

Съвет на Европа
Комитет на министрите

Препоръка Rec(2004)6
на Комитета на министрите към страните-членки
относно подобряването на националните средства за защита

(приета от Комитета на министрите на 12 май 2004 г. на неговата 114-та сесия)

Комитетът на министрите, в съответствие с Член 15 b от Статута на Съвета на Европа,

отбелязвайки, че целта на Съвета на Европа е постигането на по-голямо единство на своите членове, и че един от най-важните методи за осъществяването на тази цел е подкрепата и по-нататъшното реализиране на правата на човека и основните свободи;

потвърждавайки убеждението си, че Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (по-нататък в текста “Конвенцията”) би трябвало и в бъдеще да бъде основната изходна точка по проблемите на защитата на правата на човека в Европа и припомняйки ангажимента си да предприема мерки за гарантирането на дългосрочната ефективност на институционализираната от Конвенцията контролна система;

припомняйки субсидиарния характер на надзорния механизъм, въведен от Конвенцията, което в съответствие с нейния Член 1 означава, че гарантираните от Конвенцията права и свободи би следвало да бъдат защитени на първо място на национално равнище и упражнявани от националните власти;

приветствайки в тази връзка обстоятелството, че понастоящем Конвенцията се е превърнала в неотделима част от вътрешната правна уредба на всички страни-членки;

подчертавайки, че в съответствие с Член 13 на Конвенцията страните-членки се задължават да направят така, че всеки индивид, който има мотивирана жалба срещу нарушаване на неговите права и свободи, гарантирани от Конвенцията, да разполага с ефикасни средства за защита пред националните власти;

припомняйки, че наред със задължението да осигурят съществуването на подобни ефикасни средства за защита в светлината на практиката на Европейския съд по правата на човека (по-нататък в текста “Съд”), държавите имат общото задължение да решават проблемите при констатирани нарушения;

подчертавайки, че страната-членка е длъжна да направи така, че в нейното законодателство и практика местните средства за защита да бъдат ефикасни, и да могат да бъдат прилагани при вземане на решение за законосъобразността на тълкуването и при възмездяване на гражданите за нарушаването на правата им;

отбелязвайки, че характерът и броят на представените пред Съда жалби, както и неговите актове, свидетелстват, че е повече от необходимо страните-членки да предоставят ефикасни и редовни уверения, че такива средства за защита съществуват

при всички обстоятелства и в частност в случаите на немотивирано удължаване на съдебната фаза;

изхождайки от убеждението, че наличието на ефективни национални средства за защита при всички жалби за нарушения на Конвенцията би следвало да доведе до облекчаване на товареността на Съда посредством намаляване броя на адресираните до него жалби, от една страна, и чрез опростяване на задачата пред Съда при увеличаването на пропорцията на казусите, преминали съдебна фаза на национално равнище, от друга;

подчертавайки обстоятелството, че подобряването на средствата за защита на национално равнище, в частност при повтарящи се казуси, би следвало също така да допринесе за намаляване на товареността на Съда;

вземайки предвид случаите на добри практики, съдържащи се в Приложението, препоръчва на страните-членки:

- I. да гарантират, в духа на юриспруденцията на Съда, посредством постоянен преглед на своята практика, че местните средства за защита за всеки, отправил обоснована жалба за нарушение на Конвенцията, съществуват и че са ефективни в смисъл, че могат да доведат до решение за допустимостта на жалбата и до адекватно възмездяване за всяко констатирано нарушение;
- II. да извършват преглед на ефективността на съществуващите вътрешноправни средства за защита в съответствие с актовете на Съда, в които се посочват структурните или общите недостатъци в националното законодателство или практика, и, когато това се налага, да създават ефективни средства за защита с оглед избягването на повтарящи се казуси, представени пред Съда;
- III. да обръщат особено внимание, в светлината на казаното в т. I и II, на въпроса за съществуването на ефикасни средства за защита в случаите на обосновани жалби, визиращи немотивираната голяма продължителност на съдебното производство;

Възлага на Генералния секретар на Съвета на Европа да осигури нужните средства за предоставяне на необходимото съдействие на страните-членки, при поискване на помощ от същите при прилагането на настоящата препоръка.

Приложение към Препоръка Rec(2004)6

Въведение

1. Министерската конференция, която се проведе в Рим на 3-4 ноември 2000 г. за отбелязване 50-годишнината на Европейската конвенция за правата на човека (по-нататък в текста "Конвенция")¹ подчерта, че именно държавите-членки
-

носят най-непосредствена отговорност за спазването на правата и свободите, залегнали в Конвенцията, и че пак те би следвало да осигуряват и нужните правни инструменти за превенция на нарушенията на правата на човека и в случаите, където това е допуснато, за възстановяване на справедливостта. Това в частност налага създаването на ефикасни вътрешноправни средства за защита срещу всички нарушения на Конвенцията, в съответствие с нейния Член 13.² Практиката на Европейския съд по правата на човека (па-нататък в текста “Съд”)³ изясни параметрите на това задължение, което обвързва страните по Конвенцията, изтъквайки по-конкретно, че:

- Член 13 гарантира наличието във вътрешното законодателство на средства за защита на правата и свободите, залегнали в Конвенцията.
 - Този член изисква наличието на средство за защита при разглеждане по същество на всички случаи, при които е налице “мотивирана жалба”, за нарушение на Конвенцията и за предоставяне на възможността от възмездяване на потърпевшия. Обхватът на това задължение варира в зависимост от характера на жалбата. Същевременно трябва да се отбележи, че въпросното средство за защита трябва да бъде “ефикасно” както в правно отношение, така и на практика;
 - Това, в частност, означава страната по Конвенцията да бъде в състояние да предотврати прилагането на мерки, които са в противоречие с Конвенцията и чиито последствия са потенциално необратими;
 - Понятието “власт”, съдържащо се в Член 12 не означава непременно съдебна власт, но в последния случай означава, че нейните правомощия и гаранциите, с които се ползва, са достатъчни за да осигури действително ефикасни средства за защита;
 - “ефикасността” на “средството за защита” по смисъла на Член 13 не се определя от шансовете за благоприятен за жалбоподателя изход, а означава определен минимум от изисквания за експедитивност.
2. В близкото минало бе отделяно особено голямо значение на необходимостта от подобни средства за защита при немотивирано продължителни производства⁴, тъй като този проблем бе в основата на голям брой жалби пред Съда, макар и да не е единственият.
3. Съдът е изправен пред постоянно увеличаващ се приток от жалби. Това положение подлага на изпитание дългосрочната ефикасност на системата и, следователно, изисква енергични действия от страните по Конвенцията.⁵ Именно в този контекст въпросът за наличието на ефикасни вътрешни средства за защита придобива особена важност. Подобряването на съществуващите вътрешни средства за защита най-вероятно би имало както количествени, така и качествени последствия върху заетостта на Съда:
- от една страна, обемът от представените пред Съда жалби би следвало да намалее: по малък брой жалбоподатели биха отнесли своя казус към Съда, ако разглеждането на техните жалби от страна на националните власти бъде достатъчно обстойно;

- от друга страна, разглеждането на жалбите от Съда би било улеснено, ако бъде предшествано от разглеждане на обосноваването на същите жалби от националните власти в резултат на подобрените вътрешни средства за защита.
4. Тази препоръка, следователно, насърчава страните-членки да извършат преглед на техните правни системи в светлината на практиката на Съда и да предприемат, в случай на необходимост от това, нужните и подходящи мерки за да гарантират, чрез законодателството или съдебната практика, ефикасни средства за защита, предвидени в Член 13. Този преглед би могъл да бъде редовен или след съответен акт на Съда.
 5. Правителствата на страните-членки биха могли, първоначално, да изискат изготвянето на анализ за ефикасността на съществуващите вътрешни средства за защита в определени области с оглед предлагането на съответни подобрения. Националните институции за насърчаване и защита на правата на човека, както неправителствените организации, могат също така да допринесат с участието си в тази дейност. Наличието и ефикасността на вътрешните средства за защита би следвало да бъде обект на постоянна преценка и в частност би следвало да бъде оценявано при изготвянето на ново законодателство, засягащо правата и свободите, залегнали в Конвенцията. Съществува ясна връзка между тази препоръка и препоръката за верификацията на съвместимостта на законопроектите, действащите закони и административната практика със стандартите, залегнали в Конвенцията.
 6. В светлината на гореказаното, могат да бъдат разгледани следните съображения.

Конвенцията като интегрална част от вътрешноправния ред

7. Първостепенно изискване за ефикасно средство за защита е правата по Конвенцията да бъдат гарантирани в рамките на вътрешноправната система. В тази връзка благоприятно значение има обстоятелството, че понастоящем Конвенцията се е превърнала в неразделна част от вътрешния правен ред на всички страни-членки. Този факт е свързан и с по-добър достъп до ефикасни средства за защита. В тази насока може да се констатира и обстоятелството, че съдилищата и изпълнителната власт се отнасят с нарастващ респект към практиката на Съда в прилагането на вътрешното право и осъзнават своето задължение да изпълняват присъдите на Съда по съответните дела, пряко касаещи държавите им (вж. Член 46 на Конвенцията). Тази тенденция бе засилена чрез приемането на Препоръка Rec(2000)2,⁶ относно възможността компетентните национални власти да преразгледат някои производства, които са станали първооснова на констатирани от Съда нарушения.
8. Подобряването на вътрешните средства за защита също така изисква предприемането на допълнителни действия с оглед на това, когато прилагат вътрешното право националните власти да могат да се съобразяват с

изискванията на Конвенцията и в частност онези, произтичащи от присъдите на Съда спрямо тяхната държава. Това в частност означава да се улеснява публикуването и разпространението на практиката на Съда (като при необходимост се извършва и превода на документите на национален език/езици в съответната държава), както и да се извършва обучение с оглед на тези изисквания, на съдии и на други официални държавни лица. По такъв начин, настоящата препоръка също така е тясно свързана с две други препоръки, приети от Комитета на министрите в тези области.⁷

Специфични и общи средства за защита

9. Повечето национални средства за защита срещу нарушения на Конвенцията бяха въведени с определено приложно поле. Опитът показва, че такива системи за “специфични средства за защита”, когато са добре замислени и изпълнени, могат да бъдат много ефикасни и да доведат до ограничаване броя на жалбите до Съда и казусите, изискващи продължително проучване.
10. Някои държави също така въведоха и общи средства за защита (например пред Конституционния съд), които могат да бъдат използвани при разглеждане на жалби, спрямо които не биха могли да се приложат съществуващите специфични средства за защита. В някои страни-членки общите средства могат също така да бъдат прилагани успоредно или преди изчерпването на другите легални средства за защита. Някои страни-членки добавят положението, че атакуването на средствата за защита би накърнило сериозно конституционните права и че отказът да се разглежда обжалването ще има сериозни и непоправими последици за жалбоподателя. Би следвало да се отбележи, че като правило страните, които разполагат с подобно общо средство за защита имат по-малко дела в Съда.
11. Наред с това трябва да се отбележи, че самите страни-членки трябва да изберат най-подходящата за тях система, която да гарантира нужната защита на правата залегнали в Конвенцията, като отчитат своите конституционни традиции и конкретните условия.
12. Независимо от този избор обаче, досегашният опит сочи, че все още съществуват недостатъци в редица страни-членки по въпроса за съществуването и/или ефикасността на националните средства за защита и че, следователно, това затруднява работата на Съда.

Средства за защита, последващи “пилотна” присъда

13. Когато бъде произнесена присъда, която посочва структурни или общи недостатъци в националното законодателство или практика (“пилотни дела”) и когато има голям брой свързани със същия проблем висящи дела или дела, които ще бъдат допуснати за разглеждане (“идентични казуси”), държавата-ответник би следвало да направи така, че потенциалните жалбоподатели да имат, когато това се налага, ефикасни средства за защита, които биха им

позволили да се обърнат към компетентен национален орган, който може също така да бъде използван от настоящите жалбоподатели. Подобно бързодействащо и ефикасно средство за защита би им позволило да получат възмездяване на национално равнище в съответствие с принципа за субсидиарност на системата на Конвенцията.

14. Въвеждането на подобно национално средство за защита също така би намалило съществено натовареността на Съда. Макар и бързото прилагане на пилотната присъда да е ключово важно за решаването на структурния проблем и по такъв начин за недопускането на бъдещи жалби по същия въпрос, може да има и такава група хора, които вече са били засегнати от този проблем, преди той да бъде решен. Съществуването на средство за защита, насочено към възмездяване на национално равнище на тази категория хора може да позволи на Съда да ги призове да се възползват от новото средство и, в такъв случай, да обяви жалбите им за недопустими.
15. Възможни се редица решения в тази връзка, които зависят, между другото, и от характера на въпросния структурен проблем, както и от това, дали засегнатият от този проблем се е обърнал към Съда или не.
16. В частност, след издаването на пилотната присъда, в която е констатирано съществуването на специфичен структурен проблем, би могло да се приеме *ad hoc* възможността, въпросната държава да прецени целесъобразността от въвеждането на специфично средство за защита или да разшири съществуващ правен инструмент посредством промяна в законодателството или чрез правна интерпретация.
17. В рамките на този преглед на конкретни дела, някои държави могат да преценят, при целесъобразност, възможността за възобновяване на съдебни производства сходни с тези от пилотните казуси, в които е било констатирано нарушаване на Конвенцията, с оглед да предпазят Съда от разглеждането на тези дела и при преценка да осигурят ускореното възмездяване на съответния индивид. В тези случаи може да се използват критериите, съдържащи се в Препоръка Rec(2000)2 на Комитета на министрите.
18. Когато въвеждат специфични средства за защита след пилотно дело, правителствата би следвало бързо да информират Съда, което да му позволи да ги отчете при разглеждането на нови идентични казуси.
19. Същевременно, не се налага и не е препоръчително да се въвеждат нови или да се придава известно ретроактивно действие на съществуващите средства за защита след всяко дело, в което Съдът постанови наличието на структурен проблем.
20. Въпросът за ефикасните средства за защита е особено важен в случаите, включващи обвинения в необосновано продължително съдебно производство, които съставят голяма част от жалбите пред Съда. Така например, Съдът постанови в присъдата “Кудла срещу Полша” от 26 октомври 2000 г., че е важно в тези случаи да се осигури ефикасно средство за защита в съответствие с Член 13 на Конвенцията. Вследствие на изразената от Съда позиция в тази присъда

някои страни-членки предложиха редица решения с оглед осигуряване на ефикасни средства за защита, позволяващи констатирането на нарушения и адекватното възстановяване на справедливостта в тази област.

Обоснована продължителност на съдебното производство

21. В рамките на своето вътрешно право, редица страни по различен начин гарантират обоснованата продължителност на съдебното производство (чрез фиксирани максимални срокове, възможността да се изисква ускоряване на производството). В някои страни-членки са определени максималните срокове за продължителността на всеки стадий в наказателното, гражданското и административното производство. Включването на Конвенцията във вътрешноправната система на страната-член, в частност въвеждането на изискването за съдебно производство в рамките на обоснован период от време, предвидено в Член 6, засили и допълни тези изисквания в рамките на националното законодателство.

Избягване на отлагане на дела и ускоряване на производството

22. В случаите, когато не се спазват съответните срокове – особено в наказателното производство – или когато продължителността на производството се възприема като необосновано продължителна, националното законодателство в редица страни-членки съдържа положението, че засегнатият индивид може да изиска ускоряването на процедурите. Ако искането бъде прието, това би могло да доведе до решение, с което се определя максимален срок, в рамките на който съдът – или прокурорът (в съответствие с характера на делото), би следвало да предприеме специфични процедурни мерки от типа на приключване на разследването или насрочване на дата за делото. В някои страни-членки съдилищата могат да решават дали процедурата трябва да приключи преди определена дата. Там, където съществува общо средство за защита пред Конституционен съд, жалбата може да бъде отправена, при определени условия, дори преди изчерпването на другите вътрешноправни средства.

Различни форми на възмездяване

23. В повечето страни съществуват процедури за възмездяване за необосновано протакане на производството, независимо дали става дума за висящи или приключили дела. Широко използвана форма на възмездяване, в частност при вече приключилите дела, е финансовата компенсация. В някои случаи, липсата на решение от страна на компетентния орган в определения срок означава, че жалбата автоматично се счита за приета. Когато не бъдат спазени съответните срокове в рамките на наказателното производство, това може да доведе до налагането на по-лека присъда.

Възможно съдействие за въвеждането на ефикасни средства за защита

24. С препоръката се възлага на Генералния секретар на Съвета на Европа да направи нужното, за да бъдат предоставени съответни ресурси за подходящо подпомагане на страните-членки, които биха поискали помощ за създаването на ефикасни средства за защита, което се изисква от Конвенцията. Такива биха

могли да бъдат, например, проучванията от консултанти-експерти за наличните национални средства за защита, с оглед подобряването на тяхната ефикасност.

Бележки

1. Европейска министерска конференция по правата на човека, вж. параграф 14.i на Резолюция X.1 за институционалните и функционалните мерки за защита правата на човека на национално и европейско равнище, секция А (“Подобряване прилагането на Конвенцията от страните-членки”).
2. Член 13 гласи: “Всеки, чиито права и свободи, дефинирани в настоящата Конвенция, са нарушени, би следвало да разполага с ефикасни средства за защита пред националните власти”. Трябва да се отбележи, че това приложение не съдържа определено позоваване на процедурните гаранции, произтичащи от същностни права, като Член 2 и 3.
3. Вж. например *Conka v. Belgium judgment* от 5 февруари 2002 г. (параграфи 64et seq).
4. *Kudla v. Poland judgment* of 26 October 2000.
5. Вж. Декларация на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 14 май 2003 г. “Гарантиране на дългосрочната ефикасност на Европейския съд по правата на човека”.
6. Препоръка Rec(2000)2 на Комитета на министрите към страните-членки относно преразглеждането или възобновяването на някои дела на национално равнище вследствие на присъди от Европейския съд по правата на човека, приета на 19 януари 2000 г. на 694-то заседание на представителите на министрите.
7. Препоръка Rec(2002)13 на Комитета на министрите към страните-членки относно публикуването и разпространението в страните-членки на текста на Европейската конвенция за правата на човека и на практиката на Европейския съд по правата на човека (приета на 18 декември 2002 г. на 822-то заседание на представителите на министрите), както и Препоръка Rec(2004)4 на Комитета на министрите относно Европейската конвенция за правата на човека в рамките на университетското образование и професионалното обучение, приета на 12 май 2004 г. на 114-та сесия на Комитета на министрите.

Източник: <http://www.justice.government.bg>