

**СЪОТВЕТСТВИЕТО НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И
ПРАКТИКА С ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ,
ОТНАСЯЩИ СЕ ДО ПРИЛАГАНЕТО НА ЧЛ. 6 ОТ
ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ (ГРАЖДАНСКИ АСПЕКТИ)**

ОСНОВНИ ОСОБЕНОСТИ НА ГРАЖДАНСКИЯ АСПЕКТ НА ЧЛ. 6

А. Специалният характер на чл. 6

От една страна, чл. 6 е самостоятелно човешко право, а от друга страна е важно средство за защита на други права и свободи, установени в Конвенцията. Следва да се отбележи, че в някои случаи, отнасящи се до определени права по Конвенцията, чл. 6 не е приложим спрямо производствата, които са от значение за тези права, като например правото на собственост, изборителното право и данъчните производства. В същото време, за да бъде приложим чл. 6, не се изисква съответните производства да са от значение за едно или повече други права, установени в Конвенцията.

В. Достъп до съд

Правото на достъп до съд не е изрично гарантирано в чл. 6, но Европейският съд е приел, че то се съдържа там. По отношение на гражданските дела, Съдът е постановил в решението си по делото *Голдър*¹, че:

“във връзка с граждански проблеми едва ли някой може да си представи върховенството на закона без съществуването на възможност за достъп до съд”.

Правото на достъп до съд трябва да бъде практическо и ефективно. В решението си по делото *Айрей*². Съдът е постановил, че правото на достъп до съд, въпреки че не предполага непременно право на безплатна правна помощ, може да предполага задължението на държавата да предостави адвокатска помощ на лица в затруднено материално положение. Такъв би бил случаят, когато правната помощ е доказано необходима за ефективния достъп до съд, било защото представителството от адвокат е задължително, било поради процесуалната сложност на случая.

С. Административни процедури

Административните процедури могат да бъдат от значение за определянето на граждански права или задължения или определянето на правно положение или обстоятелства, които имат пряк ефект върху упражняването или ползването на граждански права, или върху обема на гражданските задължения. В допълнение, дадена административна мярка или санкция може да има наказателен характер.

¹ *Golder v. The United Kingdom*. Решение от 21 февруари 1975 г.

² *Airey v. Ireland*. Решение от 9 октомври 1979 г.

Налагането на такава мярка или санкция се смята за произнасяне по наказателно обвинение.

D. Връзката между чл. 6 и чл. 13

Тъй като понастоящем чл. 6 се тълкува като включващ правото на достъп до съд, той в значителна степен измества чл. 13, който гарантира правото на ефективно средство за защита. И освен това, чл. 6 отива по-далеч. Първо, той включва правото да се потърси защита от *съд или трибунал*, определени в материалния смисъл на понятието посредством техните съдебни функции, което означава такива, които решават спорове в границите на своята компетентност на основата на върховенството на закона и след производство, проведено по предвиден ред. Такъв един съд или трибунал трябва също да удовлетворява редица изисквания – независимост, по-специално от изпълнителната власт, безпристрастност, продължителност на мандата на техните членове и гаранции, осигурени посредством тяхната процедура - няколко от които се съдържат в текста на чл. 6, т. 1 Основните характеристики на „съдебната“ функция са обсъдени подробно в решенията на Европейския съд по делата „*Злинсат*“ ООД, *Капиталбанк и Янакиев* срещу България (виж по-долу за подробности).

Второ, чл. 6 се прилага при определянето на граждански права и задължения и то не само на тези, които са свързани с някое от правата и свободите, установени в Конвенцията. От друга страна, чл. 13 запазва значението си в случаи на нарушения на права, които съгласно практиката на институциите в Страсбург не са граждански по смисъла на чл. 6, т. 1, и особено в случай на нарушение на изискването за разумен срок по чл. 6 само по себе си.

Дълго време Съдът приемаше, че ако е установил нарушение на чл. 6, не е необходимо да проверява оплакването, че е нарушен чл. 13. Той разглеждаше двете разпоредби по-скоро като алтернативни, отколкото като взаимно допълващи се гаранции. Съдът обаче е променил позицията си в решението си по делото *Кудла* от 26 ноември 2000 г., приемайки, че ако чл. 6 е бил нарушен по отношение на продължителността на производството, жертвата има право на ефективно средство за защита срещу нарушението на правото на справедлив процес по смисъла на чл. 13. Това средство може да се изразява или в реалната възможност да бъдат предотвратени (по-нататъшни) нарушения, или в поправяне на ситуацията в достатъчна степен, като например преразглеждане на делото или - ако това не е невъзможно - пълно обезщетяване.

В тази връзка, в решението по делото *Янакиев* от 10 август 2006 г. Съдът е подчертал, че едно решение, в което е намерил нарушение на Конвенцията или Протоколите към нея, налага на държавата ответник правно задължение да избере под контрола на Комитета на министрите генералните и ако е необходимо индивидуалните мерки, които да приеме във вътрешната си правна система, за да прекрати нарушението, установено от Съда, и да поправи във възможно най-голяма степен последиците от него, така че да възстанови доколкото е възможно положението, съществувало преди нарушението. В случай на нарушение на чл. 6 от Конвенцията жалбоподателят доколкото е възможно следва да бъде поставен в положението, в което той би се намирал, ако изискванията на тази разпоредба не бяха нарушени. Съдът по-нататък е изразил позицията, че най-подходящата форма на обезвреда в случаите, по които е приел, че жалбоподателят не е имал достъп до трибунал в нарушение на чл. 6, т. 1, по принцип би била

преразглеждане на производството по надлежния ред и преразглеждане на случая при спазване на всички изисквания на справедливия процес.

Е. Абсолютен или относителен стандарт създава чл. 6?

Съдът преценява справедливостта на производството като цяло, вземайки предвид всички негови аспекти. Това в голяма степен би могло да означава, че каквото е справедливо при едни обстоятелства, е несправедливо при други. По този начин, резултатите от преценката могат също да зависят от (ситуацията в) съответната държава, спорните права и/или процедури, приложимото вътрешно законодателство, както и от поведението на страните или съда. Освен това, определени ограничения на достъпа до съд могат да бъдат оправдани, без да правят процеса като цяло несправедлив. Тези ограничения не трябва да са предназначени да улеснят работата на съдиите, а трябва да обслужват интересите на доброто правораздаване – например срокове, изискване за наличие на правен интерес, съдебни такси и (други) предварителни условия, като например изчерпване на обжалването по административен ред. Ограниченията обаче не трябва да правят правото на достъп до съд илюзорно и, освен това, те трябва да са пропорционални, което означава да не бъдат определяни прекомерно високи такси, неразумно кратки срокове и ограничения, които правят съда на практика недостъпен за определени жалбоподатели. Накрая, законодателната и изпълнителната власт не могат с обратна сила да се намесват в достъпа до съд, нито пък в изпълнението на съдебните решения.

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ТЪЛКУВАНЕТО НА ЧЛ. 6

1. Чл. 6 е толкова важен инструмент за защита на човешките права, че трябва да бъде тълкуван разширително.

Като цяло, Европейският съд в своята практика се е придържал към динамично тълкуване на чл. 6 и сравнително наскоро е припомнил това (решението по делото *Йоджалан*³ от 12 март 2003 г.):

“Конвенцията е жив инструмент, който трябва да бъде тълкуван в светлината на настоящите условия, и този все по-висок стандарт, изискващ се в сферата на защита на човешките права и основни свободи, съответно и неминуемо изисква по-голяма строгост при преценката на нарушения на основните ценности на демократичното общество.”

В допълнение, Съдът още в самото начало е постановил по отношение на първия параграф на чл. 6, че (решението по делото *Делкорт*⁴ от 17 януари 1970 г.):

“В едно демократично общество по смисъла на Конвенцията правото на справедливо правораздаване заема толкова важно място, че ограничителното тълкуване на чл. 6, т. 1 не би съответствало на целта и предназначението на тази разпоредба.”

2. Понятието “граждански права и задължения” като самостоятелно понятие

³ *Öcalan v. Turkey*

⁴ *Delcourt v. Belgium*

Законодателството не може да избегне последиците от чл. 6, класифицирайки определени права или задължения като “не-граждански”. В решението по делото *Кьониг*⁵ от 28 юни 1978 г. Съдът е постановил:

“Същият принцип за автономност се прилага спрямо въпросното понятие. Всяко друго разрешение може да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целта на Конвенцията (...) Макар Съдът да стига до заключението, че понятието “граждански права и задължения” е самостоятелно, той въпреки това не счита, че в това отношение законодателството на отговорната държава е без значение. Дали едно право следва да бъде разглеждано като гражданско по смисъла на този израз в Конвенцията или не, трябва да се определи с оглед на материалното му съдържание и поледици според вътрешното право на съответната държава, а не според правната му квалификация.”

В скорошното решение по делото *Перез с/у Франция*⁶ от 12 февруари 2004 г. Съдът е приел, че дори в случаите, когато наказателното производство е определящо само за наказателното обвинение, решаващият фактор за приложимостта на чл. 6, т. 1 от Конвенцията е дали от момента, в който жалбоподателят се е присъединил като гражданска страна до приключването на това наказателно производство гражданският елемент е останал тясно свързан с наказателния елемент. С други думи, дали наказателното производство е засягало гражданския елемент (каквото е случаят, когато гражданското производство трябва да изчака изхода от наказателното или когато окончателното решение по наказателното производство има приоритет пред гражданската претенция). *A fortiori*, чл. 6 трябва да се приложи към производства, касаещи както наказателното обвинение, така и гражданския елемент на случая.

3. Трябва да съществува достатъчно защитима претенция относно дадено право съгласно вътрешното законодателство.

Европейският съд не може единствено на основата на чл. 6 да създаде право, което не съществува съгласно вътрешното законодателство. Ако един определен интерес не е признат като право съгласно вътрешното законодателство, това може да повдигне проблем по някоя от другите разпоредби на Конвенцията. Фактът, че едно право съществува, но не подлежи на съдебна защита (например, съгласно доктрината за имунитета), е ирелевантен за приложимостта на чл. 6; това може да повдигне проблем във връзка с достъпа до съд. Също така фактът, че националните власти разполагат с известна свобода на преценка при произнасянето по дадена претенция, не препятства прилагането на чл. 6. Упражняването на свободата на преценка трябва да бъде подложено на съдебен контрол.

4. Трябва да е налице спор относно право или задължение.

Не е необходимо крайният резултат да в полза на жалбоподателя, но неговото правно положение трябва да бъде елемент от спора. В своето решение по делото *Z. и други с/у Обединеното кралство*⁷ от 10 май 2001 г. Съдът е обобщил практиката по този въпрос по следния начин:

⁵ König v. Federal Republic of Germany

⁶ Perez v. France

⁷ Z. and others v. the United Kingdom.

“Чл. 6 се прилага само по отношение на спорове (contestations; disputes) относно (граждански) “права и задължения”, за които може да се твърди, поне на защитими основания, че са признати от вътрешното право; сам по себе си той не гарантира някакво конкретно съдържание на понятието (граждански) “права и задължения” в материалното право на договарящите държави (...). Все пак той се прилага спрямо “истински и сериозни” спорове относно действителното съществуване на правото, както и относно неговия обхват и начин на упражняване ...”

5. Изискваната или проведена съдебна процедура трябва да довежда до определяне на правото или задължението.

Не е необходимо съществуването или обхватът на правото или задължението да бъдат предмет или основен предмет на процедурата, а трябва изходът от нея да има пряко въздействие върху съществуването или обхвата или упражняването на въпросното право.

6. Правото или задължението трябва да бъдат от “граждански” характер.

Това не означава непременно, че правото или задължението трябва да бъдат от частноправен характер. Ако правото или задължението са от частноправен характер, те също са и “граждански”. Ако не са от частноправен характер, то могат да бъдат “граждански” в зависимост от характера на съществуващото правоотношение и обхвата на правото или задължението. Но също така правоотношението не е необходимо да бъде частноправно: иск срещу държавен орган може да бъде “граждански”. При сегашното положение на нещата е по-лесно да бъдат изброени правоотношенията, които не попадат в приложното поле на чл. 6, отколкото тези, спрямо които разпоредбата се прилага. Правоотношенията, оставащи извън обхвата на чл. 6, са:

- приемане и експулсиране на чужденци;
- данъчни спорове;
- трудови права на държавни служители, чиито задължения включва специфични дейности на държавната администрация;
- политически права, като например избирателното право.

7. Правна сигурност

Правото на справедливо гледане на делото по чл. 6, т. 1 от Конвенцията, тълкувано в светлината на принципите за върховенство на закона и правна сигурност, включва изискването, когато съдилищата са решили един проблем с вяло в сила решение, тяхното решение да не бъде оспорвано. Понятието „решаване” на един спор включва постановяването на окончателно решение със задължителна сила (в това отношение виж *Кехая с/у България*⁸ (решение от 12 януари 2006 г.)

8. Върховенство на закона

Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и Допълнителните протоколи към нея възплъщават концепцията за “върховенство на

⁸ *Kehaya v. Bulgaria*

закон”. Въпреки че това понятие не е лесно да бъде дефинирано, може да се каже, че то служи за постигането на поне две важни цели, които биха могли да се обобщят като *ясна информация* и *юридическа отчетност*. Първата цел изисква държавата да установи ясно определена сфера на свобода, в която всяко лице да може да достигне до своя собствена представа за най-добрия начин, по който да живее живота си, и да следва тази представа. В границите на тази така очертана зона, гражданите трябва да разполагат с ясна информация за това кога и по какъв начин държавата може да се намеси в техния живот. Юридическата отчетност изисква всяко упражняване на правомощия от страна на държавните органи да произтича от съществуваща система от повелителни правни норми. Тези, които упражняват държавни правомощия, са отговорни не само пред собственото си чувство за обществен дълг, но и пред системата от норми, която едновременно поражда и ограничава техните правомощия. Накрая, ако възникне спор между един индивид и държавата, той трябва да бъде решен от независим и безпристрастен трибунал на базата на справедлив процес.

9. Изпълнението на съдебните решения като неразделна част от върховенството на закона и правото на справедлив процес

Чл. 5 и 6 от Европейската конвенция, които трябва да бъдат разглеждани заедно, установяват същността на концепцията за върховенство на закона. От тази концепция следва, че тълкуването на чл. 5 и 6 започва и завършва с индивида. В това отношение следва да се напомни, че макар и чл. 6 очевидно да има отношение към държавното устройство, а оттам и към конституционните принципи извън тези за защита на личните права, другите участници в съдебното производство, и особено съдиите и прокурорите, не могат да претендират самостоятелни права срещу отделния индивид, произтичащи от чл. 6. Това основно изходно положение в действителност е трайно установено в практиката на Европейския съд.

С това широко тълкуване, основано на целта на закона, Съдът се стреми да предотврати уронването на гаранциите на чл. 6 чрез ограничаването или дори премахването на съдебното производство в някои сфери и пропускането му в други. Поради същите причини Съдът е възприел позицията, че чл. 6 се прилага и спрямо (не)изпълнението на едно съдебно решение: *„тълкуването на чл. 6 като отнасящ се изключително до достъпа до съд и провеждането на производство вероятно би довело до ситуации, които са несъвместими с принципа на върховенство на закона”*. Когато компетентните власти откажат или пропуснат да се съобразят, или дори се забавят да направят това, гаранциите на чл. 6, от които едно лице се е ползвало по време на съдебната фаза, се оказват лишени от цел. Ето защо, за целите на чл. 6 изпълнението на съдебните решения следва да се счита за неразделна част от „гледането на делото”.

ПРЕГЛЕД НА ПОСЛЕДНИТЕ РЕШЕНИЯ НА ОРГАНИТЕ ПО КОНВЕНЦИЯТА ПО ДЕЛА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

Най-често разглежданите като проблематични сфери на българското законодателство и практика в контекста на чл. 6 (граждански аспекти), с които органите по Конвенцията са се занимавали до настоящия момент, се отнасят до разумната продължителност на производството, достъпа до съд, изпълнението на съдебни решения, правната сигурност, произтичаща от окончателните съдебни решения, обхвата на съдебната проверка и наличието и ефикасността на вътрешноправните средства за обезщетяване. Фактът, че по повечето жалби,

представени на вниманието на [органите в] Страсбург, е било установено, че България е нарушила принципите, свързани с чл. 6 от Европейската конвенция, и по-специално с неговия граждански аспект, предизвиква до голяма степен съжаление и сигнализира за необходимостта от по-цялостен и систематичен преглед на тези области, в които обикновено се регистрират нарушения, с цел да се осигури, че ще бъдат предприети по-ефективни и по-целенасочени опити за промяна.

1. Липсата на правна сигурност във връзка с окончателните съдебни решения

По делото *Кехая с/у България* (решения от 12 януари 2006 г.) Съдът е приел, че като са лишени едно окончателно съдебно решение от правна сила, националните власти са действали в нарушение на принципа за правна сигурност, въплътен в чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Случаят не се е отнасял до преразглеждане на гражданско производство в сроковете и съгласно условия, определени в закон, а до пропускане да се признае силата на присъдено нещо на едно окончателно съдебно решение, постановено в състезателно производство. Съдът е приел, че не е бил налице обществен интерес с по-голяма тежест от фундаменталния принцип на правна сигурност и от правата на жалбоподателите, който да оправдае преразглеждането на производството и произтичащото от това лишаване от собственост без плащане на обезщетение.

Делото се е отнасяло до молба, отправена от жалбоподателите до компетентните национални власти, за реституцията на няколко имота по силата на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи от 1991 г. След като общинската поземлена комисия (държавен административен орган) отхвърлила частично молбата им, жалбоподателите подали жалба срещу този отказ и се сдобили с окончателно съдебно решение, с което им била възстановена изцяло собствеността върху определени имоти. Обаче местното лесничейство (също държавен орган) завело ревандикационен иск срещу жалбоподателите, като поддържало, че те незаконно са влезли във владение на въпросните имоти, тъй като това било земя от държавния горски фонд. Върховният касационен съд, който постановил окончателното решение по същество във второто съдебно производство, уважил ревандикационния иск, като разпоредил жалбоподателите да предадат владението върху земята. Съдът заявил, че окончателното решение в предишното производство, което имало за предмет същите имоти, не се ползвало от силата на присъдено нещо. По своя характер въпросното производство било административно и поради тази причина ищецът в производството по ревандикационния иск не бил обвързан от него. Отделно от това, по отношение на въпроса дали наследодателят на жалбоподателите е бил собственик на спорните имоти към момента на колективизацията им, в предишното производство са се прилагали облекчени доказателствени правила. Преразглеждайки този въпрос, Съдът приел, че правото на собственост не е било установено и че освен това условията за реституция по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи не са изпълнени. Поради това съдът приел, че спорните имоти принадлежат на държавата.

Като е отбелязал, че във всички правни системи силата на присъдено нещо на съдебните решения е ограничена *ad personam* и до материалния обхват на делото, в своето решение Европейският съд е заявил:

„В настоящия случай обаче и двете производства са относно правата на собственост на едни и същи правни субекти – държавата и жалбоподателите, и сърцевината на спора е една и съща. И в двете производства съдилищата са разглеждали едни и същи спорни въпроси: дали наследодателката на жалбоподателите, г-жа Фатма Бозова, е била собственик на земята преди колективизацията и дали са налице законовите изисквания за реституция по ЗСПЗЗ

Освен това, окончателното решение [в първото производство] е било резултат от едно спорно производство пред две съдебни инстанции, включително Върховния съд. Въпреки теорията за техния характер, в тези производства е било определено правото на собственост на жалбоподателите по отношение на държавата. (...) Би било в противоречие с принципа на правната сигурност да се приеме, че окончателните съдебни решения по тези спорове дори не обвързват държавата. Фактът, че в производствата по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи са приложими по-леки правила относно доказването, е въпрос на законодателен избор и не може сам по себе си да оправдае едно толкова крайно изключение от фундаменталното правило, че окончателните съдебни решения имат сила на пресъдено нещо.

При това подходът на Върховния касационен съд в решението [във второто производство] има за последица и предоставянето на „втори шанс“ на държавата да се пререша един спор, който вече е бил решен с окончателни решения в спорно производство, по което друг държавен орган – поземлената комисия, която е специализиран административен орган, отговарящ за реституцията – е бил страна и е разполагал със всички процесуални средства да защити интересите на държавата. Очевидно такова пререшаване е било възможно без ограничение във времето до изтичане на съответния срок за придобивна давност. Такъв подход е небалансиран и е създал правна несигурност (...) в нарушение на (...) чл. 6, т. 1 от Конвенцията.”

2. Обхват на съдебния контрол

Решенията на Европейския съд по делата *И.Д. с/у България*⁹ (решение от 28 април 2005 г.), *Капиталбанк с/у България*¹⁰ (решение от 24 ноември 2005 г.), *Злинсат ООД с/у България*¹¹ (решение от 15 юни 2006 г.) и *Янакиев с/у България*¹² (решение от 10 август 2006 г.), както и жалбата на София Инс. с/у България¹³ (заличена от списъка на делата) показват, че вътрешното законодателство не предвижда последващ независим контрол върху решения на несъдебни органи, които засягат права на индивидите и че - когато е предвиден - съдебният контрол, упражняван от съдилищата, не удовлетворява изискванията на чл. 6, що се отнася до обхвата на тяхната юрисдикция.

Следва да се отбележи, че скорошни изменения на националното законодателство са променили в положителна посока описаната в някои от горните случаи ситуация. По този начин решенията на лекарските комисии, определящи степента на неработоспособност (разгледани по делото *И.Д. с/у България*), както и разпоредбите, изключващи съдебния контрол върху административните решения да бъде отнет или да не бъде продължен застрахователен лиценз (проблем, който е повдигнат в жалбата *София Инс. с/у България*) към настоящия момент подлежат на независим съдебен контрол.

Непроменена обаче е останала уредбата на производството по издаване на банкова лицензия и банковата несъстоятелност, анализирани по делото *Капиталбанк с/у България*, съгласно новия Закон за банките. В това отношение в решението си Европейският съд е отбелязал, че вътрешните съдилища не са разполагали с компетентност да разгледат всички правни и фактически въпроси, които са били от

⁹ I.D. v. Bulgaria

¹⁰ Capitalbank v. Bulgaria

¹¹ Zlinsat Spol. v. Bulgaria

¹² Yanakiev v. Bulgaria

¹³ Sofia Ins. v. Bulgaria

значение за поставения пред тях спор, така както се изисква от чл. 6, т. 1. Когато са разгледали молбата на Българската народна банка за откриване на производство по несъстоятелност, съдилищата са приели, че не са компетентни да проверят дали банката жалбоподател наистина е неплатежоспособна, след като тя е била обявена в неплатежоспособност от БНБ. Съдът е отбелязал, че БНБ, макар и независима от изпълнителната власт, е била административен орган и в конкретните обстоятелства по случая не би могла да се счита за трибунал, отговарящ на изискванията на чл. 6, т. 1. Освен това решението на БНБ за обявяване [на банката жалбоподател] в неплатежоспособност не е подлежало на пряк контрол от съд, разполагащ с пълна компетентност, тъй като чл. 21, ал. 5 от Закона за банките от 1997 г. изрично е изключвал такъв съдебен контрол. В резултат на това Съдът е стигнал до заключението, че е било извършено нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

По делото „*Злинсат*” ООД *с/у България* Съдът е напомним принципа, че съгласно чл. 6, т. 1 от Конвенцията при определянето на граждански права и задължения е необходимо решенията на властите, които сами по себе си не отговарят на изискванията на тази разпоредба, да подлежат на последващ контрол от независим съдебен орган, който разполага с пълна компетентност. Съдът е подчертал, че прокурорските власти в България не могат да бъдат считани за независими съдебни органи и че жалбите срещу техните постановления, подадени до горестоящия прокурор, не дават гаранции за безпристрастност, тъй като тези служители са част от същата йерархична структура. Поради тази причина техните постановления трябва да подлежат на последващ съдебен контрол.

По делото *Янакиев с/у България* Съдът единодушно е приел, че е било извършено нарушение на чл. 6, т. 1, като е отбелязал, че Върховният административен съд не се е докоснал до съществуването на претенцията на жалбоподателя, че разполага с конкретно право да придобие апартамент по силата на Допълнителните разпоредби към Закона за уреждане на жилищните въпроси на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове (“Закона за жилищните влогове”) от 1991 г. Тъй като тази разпоредба е имала решаващо значение за изхода на неговото дело, жалбоподателят е имал право да получи недвусмислен и изричен отговор. Тази част от неговата претенция обаче не е била спомената в мотивите на никой от двата състава на Върховния административен съд. Ето защо, жалбоподателят не е можел да получи окончателно съдебно решение по отношение на твърдяното от него право придобие апартамента. Това е накърнило самата същност на неговото право на достъп до съд, тъй като не изглежда той да имал възможност да използва друг ред за поправяне на нарушението. Съдът освен това е приел, че в случаите, по които е установил, че жалбоподателят не е имал достъп до трибунал, като правило най-подходящата форма на обезвреда би била вътрешните власти да преразгледат производството по надлежния ред и да подложат делото на нова проверка при спазване на всички изисквания на справедливия процес.

3. Случаи, отнасящи се до разумната продължителност на гражданското производство

Вярно е, че практиката на Европейския съд относно изискването за разумен срок се характеризира с конкретен подход и затова не винаги е лесно от нея да бъдат изведени ясни и категорични критерии. Изглежда обаче, че могат да се открият известни насоки. В това отношение трябва да се отбележи, че подходът на Съда по проблеми, свързани с разумната продължителност на производството, е в значителна степен подобен както по граждански, така и по наказателни дела.

В своето първо решение *Хаджикостова*¹⁴ от 4 декември 2003 г. Съдът е стигнал до заключението, че спорното вътрешно производство, продължило пет години и

¹⁴ *Hadjikostova v. Bulgaria*. Решение от 4 декември 2003 г.

четиринадесет дни, не е имало прекомерна продължителност. Определени забавяния са били причинени от реформата на съдебната система в България, която се е провеждала по това време. Тъй като жалбоподателката обаче не се е позовала на това обстоятелство, Съдът е счел, че не може да го вземе под внимание. Освен това е било прието, че интересите на жалбоподателката, засегнати от производството, не са били с такава особена важност, че да налагат приоритетното решаване на делото. В допълнение, Съдът се е съгласил, че случаят е бил с известна сложност, и по-конкретно вътрешното производство е включвало разглеждането му от три съдебни инстанции.

За да достигне до заключението, че не е било извършено нарушение на изискването за разумен срок, Съдът е следвал установената в по-ранната му практика линия на разсъждение, постановявайки, че преценката на разумния характер на продължителността на вътрешното производство следва да бъде направена *в светлината на обстоятелствата по всеки конкретен случай, като се имат предвид сложността на случая и поведението на жалбоподателя и компетентните власти*. При тази проверка интересите на жалбоподателя, засегнати от съдебния спор, също трябва да се вземат предвид.

Придържайки се към абсолютно същата линия на разсъждение, във второто си решение *Хаджикостова*¹⁵ от 22 юли 2004 г. Съдът отново е установил отсъствие на нарушение по отношение на производство, продължило шест години и два месеца, тъй като случаят е бил с известна сложност, някои от забавянията е можело да бъдат отдадени на поведението на жалбоподателката и нейните интереси в производството не са били сметнати за толкова значими, че да изискват специално усърдие от страна на властите.

В решението си по делото *Джангозов*¹⁶ от 8 юли 2004 г. обаче, следвайки критериите за установяване на съответствие с изискването за разумен срок, развити вече в по-ранната му практика, Съдът е открил нарушение от страна на България на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Жалбоподателят е твърдял по-конкретно, че продължителността на гражданското производство за обезщетение за вреди, което той е започнал, е била неразумна и че районният съд неправилно е спрял делото, тъй като не е било установено наличието на никакви “престъпни обстоятелства” към датата на определението за спиране.

На този фон Европейският съд е отбелязал, че не е негова задача да преценява дали са съществували “престъпни обстоятелства, от установяването на които зависи изходът на гражданския спор” и оттук дали спирането на производството е било правилно, защото, *като общо правило, задача на вътрешните съдилища е да установят фактите по делото и да тълкуват и прилагат националното право*. Освен това Съдът е постановил, че “една система, която предвижда зависимост на гражданското дело от наказателното производство, когато те се отнасят до едни и същи факти, не е сама по себе си в противоречие с чл. 6”. Съдът обаче е посочил също, че след като гражданското дело е било спряно, в успоредното наказателно производство не са били извършени никакви действия в продължение на повече от пет години – забавяне, за което националните власти не са представили приемливо оправдание. Затова, като е взел предвид общата продължителност на производството, което е отнело общо повече от осем години, и забавянията, дължащи се на властите (причинени поради ненадлежно призоваване на свидетели и пропуски да бъде ускорено делото), Съдът е приел, че продължителността на спорното производство не е удовлетворявала изискването

¹⁵ *Nadjikostova v. Bulgaria*. Решение от 22 юли 2004 г.

¹⁶ *Djangazov v. Bulgaria*. Решение от 8 юли 2004 г.

за разумен срок и съобразно с това е открил нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Решението на Съда по делото *Жбанов*¹⁷ от 22 юли 2004 г. до известна степен напомня на решението *Джангозов*, цитирано по-горе. Съдът е достигнал до заключението си за нарушение на чл. 6, посочвайки, че след осем години и четири месеца вътрешното производство, заведено от жалбоподателя, все още е било висящо пред първоинстанционния съд в резултат на период на бездействие, продължил повече от шест години (за който властите не са посочили приемливо обяснение).

По делото *Димитров*¹⁸ (решение от 23 септември 2004 г.) Съдът отново е констатирал, че националните власти не са изпълнили задължението си да проведат производство в разумен срок, този път по случай, който Съдът е определил като твърде сложен. Той е постановил по-специално, че *правните реформи не могат да оправдаят продължителните забавяния*, доколкото Договарящите държави, между които и България, имат *задължение да организират влизането в сила и изпълнението на мерките по реформата по такъв начин, че да избегнат прекомерните забавяния в развитието на съдебните производства*. По този начин, макар да е приел, че производството, от което се оплаква жалбоподателят, представлява част от сложна схема за връщане на обширни масиви земеделска земя на бившите ѝ собственици, което поради естеството си изисква време, Съдът е постановил, че прекалено продължителното забавяне на производството е било последица главно от неорганизирания начин, по който властите са продължили разглеждането на случая, в това число и явната чиновническа грешка, допуснала разстройването на нормалния ход на производството.

Възприемайки до известна степен по-различен акцент по делото *Рачеви*¹⁹, решението по което е било постановено също на 23 септември 2004 г., Европейският съд е приел, че *макар съгласно действащото национално законодателство инициативата относно развитието на производството да е в ръцете на страните, това не може и не освобождава вътрешните съдилища от задължението да осигурят съответствие с изискването на чл. 6 за разумна продължителност на производството*. По-специално, Съдът е сметнал, че на жалбоподателките не може да се противопостави факта, че те са предявили отделен иск за непозволено увреждане едва през 1991 г., вместо да предявят граждански иск в рамките на наказателното производство от 1988 г., в което са участвали и в което предявяването на такава претенция е било допустимо. Според Съда, властите са имали задължение да разгледат претенциите на жалбоподателките в разумен срок без оглед на това кога и как те са били предявени. Съответно, за пореден път е било открито нарушение на чл. 6, т. 1.

По делото *Кръстанов*²⁰ (решение от 30 септември 2004 г.) България е осъдена за нарушение на изискването за разумен срок поради пропускане на националните власти да ускорят производството, този път в светлината на значимия за жалбоподателя интерес. Съдът е отбелязал, че оплакването на жалбоподателя се е отнасяло до изплащането на обезщетение за тежка телесна повреда, причинена в

¹⁷ Zhbanov v. Bulgaria. Решение от 22 юли 2004 г.

¹⁸ Dimitrov v. Bulgaria. Решение от 23 септември 2003 г.

¹⁹ Rachevi v. Bulgaria. Решение от 23 септември 2003 г.

²⁰ Krastanov v. Bulgaria. Решение от 30 септември 2004 г.

резултат на полицейско насилие, и е посочил, че *в такива случаи се изисква специално усърдие от страна на съдебните органи*. Освен това, той е подчертал, че жалбоподателят е имал сериозен икономически интерес в периода на висока инфлация в България да си осигури окончателно произнасяне по иска в рамките на разумен период от време. И макар Съдът да не е искал да омаловажи неминуемото забавяне, произтичащо от реформата на системата на гражданския процес в България, провеждана по това време, той е препотвърдил позицията си, изразена по-рано по делото *Димитров*, поставяща ударение върху *общото задължение на държавата да организира своята правна система по такъв начин, че да осигури съответствие с изискванията на чл. 6, включително и с това за гледане на делото в разумен срок*. На този фон Съдът е стигнал до заключението, че забавяне от две години и три месеца, за което отговорност носят българските власти, съставлява нарушение на чл. 6, т. 1.

На датата на решението по делото *Кръстанов* - 30 септември 2004 г., Съдът е постановил още три други решения срещу България по въпроса за изискването за разумен срок, този път по наказателни дела. В два от тези случаи, отнасящи се до период от малко повече от четири години, Съдът не е открил нарушения. В решението по делото *Куйбишев*²¹ основната причина е била, че въпреки че случаят не е бил сметнат за особено сложен, той е преминал през три съдебни инстанции без прекомерни забавяния, за които да не е дадено обяснение. В решението по случая *Запryanov*²², в допълнение, жалбоподателят е носел отговорност за определено забавяне. По делото *Османов*²³, от друга страна, Съдът не е срещнал особени затруднения при откриването на нарушение на изискването за разумен срок, забелязвайки, че производството е продължило шест години и три месеца пред една съдебна инстанция. Случаят не е изглеждал сложен фактически или правно, като в същото време българските власти не се представили никакво обяснение за забавянето от около пет години и половина, през което време производството на практика е било спряно. В свое по-ранно решение от 20 септември 2004 г. по делото *Николова срещу България*²⁴ Съдът е установил нарушение на изискването за разумен срок на подобни основания. Той по-конкретно е отбелязал, че случаят е бил висящ около пет години, без дори да бъде разгледан от една съдебна инстанция, главно в резултат на факта, че производството е било в застой приблизително за по три години и половина съответно пред окръжната и пред районната прокуратура.

И накрая, по най-скорошното разгледано в Страсбург дело - *Тодоров срещу България*²⁵ (решение от 18 февруари 2005 г.) – жалбоподателят е твърдял, че продължителността на гражданското производство, започнато от него срещу Агенция Митници и Главна прокуратура, не е отговаряла на изискването за разумен срок, в нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, и Съдът е сметнал жалбата му за основателна. Жалбоподателят по-конкретно е твърдял, че гражданското дело е било спряно без основание, тъй като неговият изход не е зависел от определянето на престъпни обстоятелства. Дори да се допусне обаче, че гражданското дело е зависело от наказателното производство, не е съществувало оправдание за бездействието на следствените органи в продължение на повече от осем години.

²¹ Kuibishev v. Bulgaria. Решение от 30 септември 2004 г.

²² Zaprianov v. Bulgaria. Решение от 30 септември 2004 г.

²³ Osmanov v. Bulgaria. Решение от 30 септември 2004 г.

²⁴ Nikolova v. Bulgaria. Решение от 20 септември 2004 г.

²⁵ Todorov v. Bulgaria. Решение от 18 февруари 2005 г.

В това отношение Европейският съд е потвърдил позицията, изразена по предходното дело *Джангозов*, като е подчертал, че задача на вътрешните съдилища е да установят фактите и да тълкуват и прилагат националното право. Съдът е припомнил също, че система, предвиждаща зависимост на гражданското дело от наказателното производство, когато те се отнасят до еднакви или сходни обстоятелства, не е сама по себе си в противоречие с чл. 6 от Конвенцията. Отчитайки обаче, че след като гражданското дело е било спряно, по успоредното наказателно производство не са били извършвани действия в продължение на повече от шест години без основателна причина и че през останалото време съдебните заседания са били отлагани многократно поради ненадлежащото призоваване на ответниците от страна на съда и поради факта, че Агенция Митници, която е държавен орган, не била изпратила представител, Съдът е стигнал до заключението, че е било извършено нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Какви обобщения могат да бъдат направени на базата на практиката на Съда относно изискването за разумен срок, съдържащо се в чл. 6? Като предварителна бележка следва да се припомни, че конкретният подход на Съда затруднява извличането на ясни и категорични критерии. Изложеното дава основание от делата срещу България да се формулират следните неокончателни заключения:

В цялата си практика Съдът преценява разумния характер на продължителността на дадено производство в зависимост от следните критерии: (1) *поведението на властите*, (2) *поведението на жалбоподателя*, (3) *сложността на случая*, и (4) *интересите на жалбоподателя, засегнати от производството*.

Съществува категория “явни” нарушения в случаи, продължаващи приблизително пет години или (много) повече и в които властите не съумяват да представят приемливо обяснение за забавянията (*Джангозов*, *Жбанов*, *Николова*, *Османов* и *Тодоров*). Разбира се, това не може да се възприеме в смисъл, че един петгодишен период представлява вид “свещен предел”. Периодите, по-кратки от пет години, също не могат да се смятат за приемливи сами по себе си. Те могат да бъдат оправдани само защото делото е подлежало на разглеждане от три съдебни инстанции (*Кръстанов* и *Запрянов*) и поради поведението на жалбоподателя (*Запрянов*). Обратно, по-продължителните периоди могат да бъдат оправдани в случаи, характеризиращи се с определена степен на сложност, които се разглеждат в рамките на триинстанционно съдебно производство (първото и второто решения *Хаджикостова*) и в които част от забавянето трябва да бъде отдадено на жалбоподателя (второто решение *Хаджикостова*). В същото време сложността на случая не може да бъде извинение за прекомерно продължилото производство, защото властите имат задължение да уреждат също и сложни проблеми по начин, който да избягва неоправданото забавяне (*Димитров*). По подобен начин едно продължително производство няма да е оправдано, когато са засегнати важни интереси на жалбоподателя (*Рачеви*). Важните интереси на жалбоподателя могат да направят неприемлива една сравнително кратка продължителност на делото дори и в момент, когато е в ход реформа на системата на гражданския процес, защото държавите - страни по Конвенцията са носители на общо задължение да организират своите правни системи така, че да осигурят спазването на изискванията на чл. 6 (*Кръстанов*).

4. Случаи, отнасящи се до лишаване от достъп до съд

По делото *Асенов и други срещу България*²⁶ (решение от 28 октомври 1998 г.) жалбоподателят е повдигнал оплакване, че решението на прокуратурата да не образува наказателно производство срещу полицейските служители, за които твърди, че са го малтретирани, всъщност го е лишило от достъп до съд относно неговата гражданска претенция за обезщетение за вреди, произтичаща от същите обстоятелства. По този начин, тъй като не е било образувано наказателно производство, той не е можел да се присъедини към него като граждански ищец с цел да иска присъждане на обезщетение. Освен това, макар да приема, че на теория е разполагал с възможността да предяви иск за обезщетение за вреди в гражданските съдилища, той е поддържал, че доколкото въпросните вреди са били причинени от твърдяно престъпно обстоятелство, гражданският съд е щял да бъде задължен съгласно чл. 182, б. “д” от ГПК да спре разглеждането на този иск, докато въпросът за наказателната отговорност не бъде решен. Имайки предвид вероятността от забавяне, характерна за българския наказателен процес, подобно спиране е можело на практика да продължи неопределен срок.

По отношение на горното Съдът взел страната на българското правителството, посочвайки, че националното право е предвиждало иск за обезщетение, подсъден на гражданските съдилища, във връзка с твърдяна полицейска бруталност. Ако жалбоподателят беше предявил такъв иск, гражданският съд е щял да го разгледа на базата на доказателствата пред него, без преди това да е било установено [наличието на] наказателна отговорност. Още повече, че съгласно българската съдебна практика гражданският съд е щял да бъде задължен да спре производството, само ако са били разкрити нови “престъпни обстоятелства”, като например факти, за които разследващите органи не са били наясно по-рано. Съдът не е счел, че в случая на жалбоподателя това производство е щяло да накърни *самата същност на правото на достъп до съд*. Освен това, по отношение на възражението на жалбоподателя, че всеки граждански иск от негова страна е щял да бъде спрял, може би за неопределено време, Съдът отбелязал, че тъй като г-н Асенов изобщо не е направил опит да започне гражданско дело, възражението му е чисто спекулативно. Поради това Съдът приел, че на жалбоподателя не е отказан достъп до съд, нито пък е бил лишен от справедливо гледане на делото относно негови граждански права.

По делото *Нешев*²⁷ (решение от 28 октомври 2004 г.) жалбоподателят се оплакал, че не е имал достъп до съд, за да оспори законността на своето уволнение, тъй като действаща вътрешна разпоредба по това време преграждала всяка възможност за обжалване на освобождаване от работа в Държавните железници. По-късно, когато производството за преглед по реда на надзора пред ВАС по случая на жалбоподателя все още било висящо, Конституционният съд обявил въпросната разпоредба за противоконституционна и противоречаща на Конвенцията. Все пак ВАС обявил молбата на жалбоподателя за преглед по реда на надзора за недопустима поради това, че не била подадена в предвидения срок. Европейският съд обаче е сметнал, че обявяването на молбата за недопустима е лишило жалбоподателя от достъп до съд и в резултат на това било извършено нарушение на чл. 6. По-специално Съдът е изтъкнал, че решението на понискостепенния съд, отказващо правото на жалбоподателя на обжалване на уволнението, било постановено в закрито заседание и не му било връчено. Тъй като жалбоподателят е могъл да научи за отбелязването на решението в срочната

²⁶ Assenov and others v. Bulgaria. Решение от 28 октомври 1998 г.

²⁷ Neshev v. Bulgaria. Решение от 28 октомври 2004 г.

книга на съда само в случай, че по своя инициатива периодично започне да посещава съдебното деловодство и да прави справки там, и тъй като не би могло разумно да се очаква той да прави това всеки ден, Съдът постановил, че не може да се смята, че решението е влязло в сила в момента на постановяването му, а по-скоро в момента, в който жалбоподателят се е запознал с него. Според Съда, всяко друго тълкуване, изразяващо се в приемането, че един срок за подаване на жалба срещу съдебно решение е изтекъл в период, в който засегнатата страна не е имала реална възможност да узнае, че такова решение съществува, е в противоречие с принципа на правната сигурност. В това отношение Съдът подчертал, че макар сроковете по принцип да са законови процесуални ограничения на достъпа до съд, тяхното тълкуване, което не държи сметка за релевантните фактически обстоятелства, може да доведе до нарушения на Конвенцията.

По делото *Янакиев срещу България* (решение от 10 август 2006 г.) жалбоподателят е повдигнал оплакване, че е бил лишен от достъп до съд по отношение на неговата жалба срещу мълчалив отказ на кмета да одобри продажба на апартамент. Съдът на първо място е посочил, че делото не се отнася до ситуация, при която едно окончателно и влязло в сила съдебно решение е било отменено чрез извънредни способи, тъй като производството по преглед по реда на надзора пред предишния Върховен съд на България е било, след реформата от ГПК²⁸ от 21 април 1990 г., не извънреден способ за отмяна, а част от нормално триинстанционно производство. Така, въпреки че решението на Варненския окръжен съд технически е било приемано за окончателно, на практика то не е било такова, тъй като е можело да бъде – и наистина е било – отменено в производството по прегледа по реда на надзора. Европейският съд е отбелязал, че *ratio decidendi* на тричленния и на петчленния състав на Върховния административен съд е бил, че няма възможност за съдебен контрол, тъй като мълчаливият отказ на кмета не е „индивидуален административен акт“ по смисъла на Закона за административното производство, защото той не бил действал в качеството си на административен орган, а като страна по един бъдещ договор и поради това е бил равнопоставен на жалбоподателя. Съдебните състави са приели, че Наредбата за държавните имоти от 1975 г. не създава титул за придобиване на апартамент, държавна собственост. Те обаче не са достигнали до същността на претенцията на жалбоподателя и до основния акцент на неговия аргумент, а именно, че е имал конкретно право да придобие апартамента по силата на § 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за жилищните влогове от 1991 г., в реакцията му от 3 август 1992 г., при условие разбира се, че отговаря на условията по чл. 2, ал. 1 от Закона.

В това отношение Съдът е отбелязал, че въпросната разпоредба е била специална норма, приета повече от петнадесет години след Наредбата за държавните имоти от 1975 г. и във време на стремителни реформи в страната. Тя регламентира не продажбата на държавни имоти по принцип, а един много по-тесен проблем – възможността работниците в „държавните ведомства“ да закупят апартаментите, в които са били настанени като наематели. Така нейното приложение е било от решаващо значение за изхода на делото и поради това е изисквало един недвусмислен и изричен отговор. В мотивите и на двата състава на ВАС обаче тя дори не е била спомената, да оставим настрана, че не е била обсъдена. При тези обстоятелства е било невъзможно да се прецени дали те просто са пропуснали да разгледат въпроса или дали са възнамерявали да го оставят без уважение а – ако това е било намерението им – какви са били техните мотиви за това решение. В

²⁸ В английския текст на доклада погрешно е посочен Наказателно процесуалния кодекс – бел. ред.

резултат на пропусък в мотивите на Върховния административен съд в настоящия случай производството е приключило с решението, че не е в юрисдикцията на вътрешните съдилища да разгледат претенцията на жалбоподателя. По този начин жалбоподателят не е бил в състояние да получи окончателно съдебно произнесяне по твърдяното си право да придобие апартамента. Съдът е отбелязвал, че за съществуващата ситуация не е било дадено обяснение. По-специално, нито Върховният административен съд, нито правителството са се опитали да оправдаят този отказ на достъп до съд, като преследващ законна цел, при спазване на разумна пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. От друга страна, той е нарушил самата същност на правото на жалбоподателя, тъй като не изглежда той да е можел да се възползва от някакъв друг път за удовлетворение. Въз основа на това Европейският съд е приел, че е било извършено нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

5. Случаи, отнасящи се до неизпълнение на съдебните решения

По делото *Манчева с/у България*²⁹ (решение от 30 септември 2004 г.) жалбоподателката е повдигнала оплакване, че не е била в състояние да получи плащане на сумите, дължими ѝ от държавен орган по силата на окончателно съдебно решение, и че българското право не предвижда ефективен механизъм за събиране на парични вземания срещу държавни институции. По отношение на оплакването по чл. 6, т. 1 от Конвенцията Съдът е напомнил, че правото на достъп до съд би било илюзорно, ако вътрешното право на договарящата държава позволява едно окончателно и задължително съдебно решение да остане неизпълнено, в ущърб на едната страна. Било е посочено, че върховенството на закона, който е един от основните принципи на всяко демократично общество, е въплътено във всички разпоредби на Конвенцията и налага *задължение на държавата и държавните органи да изпълняват постановените срещу тях съдебни разпореждания или решения*. В тази връзка Съдът е бил много категоричен, подчертавайки, че по отношение на оплакванията, попадащи в обхвата на Европейската конвенция, *държавата не може да се позовава на липсата на средства като извинение за неизпълнението на задължение, породено от съдебно решение*. Проблемите, на които се е натъкнала жалбоподателката, според Съда са били още по-изострени поради факта, че българското законодателство не предоставя никаква ясно уредена процедура за оплаквания пред независим орган с правомощия да издаде задължителни разпореждания в случай на пропусък от страна на държавните институции да изпълнят постановените срещу тях решения. Съобразно с това, България е била осъдена за нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

6. Случаи, отнасящи се до липса на средства за защита срещу неразумната продължителност на гражданско производство

По делото *Великова*³⁰ (решение от 18 май 2000 г.) жалбоподателката е твърдяла, че прекомерната продължителност на разследването на смъртта на г-н Цончев е съставлявала нарушение на правото ѝ по чл. 6, т. 1 от Конвенцията да се определи “в разумен срок” нейното гражданско право на обезщетение, произтичащо от смъртта на г-н Цончев. Тя също е изтъкнала, че са били извършени нарушения на

²⁹ *Mancheva v. Bulgaria*. Решение от 30 септември 2004 г.

³⁰ *Velikova v. Bulgaria*. Решение от 18 май 2000 г.

чл. 13 от Конвенцията, тъй като властите не са провели щателно, ефективно и навременно разследване на смъртта на г-н Цончев и освен това българското законодателство не предоставяло ефективно средство за защита срещу бездействието на органите на прокуратурата.

Европейският съд е приел, че жалбата следва да бъде разгледана по чл. 13 от Конвенцията, като припомнил, че *чл. 13 гарантира наличието на национално ниво на средство за привеждане в действие на същността на правата и свободите по Конвенцията, какъвто и да е начинът, по който те се осигуряват от вътрешния правов ред*. В това отношение Съдът е подчертал, че *средството, изисквано от чл. 13, следва да бъде "ефективно" както на практика, така и по закон, особено в смисъл, че неговото упражняване не трябва да бъде неоправдано възпрепятствано от действия или бездействия на властите на държавата-ответник*. Като е установил, че властите не са провели ефективно разследване на смъртта на г-н Цончев, нарушавайки по този начин изискванията на чл. 2 от Конвенцията, и като е подчертал, че *нарушенията на чл. 2 не могат да бъдат поправени единствено посредством присъждане на обезщетение за вреди*, Съдът е постановил, че намалявайки ефективността на съществуващите съгласно националното право средства за защита (например чрез своя пропуск да проведе щателно разследване), държавата е пренебрегнала своите задължения по Конвенцията.

По същия начин по делото *Джангозов* (решение от 8 юли 2004 г.), по което жалбоподателят също е повдигнал оплакване, че не е разполагал с ефективно средство за защита по отношение на неразумната продължителност на гражданското производство, Съдът е осъдил България за нарушение на Конвенцията, припомняйки, че: *"средствата, с които разполага ищецът на вътрешно ниво за повдигане на оплакване относно продължителността на производството са "ефективни" по смисъла на чл. 13, ако те предотвратяват твърдото нарушение или неговото продължаване, или предоставят подходяща компенсация за всяко вече извършено нарушение. По този начин чл. 13 представя възможност за избор: едно средство за защита ще се смята за "ефективно", ако може да бъде използвано или за да бъде ускорено постановяването на решение от съдилищата, занимаващи се със случая, или за да бъде предоставена подходяща компенсация на ищеца за вече настъпилите забавяния"*. По времето, когато делото на жалбоподателя е било разглеждано от вътрешните съдилища, не са съществували средства за защита срещу неразумната продължителност на гражданското производство. Процедура за обжалване на забавянията в българското право е била въведена едва по-късно. По това време обаче делото на жалбоподателя е било в своя последен етап и новото средство не е можело да го ускори с обратно действие. Освен това, тъй като разглеждането на гражданското дело е било спряно, за да изчака изхода от паралелното наказателно производство, подаването на "жалба за бавност" е щяло да бъде безполезно. При тези обстоятелства, отбелязвайки, че *ефективността на едно средство за защита зависи от това дали то има значителен ефект върху продължителността на производството като цяло*, Съдът е стигнал до заключението, че по случая на жалбоподателя съществуващата "жалба за бавност" не може да се смята за ефективно средство, независимо от възможната ѝ ефективност по принцип.

Решението по делото *Джангозов* скоро след това е било потвърдено по делата *Димитров с/у България* и *Рачеви с/у България* (решения от 23 септември 2004 г.). И в двата случая Съдът категорично е подчертал, че *възможността за*

обжалване пред различни държавни органи, при липсата на конкретна процедура, не може да се смята за ефикасно средство за защита, защото такива жалби целят да подтикнат властите да упражнят дискрецията си, а не предоставят на страните в процеса правото от свое име да принудят държавата да упражни контролните си правомощия. Освен това, по отношение на средствата за компенсация, Съдът е отбелязал, че съгласно българското законодателство не съществува възможност да се получи компенсация или друга обезвреда за прекомерно продължително производство. Съответно Съдът е осъдил България за нарушение на чл. 13.

Неотдавна, по делата *Бабичкин с/у България*³¹ (решение от 10 август 2006 г.) и *Кърчева и Щърбова с/у България*³² (решение от 28 септември 2006 г.) Съдът отново е подчертал, че нито оплакване, което се позовава на пряката приложимост на Европейската конвенция в българската правна система, нито „жалбата за бавност“ по чл. 217а от Гражданския процесуален кодекс, не биха могли да се считат за ефективно средство за защита. Тъй като българското право не предоставя никакви други средства за обезвреда, посредством които страните в едно съдебното производство да могат да ускорят това производство, и тъй като българското право не предоставя възможност за получаване на обезщетение или друга форма на обезвреда за прекомерна продължителност на производството, Съдът е приел, че е било извършено нарушение на чл. 13 от Конвенцията, произтичащо от обстоятелството, че жалбоподателите не са разполагали с вътрешноправно средство за защита, посредством което да реализират правото си на гледане на делото в разумен срок, гарантирано от чл. 6, т. 1.

7. Случай, отнасящи се до пропуски на националните власти да проведат разследване на нарушенията по чл.чл. 2 и 3 от Конвенцията

Понякога съществува объркване относно това, дали дела, отнасящи се до липсата на навременно и ефективно разследване в случай на смърт или малтретиране, следва да бъдат разглеждани по чл. 6 или по чл. 13 (и двете съдържащи в себе си правото на ефикасно правно средство за защита), като съществува мнение, че практиката на Съда в това отношение е до известна степен противоречива. Във връзка с това едно кратко изследване на решенията на Съда, постановени неотдавна по дела срещу България, може да хвърли известна светлина по този специален проблем:

По делото *Начова с/у България*³³ (решение от 26 февруари 2004 г.) Съдът е открил нарушение на чл. 2 (липса на ефикасно разследване) и по този начин не е сметнал за необходимо да се произнася по чл. 13, разгледан самостоятелно, предвид достигнатото вече заключение, че оплакванията по чл. 2 и чл. 13 са на практика идентични. По делото не е бил повдигнат проблем по чл. 6.

По делото *Асенов* (решение от 28 октомври 1998 г.) макар Съдът да не е приел, че жалбоподателят действително е бил лишен от достъп до съд (и отгук не е открил нарушение на чл. 6), той е подчертал, че дори жалбоподателят да не е бил лишен от съществуващо вътрешноправно средство, властите са нарушили изискванията на чл. 13, като не са провели навременно и ефективно разследване по отношение на неговите защитими твърдения, че е бил малтретиран от полицията.

³¹ Babichkin v. Bulgaria

³² Karcheva and Shtarbova v. Bulgaria

³³ Nachova v. Bulgaria. Решение от 26 февруари 2004 г.

По делото *Великова срещу България* (решение от 18 май 2000 г.) обаче, Съдът не е сметнал за необходимо да се произнася по чл. 6 в допълнение към постановеното по чл. 13, тъй като според него откриването на нарушение на чл. 13 - каквото било налице в този случай, а именно пропусъкът от страна на властите да проведат ефективно разследване в случай на насилствена смърт - е било достатъчно само по себе си, като това нарушение на практика е подронило ефективността на всяко друго защитно средство, което жалбоподателката е могла да претендира по чл. 6.

По същите причини по делото *Ангелова* (решение от 13 юни 2002 г.), считайки, че пропусъкът на властите да проведат ефективно разследване на твърдение за насилствена смърт е подронил ефективността на всяко друго евентуално средство за защита, Съдът е намерил, че България е нарушила чл. 13 от Конвенцията.

От практиката на Европейския съд по отношение на правото на ефикасно средство за защита може следователно да се направи извод, че по дела, касаещи твърдян пропуск от страна на властите да проведат навременно и ефективно разследване на смъртен случай или малтретиране, Съдът винаги се произнася по чл. 13 (в допълнение към решението по чл.чл. 2 и 3), освен ако липсата на щателно разследване не е послужила на първо място като основание за откриването на нарушения на чл.чл. 2 и 3 (*Начова, Великова и Ангелова*). Очевидно по дела, по които жалбоподателите не са повдигнали оплакване по чл. 6 от Конвенцията, Съдът не се произнася по своя инициатива по тази разпоредба, дори ако при определени обстоятелства има изгледи това оплакване, отнасящо се до отсъствието на ефикасно вътрешноправно средство за защита, да бъде уважено по чл. 6. От друга страна, фактът, че не е открито нарушение на чл. 6, не означава, че съществува пречка за Съда да се произнесе по чл. 13, ако е налице проблем по чл. 13 (*Асенов*). Обаче в случаи, при които едно нарушение на чл. 13 според Съда подронва ефективността на всяко друго вътрешноправно средство, което жалбоподателя претендира по чл. 6, Съдът проверява оплакванията по отношение на твърдяната липса на средства за защита само в светлината на чл. 13 (*Великова и Ангелова*).

ПРОБЛЕМИ, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО БЪЛГАРСКОТО ПРАВО И ПРАКТИКА

Българската система на зависимост на гражданското дело за обезщетение от изхода на съответното наказателно производство

Един от най-спорните въпроси сред участниците в дискусиите, предшестващи подготовката на настоящия доклад, беше доколко българската система на зависимост на гражданските дела за обезщетение от изхода на съответното наказателно производство съответства на изискванията на чл. 6 от Европейската конвенция.

В тази връзка, необходимо е да се подчертае още в самото начало, че една система, установяваща зависимост на гражданското дело за обезщетение от изхода на наказателното производство, което според българското право има преюдициален характер спрямо гражданското, не е *per se* несъвместима с изискванията на чл. 6 от Европейската конвенция. По този начин, по дела,

касаещи твърдяни нарушения на чл. 6 в подобни правни системи, между които и българската, Съдът в Страсбург обикновено се е фокусирал върху въпроса за това дали е налице нарушение на чл. 6 или не, независимо от съществуващата система на зависимост. По-специално, в решението си по делото *Джангозов* от 8 юли 2004 г., Съдът е постановил:

“Не е задача на Съда да определи дали са съществували “престъпни обстоятелства, от установяването на които е зависел изходът на гражданския спор” и дали поради това спирането на производството е било правилно, защото като общо правило установяването на фактите и тълкуването и прилагането на националното право се извършва от вътрешните съдилища. Нито пък Съдът може да приеме, че една система, установяваща зависимост на гражданското дело от наказателното производство, когато те се отнасят до едни и същи факти, е per se в противоречие с изискванията на чл. 6.”

Подчертаният пасаж не оставя пространство за съмнение: една система, установяваща зависимост на гражданското дело от наказателното производство, когато те се отнасят до едни и същи факти, сама по себе си (“per se”) не е несъвместима с изискванията на чл. 6 от Конвенцията.

В решението по делото *Перез*³⁴ от 12 февруари 2004 г. Съдът е постановил още:

“Ако гражданският компонент остава тясно свързан с наказателния компонент в такава степен, че наказателното производство да засяга гражданския компонент, чл. 6 се прилага по отношение и на двата компонента на производството. Търсеното обезщетение може да се отнася до понесени имуществени вреди, дори ако те имат символичен характер, но също и до защитата на репутацията на дадено лице. Ако обаче гражданският иск е бил предявен с наказателна цел, чл. 6 не се прилага по отношения на частния компонент на производството, тъй като Конвенцията не гарантира нито право на “частно възмездие”, нито actio popularis. Ако едно средство за защита не е гарантирано от националното право, то не е възможно да се прецени какво въздействие има или би могъл да има изходът от производството. В тези случаи Съдът изследва дали спорното решение или отказът такова да бъде постановено са били решаващи за гражданско право или задължение и дали административното производство е разкривало спор („a contestation”), касаещ такова право или задължение. Ако изходът от производство относно процедурните изисквания, решава случая по същество, това производство е решаващо за гражданско право или задължение, ако по същество случаят касае такова право или задължение. Същото е вярно и по отношение на несъдебно производство, което се провежда в рамките на съдебно производство за определяне на граждански права и е тясно свързано с последното.”

Що се отнася до специалния проблем, отнасящ се до неразумната продължителност на производството, който може да възникне в правни системи, установяващи зависимост на гражданското дело от изхода на наказателното производство, по същото дело (*Джангозов*) Съдът е отбелязал, че след като гражданското дело е било спряно, никакви действия не са били извършени в успоредното наказателно производство в продължение на повече от пет години. По този начин предизвиканото неоправдано забавяне и в гражданското дело е довело Съда до заключението, че е било извършено нарушение на правото на справедливо гледане на делото в разумен срок.

С други думи, макар че една система, установяваща зависимост на гражданското дело от наказателното производство, когато те се отнасят до едни и същи факти, сама по себе си не следва да се смята за несъвместима с изискванията на чл. 6 от Конвенцията, могат въпреки това да възникнат

³⁴ Perez v. France

нарушения на изискването за гледане на делото в разумен срок по чл. 6 в резултат на тази зависимост.

Твърде сложната ситуация, съществуваща съгласно българското законодателство по отношение на положението на жертвите и техния достъп до съд, може да бъде разрешена, ако законодателството предвижда (или - като алтернатива - ако от съдебната практика става ясно), че гражданският съд има *допълваща* юрисдикция по въпроса, което означава, че гражданският съд може да разгледа един иск, ако и в степента, в която наказателното производство не предлага достатъчен достъп до съд, не гарантира в достатъчна степен справедливо гледане на делото и не води до постановяване на решение в разумен срок. Докато българското законодателство не предвижда такава допълваща юрисдикция, гражданският съд следва да основава своята компетентност пряко на чл. 13 от Конвенцията.

Проблеми, отнасящи се до правото на жертвите на определяне на тяхното гражданско право на обезщетение

Чл. 372, ал. 2 от българския НПК (отм.)³⁵ определя като преюдициални и задължителни за гражданските съдилища решенията на наказателните съдилища по отношение на това дали деянието, причинило вредите, съставлява престъпление или не. По смисъла на чл. 222 от ГПК³⁶ само наказателните съдилища са компетентни да решават дали едно деяние е съставомерно или не и съответно по силата на чл. 182, ал. 2, б. "д" [от ГПК] гражданските съдилища трябва да спрат производството всеки път, когато такова решение трябва да бъде взето. Съгласно чл. 183 от ГПК, гражданското дело може да бъде възобновено едва след приключването на наказателното производство.

Едновременното действие на чл. 372 от НПК (отм.)³⁷ и чл.чл. 182, 183 и 222 от ГПК, така както те се прилагат в практиката, може според нас да доведе до нарушение на изискването за разумен срок, съдържащо се в чл. 6 от Европейската конвенция, както Съдът всъщност е постановил в решението си по делото *Джангозов*, цитирано по-горе.

Както бе подчертано по-горе в настоящия доклад, едновременно с чл. 6, чл. 13 от Конвенцията запазва значението си в случаи на нарушения на права, които съгласно практиката на Европейския съд не са граждански по смисъла на чл. 6, т. 1, и особено в случай на нарушение на изискването за разумен срок по чл. 6 само по себе си. Или казано с други думи, *дори ако правото на справедливо гледане на делото не се смята за гражданско по смисъла на чл. 6, вътрешното право трябва все пак да предостави ефикасно средство за защита по смисъла на чл. 13.*

Квалифициране на деянията като престъпление или като деликт и съответните правни последици за правата на жертвите

Според българското законодателство някои деяния могат да бъдат квалифицирани едновременно като престъпление и непозволено увреждане, което – както посочиха и участниците в дискусиите, предшестващи настоящия доклад – може

³⁵ Чл. 413, ал. 2 от новия НПК

³⁶ В английския текст на доклада неправилно е посочен чл. 222 от НПК

³⁷ Чл. 413, ал. 2 от новия НПК

да усложни проблемите, свързани с обезщетението. В някои случаи, какъвто например е клеветата, изборът между наказателно и гражданско производство зависи от жертвата. В други случаи, каквито са “транспортните престъпления”, решението дали да се образува наказателно производство или не спада към дискреционните правомощия на компетентните власти. В последния вид случаи определянето на престъпното естество на увреждащото деяние има преюдициален характер. В това отношение, доколкото е засегнато правото на обезщетение на жертвите, би могло да се отбележи следното.

На първо място, Европейският съд едва ли ще се намеси в дадената от националните власти правна квалификация на определени деяния или обстоятелства. Както е подчертано в решението по делото *Джангозов* “като общо правило задача на вътрешните съдилища е да установят фактите и да тълкуват и прилагат националното право.”

В същото време, съгласно установената практика на Съда, понятието “граждански права и задължения” е самостоятелно. В решението си по делото *Кьониг*³⁸ от 28 юни 1978 г. Съдът е заключил, че макар и

“понятието “граждански права и задължения” [да] е самостоятелно, той въпреки това не счита, че в това отношение законодателството на отговорната държава е без значение. Дали едно право следва да бъде разглеждано като гражданско по смисъла на този израз в Конвенцията или не, трябва да се определи с оглед на материалното му съдържание и последици - а не според правната му квалификация - според вътрешното право на съответната държава.”

Правото на обезщетение на жертвите на горепосочените “транспортни престъпления” вероятно представлява гражданско право. В степената, в която тези “транспортни престъпления” пораждат случай на зависимост на гражданското дело от наказателното производство, се прилага казаното по предишния раздел.

Проблеми, породени от отказ на прокурора да образува наказателно производство и последиците за правата на жертвите

Последиците от отказа на прокурора да образува наказателно производство за правата на жертвите е още един тревожен въпрос в действащото българско законодателство и практика. Съгласно българското законодателство, прокурорът решава дали да образува наказателно производство по даден случай или не. Неговият отказ да образува наказателно производство обаче не е окончателен и задължителен съдебен акт, който категорично да открие пред жертвата възможността да търси обезщетение на вредите пред гражданския съд. В това отношение следва да се отбележи, че през последните години някои вътрешни съдилища, според представената информация, предприемат разглеждане на предявен граждански иск в случай на отказ на прокурора да образува наказателно производство. Това развитие на ситуацията трябва да бъде приветствано, тъй като според нас то хармонизира с буквата и духа на Конвенцията.

Погледнати обаче като цяло, и извън посоченото развитие в последните години, следващите констатации продължават да са верни. В случай, че е засегнато

³⁸ *Konig v. the Federal Republic of Germany*

гражданско право на обезщетение, дотогава, докато прокурорът не е взел решение да образува наказателно производство, жертвата би трябвало да има достъп до съд – тогава чл. 6 е явно напълно приложим. Ако прокуратурата поддържа решението си да не започва наказателно преследване до приключване на гражданското производство, би следвало да се приложи принципът *res judicata* и следователно решението по въпросното гражданско дело да стане окончателно. Ако прокурорът реши да образува наказателно производство, докато гражданското дело все още е висящо, последното, съгласно българското законодателство, би следвало да бъде спряно. Въпреки това и в този случай чл. 6 ще остане приложим по начин, установен в практиката на Съда, и по-специално в решението *Джангозов* от 8 юли 2004 г.

Проблеми, отнасящи се до ефективното упражняване на правото на обезщетение

Българските експерти и магистрати, които взеха участие в този проект и в дискусиите, предшествващи настоящия доклад, като цяло се съгласиха, че органите на прокуратурата в България не само разполагат с дискреционни правомощия относно образуването на наказателното производство, но те също и упражняват пълен контрол върху производството в стадия на разследването, например по отношение на правната квалификация на деянията и кръга на обвиняемите лица, по този начин определяйки до голяма степен и кръга на ответниците в гражданското производство, както и характера на тяхната гражданска отговорност. Освен това те определят начина и бързината на разследването. Според нас всичко това може да затрудни или застраши изпълняемостта на правото на жертвата на обезвреда или обезщетение.

В този контекст по начало не би трябвало да е изненадващ фактът, че властите контролират (действието на) системата на наказателното правораздаване. Именно поради тази причина, от друга страна, Конвенцията предвижда задължения само за държавите, но не и за индивидите или частните юридически лица, които, напротив, имат права по Конвенцията. В резултат на това, докато органите на прокуратурата упражняват контрол върху [досъдебното] производство, те трябва да спазват изискванията по отношение на справедливото гледане на делото, включително изискването за разумен срок, предвидено в чл. 6 от Европейската конвенция и претворено в практиката на Европейския съд по правата на човека, изложена по-горе.

Съгласно българското законодателство, жертвата на едно престъпление има възможност да избира: или да предяви иск за присъждане на обезщетение в гражданско производство, или да се присъедини към наказателното производство като граждански ищец. Ако жертвата разполага с реален и ефективен избор, тя не може да прави оплакване, че другата възможност е преградена (*Асенов*). В гражданското производство решението на наказателния съд относно това дали деянието съставлява престъпление обвързва гражданския съд (чл. 372, чл. 2 от НПК (отм.)³⁹). Гражданският съд трябва да спре производството всеки път, когато по време на разглеждането на гражданското дело се разкрият престъпни обстоятелства, които могат да са от значение за изхода на гражданския спор (чл.

³⁹ Чл. 413, ал. 2 от новия НПК

182, ал. 1, б. “д” от ГПК). Следователно, въпросът в това отношение е с какви възможности разполага жертвата, ако наказателният съд не признае подсъдимия за виновен или го оправдае поради липса на доказателства или на други основания, или ако жертвата е недоволна от изхода на наказателното дело по една или друга причина.

Най-важното е, че възможностите за жертвите да упражнят своето право на обезвреда или обезщетение трябва да бъдат в съответствие с изискванията на чл. 6, сред които е и изискването, че достъпът до съд трябва да бъде *ефективен и практически*. Според нас това означава, че *жертвите трябва да разполагат с възможността да подават тѣжби срещу заподозрените за извършител*, дори ако последните не са били обвинени, и да подават срещу заподозрените за извършител тѣжби, отнасящи се до деяния с различна правна квалификация освен тези, които са били предмет на съответното наказателно производство. В допълнение, правото да се иска ангажиране на гражданската отговорност [в наказателния процес], предвидено от закона, трябва да бъде ефективно изпълнимо. И накрая, нещо което е безспорно, след като веднџ достъпът до съд е осъществен, последващото производство трябва да задоволява (другите) изисквания, съдържащи се в чл. 6, и особено в това число тези, подчертани в извършения дотук преглед на практиката на Съда.

Проблеми, пораждащи се от изключването на жертвите от [участие в] предварителното производство и последиците за упражняването на правото им на гражданско обезщетение

Друг проблемен въпрос, свързан с действащото българско законодателство и практика, се отнася до възможността жертвите на престъпления да се конституират като страни (граждански ищци) в наказателното производство *само в неговата съдебна фаза*. Жертвите не могат да вземат участие в разследването, в което обвиняемият разполага със съответно право на участие. Това обаче може да засегне упражняването на правото им да търсят обезщетение по гражданскоправен ред.

За да се приложи чл. 6, трябва да е налице право. В това отношение е разбираемо, че Европейският съд отдава значение на възможността случаят да бъде разследван, тъй като правото зависи от изхода на разследванията. Доколкото разследванията са част от цялото производство по търене на обезщетение, тяхната продължителност попада в обхвата на изискването за разумен срок по смисъла на чл. 6. В допълнение, чл. 13 може да изисква разследване в разумен срок с цел да се поправи нарушението на някое от правата колкото е възможно по-скоро (делото *Великова*).

Начинът на провеждане на разследванията може да породи проблеми едновременно по чл. 6 и по чл. 13. Решението по чл. 6 зависи от начина, по който съдилищата в крайна сметка са били включени и са разгледали и решили делото във връзка с онези елементи, които са от значение за иска за обезщетение; действително, един съд може да поправи дефектите, допуснати от полицията и органите на прокуратурата, включително тези, свързани с изключването на жертвата по време на разследването. Ако съдът вземе предвид доказателствата, събрани от прокуратурата, без да позволи на жертвата да вземе отношение по тях

и да представи нови доказателства, това може в крайна сметка да направи определянето на гражданското право на жертвата несправедливо. И действително, ако съдът одобри едно споразумение за обезщетение за неимуществени вреди без да изслуша доводите на жертвата, определението му също няма да бъде в съответствие с чл. 6. Накрая, ако начинът, по който полицията и/или прокуратурата са провели разследванията, доведе до това, претенцията да не стигне до съд, правото на достъп до съд е нарушено, освен ако съществува ефективна алтернатива. Чл. 13 се отнася както до фазата на разследването, така и до съдебната фаза: твърдяното нарушение например на чл. 2 и чл. 3 изисква ефективно средство за защита, което от своя страна може да изисква на жертвата да бъде позволено да вземе участие в разследването.

Проблеми, свързани с достъпа до правосъдие и липсата на съдебен контрол върху актове, свързани с националната сигурност, отбраната и външната политика

Законът за административното производство и Законът за Върховния административен съд не предвиждаха общо изключване на съдебния контрол по отношение на актовете, пряко свързани с отбраната, националната сигурност и външната политика. И двата закона наскоро бяха отменени с новия Административно процесуален кодекс (в сила от 12 юли 2006 г.). Обаче, дял III от този кодекс, отнасящ се до „Производства пред съд“, влиза в сила от по-късна дата – 1 март 2007 г. Ето защо, отменените Закон за административното производство и Закон за ВАС ще продължат да се прилагат до този момент. Още повече, че новият Административно процесуален кодекс изключва съдебния контрол върху „административните актове, с които непосредствено се осъществяват външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон е предвидено друго“ (Дял трети, чл. 128, ал. 3).

В тази връзка следва да се отбележи, че като цяло националната сигурност *не е* легитимно основание за ограничаване на приложимостта на чл. 6. В това отношение решението на Конституционния съд на България (постановено на 18 април 2003 г.), с което е обявено за противоконституционно изключването на съдебния контрол спрямо административни актове, свързани с приватизацията на определени търговски предприятия, от значение за националната сигурност, трябва да бъде приветствано, въпреки че Конституционният съд се е позовал изключително на разпоредби от Конституцията, а не на чл. 6 от Европейската конвенция.

Във всеки случай следва да се има предвид, че определянето на това дали достъпът до правосъдие е бил възпрепятстван в противоречие с изискванията на гражданския аспект на чл. 6 не е въпрос на баланс между личните права и държавните интереси. Решаващо е заключението дали е засегнато гражданско право или задължение. *Ако случаят действително е такъв, съображенията за национална сигурност не могат да оправдаят изключването на всички административни актове от съдебен контрол, без да съществуват подходящи гаранции срещу произвол.* Доколкото разбираме, съществуващата правна система в България не предоставя подобни гаранции. От друга страна, ако достъпът до правосъдие е възпрепятстван в случай, който не се отнася до гражданско право или задължение (или наказателно обвинение), чл. 6 няма да се приложи спрямо производството. Така например производство, касаещо приемане или експулсиране на чужденци от територията на страната, дори да не подлежи на

съдебен контрол, няма да повдигне проблем по чл. 6 от Конвенцията (например решението по делото *Маоуи*⁴⁰ от 5 октомври 2000 г.). Липсата на съдебен контрол обаче може в голяма степен да бъде проблем по чл. 13, който урежда право на ефективно средство за защита.

Липса на съдебен контрол върху актовете, свързани с издаването на банкови лицензи и банковата несъстоятелност

Съществува и друга категория административни актове, по отношение на които българският ЗАП не предвижда съдебен контрол, като например тези по Валутния закон и Закона за банките⁴¹. Съгласно разпоредбите на тези два закона, определени административни актове, свързани с банковото дело, са изключени от съдебен контрол, като основанията за това са две: (1) бързина и целесъобразност на решенията с оглед на засегнатите интереси, и (2) специализирана защита на интересите от несъдебен (административен) орган, с компетентност, която не може да бъде заместена от решение на съд, като тази съгласно Валутния закон.

Новият Административно процесуален кодекс вече не изключва съдебния контрол върху административните актове, издадени на основание Валутния закон. Кодексът обаче не въвежда никакви промени по отношение на разпоредбите на Закона за банките, които продължават да изключват съдебния контрол върху отказите да бъде издаден и/или подновен сертификат за квалификация и професионален опит, необходим за позицията член на управителния или контролния орган на банката. Остава в сила и забраната за съдебен контрол върху решенията на централната банка, с които тя отказва да издаде или отнема банкова лицензия.

В това отношение следва да бъде разгледано решението на Европейския съд от 24 ноември 2005 г. по делото *Капиталбанк АД с/у България*. Българска народна банка отнела лиценза на банката жалбоподател поради неплатежоспособност. В резултат на това срещу банката било открито производство по несъстоятелност. Решението на БНБ в разглеждания случай не подлежало на съдебен контрол с изисквания се от чл. 6, т. 1 обхват. Освен това, невъзможността решението на БНБ да бъде обжалвано пред съд не било наложено с оглед на присъщите ограничения на правото на достъп до съд, имплицитно съдържащи се в чл. 6, т. 1. Поради тази причина, имайки предвид важното място, което правото на достъп до съд заема в едно демократично общество, Съдът е приел, че решението на вътрешните съдилища да възприемат заключението на БНБ, без въобще да го подложат на преценка или обсъждане, съчетано с липсата на каквото и да било средство за внимателна проверка на това заключение в производство за пряк контрол, не е било оправдано. Следователно, в това отношение е било извършено нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Освен това, тъй като в производството, образувано по молбата на БНБ за откриване на производство по несъстоятелност, банката жалбоподател е била представлявана от лица, които са били зависими в различна степен от другата страна в това производство – Централната банка, банката жалбоподател не е била в състояние да изложи адекватно своята теза и да

⁴⁰ *Маоуи*

⁴¹ Подробен преглед на проблемните аспекти на тези закони се съдържа в Предварителния доклад на “Български адвокати за правата на човека” по съответствието на българския закон и практика с изискванията на чл. 6 ЕКПЧ за правото на справедлив процес в гражданското и административно правораздаване.

защити своите интереси. Ето защо, Съдът е приел, че и в това отношение е било извършено нарушение на чл. 6, т. 1.

Фактът, че с оглед на замесените интереси се изисква бързо и целесъобразно решение на специализиран орган, не оправдава и не може да оправдае изключването на съдебния контрол (в това отношение, според нас, заключението на българския Конституционен съд в неговото решение № 11 от 1 юли 2003 г.⁴² е неправилно). *Не само, че чл. 6 не позволява такова изключване, а той в действителност взема предвид, че могат да бъдат замесени важни интереси за правна сигурност и именно тази е причината, поради която чл. 6 изисква съдебно решение в разумен срок.* Освен това, заинтересуваната страна в повечето случаи може да поиска постановяването на предварително обезпечение, ако нейни неотложни интереси налагат това. Аргументът, че въпросът изисква решение на специализиран орган, също не е убедителен, защото от съдилищата не се иска да постановят свое експертно мнение или своя оценка на фактите на мястото на тези на съответния орган, а да извършат проверка за законосъобразност на решението.

В тази връзка следва да се припомни, че един вътрешен съд не може винаги сам да поправи нарушение на чл. 6. Ако дадено ограничение на съдебния контрол върху правителствени актове е в нарушение на чл. 6, то прякото прилагане на чл. 6 би означавало, както е признал и ВАС, вътрешните съдилища да не се съобразят с ограничението. Това обаче може да породи проблем с юрисдикцията или компетентността. Чл. 6 от Конвенцията не може да създава юрисдикция или относителна компетентност за вътрешния съд; последният черпи своите юрисдикция и компетентност единствено от вътрешното право. При яснота обаче кой съд би бил компетентен, ако ограничението не се приложи, тогава съдът може действително да пренебрегне ограничението, позовавайки се на чл. 6 от Конвенцията.

Мълчаливият отказ като пречка пред ефективния достъп до съд в административното производство

Съгласно българския Закон за административното производство пропускът на административния орган да постанови решение в рамките на посочения в закона срок се смята за мълчалив отказ да се издаде искания акт. Според представената информация, това създава много затруднения на гражданите, които поради последвалата несигурност относно това кога е налице мълчалив отказ и поради недостатъчния срок, предвиден за подаване на жалба срещу мълчалив отказ, се оказват лишени от възможността да оспорят административните актове.

По отношение на въпроса кога започва да тече срокът за обжалване на мълчалив отказ, следва да се отбележи, че нормално това би трябвало да бъде момента, в който е направена молбата за издаване на акта. Освен това, страната, която е направила такава молба, винаги има законен интерес от обжалването на мълчаливия отказ след изтичане на срока, дори ако тя не знае точните факти или обстоятелства, свързани с него. *Всяко друго положение, при което срокът за обжалване изтича преди гражданите да са имали възможността дори да научат за взетото административно решение, би било в противоречие с изискването за ефективен достъп до съд.*

⁴² Виж “Предварителното становище на Български адвокати за правата на човека относно съответствието на българското право и практика със стандартите на чл. 6 от Европейската конвенция (граждански аспект)”

Проблемът се усложнява поради факта, че съгласно чл. 14, ал. 1 от ЗАП мълчаливият отказ се смята за решение по същество, което при обжалване може да бъде потвърдено или отменено. Това може да създаде ситуация, при която жалбоподателят не е в състояние да приведе необходимите аргументи срещу отказа. За сравнение, съгласно холандското административно право, мълчаливият отказ не се смята за решение по същество. Следователно, не е необходимо жалбоподателят да привежда доводи по същество. Единственият въпрос при обжалването е дали административният орган е бил длъжен да постанови решение в определен срок. Ако съдът установи, че това е така, съответният орган трябва да постанови решение (независимо дали то е благоприятно или не за жалбоподателя), което, от своя страна, ще бъде предмет на обжалване.

Новият Административно-процесуален кодекс внася частична корекция в съществуващото по отношение на мълчаливия отказ положение. Така, кодексът изрично предвижда, че в някои случаи на непроизнасяне от страна на административния орган в предвидения от закона срок, този пропуск ще се счита за мълчалив отказ. В други случаи пропускът да се постанови решение в законовия срок ще се счита за мълчаливо съгласие. Новият кодекс изяснява и подобрява уредбата на началния момент, от който започва да тече срокът за обжалване, която по-рано създаваше несигурност. Предвиденият срок за обжалване сега е едномесечен. Мълчаливият отказ обаче продължава да се счита за решение по същество.

Пречки пред ефективния достъп до съд за лица с увреждания

Друг проблем, свързан с достъпа до съд в административното производство в България, е очевиден в случаи, отнасящи се до лица с увреждания. Определени административни актове, отнасящи се до такива лица, подлежат на обжалване *само* пред Софийския градски съд. Това прави правораздаването недостъпно за огромна част от една особено уязвима група от хора и поради тази причина е основание за сериозно безпокойство.

Фактът, че съгласно Кодекса за социално осигуряване лицата с увреждания могат да обжалват решенията на Националната експертна лекарска комисия само пред Софийски градски съд, може на практика да породи проблем по чл. 6 от Конвенцията. Съдът в Страсбург многократно е заявявал, че упражняването на правата, установени в Конвенцията, трябва да бъде ефективно и че ограниченията не трябва да поставят непреодолими прегради, трябва да преследват законна цел и трябва да бъдат пропорционални. Очевидно преценката, дали чл. 6 е бил нарушен в този контекст във всеки конкретен случай, ще зависи от основанията, стоящи зад определянето на Софийския градски съд за единствения компетентен съд и от средствата за достъп, с които разполагат евентуалните жалбоподатели. Обаче крайно ограничената възможност за свободно придвижване на лица с увреждания, която инфраструктурата в България позволява, ни прави склонни да заключим, че *България може да бъде осъдена за нарушение на чл. 6 в резултат на определянето на Софийския градски съд като единствен съд в страната, компетентен да разглежда жалби срещу административни актове, касаещи лица с увреждания.*

По делото *Михайлов срещу България*⁴³ (решение от 21 юли 2005 г.) жалбоподателят е повдигнал оплакване по чл. 6, т. 1 от Конвенцията относно това, че Върховният административен съд е отказал да разгледа неговата жалба срещу решението на Централната трудово експертна лекарска комисия, с което му е отказано да му бъде определена първа група инвалидност. Съдът е приел, че що се отнася до структурните гаранции, комисиите са се намирали под ръководството на Министъра на здравеопазването и техните председатели и членове са получавали възнаграждение по трудови договори с общините или с Министерството на здравеопазването, а членството им не е било обвързано със срок. По отношение на процедурните гаранции е посочено, че комисиите не са имали ясни правила относно процедурата, не са провеждали открити заседания и са се произнасяли единствено на базата на медицински преглед на съответното лице и на медицински документи. Ето защо, Съдът е постановил, че те не би могло да се считат за трибунали по смисъла на чл. 6, т. 1 и за да се постигне съответствие с чл. 6, т. 1 решенията на комисиите е следвало да подлежат на проверка от съдебен орган, разполагащ с пълна юрисдикция. Върховният административен съд изрично е отказал да разгледа жалбата на жалбоподателя срещу решението на комисията от 18 юни 1998 г., като е основал своя отказ на разпоредбите на няколко законови инструменти, които както изглежда са изключвали съдебния контрол върху тези решения. Нито този съд в решението си, нито правителството в своето становище са се опитали да обосноват това ограничение на правото на жалбоподателя на достъп до съд, което е накърнило самата същност на това право. Съответно, Съдът е заключил, че е било извършено нарушение на чл. 6, т. 1.

В тази връзка си струва да се отбележи, че само месец по-късно Върховният административен съд е променил практиката си и е започнал да разглежда такива жалби, позовавайки се, *inter alia*, на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Пречки пред достъпа до правосъдие на малолетни и поставени под запрещение лица

Според действащото българско законодателство, в случай на конфликт между интересите на малолетно или поставено под запрещение лице и интересите на неговия представител, съдът е задължен да назначи особен представител на недееспособния, за да осигури справедливостта на производството. Не съществува обаче уредба на случите, когато недееспособното лице желае да сезира съда, но неговите родители/настойници не могат или не желаят да направят това. Подобен е случаят и при деца, които по една или друга причина не живеят със своите родители и последните не са лишени от родителски права, както и при лица, поставени под запрещение, чиито настойници не изпълняват задълженията си.

На теория е трудно да се прецени дали тези ситуации пораждат проблем по чл. 6, тъй като преценката ще зависи главно от вида на конфликта на интереси между малолетното/поставеното под запрещение лице и неговия законен представител, причините, стоящи зад нежеланието/невъзможността на настойниците да заведат дело в конкретния случай и мотивацията на вътрешния съд за отказа му да назначи особен представител. В това отношение *фактът, че националното право не предвижда изрично назначаването на особени представители по преценка на*

⁴³ Mihailov v. Bulgaria

съда, сам по себе си не изключва възможността вътрешните съдилища да направят това, ако то е необходимо за интересите на правосъдието.

Още в едно от своите ранни решения – *Голдър с/у Обединеното кралство* (решение от 21 февруари 1975 г.) – Европейският съд е постановил, че чл. 6 “осигурява на *всекиго* правото всяка претенция, свързана с негови граждански права и задължения, да бъде разгледана от съд или трибунал”. Никъде в Конвенцията или в практиката на Съда не се съдържа ограничение на приложимостта на чл. 6 само до пълнолетни лица, изключвайки малолетните от обхвата на разпоредбата.

Вярно е, че правото на достъп до съд не е абсолютно и известни негови ограничения могат да са в съответствие с Конвенцията, ако имат законна цел и са пропорционални на целта, която преследват. В същото време обаче в практиката си Съдът е установил, че правата трябва да бъдат практически и ефективни, а не теоретични и илюзорни и че по тази причина по силата на чл. 6 държавите са задължени да осигурят на *всекиго* ефективно право на достъп до съд. Правните или фактическите ограничения на това право могат да бъдат в нарушение на Конвенцията, ако пречат на ефективното право на жалбоподателите на достъп до съд.

Когато един законен представител (родител или настойник) не желае да заведе дело от името на малолетното лице, достъпът до съд може да стане илюзорен. Въпреки че, без съмнение, чл. 6 от Конвенцията позволява известни законови ограничения на правото на достъп до съд, подобни ограничения са позволени само дотолкова доколкото същността на правата, гарантирани от чл. 6, не е засегната. По този начин, *макар да не може да се приеме, че недееспособните лица имат абсолютно право на достъп до съд, при определени обстоятелства, когато отказът на техните родители/настойници да заведат съдебни дело от тяхно име накърнява интересите им във вреда на правосъдието, може да се породат нарушение на чл. 6, ако вътрешните съдилища не назначат особен представител с цел да осигури на тези лица ефективен достъп до съд.*

Проблеми, произтичащи от липсата на система за безплатна правна помощ

Българският Граждански процесуален кодекс не изисква задължителното участие на адвокат в гражданското производство. Освен това, вътрешните съдилища не са длъжни да дават инструкции на страната без представител по сложни въпроси, свързани с доказването и съдопроизводството, особено по дела, в които другата страна е представлявана от адвокат. С оглед на фактическата и правна сложност на определени случаи отсъствието на адвокат може да бъде твърде проблематично, особено в касационното производство, където едно от условията за редовност на жалбите е те да съдържат точно и мотивирано изложение на касационните основания, довели до порочност на обжалвания съдебен акт. На този фон следва да се има предвид, че в България доскоро не съществуваше система за безплатна правна помощ в гражданското производство, като адвокатите не бяха задължени да предоставят безплатни консултации на лица в затруднено материално положение.

В това отношение трябва да се подчертае, че макар чл. 6 от Европейската конвенция да гарантира безплатна служебна защита само в наказателното производство, Страсбургският съд много ясно е заявил, че *ако едно гражданско или административно производство е с такава сложност, че е необходимо участието на адвокат, ефективният достъп до съд изисква на тези, които не могат да си позволят такъв, да бъде предоставена безплатна правна помощ*. Същото е вярно, ако по определено дело се изисква участие на адвокат. Поради това изборът е или да се предостави безплатна правна помощ на тези, които се нуждаят от нея, или правната помощ да стане ненужна. При касационното обжалване начинът на излагане на възраженията и изборът на правни аргументи като правило са толкова важни, че в повечето случаи може да се изисква правна помощ.

Този аспект от чл. 6 от Конвенцията обаче не може да се приложи пряко от съдилищата. Преди всичко, въвеждането на безплатна правна помощ от финансова гледна точка изисква правителството да предостави бюджет. На второ място, съдилищата не могат да определят критериите и процедурите, по които да преценят кое лице отговаря на условията за предоставяне на безплатна правна помощ. Този аспект от чл. 6 трябва да бъде изпълнен от държавната законодателна и/или изпълнителна власт. Професионалната солидарност на адвокатите (като например работата *pro bono*) може да запълни някои празнини, но тя не представлява и не може да представлява сурогат на задължението на държавата, нито създава възможност за съдилищата да наредят на другата страна да заплати адвокатския хонорар. Освен това, правната помощ не може да зависи от обстоятелството дали изходът от делото е в полза на молителя или не.

В това отношение ние отбелязваме със задоволство скорошното приемане на Закон за правната помощ в България, който гарантира достъп до безплатна правна помощ в гражданското и в административното производство, както и съдействие и консултация при подготовка на иска. Все още остава да се види как този закон ще се прилага на практика.

По отношение на факта, че вътрешните съдилища нямат задължение да дават инструкции на страната без представител, следва да се отбележи, че *като правило е за предпочитане съдилищата да не се намесват в начина, по който страните отстояват позициите си, тъй като инструктирането на една от страните, дори само защото тя не се представлява от адвокат, може да породви съмнения в безпристрастността на съда*. Това може би е по-уместно в гражданското производство, отколкото в административния (или наказателния) процес, където съдът може да отчете съществуващата по дефиниция неравнопоставеност между страните.

Пред нас бе подчертано, че правната доктрина и съдебната практика в България са в подкрепа на възможността съдът да действа *ex officio* в административното производство. Съгласно холандското административно право, съдът няма право да допълва *ex officio* едно или повече основания за обжалване, освен по съображения за *обществен ред*. По тази причина допълването или събирането на нови доказателства служебно от съда ни изглежда твърде невъзможно, тъй като страните се считат за “господари” на процеса. Спрямо административното правораздаване обаче може да се подходи по различен начин: обективен съдебен контрол в противовес на по-субективна проверка. Ако административното производство е заведено по чл. 6 от Конвенцията, защото засяга граждански

права или задължения, това може да означава, че по-скоро интересите на страната в производството, отколкото обективната законосъобразност на действията на държавата, са в центъра на съдебната проверка.

Проблеми, свързани с касационното производство

С изменението на българския Граждански процесуален кодекс от 2002 г. е била предвидена, *inter alia*, възможността Върховният касационен съд (ВКС) пряко да събира и разглежда нови доказателства, когато разглежда жалба срещу повторно постановеното решение на второинстанционния съд по дадено дело. Изменението е било мотивирано от съображения за целесъобразност и е създадо задължение за ВКС да се произнесе по съществуващото на делото, дори ако нарушенията на процесуалните правила, свързани със събирането и допускането на доказателства при второто разглеждане на делото от въззивната инстанция, съставляват основанията за касационното обжалване. В такива случаи ВКС може да допусне доказателства, обявени за недопустими от апелативния съд, да привежда новооткрити дори след подаването на касационната жалба факти и да се произнесе по съществуващото на делото. Поради това ВКС действа като редовна инстанция, решаваща делото *само в едно заседание*.

В това отношение следва да се отбележи, че чл. 6 не гарантира право на обжалване по граждански и административни дела. Обаче ако вътрешната правна система предвижда обжалване, каквато е ситуацията в България, *макар достъпът до обжалване да е уреден в интерес на доброто правораздаване, той не може да бъде ограничен по неразумен начин или да бъде лишен от ефективност*.

По принцип, ако един касационен съд се занимава само с въпроса дали подолните съдилища са приложили правилно закона, без да прави оценка на фактите, в това число и на доказателствата, изслушването на страните не е абсолютно задължително според чл. 6. Има разлика обаче, ако касационният съд действа като първа и последна инстанция, каквото изглежда е положението съгласно изменения български Граждански процесуален кодекс. В това отношение *изискванията за бързина при второто касационно обжалване и желанието да се избегне третото въззивно разглеждане на делото, макар и да са легитимни съображения сами по себе си, могат да накърнят справедливостта на производството*.

Според ситуацията в България към настоящия момент, в случаите, когато касационното основание е процесуално нарушение във фазата на въззивното разглеждане, свързано със събирането и допускането на доказателства, страните във второто касационно производство са твърде ограничени при упражняването на правото им на справедливо гледане на делото. Тъй като второто касационно производство предвижда не само нов преглед на допуснатите вече доказателства, но и събиране на нови доказателства и произнасяне по съществуващото на делото само в едно заседание, страните могат да се окажат лишени от възможността ефективно да оспорят допуснатите нови доказателства и да вземат отношение по аргументите на противниковата страна, свързани с тях.

Проблеми, свързани с неразумната продължителност на гражданското производство

Неразумната продължителност на гражданското производство в България се очертава като най-често повдиганото оплакване пред органите в Страсбург и, както вече бе подчертано в цитираната по-горе практика, България за съжаление е била осъждана за нарушение на чл. 6 в това отношение в почти всички случаи, разгледани от Европейския съд. Тази ситуация се дължи, от една страна, на факта, че според българското законодателство няма предвидени срокове за постановяване на решение, нито пък има никакви процесуални предписания за разглеждането на определени дела с предимство. Според предоставената информация не съществува и *ефективна* процедура за обжалване на забавянията, макар че неотдавна по реда на Гражданския процесуален кодекс е била въведена жалбата за бавност.

В това отношение трябва да се припомни, че съгласно трайната практика на Европейския съд, разумната продължителност на производството следва да се преценява според обстоятелствата по всеки конкретен случай и с оглед на известни установени критерии: сложността на случая и поведението на жалбоподателя и поведението на компетентните власти. Във връзка с това препращаме към прегледа на последните решения срещу България, направен по-горе в настоящето изложение.

На базата на прегледа на съдебната практика и на нашите собствени наблюдения стигнахме до въпроса, дали българската съдебна система е организирана по начин, който да гарантира в достатъчна степен гледането на едно дело в разумен срок. Изглежда липсват фиксирани крайни срокове; тези, които са налице, са по-скоро “инструктивни”. Няма предписания за отдадено предимство на определени случаи, например дела, по които се изисква специално усърдие от страна на властите, или при които са засегнати важни интереси на жалбоподателя (делото *Кръстанов*). Съществуващата “жалба за бавност” не предоставя обезщетение, нито пък ускорява производството, което е спряно неправилно с цел да изчака изходът от успоредното наказателно производство. Провеждащата се правна реформа често е изтъквана като оправдание за продължителните забавяния; Европейският съд обаче изрично е подчертал, че не бива да се позволява на подобни реформи да забавят прекалено съдебното производство (делото *Димитров*).

Що се отнася до поведението на властите, опитите на съдебните власти да ускорят производството толкова, колкото е възможно, играят важна роля. В това отношение специално задължение е възложено на съответните съдилища да проверяват дали всеки от участниците в производството прави възможно най-доброто, за да се избегнат ненужните забавяния (виж например *делата Джангозов, Тодоров, Манчева и др.*). Това е вярно както по наказателни, така и по граждански дела (делото *Вернило*⁴⁴, решение от 20 февруари 1991 г.).

Простият факт, че националните власти не са спазили вътрешните срокове, не е сам по себе си в противоречие с чл. 6, т. 1 (виж делото *G. с/у Италия*⁴⁵, решение от 27 февруари 1992 г.). Обаче *законодателство или съдебна практика*,

⁴⁴ Vernillo v. France. Решение от 20 февруари 1991 г.

⁴⁵ G v. Italy. Решение от 27 февруари 1992 г.

възпрепятстващи действията на ищеца за бързо образуване на производството, също както и законодателство или съдебна практика, допускащи възможността другата страна да бъде поставена в състояние на несигурност за дълъг период от време по отношение на това дали ще бъде предявен иск или не, без разумно кратък краен срок, който да предотврати това, не задоволяват изискванията на чл. 6. Претовареността на органите на съдебната власт по принцип не е приета като оправдание, доколкото Договарящите държави имат общо задължение да организират правораздаването си по такъв начин, че различните съдилища да могат да отговорят на изискванията на чл. 6. Съгласно постоянната практика [на Съда], Договарящите държави не носят отговорност в случай на временна претовареност с работа на техните съдилища, като те трябва с нужната бързина да предприемат решителни мерки, с които да се справят с една изключителна ситуация от този вид (*Цимерман и Щайнер*⁴⁶, решение от 13 юли 1983 г.).

Чл. 6, т. 1 не определя какви са последиците за производството, ако изискването за разумен срок не бъде спазено. Разпоредбата сякаш предвижда, че ако разумният период от време е бил превишен и в резултат на това решението не може да бъде постановено в разумен срок, производството следва да се спре и гражданският иск или наказателното обвинение да бъдат обявени за недопустими. Органите в Страсбург обаче са приели по-гъвкав подход и са посочили, че прекомерната продължителност на наказателното производство по принцип може да се компенсира посредством мерки на вътрешните власти, включващи по-специално намаляване на наказанието с оглед на продължителността на производството (*Екле*⁴⁷, решение от 15 юли 1982 г.).

Следва да се заключи, че *в гражданското производство не само страната, която е решила да направи съответно оплакване, може да стане жертва на неразумно забавяне, за което да бъдат обвинени публичните власти;* и двете страни могат да бъдат жертва на забавяне и следователно, те трябва да имат право на справедливо обезщетение.

Пречки пред правото на гледане на делото в разумен срок

Според представената информация, недостатъчният бюджет, претовареността на съдилищата, недостигът на обучен персонал и неподходящата административна организация на съдебната система в България пречат на разумната продължителност на вътрешните производства и на ефективното провеждане на защитата. Така например, движението на делата между съдебните инстанции нито е регулирано, нито е контролирано. Достъпът до делата понякога е затруднен поради високите такси за заверени преписи. Също така, няма уредба по отношение на осигуреното на адвокатите време за достъп до делата. Всичко това пречи на провеждането на съдебното производство и по-специално засяга правата на участващите страни.

Европейският съд по правата на човека многократно е подчертавал, че ефективността на съдебната система – механизмът и начинът на разпределение на делата, редът за призоваване и уведомяване и други административни и организационни дейности, свързани с придвижването и разглеждането на делата – е част от отговорността на държавата по чл. 6 от Конвенцията. За съжаление,

⁴⁶ Zimmermann and Steiner v. Switzerland. Решение от 13 юли 1983 г.

⁴⁷ Eckle v. Germany. Решение от 15 юли 1982 г.

българското законодателство не предоставя вътрешноправно средство за защита срещу нарушения на правото на справедливо гледане на делото в разумен срок вследствие на причини от този вид. Липсата на ясна уредба и систематичен контрол прави движението на делата в една съдебна инстанция и/или изпращането им на по-горен съд при обжалване бавно и често пречи на достъпа до делото. Положението по отношение на молбите за преписи, изпълнителните листове, частните жалби и т.н., също както и по отношение на извършването на чисто административни действия, като изпращането на уведомления и връчването на призовки, е подобно. Делата престояват в кабинета на съдията прекалено дълго, а когато прокурорът е страна в производството, делото се изпраща в неговия кабинет по служебен път, за да остане там в продължение на месеци, преди да бъде върнато на съда. Такива са повечето административни производства, производствата по реда на Закона за отговорността на държавата, производствата за промяна на име и други.

В това отношение следва да се отбележи важния принцип, стоящ в основата на чл. 6, т. 1: достъпът до съд трябва да бъде *същностен*, не просто формален. Съдът е прилагал този принцип по няколко дела, касаещи различни аспекти от правото на достъп до съд. От мотивите по тези решения става ясно, че на съдилищата е възложено специално задължение да се уверят, че всички, които участват в производството, правят възможно най-доброто, за да избегнат ненужни забавяния в производството. Например по делото *Капуано*⁴⁸ (решение от 25 юни 1987 г.) Съдът е отхвърлил становището на италианското правителство, че забавянията в производството, което е продължило повече от шест години, са по вина на експертите, които са представили своите експертизи твърде късно. По същия начин, по делото *Цимерман и Щайнер* (решение от 13 юли 1983 г.), Съдът е подчертал, че Конвенцията налага на първо място задължение на Договарящите държави да организират своите правни системи по такъв начин, че съдилищата да спазват изискванията на чл. 6, т. 1, включително това за гледане на делото в разумен срок. Независимо от това, временната претовареност с работа не ангажира отговорността на Договарящите държави, стига те с нужната бързина да предприемат решителни мерки, чрез които да се справят с изключителната ситуация. Сред основните принципи за “справедливост”, които не са формулирани в разпоредбата, но са важни за разбирането на нейното действие, най-важен е принципът за “равнопоставеност на средствата”, който съдържа идеята, че страните в производството трябва да имат равни възможности да изложат своите аргументи и че никоя от страните не трябва да се ползва от някакви съществени предимства пред своя опонент. По делото *Кероярви*⁴⁹ (решение от 19 юли 1995 г.) Съдът е открил нарушение за това, че Върховният съд не е взел мерки, за да осигури на жалбоподателя достъп до всички документи по делото, свързани с неговата жалба по делото за обезщетение. По делото *МакМайкъл*⁵⁰ (решение от 24 февруари 1995 г.) единият от жалбоподателите се е оплакал, че отказът на отговорния държавен орган да разкрие важни документи, свързани с производството, разглеждащо предоставяне на грижите за дете на социалните служби, съставлява нарушение на чл. 6. Отбелязвайки сериозните последици за спорното материално право, Съдът се е съгласил, че:

“[Н]еразкриването на такива важни документи, каквито са докладите на социалните служби, може да засегне възможността на участващите родители не

⁴⁸ Capuano v. Italy. Решение от 25 юни 1987 г.

⁴⁹ Keröjarvi v. Finland. Решение от 19 юли 1995 г.

⁵⁰ McMichael v. the United Kingdom. Решение от 24 февруари 1995 г.

само да повлияят на резултатите от изслушването на детето, но и да преценят своите перспективи при подаване на жалба ...”

Ето защо, нашето мнение е, че ситуацията в България, така както бе описана по-горе, застрашава справедливостта на производствата.

Проблеми, свързани със Закона за отговорността на държавата

Чл. 7 от Конституцията на България предвижда, че *“Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица”*. Според представената информация Законът за отговорността на държавата и общините за вреди от 1988 г. си остава единственият, който урежда такива претенции, и все още неговият обхват и процесуални разпоредби не са били хармонизирани с духа на Конституцията. При това беше изтъкнато, че през последните години и без това ограниченият обхват на този закон е бил тълкуван и прилаган от вътрешните съдилища дори още по-стеснително, особено по отношение на искове за обезщетение срещу съдебната власт.

В това отношение още от самото начало следва да се отбележи, че чл. 3 от Протокол № 7 и т. 5 на чл. 5 от Европейската конвенция изискват държавите да предприемат действия на вътрешно ниво, за да обезщетят индивидите, чиито материални права са били нарушени. Практиката на Европейския съд е изяснила приложението на чл. 5, т. 5. На първо място, ако един индивид желае да предяви искане за обезщетение за задържане или арест в нарушение на чл. 5, този индивид трябва да предяви каквато и да било подобна претенция на нивото на националните процедури. Второ, Съдът няма да проверява искането за обезщетение по т. 5 на чл. 5, освен ако не е открил нарушение на една или повече от материалните разпоредби, съдържащи се в чл. 5. Например по делото *Брогън*⁵¹ (решение от 30 май 1989 г.) Съдът е стигнал до заключението, че жалбоподателите са били арестувани и задържани законосъобразно съгласно вътрешното право, но в нарушение на т. 3 на чл. 5. Тъй като според вътрешното право не е съществувало изпълнимо право на обезщетение за нарушение на материалната разпоредба, е било налице също и нарушение на чл. 5, т. 5.

Когато въпросът за отговорността на държавата за незаконни актове на нейните институции се разглежда от гледна точка на чл. 6 от Европейската конвенция, трябва да се определи също и дали правото на обезщетение може да се смята за гражданско право по смисъла на чл. 6. По делото *Масон и Ван Зон*⁵² приложимото вътрешно законодателство е предвиждало, че на едно лице, което е било заподозряно в извършване на престъпление, може да бъде предоставено обезщетение от съда за определени вреди, претърпени в резултат на разследването срещу него, ако съществуват справедливи основания за това. Поради използването на думата “може” вместо “трябва”, която е била използвана в другите относими разпоредби на вътрешното право, Съдът е заключил, че *“дискреционната мярка показва, че никакво действително право не е признато от закона”*. Според нас тази гледна точка буди съжаление, защото тя поставя приложимостта на чл. 6 в зависимост от дискреционната мярка, която се предвижда от вътрешното право. По

⁵¹ Brogan v. the United Kingdom. Решение от 30 май 1989 г.

⁵² Masson and Van Zon v. the Netherlands

този начин тя позволява на Договарящите държави да избегнат действието на чл. 6 чрез предоставяне на дискреционни правомощия на националните власти. Обаче, в светлината на текста на чл. 7 от българската Конституция и на чл. чл. 1 и 2 от Закона за отговорността на държавата, може да се заключи, че в България съществува действително право, така че чл. 6 трябва да се счита за приложим.

Тъй като действащото българско законодателство не предоставя средства за защита по отношение на вредите, причинени от съдебната система вследствие на причини, различни от изрично посочените в чл. 2 на Закона за отговорността на държавата, това повдига тревожни проблеми относно задължението на България по чл. 13 в случай на нарушение на правото на справедливо гледане на делото, изразяващо се например в прекомерна продължителност на производството. Следва да се има предвид и това, че проблем по чл. 13 може да възникне, само ако чл. 5, чл. 6 или някоя от другите разпоредби на Конвенцията са били нарушени, тъй като чл. 13 може да се приложи само във връзка с някоя от разпоредбите на Конвенцията.

Макар производството по реда на Закона за отговорността на държавата да е обявено за свободно от държавни такси и съдебни разноски, при неговото приключване, когато *“искът е отхвърлен изцяло и частично, съдът осъжда ищеца да заплати дължимите такси и разноски.”* Тази разпоредба има демотивиращо въздействие върху индивида по отношение на размера на първоначално исканото обезщетение. Възможността съдът да осъди ищеца да заплати таксите и разноските в производството по наше мнение може да прегради достъпа до съд или достъпа до ефективно средство за защита по чл. 13, особено в случаи, при които съдът може да постанови такова заплащане поради *частичното* отхвърляне на иска.

Освен това, процесуалните и институционални гаранции за ефективното упражняване на правото на обезщетение по чл. 2 от Закона за отговорността на държавата поставят проблеми и във връзка с принципа за равенството на страните, тъй като Законът предвижда задължителното участие на прокурор в качеството му на *“контролираща страна”* във всяко производство по този закон. Ето защо, когато едно лице претендира обезщетение за вреди, причинени в резултат на незаконни действия на органите на прокуратурата, участието на това лице в производството би било неравностойно спрямо участието на ответната институция, доколкото страната, търсеща обезщетение, и съдът ще са изправени пред двойното качество на участващия прокурор – като ответник и като *“съветник на съда за спазването на закона”*. Това несъмнено буди *безпокойство по отношение на прилагането на принципа за “равенство в средствата” в съдебните производства в България, и по-специално в тези по Закона за отговорността на държавата.*

Също така е спорно дали един съд може да се смята за справедлив и безпристрастен в производство, в което той е ответник, както предвижда Законът за отговорността на държавата. Освен това, доколкото всяко присъдено обезщетение за вреди, причинени от съдебните органи – съдилища, прокуратура или следствие, се заплаща от бюджета на съдебната власт, безпристрастността на съдебните органи в производствата по Закона за отговорността на държавата подлежи на съмнение.

Правото на справедливо гледане на делото в случаи на чужденци

С изменение на българския Граждански процесуален кодекс наскоро се предвиди служебно назначаване на представител на български граждани, които са призовани да се явят пред съд, но които нито са били открити на заявения адрес, нито са се явили в съда след публикацията на уведомлението в “Държавен вестник”. За разлика от това, законно пребиваващите чужденци, които не са били открити на заявения адрес, нямат право на призоваване чрез “Държавен вестник” и не им се назначава представител, който да защитава техните интереси, в случай, че те не се явят в съда.

Тази уредба на действащото българско законодателство, която поставя в различно положение българските граждани и законно пребиваващите в страната чужденци по отношение на правото на адвокат in absentia изглежда поражда проблеми по чл. 6 и по чл. 14 от Конвенцията.

Принципът за “равнопоставеност на средствата”, установен в чл. 6, изисква всяка от страните в съдебното производство да има равна възможност да изложи своите аргументи, като по този начин никоя от страните не разполага със съществено предимство пред своя противник. Разгледан във връзка с изискването за справедливост, което също е основно предписание на чл. 6, принципът за равнопоставеност на средствата предвижда, *inter alia*, всяка страна да разполага с възможността да оспори аргументите на другите страни в производството. Лишавайки един законно пребиваващ [в страната] чужденец от възможността да му бъде назначен представител *ex officio*, действащото българско законодателство поставя чужденеца в по-малко благоприятно положение спрямо другата страна по делото, накърнявайки по този начин справедливостта на производството.

От друга страна, разликата в това отношение между български граждани и чужденци не изглежда и необходима, нито пък предназначена за постигането на законна цел или пропорционална. Ето защо подобна неоправдана според нас дискриминация относно гаранциите за справедливо гледане на делото може много вероятно да доведе до нарушение на чл. 14 от Конвенцията.

Проф, д-р Фрид ван Хуф