

ЗА Т.Н. „ПИЛОТНИ РЕШЕНИЯ” НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

гл. ас. Светла Маргаритова-Вучкова, доктор по право, БСУ

THE PILOT JUDGMENT PROCEDURE

Svetla Margaritova-Vuchkova, PhD

Abstract: *This report contains an analysis of the Pilot Judgment procedure of the European Court for Human Rights in application of article 46 of the European Convention on Human Rights. The first part of the report analyses the new Rule 61 of the Rules of Court, which codifies the Pilot Judgment procedure. The second part of the report includes an analysis of the first two pilot judgments against Bulgaria. The ECHR recommends Bulgaria to introduce suitable legal mechanisms to solve a systemic problem in existing justice system – the absence of effective legal remedies for excessive length of civil, administrative and criminal proceedings.*

Key words: *Rule 61 of ECHR, article 46 ECHR, general measures, pilot judgment*

Същността на проблема

Чл. 46 от Европейската конвенция за правата на човека, е озаглавен „Задължителна сила на решенията”. Съгласно този текст държавите са длъжни да изпълняват окончателните решения на Съда по всяко дело, по което те са страна. Макар че за изпълнението на влязлото в сила решение отговорност носи самостоятелна структура към Комитета на министрите на Съвета на Европа и периодично на свои пленарни заседания той приема резолюции по отношение изпълнените и неизпълнените ангажменти на държавите в тази връзка, това си оставаше един политически механизъм за контрол, който невинаги се оказваше ефективен.

На 12 май 2004 г. е приета резолюция (Res(2004)3), с която Съдът е поканен да идентифицира в своите решения констатации за нарушения, произтичащи от наличието на структурни проблеми, както и техният източник, който би могъл да доведе до депозирането на многобройни жалби. Целта е да се подпомогнат държавите да намерят подходящо разрешени на проблема и Комитетът на министрите да наблюдава изпълнението на такова решение. Тази резолюция цели да ограничи увеличената натовареност в работата на Съда поради депозирането на цели серии от жалби, произтичащи от едни и същи структурни или системни проблеми. В резолюцията се обръща внимание върху свободата на държавите под контрола на Комитета на министрите да изберат средствата, чрез които да изпълнят своите задължения, произтичащи от чл. 46 на Конвенцията по начин, че тези средства да съответстват със заключенията, съдържащи се в съответното решение на Съда.

Този политически документ е предшестван от друг, създаден 4 години по-рано, по повод сериозните проблеми на Италия във връзка с прекомерната продължителност на нейните съдебни производства. В предварителната резолюция на Комитета на министрите ResDH(2000)135 от 25 октомври 2000 е препоръчано да се предприемат генерални (общи) мерки за преодоляването на този проблем, които да съответстват на принципа на субсидиарност на Конвенцията така, че Съдът да не достига до извод за допуснато подобно нарушение и повторно.^[1]

За пръв път практиката на тази процедура е приложена по дело, известно в Полша като проблемът с „имотите отвъд Буг“. На 22 юни 2004 г. е постановено решението на Голямото отделение по делото *Broniowski c. Pologne*,^[2] Съдът констатира, че проблемът, който води до установеното нарушение на чл. 1 от Протокол 1 по настоящата конкретна жалба, е инспирирал регистрирането на още 167 други подобни и засяга над 80 000 души. Той отбелязва, че това е фактор, който не само утежнява отговорността на държавата в светлината на Конвенцията поради една ситуация, създадена в миналото и съществуваща до днес, но представлява и заплаха за бъдещата ефективност в реализирането на целите на Конвенцията. Съдът изтъква, че не е в неговата компетентност да определи какви да бъдат мерките, чрез които да се реши този проблем, но при всички положения те трябва да могат на национално ниво да обхванат всички засегнати лица, които да бъдат обезщетени така, че да не предизвикат нови жалби по същия повод. (§ 188-194 от решението).^[3]

На 6 октомври 2008 г. Съдът прекратява 176 жалби срещу Полша, в чиято основа е проблемът за „имотите отвъд Буг“, след като парламентът приема специален закон за обезщетяване на засегнатите лица, по силата на който финансовата компенсация не може да бъде по-ниска от 20 % от пазарната стойност на същите тези имоти.

За процедурата на постановяване на „пилотни“ решения

На 1 април 2011 г. влезе в сила чл. 61 от Правилата на Европейския съд по правата на човека, който регламентира реда за разглеждане на на т.н. „пилотни решения“. Този текст кодифицира „процедурата на пилотните решения“, която съществува и се прилага от тази международна институция от 2004 г. Вземайки предвид натрупания си опит по прилагането ѝ по отношение на различни държави и за решаването на различни проблеми, новият текст създава ясна процедурна рамка за постановяване на „пилотни решения.“ Така Съдът отговаря и на заключителната декларация на министрите на правосъдието, приета на конференцията в Интерлакен на 19 февруари 2010 г., на която бяха разисквани проблемите за бъдещето на ЕСПЧ. Тогава бе поставена задачата пред Съда да създаде ясни и предвидими стандарти за тази процедура, засягащи селекцията на жалбите, правата и задълженията на Съда и страните, както и разглеждането на жалбите, чието решаване е отложено.

Същността на процедурата, така както е уредена в чл. 61 от Правилата на Съда, се заключава в следното:

а) преди да реши да я приложи, Съдът провежда консултации с жалбоподателя /жалбоподателите и засегнатата държава и всяка друга засегната страна;

б) Съдът идентифицира същността на проблема (структурен, системен или друг подобен), който е установил, както и вида мерки, които съответната държава трябва да предприеме във вътрешен план;

в) Съдът може да определи срок за прилагане на тези мерки и да отложи разглеждането на всички жалби, които поставят същия проблем, докато се приемат и приложат тези мерки;

г) в случай на прителско уреждане на спора той трябва да посочи какви генерални (общи) мерки следва да бъдат приложени по отношение на останалите жалби – регистрирани или потенциални.

Ако държавата не се съобрази с пилотното решение, Съдът разглежда спрениите жалби, чието разглеждане е отложено (освен ако по изключение реши друго).

Процедурата може да бъде започната както по инициатива на една отстраните по спора, така и служебно – по преценка на самия Съд. Чрез нея се преследват няколко цели: да се подпомогнат 47-те европейски държави, които са ратифицирали конвенцията за правата на човека, да разрешат своите системни или структурни проблеми на национално ниво; да се предостави по-бързо обезщетение на засегнатите лица; да се подпомогне Европейския съд да управлява по-ефективно своята натовареност чрез ограничаване на количеството аналогични жалби, като същевременно му даде възможност да разглежда с необходимата прецизност по-сериозни и сложни жалби.

Първите пилотни решения срещу България

На 10 май Европейският съд по правата на човека постанови първите две решения, които произтичат от промените, включени в Конвенцията след влизането в действие на Протокол № 14 на 1 юни 2010 г. [4] Тези решения са наречени „пилотни“, тъй като с тях не само се установява нарушение на отделни текстове на Конвенцията – в конкретния случай на чл. 6§1 в неговия граждански и наказателен аспект и на чл. 13, но на правителството е поставен срок от 12 месеца, в който то да създаде механизъм, за да избегне наличието на повтарящи се нарушения във връзка с продължителността на гражданското и наказателното производство, а когато това е невъзможно – да предвиди съответните способности за обезщетяване на гражданите, пострадали от тях.

До тези решения се стигна, след като в предходните 10 и повече години основният дял от жалбите и постановяваните решения на Европейския съд срещу страната ни, се падаше на оплаквания, свързани с неразумната продължителност на съдебното производство. От приложения списък към двете решения се установява, че за периода 2001-2011 (януари) са постановени 81 решения, в които е установено нарушение на чл. 6§1 в неговия наказателен аспект – за неразумна продължителност на наказателното производство, а по други 41 жалби производството е приключило с приятелско уреждане на спора или едностранна декларация от страна на правителството. [5] По 49 жалби Съдът е констатирал неоправдано забавяне на гражданското производство и се е произнесъл в този смисъл с решения, а по други 43 процедурата е приключила със споразумение или едностранна декларация. Така общият брой на установените до настоящия момент нарушения на чл. 6§1 възлиза на 214. [6] Според официалната информация на Европейския съд по правата на човека, към настоящия момент срещу България общо са постановени 385 решения (първото е от 1996 г., но техният брой постепенно нараства, за да достигне до цифрата 71 за миналата, 2010 г.). Следователно, по повече от 1/3 от тях поне едно от констатираните нарушения е свързано с прекомерната продължителност на съдебния процес.

В своите решения от 10 май Съдът отбелязва, че към настоящия момент още около 700 жалби са висящи и в тях са повдигнати същите оплаквания (за прекомерна продължителност на съдебния процес). Поради това той намира, че е налице системен проблем, за чието преодоляване България следва да разработи съответните правни механизми. За тази цел е определен срок от дванадесет месеца от влизане в сила на постановените решения.^[7]

В мотивите на цитираните две решения Съдът посочва, че с оглед характера на конкретните проблеми, които предизвикват съответните забавяния на гражданската, административната или наказателната процедура, би следвало да се предвиди комплекс от най-различни мерки. В областта на наказателното правораздаване той отбелязва специално, че е необходимо да се предвидят както средства, ускоряващи производството, така и други, свързани с различни форми на компенсация на пострадалите от прекомерната продължителност лица.

Съдът припомня, че гаранциите за "разумен срок", залегнали в член 6 § 1, са създадени, за да поддържат общественото доверие в упражняваната правосъдна дейност и за защита на страните по делото срещу прекомерни процедурни забавяния. Тези гаранции предполагат по-специално, че дадено лице, обвинено в извършено престъпление, не трябва да остане твърде дълго в несигурно положение относно своето положение.

Разумността на продължителността на производството се преценява с оглед на конкретните обстоятелства на всеки отделен случай и по отношение на следните критерии: сложност на делото, поведението на жалбоподателя и на официалните органи и залогът (значимостта на случая) за отделния човек. Затова Съдът изтъква, че държавите-страни по Конвенцията, са длъжни да организират своите правни системи, така, че техните съдилища да могат да отговарят и на тези изисквания. Те са отговорни не само за забавяния, дължащи се на поведението на съдебните и другите органи, но и за тези, които произтичат от несвоевременното представяне на заключения от страна на експерти, назначени от съда. Съдът отбелязва също, че държавата следва да носи отговорност не само за решаването на един или друг случай, но също така за това, че не е отделила допълнителни ресурси, за да се справи с вече причинените забавяния или за структурните проблеми в съдебната система, които стоят в основата на тези първоначални закъснения.

Според Съда уреждането на проблема с прекомерната продължителност на съдебното производство може да изисква от държавите да предприемат серия от мерки от законодателен, организационен, данъчен или друг характер. Той подчертава, че пропуските за решаване на делата в разумни срокове не винаги се дължат на небрежност от страна на съдите, прокурорите или следователите. Забавянето може да се обясни и с факта, че държавите не са изпълнили задължението си да предоставят достатъчно ресурси на съдебната власт или за ефективно разглеждане на делата .

Анализирайки случая на жалбоподателя Димитров, съдът отбелязва, че неговото дело е било сравнително несложно и властите са отговорни пряко и непряко за всички забавяния (процесът започва на 21.09.1995 г. и приключва с одобрено споразумение от съда на 18.05.2006 г.).

Другият жалбоподател по същото решение, г-н Хамънов, е бил обвинен в тежко престъпление, наказуемо с продължителен срок на лишаване от свобода, а производството срещу него е оказало влияние върху възможността му да упражнява професията си на банкер.Срещу него е било повдигнато обвинение в престъпление по

чл. 219 и 282 от НК на 11.03.1996 г., а производството е приключило с решение на ВКС от 09.07.2008 г.^[8] Макар и случаят да е бил по-сложен от фактическа и правна гледна точка, Съдът изтъква, че властите е следвало да положат повече усилия за ускоряване на процедурата. Европейският съд намира, че създадената правна възможност в НПК през 2003 г. за сезиране на съда на осн. чл. 239а НПК(отм.) от страна на обвиняемите в случаи на неоправдана забава във фазата на досъдебното производство, в редица дела се е оказала ефективно вътрешно-правно средство за защита. В случаите на Димитров и Хамънов обаче то е било неприложимо, тъй като по-голямата част от забавянията са били налице преди приемането на нормата. Освен това, тя не е имала ефект върху ускоряването на самата процедура в последващите етапи на производството.

В случая на г-жа Фингър, чието дело е по повод делба на недвижими имоти, съдът установява забава по вина на властите във втората фаза на процедурата, която продължава четири години. Същевременно той отбелязва, че създаденото през юли 1999 г. единствено средство за ускоряване на гражданско производство – т.н. „жалба за бавност”, уредена в член 217а от Гражданския процесуален кодекс от 1952 г. и включена в новия ГПК в подобрен вариант като "искане за посочване на краен срок за отлагане" по чл 255-257, не е могло да намери приложение в случая на г-жа Фингър, тъй като при въвеждането ѝ процесът на жалбоподателката вече е приключил. Съдът изтъква, че не е убеден, в ефективността на създадената процедура. Според него, забавянията в делото за делба са се дължали на лошото планиране на съдебните заседания, на провеждането на значителен брой заседания и неефективността на съдилищата при събирането на доказателства.

Съдът също така отбелязва, че в България не е предидена никаква възможност за предявяване на иск за обезщетение срещу прекомерната продължителност на наказателното, гражданското или административното производство и установява нарушение на член 13 по отношение на всеки един от тримата жалбоподатели.

Във връзка със задължителната сила на решенията на Европейския съд по правата на човека и възложения контрол по изпълненията им от страна на Комитета на министрите, съгласно чл. 46 от Конвенцията, Съдът възпроизвежда в мотивите си резолюцията на последния по отношение на България, приета на неговото 1100-но заседание, проведено на 2 декември 2010 г. В нейната заключителна част е постановено, че Комитетът на министрите взема решение да преразгледа напредъка, постигнат от България, като до края на 2011 г. следва да се докладва за взетите мерки по отношение на въпроса за ефективно средство за защита, а до средата на 2012 г. - по отношение на въпроса за прекомерната продължителност на съдебното производство .

По повод посочените от Правителството действия от законодателно и организационно естество за преодоляване на проблемите във връзка с неразумната продължителност на различните съдебни производства Съдът приветства всички мерки за предотвратяване на закъсненията при бъдещи производства. Той обаче отбелязва, че е твърде рано да се даде оценка на въздействието на законодателните реформи, предприети в периода 2006-2010 и би било твърде прибързано да се заключи, че мерките, предприети от България, за да се гарантира преодоляването на този проблем, водят до осезаеми резултати.

Що се отнася до подготвяните към настоящия момент законодателни промени, докато те не станат факт (съответно – преди влизането в сила на съответните текстове), е трудно да се каже какъв би бил техният ефект и как те могат да обезщетят тези, които вече са пострадали. Ето защо Съдът заключава, че към настоящия момент, не може да се заключи, че проблемите с прекомерната продължителност на наказателното и

гражданското производство в България са напълно разрешени. Той изрично подчертава, че не е в неговата компетентност да дава становища относно системата на наказателно правосъдие и мерките, които предприема страна във връзка с гражданските и административните процедури, още повече, че проблемите относно неразумната продължителност на различните процедури са многоаспектни и включват както правни, така и логистични мерки. Съдът обръща внимание, че само частичното прилагане на гаранциите, залегнали в чл. 13, би компрометирало субсидиарния характер на неговото участие в механизмите на Конвенцията и в по-общ план би поставило под въпрос ефективността на защитата на правата на човека, установени от Конвенцията както вътрешен, така и в международен план.

При цялата дипломатичност и условност на изказаните критики Съдът дава някои принципни насоки, в които би следвало да се предприемат мерки, които, от една страна, биха ускорили процедурите по различните видове дела, а от друга – биха репарирали причинените вреди на засегнатите лица. Той обаче отбелязва, че законодателните решения би следвало да имат ретроактивно действие, така че да обхванат и случаите, които са приключили преди влизането в сила на съответните изменения в законодателството, за да бъдат обезщетени лицата – жертва на подобни нарушения.

Струва ми се, че най-ценното в двете решения на съда са разделите, в които са препоръчани т.н. „Генерални мерки” - т.е. основните насоки, в които трябва да се предприемат усилия, за да се преодолеят проблемите, констатирани от Съда. В §§108-133 от решението по наказателното дело и §§113-135 са посочени добри практики на други държави, като същевременно Съдът е обърнал внимание и кое решение би било половинчато и недостатъчно ефективно. Всяка една насока е съпроводена и с решения от най-новата му практика по дела срещу други европейски страни. В този смисъл е представена богата палитра от добри практики и законодателни решения, които биха подпомогнали в изключително голяма степен българските власти при разработването на ефективни механизми за преодоляването на сериозния системен проблем, установен от Европейския съд.

В диспозитива на решенията Съдът дава препоръка на България на основание чл. 46§1 от Конвенцията да предприеме следните общи мерки: Да въведе един или няколко способа за преодоляване на прекомерната продължителност на наказателното производство, както и да предвиди възможност за предявяване на искове за обезщетения при нарушаване на разумната продължителност на гражданските, административните и наказателните производства, които обаче да съответстват на принципите, установени от Съда.

Процедурата на пилотните решения не може да претендира да даде разрешение на всички затруднения, които произточат във връзка с натовареността на Съда. Все пак тя притежава необходимия потенциал да редуцира по един чувствителен начин тази натовареност и да елиминира някои основни проблеми, в чиито основа са повтарящите се жалби, както и да предостави едно средство на лицата, които понасят негативните последици.

Литература:

[1] *Виж Brusco c. Italie (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX; Giacometti et autres c. Italie (déc.), n° 34939/97, CEDH 2001-XII*

[2] *Reqête n° 31443/96* - делото касае проблем с имоти, които са се намирали на територията на Полша преди Втората световна война, а впоследствие, след войната, попадат в границите на бившите съветски републики Литва, Беларус и Украйна. Полските граждани напускат пределите на тези територии, когато границата се премества по самата река Буг (затова още спорът е известен за обезщетяването за „имотите, отвъд Буг“.) В резултат на сключени спогодби Полското правителство поема ангажимента да обезщети репатрираните полски граждани за имотите, които са останали извън границите на Полша. Проблемът е засегнал над 1 200 000 души и голямото болшинство от тях действително са били обезщетени. За около 80 000 той не е бил справедливо уреден. През годините са приемани много и различни закони, с които са определяни различни по размер обезщетения, които непрекъснато са променяни. В такава ситуация се оказва и жалбоподателят по цитираната жалба като наследник на репатрирани лица. Към датата на постановяване на решението.

[3] На 28. септември 2005 г. Голямото отделение на Европейския съд постанови решение за справедливо уреждане на спора между конкретния жалбоподател и държавата след постигнатото приятелско споразумение между страните и след като през юни същата година е приет специален закон, уреждащ въпроса с обезщетенията на всички засегнати лица - виж *Arrêt de Grande Chambre Broniowski c. Pologne*, 28.09.05 (*Règlement amiable*)

[4] *Dimitrov and Hatanov v. Bulgaria* (n° 48059/06 et 2708/09, *Finger v. Bulgaria*(n° 37346/05).

[5] Това означава, че то е признало наличието на нарушение и се е съгласило да изплати обезщетение, а жалбоподателят го е приел (затова е подписал споразумение) или макар че не го е приел, Съдът е достигнал до извода, че ще одобри едностранната декларация на Правителството и е прекратил производството (в тези случаи Правителството е изплатило обезщетението, посочено в едностранната декларация) – бел.моя, Св.М.

[6] В тази цифра са включени не само решенията по основателност, но и тези по допустимост, с които се прекратява производството поради постигнато споразумение между страните (правителство и жалбоподател) или - едностранна декларация.

[7] Решението влиза в сила три месеца след постановяването му, в случай, че не бъде сезирано Голямото отделение. От датата на приключване на процедурата по допускане преразглеждането на решението или съответно – от постановяване решение на Голямото отделение, същото става окончателно. – бел.моя, Св.М.

[8] Детайли по повод наказателната процедура са посочени в предходното дело на жалбоподателя - *Hatanov v. Bulgaria* (no. 44062/98, 8 April 2004).