагане на горните принципи по настоящото дело

107. Приложимата в настоящия случай правна уредба на военните съдилища е същата, както по делото *Морис*. При преценката за независимостта и безпристрастността на военния съд по настоящото дело, Голямото отделение взе предвид аргументите на страните относно всеки от изводите на отделението, постановило решението по делото *Морис*, и обсъди дали са налице основания да се отклони от тях, особено предвид информацията, с която Съдът не е разполагал по това предходно дело.

а) Военните съдилища и чл. 6 от Конвенцията

108. Първият въпрос, който трябва да се разгледа, е дали произнасянето на военен съд по криминални обвинения срещу военнослужещи съответства на изискванията на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за независимост и безпристрастност.

109. Съдът припомня, че въпросът за независимостта и безпристрастността на военните съдилища е разгледан по цитираните и някои последващи ги дела (включително *Койн* с/у Обединеното кралство ⁵, решение от 24.09.1997 г., Reports 1997-V, *Хууд* с/у Обединеното кралство ⁶ [GC], ж. № 27267/95, ECHR 1999-I, и *Кейбъл* и др. с/у Обединеното кралство ⁷ [GC], ж. №№ 24436/94 и т.н., 18.02.1999 г.). По тези дела Съдът е изследвал подробно структурата и функционирането на процеса пред военните съдилища, но нито той, нито някоя от страните по тях са повдигали по-основния въпрос дали тези съдилища могат да се произнасят по криминални обвинения срещу военнослужещи, без да се нарушават изискванията на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за независимост и безпристрастност.

110. Голямото отделение приема, че никоя от разпоредбите на чл. 6 не изключва по принцип подобно произнасяне. Въпросът, на който трябва да се отговори във всеки отделен случай, е дали съмненията на жалбоподателя относно независимостта и безпристрастността на конкретния военен съд могат да се

⁵ *Coyne v. the United Kingdom*

⁶ *Hood v. the United Kingdom*, решение на Голямото отделение.

⁷ *Cable and Others v. the United Kingdom*, решение на Голямото отделение.

приемат за обективно оправдани и, по-специално, дали са съществували достатъчно гаранции, изключващи всякакви подобни основателни съмнения.

б) Висшестоящият орган, органът по обвинението и администраторът

111. Съдът разглежда първо независимостта и безпристрастността на органите, които имат функции в процедурата преди самото разглеждане на делото от военния съд.

112. Висшестоящият орган решава – по съображения, свързани със службата, дали даден случай трябва да бъде отнесен до органа по обвинението, но последният е, който преценява дали да повдигне обвинение и да го внесе във военния съд. Поради това е без значение дали висшестоящият орган има правно образование или не, както и дали е в йерархически отношения с командира. Аргументът на жалбоподателя, че той е еквивалент на “офицера, който свиква съда” по предишната уредба, е очевидно несъстоятелен.

113. Органът по обвинението се назначава от кралицата и има юридическо образование. Персоналът, който го подпомага, изпълнява само функции по обвинението. Решението за повдигане на обвинение се взема въз основа на критерии, сходни с прилаганите от Кралската прокуратура, и съгласно съответните професионални кодекси за поведение. Органът по обвинението е и директор по правните въпроси на BBC, но във връзка с обвинителните си функции отговаря само пред главния прокурор, а не и пред военните органи. Тъй като не се твърди, нито е видно, между висшестоящия орган и органа по обвинението да съществуват служебни или йерархически отношения, евентуален по-висок чин на висшестоящия орган в сравнение с този на обвинителя не би бил достатъчен, за да се заключи, че “е вероятно” първият да повлияе на втория, както твърди жалбоподателят.

114. Вярно е, че администраторът е служител на BBC, назначаван от Съвета по отбраната. Жалбоподателят обаче не оспорва факта, че в работата си той е независим от висшестоящия орган и от органа по обвинението, както е прието и по делото *Морис* (в §§ 61 и 66). При това функциите му са подробно уредени и главно административни – да осигури участието на необходимите лица в процеса пред военния съд и провеждането му в нормални условия. Що се отнася до по-значимата и деликатна задача по подбиране членовете на съда, то подробните критерии и процедура, които му е предписано да следва, не му оставят много свобода на действие и опровергават твърдението на жалбоподателя, че процесът на подбор не е прозрачен. При това въпросните критерии изрично изключват възможността в съдебния състав да заседава който и да било офицер от базата на подсъдимия и който и да било негов командир, както и който и да било офицер, участвал в разследването и обвинението или в свикването на съда. Освен това, на избраните за членове на съдебния състав се напомнят тези и други основания за отвод и те се приканват да уведомят за евентуалното им съществуване администратора преди откриването на процеса или юридическия консултант след започването му.

115. По тези съображения Голямото отделение намира, че аргументите на

жалбоподателя относно разглежданите три органа не хвърлят съмнение върху изводите на отделението по делото *Морис* (в § 61 и 62) за действителна разделност по Закона от 1996 г. на функциите по обвинението, свикването на съда и произнасянето. Голямото отделение счита, освен това, че няма основание да се съмнява в независимостта на тези органи що се отнася до решенията, които вземат, от каквото и да било свързано със службата влияние.

в) Членовете на военния съд

116. Съдът разглежда въпроса като изхожда от начина на назначаване и мандата на членовете, наличието на гаранции срещу външен натиск и обстоятелството доколко военният съд създава впечатление за независимост.

- Юридическият консултант

117. Юридическият консултант е цивилно лице с юридическо образование, назначено от лорд-канцлера като част от персонала на главния юридически консултант (също цивилно лице) и от там – в конкретен състав на военния съд. Жалбоподателят не поставя под въпрос неговата независимост, а и Съдът не вижда основание за това.

Юридическият консултант отговаря за надлежното и законосъобразно провеждане на процеса и разпорежданията му по всички правни въпроси са задължителни и се произнасят в открито заседание. Той няма право на глас и не участва в разискванията на другите членове на съда относно виновността, но обобщава доказателствата, дава им указания преди да се оттеглят и може да откаже да приеме заключението им, ако го счита за “противоречащо на закона”. В последния случай той им дава допълнителни указания в открито заседание и те отново се оттеглят да разискват. Юридическият консултант участва заедно с другите членове на съда в разискванията по въпроса за наказанието, дава им съвети и гласува. Няма данни членовете на военния съд да са по-малко стриктни от цивилните лица – членове на съдебно жури в съобразяването с дадените им задължителни правни указания.

При това положение Съдът намира, че участието на юридическия консултант е не само важна, но и една от най-съществените гаранции за независимост на процеса пред военния съд.

- Постоянният председател на военния съд

118. Голямото отделение, подобно на отделението, произнесло се по делото *Морис* (виж §§ 68-69 от това решение), счита някои фактори за илюстриращи както независимостта на постоянния председател, така и важния принос на тази фигура за независимостта на един съд, който иначе е съд *ad hoc*.

Макар председателят да е действащ офицер, постът е на пълно работно време и дълги години се е заемал от висш офицер в края на кариерата му, когато няма реални изгледи за повишение.

След като разпорежданията и указанията на юридическия консултант са задължителни за постоянния председател, обстоятелството, че той няма правна

квалификация, не подкопава гаранцията за независимост, предоставяна от тази длъжност. Дори да е висшестоящ спрямо редовите членове на съда, той не може да ги инструктира в отсъствие на юридическия консултант, който упражнява и строг контрол върху разискванията относно виновността.

Наистина, дейността на постоянните председатели подлежи на оценяване, но това не се отнася за съдебните им функции, за които те не отговарят пред никого. Вярно е също така, че не е била предвидена тяхната несменяемост, но липсата на подобна изрична вътрешноправна разпоредба, каквато по принцип е желателна за гарантиране независимостта на съдиите, може да бъде поправена, ако несменяемостта е осигурена на практика и съществуват други гаранции (Кембъл и Фел с/у Обединеното кралство⁸, решение от 28.06.1984 г., А.80, § 80, и решението Морис, § 68). Постоянният председател няма реално основание да се страхува, че ще бъде сменен, и не се спори, че на практика никога не е бил сменян.

- *Реговите членове*

119. По съображенията, изложени в § 114 по-горе, няма основание за съмнение в независимостта на редовите членове на съда във връзка с функциите на администратора и начина, по който той ги определя.

120. Голямото отделение отбелязва, че те се назначават *ad hoc* (връщат се към обичайната си служба веднага след процеса), както и че са били с по-нисък чин от постоянния председател, а е възможно това да е така и спрямо други участници в процеса, включително обвинителя. Макар това само по себе си да не може да подкопае независимостта им, счита се, както е прието по делото *Морис* (в § 70), че подобни фактори налагат особено убедителни гаранции срещу външен натиск.

121. По делото *Морис* отделението на Съда е приело за важна защитата, осигурена от участието на юридическия консултант и постоянния председател и от правилата за подбор на членовете на състава и полаганата клетва. Изтъкнати са и други гаранции, като правото на обвиняемия да възрази срещу участието на всеки от членовете, конфиденциалността на разискванията и правилото, че най-нисшият по чин член изразява становището си и гласува първи. Освен това Голямото отделение счита, че по делото *Морис* е взета предвид и възможността за наказателно преследване в случай на извършаване на правосъдието.

Голямото отделение споделя извода, че тези гаранции са важни за осигуряване независимостта на редовите членове.

122. Все пак, по делото *Морис* отделението е заключило, че те не са достатъчни, за да изключат риска от външен натиск, по три причини: офицерите-членове на съда нямат правна квалификация, не съществуват закони или други прегради срещу подлагането им на външен служебен натиск и те остават подчинени на армейската дисциплина и отговорност (§§ 71 и 72).

Голямото отделение е на мнение, че по настоящото дело доказателствата и доводите оправдават отклоняване от това заключение по делото *Морис*.

⁸ Campbell and Fell v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 3-4/98 г. на Бюлетина.

123. Съдът припомня, че само по себе си участието на съдии-непрофесионалисти не противоречи на чл. 6. По отношение на тях трябва да се прилагат установените в практиката му принципи относно независимостта и безпристрастността (Лангборгер с/у Швеция⁹, решение от 22.06.1989 г., A.155, § 32, Фей с/у Австрия¹⁰, решение от 24.02.1993 г., A.255-A, §§ 27, 28 и 30, и Холм с/у Швеция¹¹, решение от 25.11.1993 г., A.279-A, § 30).

Съдът не смята, че кратките курсове по право, преминати от членовете на състава по делото на жалбоподателя, са обстоятелство от особено значение. Той отбелязва обаче предоставените им инструкции, издадени от администрацията на военните съдилища, и припомня ключовата роля на юридическия консултант. При тези обстоятелства липсата на юридическа квалификация не подкопава независимостта им.

124. Второ, в случая материалите по делото разкриват една допълнителна гаранция за независимост на редовите членове на съда. Раздадените им инструкции, изготвени от администрацията на военните съдилища, представляват подробно ръководство за всяка стъпка в процедурата, за естеството и границите на функциите им и – което е много важно – за точните функции на юридическия консултант и на председателя. Инструкциите напътват членовете на съда, че трябва да действат независимо от каквото и да било външно или неуместно влияние, а също и че тази им независимост трябва да е видна, като им дават практически и точни указания как да го постигнат или какво може да доведе до нарушение на това изискване в конкретна ситуация. В съответствие с това Голямото отделение намира, че раздаването и съдържанието на тези инструкции са допълнителна гаранция за независимост на редовите членове, за която отделението, разгледало делото Морис, не е било информирано.

125. Трето, Съдът счита за много важно, че на редовите членове не може да бъде търсена отговорност във връзка със съдебната им решаваща функция, поради забраната за разкриване на изразените становища и начина на гласуване при упражнението ѝ. На практика няма пример за търсене на подобна отговорност.

126. По тези съображения Съдът приема, че са съществували достатъчно гаранции за независимостта на редовите членове на военния съд, разгледал делото на жалбоподателя.

г) Надзорният орган

127. Правителството оспорва заключението по делото *Морис* относно ролята на надзорния орган.

128. По мнение на Съда, решенията по делата Ван де Хурк с/у Холандия¹² (от 19.04.1994 г., A.288, §§ 45 и 50) и Финдли (§ 77 и § 52) изясняват, че той трябва да разгледа предвиденото в Закона от 1996 г. правомощие на един

⁹ Langborger v. Sweden

¹⁰ Fey v. Austria

¹¹ Holm v. Sweden

¹² Van de Hurk v. the Netherlands

несъдебен орган да се намесва в изводите на военния съд, независимо от това дали то е било упражнено на практика и дали е могло да бъде упражнено само в полза на жалбоподателя.

129. По системата след 1996 г., която се разглежда по настоящото дело, военният съд се произнася по виновността и наказанието. Независимо дали подсъдимият е обжалвал пред надзорния орган, той автоматично преразглежда и двата въпроса, а след това подсъдимият може да обжалва заключенията по тях пред Военния апелативен съд. Следователно функцията на надзорния орган е част от процес, в края на който присъдата става окончателна.

130. Съдът смята, както е намерила и Камарата на лордовете, че надзорният орган е аномалия в настоящата система на военния съд и изразява загриженост относно едно наказателно производство, в което несъдебен орган има правомощие да се намесва в изводите на съда.

131. Съдът отбелязва обаче, че окончателното решение в производството винаги се взема от съдебен орган – Военния апелативен съд.

По цитираното дело Ван де Хурк Съдът не е изключил възможността правомощието на Короната да лиши едно съдебно решение от ефекта му да бъде поправено чрез последващ контрол от съдебен орган, предоставящ всички гаранции по чл. 6, макар и в конкретния случай да не е съществувал подобен контрол. Обжалването пред Военния апелативен съд не е прието за достатъчно по делото Финдли, тъй като по него жалбоподателят се е признал за виновен в първата инстанция и не е имал възможност да обжалва пред апелативния военен съд само наказанието.

132. Съдът намира за недоказано твърдението на жалбоподателя по настоящото дело, че военните съдилища завишават наказанията, предугаждайки преценката на надзорния орган. Той не смята за убедителен и довода му, че апелативният съд би бил повлиян от решението на този орган – в действителност съдът по никакъв начин не е обвързан от него.

133. В съответствие с това Съдът приема, че при обстоятелствата на настоящия случай ролята на надзорния орган не е нарушила посочения в § 106 по-горе принцип и по-специално не е накърнила независимостта или безпристрастността на съда, разгледал делото на жалбоподателя.

g) Заключение

134. В светлината на всички разгледани обстоятелства Съдът заключава, че опасенията на жалбоподателя относно независимостта и безпристрастността на военния съд в неговия случай не са обективно оправдани и следователно процесът не може да се приеме за несправедлив.

Не е налице нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.¹³

Резюме и превод от английски език: Анна Гаврилова-Анчева

¹³ Решението е единодушно както по допустимостта, така и по съществото на жалбата.

Дело Грийвс срещу Обединеното кралство

(*Grievs v. the United Kingdom*)

Жалба № 57067/00

Решение от 16 декември 2003 г. на Голямото отделение

Европейска конвенция за правата на човека - чл. 6, т. 1: независим и непристрастен съд при наличие на наказателно обвинение

При преценката дали даден съдебен орган може да се приеме за „независим“, трябва да се държи сметка, *inter alia*, за начина на определяне на членовете му и мандата им, за съществуването на гаранции срещу външен натиск и за това дали органът създава впечатление за независимост, с оглед на доверието, което съдебните органи в едно демократично общество трябва да вдъхват на обществеността и най-вече - що се отнася до наказателните производства - на обвиняемия. За да се установи дали има основателна причина за опасение, че определен съд не се отличава с независимост или непристрастност, позицията на обвиняемия е важна, без да е решаваща.

Факти по делото

По времето на разглежданите събития жалбоподателят бил член на Кралския военноморски флот. На 18 юни 1998 г. бил осъден от флотски военен съд за причиняване на телесна повреда. Било му наложено наказание 3 години лишаване от свобода и отнемане на офицерския чин.

Военният съд, разгледал делото му, се състоял от председател, четирима флотски офицери и юридически консултант – флотски адвокат.

На 29 септември 1998 г. Министерството на флота решило, че няма да измени присъдата. На 20 януари 2000 г. Военният апелативен съд оставил без уважение жалбата на г-н Грийвс срещу нея.

Резюме на решението на Европейския съд

65. Жалбоподателят се оплаква на основание чл. 6, т. 1 от Конвенцията, че военният съд, както е бил уреден по приложимия Закон от 1996 г., не е бил независим и непристрастен и следователно производството пред него не било справедливо.

I. Допустимост на оплакването

66. По допустимостта правителството възразява само, че оплакването е явно необосновано.

67. Страните не спорят, че окончателното решение в производството е то-

ва на Военния апелативен съд от 20 януари 2000 г. Жалбата е подадена на 26 април 2000 г., т.е. в 6-месечния срок по чл. 34 от Конвенцията. Освен това Съдът счита, че предвид естеството на обвинението и характера и строгостта на наложеното наказание производството пред военния съд е съставлявало произнасяне по наказателно обвинение срещу жалбоподателя.

68. Съдът намира, че оплакването на жалбоподателя повдига сериозни правни въпроси, произнасянето по които зависи от разглеждането му по същество, както и че не се установяват други основания за недопустимост. Поради това Съдът обявява оплакването за допустимо и в съответствие с чл. 29, т. 3 от Конвенцията пристъпва незабавно към разглеждане на съществуващото му.

II. Твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

A. Приложима съдебна практика

“69. Съдът припомня, че за да се прецени дали даден съдебен орган може да се приеме за “независим”, трябва да се държи сметка, *inter alia*, за начина на определяне на членовете му и мандата им, за съществуването на гаранции срещу външен натиск и за това дали органът създава впечатление за независимост.

По последния въпрос Съдът припомня също така, че става дума за доверието, което съдебните органи в едно демократично общество трябва да вдъхват на обществеността и най-вече – що се отнася до наказателните производства – на обвиняемия. За да се установи дали има основателна причина за опасение, че определен съд не се отличава с независимост или безпристрастност, позицията на обвиняемия е важна, без да е решаваща. Решаващото е дали съмненията му могат да се приемат за обективно оправдани (Финдли срещу Обединеното кралство¹, решение от 25.02.1997 г., Reports of Judgments and Decisions 1997-I, § 73, и Иншал с/у Турция², решение от 9.06.1998 г., Reports 1998-IV, § 71).

Съдът припомня по-нататък, че въпросът за “безпристрастността” има два аспекта: съдебният орган трябва да бъде субективно свободен от лично предубеждение или пристрастие, а също така трябва да бъде безпристрастен от обективна гледна точка в смисъл, че трябва да предоставя достатъчно гаранции, за да се изключи всякакво основателно съмнение в тази връзка (цитираното по-горе решение Финдли, § 73). Съдът отбелязва, че жалбоподателят по настоящото дело не твърди който и да било от участниците в процеса му да е бил лично предубеден спрямо него.

Тъй като понятията за независимост и обективна безпристрастност са тясно свързани, в този случай Съдът ще ги разгледа едновременно (също § 73 от решението Финдли).”

70-72. По делото Купър срещу Обединеното кралство³ (решение, произне-

¹ Findlay v. the United Kingdom

² Incal v. Turkey

³ Cooper v. the United Kingdom

сено на същата дата, на която и това по настоящото дело), жалбоподателят също се е оплакал на основание чл. 6, т. 1 от Конвенцията, че военният съд на военновъздушните сили (BBC), както е бил уреден по приложимия Закон от 1996 г., не бил независим и безпристрастен и следователно производството пред него не било справедливо.

Съдът отхвърли общия му довод, че произнасянето на военните съдилища по чисто криминални обвинения срещу военнослужещи принципно противоречи на изискванията на чл. 6 за независимост и безпристрастност (§§ 108-110). Той отхвърли и оплакването му, че военният съд в неговия случай не е бил независим и безпристрастен (§§ 111-134), като намери, че функциите по обвинението, свикването на съда и произнасянето са разделени, както и че няма основание за съмнение в независимостта на ангажираните в процеса органи.

Що се отнася до юридическия консултант Съдът прие, че това е така, защото той е цивилно лице, назначено от лорд-канцлера като част от персонала на главния юридически консултант (също цивилно лице) и от там – в конкретен състав на военния съд. Прието бе също така, че участието на цивилно лице с юридическо образование и централната му роля в процеса са “една от най-съществените гаранции” за независимост на процеса пред военния съд (§ 117).

По отношение на постоянния председател на съда бе изразено становището, че не само е независим, но и че тази фигура е “важен принос” за независимостта на един съд, който иначе е съд *ad hoc* (§ 118).

Съдът намери, че функциите на администратора и начина, по който той определя редовите членове на военния съд, не дават основание за съмнение в независимостта им, но фактът, че те се назначават *ad hoc*, и относително ниският им чин, макар сами по себе си да не подкопават независимостта им, налагат особено убедителни гаранции срещу външен натиск. Съдът стигна до заключение, че са съществували достатъчно гаранции за независимостта на редовите членове на военния съд – участието на постоянния председател и на юридическия консултант, забраната от членовете на съда да се търси отговорност във връзка със съдебните им решаващи функции и раздадените им инструкции (§§ 119-126).

Накрая Съдът прие, че ролята на надзорния орган не е накърнила независимостта на военния съд, тъй като окончателното решение в производството винаги се взема от съдебен орган – Военния апелативен съд (§§ 127-133).

73. В съответствие с това Съдът заключи, че опасенията на г-н Купър относно независимостта и безпристрастността на военния съд в неговия случай, конституиран съгласно Закона от 1996 г., не са обективно оправдани и следователно процесът не може да се приеме за несправедлив и няма нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Б. Приложение по настоящото дело

74. В случая жалбоподателят прави същите оплаквания като по делото *Купър*, но по отношение на флотски военен съд. Флотските военни съдилища се отличават в някои важни аспекти от тези в системата на BBC, разгледани по делото *Купър*, и Съдът прецени дали разликите водят до заключение по настоящото дело, различно от направеното по делото *Купър*.

75-76. Първата разлика е по отношение на органа по обвинението. Във флота той може да назначи обвинител от списъка на униформени флотски адвокати извън собствения му персонал, но според Съда същественото в случая е, че обвинителят по делото на жалбоподателя е бил член на този персонал, както и по делото *Купър*.

77-78. Второ, във флота администраторът е цивилно лице, а не действащ офицер, както във BBC. Съдът намира за очевидно, че това обстоятелство допринася за независимостта и безпристрастността на процеса пред военния съд. Във всеки случай, функциите на администратора са достатъчно сходни във флота и във BBC, за да се приеме, че той е независим от висшестоящия орган и от органа по обвинението, както и от всякакво служебно влияние (решението *Купър*, § 114-115).

79. Трето, съществува само един вид флотски военен съд, докато във BBC може да се свика както районен, така и централен военен съд. Съдът не намира, че това обстоятелство има отношение към независимостта и безпристрастността.

80-81. Четвърто, длъжността постоянен председател на военния съд не съществува във флота. Председателят се назначава за всеки конкретен случай, както се свика и съдът. Жалбоподателят подчертава, че по този начин целият състав на съда е бил *ad hoc*.

Съдът счита, че липсата на постоянен председател, зает на пълно работно време и без очаквания за повишение или страх от смяна, както и неподчинен на отговорност във връзка със съдебната му решаваща функция (решението *Купър*, § 118) лишава флотските военни съдилища от нещо, което по отношение на BBC е прието за важен принос към независимостта на един иначе *ad hoc* съд.

82. Пето и най-важно, юридическият консултант във флотския военен съд е действащ флотски офицер, който в останалото време изпълнява редовни флотски задължения, докато във BBC той е цивилно лице, заето на пълно работно време като част от персонала на главния юридически консултант, който също е цивилен.

83. Според жалбоподателя тази разлика сама по себе си е достатъчна, за да се заключи, че флотските военни съдилища не са независими. Било нереалистично да се смята, че при оценяването на работата му съдебната функция ще бъде действително отделена от общата му служебна дейност.

84. Правителството поддържа, че гаранциите, предоставени от тази фигура, не са по-малки в сравнение с аналога ѝ във BBC: юридическият консултант се подбирал и включвал в списъка на определените за тази функция лица само със съгласието на юридическия консултант на Военноморския флот (цивилен съдия), който единствен можел да го отстрани на основанията, приложими и за цивилен съдия, и само пред когото той отговарял за изпълнението на тези си функции; той не получавал допълнително заплащане за работата си като юридически консултант и нито заплащането, нито повишението му зависели от осъществяването ѝ; за изпълнението на съдебните функции на юридическия консултант по делото на жалбоподателя не било докладвано, а и евентуален доклад не можел по никакъв начин да засегне кариерата му във флота; юридическите консултанти се определяли първоначално чрез процедура за подбор и включване в списък, а след това се назначавали за конкретен процес на ротационен принцип, при

условие, че липсват основания за отвод; съществувала *de facto* сигурност на поста, тъй като веднъж включен в списъка, юридическият консултант оставал такъв; той полагал специална клетва; единственият му контакт с останалите членове на съда (освен в разискванията по наказанието) били в открито заседание; юридическият консултант на Военноморския флот контролирал процеса, подобно на надзорния орган и Военния апелативен съд.

85. Съдът отбелязва, че както и във BBC, флотският юридически консултант има централна роля в процеса пред военния съд, но за разлика от еквивалента си във BBC той е флотски офицер на длъжност, която може да е юридическа, но може и да не е, и, макар избран за неограничено време, заседава в състава на военен съд само понякога. Що се отнася до цивилния юридически консултант на Военноморския флот Съдът отбелязва, че той няма функции в процеса, тъй като основната му роля е да съветва надзорния орган. Освен това, макар за подбора и включването в списъка на юридическите съветници да се изисква съгласието му, основната отговорност за това е на главния флотски юридически съветник, който е действащ офицер.

86. Нещо повече, Съдът отбелязва с известна загриженост някои практики на контрол върху дейността на юридическите консултанти, приложими по времето на разглежданите събития. Юридическият консултант на Военноморския флот е можел да коментира изпълнението на функциите им пред главния флотски юридически съветник. Дори последният да не е имал влияние във връзка с евентуално повишение, той все пак е бил висшестоящ действащ офицер, чиито основни функции са включвали назначаването на юридически обучени действащи офицери на правни длъжности и се е отчитал по отношение на тези си задължения пред адмирала, отговорен за персонала. Наред с това, в разглеждания случай юридическият консултант е поел функцията си в процеса по време, когато изпълнението ѝ по принцип е можело да бъде докладвано на оценяващия го офицер.

87. По тези съображения Съдът намира, че дори юридическият консултант по делото на жалбоподателя да може да се приеме за независим въпреки горните обстоятелства, позицията на флотските юридически консултанти не може да се счита за силна гаранция за независимост на флотския военен съд.

88. Съдът намира за неубедителни доводите на правителството за предимствата на тази уредба. Относително малкият брой на флотските военни процеси означава само, че са нужни по-малък брой юридически консултанти. Що се отнася до изтъкнатата необходимост от познаване на специфичните условия във флота, Съдът не вижда ползата от него, след като основната функция на юридическият консултант е да осигури законосъобразност на процеса и да напътва съдиите по правни въпроси, и особено когато става дума за обвинение в обикновено криминално престъпление. Правителството сочи и нуждата от "гъвкавост" и "мобилност" поради особено подвижния характер на флота. Действащите офицери били на разположение незабавно и били по-добре подготвени за работа в опасните морски условия. Съдът не намира това за относимо, предвид обяснението на правителството в хода на съдебното заседание, че на практика от 1986 г. насам флотските военни процеси са се провеждали на сушата в два центъра –

Портсмут и Плимут, независимо къде е извършено престъплението.

89. Фактът, че централната функция на юридически консултант не се изпълнява от цивилно лице, лишава флотския военен съд от една от най-важните гаранции за независимост, съществуваща в другите военни съдилища (решението *Кулър*, § 107), за чиято липса правителството не даде убедително обяснение.

90. Шесто и последно, Съдът намира инструкциите, изпращани на членовете на флотските военни съдилища, за значително по-малко подробни и по-малко ясни от разгледаните по делото *Кулър* (виж §§ 45-62). Съдът счита, че поради това те са и по-малко ефективни в осигуряването на независимостта на редовите членове на военния съд от неуместни външни влияния.

91. В съответствие с това Съдът намира, че разликите в уредбата на военния съд във ВВС, разгледана по делото *Кулър*, и уредбата на флотския военен съд, предмет на настоящото дело, са такива, че опасенията на настоящия жалбоподател относно независимостта и безпристрастността на военния съд в неговия случай, свикан съгласно Закона от 1996 г., могат да се приемат за обективно оправдани. Следователно процесът не е бил справедлив.

Ето защо, налице е нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.⁴

Жалбоподателят не е направил искане за обезщетение за имуществени или неимуществени вреди. Съдът уважава частично искането му за разноски, направени за участие в производството в Страсбург, и присъжда 8000 евро, от които да се приспадне сумата, отпусната му за осигуряване на безплатна правна помощ.

Резюме и превод от английски език: Анна Гаврилова-Анчева

⁴ Решението е единодушно както по допустимостта, така и по съществото на жалбата.

ПРИЛОЖЕНИЕ

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 оп-

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.

ростяване 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 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%). Вземите 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

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.

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.

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 счетен 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

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

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 (...)

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 на 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

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

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

– Препоръка Rec(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 Rec(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.

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 обратен ефект. (...) 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 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 подготовителната 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 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 за-

⁵ § 16 от Резолюцията

⁶ § 18 ii. от Резолюцията

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.

силване 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 *“Съгът 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 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.

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

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 разглеждани 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 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 представяването 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;

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.).

– 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. Засадаващите 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 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. Всъщност 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 ре-

¹⁴ Измененият чл. 35, т. 3, б. "b" 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

б) 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.)

шение 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 едновременно 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.

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

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

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 избирани 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 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 високodigoварящите 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 високodigoваряща 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 счетоно 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 разнобразят 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 владение 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 счетено 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 формирание 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-долу.

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 високото договаряща държава се изисква да състави резервен

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

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 формирование 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 измененя 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 решение да обявяват индивидуални жалби за допустими и да се произнасят по съществото 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. “b”. 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 прак-

тика 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

Член 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 съществото 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 съществото 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 "b", 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 натоварване 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

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.

висококодоговарящите страни и за комисаря. Правилата на Съда ще уредят практическите подробности по прилагането на чл. 36, т. 3.

89. Не беше счетено 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 висококодоговарящите страни се изисква да създадат на Съда всички необходими улеснения преди това решение. Така задълженията им в тази област са засилени. Не беше счетено 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 висококодоговарящите 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

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).

се поставят принципни въпроси или въпрос за промени в националното право.¹⁸ От 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 закрепи 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 високото договарящата 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

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.).

свободен да вземе решение относно начина и формата на отговора на искането. В нормалния случай формирването 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.

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 (супендиране 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

²¹ Виж §§ 19 до 22 от резолюцията.

²² *Judgment*. Виж бел. № 18 (Б.пр.).

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

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 сметнено 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.

Заклучителни 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

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.)

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

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 правила). 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

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

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

**ПРАВАТА НА ЧОВЕКА, кн. 3/2004 г.
НОВИЯТ ПРОТОКОЛ № 14 КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ
ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

Издание на
Фондация **“Български адвокати за правата на човека”**
ул. “Ген. Гурко” № 49, вх. А, ет. IV
София 1000
тел. 980 39 67, тел./факс 986 66 23
e-mail hrlawyer@blhr.org, интернет адрес www.blhr.org

ISSN 1311-9516

Bulgarian Lawyers for Human Rights Foundation
49, Gurko str., Entrance A, Floor IV
1000 Sofia BULGARIA
Tel. +3592/980 39 67, tel/fax +3592/986 66 23
E-mail hrlawyer@blhr.org, Website: www.blhr.org

Художник на корицата: Димитър Стоянов - Димо
Предпечатна подготовка и печат: "АРХОНТ - В" ООД