

ДОКЛАД

**НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

/Приет с Решение на МС № 39 от 23.01.2014 г./

Настоящият доклад е първи доклад в изпълнение на решението на 41-то Народно събрание, прието октомври 2012 г., което задължи министъра на правосъдието да внася обобщен годишен доклад по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

България е ратифицирала Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи през 1992г. и е приела юрисдикцията на Съда по правата на човека по силата на тази ратификация. Съгласно член 46 от Европейската Конвенция за защита правата на човека и основните свободи („ЕКПЧОС“ „Конвенцията“) държавите членки имат международноправен ангажимент да изпълняват окончателните решения на Европейския съд по правата на човека („ЕСПЧ“, „Съда“), установяващи нарушения на Европейската конвенция за правата на човека, както и тези, потвърждаващи постигнатите между страните приятелски споразумения. Приемането на необходимите мерки за изпълнението се контролира от Комитета на министрите към Съвета на Европа („КМ“, „Комитета“). Държавите членки имат договорно задължение да отстранят установените нарушения на Конвенцията, но разполагат с известна свобода на преценка по отношение на средствата за това. Делата, поставящи най-сериозни проблеми са групирани и се разглеждат от КМ в „процедура на засилено наблюдение“¹.

¹ За България, това са: Групи „Китов“ и „Джангозов“ (дължина на наказателни и граждански производства и липса на ефективно средство за защита); Група „Начова“ (смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или не добре планирана употреба на огнестрелно оръжие от служители на полицията или военна полиция); Група „Великова“ (смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или прекомерна употреба на сила от служители на полицията); Група „Екимджиев“ (липса на достатъчно гаранции при употребата на специални разузнавателни средства); Група „Кехайов“ (лоши условия в местата за лишаване от свобода); Група „С.Г. и други“ (недостатъци на съдебния контрол в областта на експулсиране на чужденци по мотиви, свързани със защита на националната сигурност; липса на средство със суспензивен ефект в случай на оплаквания, отнасящи се до риск от нечовешко отношение или риск за живота в приемащата държава и други); Група „Ал-Нашиф“ (липса на гаранции в областта на експулсиране на чужденци по мотиви, свързани със защита на националната сигурност; КМ е отчетел, че вече са взети мерки по създаване на такива гаранции, но остават въпроси, свързани с недостатъците на съдебния контрол); Дело „Станев“ (липса на гаранции при настаняване в институции на хора с увреждания, липса на възможност ограничено запретино лице само да поиска отмяна на запретието и т.н.); Дело „Йорданова и други“ (липса на възможност за разглеждане на въпроса с пропорционалността на заповеди за освобождаване на държавни или общински имоти).

През последните години броят на подадените жалби до ЕСПЧ от гражданите на всички страни членки бележи безпрецедентен ръст. Показателна за тенденцията на нарастване броя на жалбите, подадени пред ЕСПЧ е официалната статистика, съгласно която подадените през 1992 г. в ЕСПЧ индивидуални жалби са общо **6 456**, а постановените решения – 81, докато през 2012 г. жалбите, допуснати до разглеждане от съдебен състав вече наброяват **119 750**, а общият брой на постановените решения през 2012 г. е 48 240 бр.

През 2013 г. жалбите, разпределени на съдебен състав, са с около 1 % повече от 2012 г. От тях комуникирани на правителствата са били 4110 през 2012 г. и 6205 – през 2013 г.

Към днешна дата допуснатите до разглеждане от съдебен състав жалби срещу Великобритания са 2850, **срещу България са 3150**, срещу Румъния 6300, срещу Сърбия – 11800, срещу Турция – 12450, срещу Украйна – 13400, като първенството по брой на висящи жалби държат Италия – 14600, и Русия – 18850. Това нарежда страната на 7мо място по брой жалби пред ЕСПЧ с относителен дял от 2,9 % от общия брой жалби.

Въпреки това обаче 93 % от жалбите срещу Република България са обявени за недопустими или са заличени от списъка и само в 7 % от случаите са постановени решения. Анализът показва, че до 2012 г. се увеличава общият брой постъпили жалби срещу България, но намалява процентът на допуснатите до разглеждане. В конкретни цифри за изминалите 4 години тази статистика изглежда по следния начин:

	2009	2010	2011	2012
Общ брой подадени жалби	2728	3466	4054	3828
Постановени решения с поне едно нарушение	61	69	52	58

Видно от данните, предоставени от Отдела за изпълнение на решенията, който подпомага Комитета на министрите, към момента, общият брой български дела на стадия на изпълнението е 360¹, от които около 102 са прецеденти. За сравнение, в края на 2012 г. общият брой дела е бил 366, а прецедентите са били 104. От делата, които се наблюдават от КМ, 122 дела се отнасят до прекомерна дължина на производство. През 2012 г. общият брой нови решения за изпълнение по български дела, изпратени за контрол на Комитета на Министрите, е бил 62 бр. От началото на 2013 г. окончателни са станали 72 решения на ЕСПЧ. През 2011 г. е приключено наблюдението по 21 дела, от които по 9 дела прецеденти. През 2012 г. е приключено наблюдението по 41 дела, от които по 21 дела прецеденти. От началото на 2013 г. до 23 октомври 2013 г. е приключено наблюдението по 50 дела, от които 15 дела прецеденти.

Тенденция на намаляване на броя на осъдителните решения личи и от следните цифри, относно българските дела:

Производство пред ЕСПЧ	2010	2011	2012	До м. декември 2013 г.²
Жалби, разпределени на съдебен състав	1350	1200	1275	745
Изпратени на правителството за становище	92	141	85	44
Решени от които:	609	616	1496	960
- обявени за недопустими или заличени (от едноличен състав)	304	467	1248	903
- обявени за недопустими или заличени (от комитет, 3-ма съдии)	162	25	162	21
- обявени за недопустими или заличени (Камара, 5-ма съдии)	59	51	14	23
- решени с присъда	84	73	72	25

² Официалната статистика на ЕСПЧ е за периода от м. януари до м. юли 2013 г. Данните до м. декември 2013 г. са на дирекция „ППРБЕСПЧ“

А. КРАТЪК ОБЗОР НА ДЕЛАТА, ПО КОИТО ИЗПЪЛНЕНИЕТО Е ПРИКЛЮЧИЛО, КАКТО И НА ДЕЛАТА, ПО КОИТО Е БИЛ КОНСТАТИРАН ЗНАЧИТЕЛЕН НАПРЕДЪК

Настоящият доклад за основните проблеми, произтичащи от осъдителните решения на ЕСПЧ не би бил пълен ако не се даде сметка на първо място за позитивни промени в законодателството и практиката в резултат на осъдителните решения на Съда в Страсбург. За 20-те години от ратификацията на Конвенцията бяха извършени редица реформи, като някои от по-значимите мерки по изпълнението на решенията на ЕСПЧ ще бъдат изложени по-долу:

1. Реформи в областта на наказателното производство

Реформата в НПК от 2000 година относно правомощията на прокуратурата да определя първоначалната и продължаваща необходимост от задържане под стража бе първата стъпка. Впоследствие постепенно се промени и практиката на съдилищата по критериите за съдебен контрол върху необходимостта и законността на тази мярка. Беше въведен и максимален срок на задържането в досъдебното производство. В следствие на тези промени, Комитетът на Министрите на Съвета на Европа, е приел серия от финални резолюции, с които е приключил изпълнението на няколко десетки дела срещу България.³

В наказателното производство бяха въведени и допълнителни процесуални гаранции, с оглед осигуряването на справедлив съдебен процес по смисъла на чл. 6 от Конвенцията. В резултат на това бе приключено с финална резолюция изпълнението на няколко дела, в които ЕСПЧ бе намерил нарушения на тази разпоредба на Конвенцията, поради липса на възможност обвиняемият да се защити по обвинение за по-леко или еднакво наказуемо престъпление⁴, задължение за заплащане на разноски за преводач в наказателното производство⁵, невъзможност на близки на жертвата на престъпление да участват пълноценно в досъдебното производство.⁶ След постановеното от ВКС Тълкувателно решение № 1 от 4-ти февруари 2013 г., по т.д. № 2 от 2012 г., относно някои въпроси, свързани с разглеждането на гражданския иск в наказателния процес при настъпване на някое от основанията по чл. 79, ал. 1 от НК за погасяване на наказателното преследване, се очаква в скоро време изпълнението на някои дела, отнасящи се до проблеми с достъпа до съд, да бъде приключено.

³ например, Resolution ResDH(2000)109, Resolution ResDH(2000)110, Resolution CM/ResDH(2007)158, Resolution CM/ResDH(2010)121, Resolution CM/ResDH(2012)164, Resolution CM/ResDH(2012)165, Resolution CM/ResDH(2012)166, Resolution CM/ResDH(2012)167, Resolution CM/ResDH(2012)151)

⁴ виж Resolution CM/ResDH(2013)183 по делото Пенев

⁵ виж Résolution CM/ResDH(2012)157 по делото Хованесян

⁶ виж Resolution CM/ResDH(2013)101 по делото Сейдова и други

2. Промени в Закона за чужденците в Република България, въвеждащи гаранции при вземане на принудителни административни мерки на основание защита на националната сигурност

След постановяването на решението по делото Ал-Нашиф, в което ЕСПЧ установи липсата на гаранции при налагане на принудителни административни мерки на основание защита на националната сигурност, с поредица реформи бе въведен и усъвършенстван съдебният контрол върху заповедите за експулсиране и заповедите за принудително настаняване на чужденеца в специален дом за временно настаняване на чужденци. С решения, приети на 1136-то и 1179-то заседания (март 2012г. и септември 2013г.), Комитетът на Министрите е отбелязал със задоволство и е взел предвид тези положителни развития⁷. Въпреки това е посочено, че с оглед на констатациите на ЕСПЧ по по-нови решения, съществуват все още някои нерешени въпроси, разгледани подробно по-долу в настоящия доклад.

3. Промени в Закона за чужденците в Република България и в Закона за българските лични документи, отнасящи се до възможността за налагане на забрана за напускане територията на Република България

След серия от промени в горепосочените закони, както и в уредбата на тези въпроси в НПК, по-голямата част от делата, отнасящи се до непропорционални забрани за напускане на територията на Република България, бяха приключени с финална резолюция, приета от Комитета на Министрите⁸.

4. Изменението на уредбата за употреба на сила и оръжие в ЗМВР

Измененията на чл. 72 – 74а на ЗМВР през 2012 г., с които беше въведен стандарта „абсолютна необходимост“, както и някои други изисквания на практиката на ЕСПЧ, отнасящи се до употреба на сила и оръжие, имаха за цел да отговорят на редица критики в десетки осъдителни решения, засягащи правото на живот и забраната за изтезание, нечовешко или унизително отношение.

С решения, приети по групите „Начова“⁹ и „Великова“¹⁰ на заседанията от декември 2012г. и март 2013 г., Комитетът на Министрите отбеляза със задоволство тези промени и счете, че новата правна уредба на тези въпроси отговоря на изискванията на чл. 2 и чл. 3 от Конвенцията, така както те са пояснени в практиката на ЕСПЧ.

⁷ виж, например, решение на КМ от март 2013г. по групата Ал-Нашиф: „4. noted with satisfaction the evolution of the domestic courts' practice and the legislative amendments introducing judicial review of expulsion orders based on considerations of national security and reforming the system of detention pending such expulsion;“

⁸ виж Resolution CM/ResDH(2013)100 по делото Рийнер, Resolution CM/ResDH(2012)156 по делата Игнатов, Гочев и Налбантски, Resolution CM/ResDH(2013)2 по делото Македонски, и т.н.

⁹ “1. noted with satisfaction that the Bulgarian authorities have amended the provisions of the Ministry of Interior Act governing the use of fire-arms by the police and that the new legislative framework seems to comply with the requirements of Articles 2 and 3 of the Convention, in the light of the Court's case-law;“

¹⁰ “1. welcomed the fact that after the legislative amendments, in force since July 2012, the new legal framework governing the use of force seems at present consistent with the requirements of Articles 2 and 3 of the Convention;“

5. Промени в Закона за народното здраве (отм.), възприети и в Закона за здравето, въвеждащи задължително лекарско становище при принудително лечение на психично болни лица

В следствие на тези промени бяха приключени поредица от решения срещу България, отнасящи се до липса на достатъчно гаранции при налагането на ограничения на правото на лична свобода при настаняване в психиатрична клиника.¹¹

6. Промени в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), отнасящи се до размера на дължимите такси

В следствие на решението на ЕСПЧ по делото Станков, в което бе установено нарушение на правото на достъп до съд поради прекомерна и непредвидима държавна такса, бе въведена проста такса за исковете с правно основание по ЗОДОВ, което доведе до приключване от Комитета на Министрите на наблюдението на изпълнението на делата, отнасящи се до сходни нарушения.¹²

7. Промени в Указа за борба с дребното хулиганство

След постановените от ЕСПЧ решения по делата Камбуров и Станчев, бе въведено право на обжалване на лишаването от свобода за срок до петнадесет дни по Указа за борба с дребното хулиганство. Тези законодателни промени доведоха да приключване на наблюдението на изпълнението от Комитета на министрите по горепосочените дела¹³.

8. Отмяна на законовата основа за поддържането на картотека с данни за т.н. "криминално проявени, но неосъждани" лица

В следствие на приетата нова уредба на тези въпроси в ЗМВР, бе приключено изпълнението на делото Димитров-Казаков.¹⁴

9. Развитие на юриспруденцията относно оплаквания за лоши условия в затворите

През последните десет години, съдилищата започнаха да разглеждат оплаквания за лоши условия в затворите по реда на ЗОДОВ, макар и практиката им все още да не е уеднаквена във всички отношения. В поредица свои решения по допустимостта ЕСПЧ е приел, че това средство за защита може да бъде ефективно по принцип, но в съдебната практика се открояват някои проблеми, които ще бъдат разгледани по-долу.

¹¹ виж, например, финалните резолюции по делата „Върбанов“ Resolution CM/ResDH(2010)40 и „Тодев“ Resolution CM/ResDH(2010)189 CM/ResDH(2010)40

¹² виж, например, Resolution CM/ResDH(2011)8

¹³ виж Résolution CM/ResDH(2013)99

¹⁴ финалната резолюция на Комитета на Министрите, приета на 1174то заседание, все още не е публикувана в базата данни HUDOC

10. Промени в Закона за събранията, митингите и манифестациите

С промени на чл. 12 от ЗСММ, приети през 2010г., бе усъвършенстван реда за обжалване на заповеди, забраняващи провеждането на събрание, митинг или манифестация. Тези промени бяха в основата на приетата от Комитета на Министрите финална резолюция по делото „Зелени Балкани“¹⁵. Тези промени бяха взети предвид и в контекста на приетата от Комитета на Министрите финална резолюция по делата „ОМО Илинден и Иванов“ и „Иванов и други“, отнасящи се до забрани за провеждане на събрания в периода 1998 – 2003 г.¹⁶

11. Въвеждане на възможност за обезщетяване на вредите от нарушения на правото на разглеждане на делото в разумен срок

През 2012г., в отговор на първите пилотни решения срещу България (по делата „Димитров и Хамънов“ и „Фингер“) беше въведена възможност за обезщетяване на вредите от нарушения на правото на разглеждане на делото в разумен срок в административно и в съдебно производство на национално равнище. Конструктивното сътрудничество със Съда и Съвета на Европа при изпълнението на пилотните решения беше високо оценено и отчетено като един великолепен подход на националните власти при пилотна процедура.

Така въведените средства бяха положително оценени от Комитета на Министрите в неговите решения от септември и декември 2012 г.¹⁷. Впоследствие, ЕСПЧ обяви за недопустими жалби, по които тези средства не бяха използвани, като посочи, че нововъведените средства по принцип отговарят на изискванията на неговата практика.¹⁸

12. Въвеждане на възможност за обезщетяване на вреди, произтичащи от лишаване от свобода в нарушение на чл. 5 на Конвенцията

Проблемът с липсата на ефективна възможност за търсене на обезщетение в случаи на лишаване от свобода в нарушение на изискванията на чл. 5 от Конвенцията, което не е незаконно по смисъла на националното право, беше сред основните проблеми, изследвани по *групата дела „Янков“*. ЗИД на ЗОДОВ на 28.11.2012г., предвижда такава възможност и цели решението на този дългогодишно поставян въпрос. Ефективността на тази мярка ще зависи от практиката на българските съдилища по прякото прилагане на изискванията на Конвенцията и във

¹⁵ виж Résolution CM/ResDH(2011)7

¹⁶ виж Resolution CM/ResDH(2011)46

¹⁷ „1. recalled their decision adopted during their 1150th meeting (DH) (September 2012) according to which the administrative compensatory remedy recently adopted by the authorities and the judicial compensatory remedy proposed in the field of length of proceedings, taken together, seem capable of meeting the main requirements of the case-law of the Court;

2. noted with satisfaction the adoption by the Bulgarian Parliament, on 28 November 2012, of the legislative amendments aimed at introducing the above-mentioned judicial remedy; noted in this respect that according to the information submitted, the adopted provisions are identical to those already assessed by the Committee, except for those relating to the competent courts; invited the authorities to keep the Committee informed about the entry into force of the adopted provisions and to provide it with their translation;“

¹⁸ виж решенията по делата „Вълчева и Абрашев“ и „Балъкчиев“ и други от 18 юни 2013г.

всички случаи би било полезно да се предвиди съответно обучение за националните съдии.¹⁹

13. Други въпроси, по които е приключено изпълнението на решения на ЕСПЧ

Не е възможно в рамките на един доклад с ограничен обем да бъдат описани всички въпроси, повдигнати от решения на ЕСПЧ, които са били разрешени чрез законодателни промени или промени в практиката. Поради тази причина, направеното по-горе изложение не се стреми към изчерпателност. Все пак, с цел да бъде представено разнообразието от разрешени проблеми по Конвенцията, следва да се отбележи, че последните години са били приключени дела, отнасящи се до нарушения на правото на семеен живот²⁰, на свобода на религията²¹, правото на достъп до съд²², право на собственост²³ права на затворници и задържани под стража²⁴ и т.н.

Б. ОБЗОР НА ДЕЛАТА, ПО КОИТО ВСЕ ОЩЕ НЕ СА ВЗЕТИ ВСИЧКИ МЕРКИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ ПО СМИСЪЛА НА ЧЛ. 46 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

Този доклад преднамерено ще отдели повече място на въпросите, по които все още се налага да бъдат взети допълнителни мерки, отколкото на проблемите, повдигнати от практиката на ЕСПЧ, които вече са били разрешени и по които България е изпълнила своите задължения, съгласно чл. 46 от Конвенцията. Целта на така избрания подход към „доклада за изпълнението“ е да създаде нужната динамика за преодоляване на причините за осъдителни решения на ЕСПЧ в области, в които се наблюдава повторяемост на нарушенията.

По-долу са представени основните и най-сериозни проблеми, които са констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ. Докладът е изготвен и на базата на решения, резолюции и други документи на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

1. НАРУШЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ЖИВОТ И ЗАБРАНАТА ЗА ИЗТЕЗАНИЯ. НЕДОСТАТЪЦИ ПРИ ПРОВЕЖДАНИТЕ РАЗСЛЕДВАНИЯ

Нарушенията на Конвенцията по най-съществените човешки права (*“Core rights”*), произтичащи от действията на правоохранителните органи - т.нар. „полицейско насилие и произвол“ се разглеждат в две големи групи: „Начова”

¹⁹ виж Resolution CM/ResDH(2013)102

²⁰ виж Resolution CM/ResDH(2012)153 по делото Минчева и Resolution CM/ResDH(2012)162 по делото Бевакуа

²¹ виж Resolution CM/ResDH(2012)169 по делото Бойчев и други, както и Resolution CM/ResDH(2011)193 по делото Хасан и Чауш

²² виж Resolution CM/ResDH(2012)150 по делото Булинвар

²³ виж Resolution CM/ResDH(2012)149 по делото Кушоглу

²⁴ виж, например, Resolution CM/ResDH(2013)98 по делото Кашавелов и Resolution CM/ResDH(2012)160 по делото Симеонов

(правото на живот) и „Великова” (забраната за изтезания). И двете групи дела засягат и липсата на ефективно и всестранно разследване, което да изясни обстоятелствата, да идентифицира евентуално замесените длъжностни лица и да доведе до тяхната подходяща включително и в някои случаи наказателна отговорност.

Групите дела засягат разпоредби, свързани с употреба на сила и оръжие от полицията в ЗМВР и в единични случаи от военна полиция, регламентирани в Закона за военната полиция (ЗВП). Броят дела в тези групи продължава да се увеличава, тъй като макар, че промените в ЗМВР, отговарящи на изискванията на ЕСПЧ, вече са факт, провежданите разследвания не са достатъчно ефективни във всички случаи.

В тази връзка изглежда се налагат някои законодателни промени. Така например, в решението по делото Христови срещу България²⁵, ЕСПЧ е приел, че *„когато обстоятелствата са такива, че властите са задължени да използват маскирани служители за извършване на задържането, последните следва да бъдат задължени да покажат видимо някакви анонимни знаци за идентификация – например число или буква, като по този начин дадат възможност да бъдат идентифицирани и разпитани в случай на оплаквания относно начина, по който е била проведена операцията”*. Изпълнението на това изискване, произтичащо от практиката на ЕСПЧ, налага да бъдат приети съответните изменения в ЗМВР (чл. 91) и ППЗМВР (чл. 150т).

В решение²⁶, прието през март 2013г. (1164-то събрание), Комитетът на Министрите е поискал от българските власти да представят информация относно конкретни мерки, които се очаква да бъдат взети, за да се осигури възможност за снемане на показания от полицейски служители от специалните части, срещу които има оплаквания за нечовешко отношение.

Също така, в решение си от декември 2012 (1157-то събрание), Комитетът на министрите е поканил българските власти да приемат в кратки срокове уредба на използването на оръжие от военната полиция, която да е подобна на уредбата по ЗМВР след промяната на чл. 72 – 74а на ЗМВР през 2012 г. Изпълнението на това решение на Комитета на Министрите налага да бъдат приети съответните изменения в Закона за военната полиция (чл. 17 и чл. 18 от ЗВП).²⁷

Въпросът за това дали мерките, взети за осигуряване на безпристрастност и независимост на полицейски служители, които под някаква форма участват в разследвания или проверки на други полицейски служители, срещу които има

²⁵ параграф 92 от решението

²⁶ „4. invited also the authorities to provide information on the precise measures envisaged in order to ensure the possibility of taking statements from agents from the special forces, if allegations of ill-treatment are made against them“;

²⁷ „invited the Bulgarian authorities to adopt rapidly a similar legal framework in the area of use of fire-arms by the military police with a view to remedying the shortcomings which remain in this field in the Military Police Act“

оплаквания за неправомерна употреба на сила, продължава да се разглежда от Комитета на Министрите.²⁸

В резултат на решения на ЕСПЧ, установяващи нарушения на чл.2 и чл. 3 от Конвенцията има възобновени голям брой наказателни дела. В случаите, когато наказателното производство не е приключило със съдебен акт, не са налице основания за възобновяване по смисъла на чл.422, ал.1, т.4 от НПК.

2. ЛОШИТЕ УСЛОВИЯ В МЕСТАТА ЗА ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА И СРЕДСТВАТА ЗА ЗАЩИТА СРЕЩУ ТЯХ

Системният проблем с лошите условия и пренаселеността в местата за лишаване от свобода е отбелязван в редица доклади на Комитета за превенция на изтезанията, постановени в резултат от посещения на този орган в местата за лишаване от свобода по реда на Конвенцията за предотвратяване на изтезанията, по която България е страна от 1994 г.²⁹ Този проблем е отразен и в редица решения на ЕСПЧ, чието изпълнение се разглежда от Комитета на министрите в делата от групата „Кехайов“. Последното разглеждане на тази група дела беше на 1172-ро заседание на КМ, проведено на 06 юни 2013 г., на което беше прието решение, насърчаващо властите да създадат ревизирана национална програма за подобряване на условията на задържане за периода след 2013 г.³⁰

²⁸ виж решение на КМ от март 2013 г. „3. invited the Bulgarian authorities to provide information on the exact procedure followed in cases of allegations of ill-treatment by the police and on the measures taken to ensure the impartiality and independence of the police investigators who carry out investigative steps against other law-enforcement agents;“

²⁹ Проблемът е отразен в редица доклади на КПИ от м. май 2012, м. октомври 2012, м. декември 2008, м. септември 2006, м. декември 2003, м. април 2002г. и т.н.

³⁰ Решения CM / Inf / DH (2011) 45, DH-DD (2013) 417, DH-DD (2011) 918:

1. Приветства усилията на България за решаване на системния проблем с пренаселеността на затворите, но отбелязва, че са необходими допълнителни мерки, за преодоляването му и по-специално във връзка с настоящата ситуация в мъжките затвори;

2. В този контекст, насърчава властите да се доразвие използването на алтернативни мерки за лишаване от свобода и предварително задържане и да актуализира глобална стратегия за справяне с пренаселеността в затворите, като се вземат предвид съответните препоръки на Съвета на министрите, както и на други компетентни органи на Съвета на Европа;

3. Отбелязва също така със задоволство усилията, положени от България за подобряване на материалните условия на задържане, а именно чрез проекти за ремонт, финансирани със съдействието на Норвежкия финансов механизъм; отбелязва обаче, че в по-голямата част от местата за лишаване от свобода все още е нужно да бъдат направени значителни подобрения и че тази ситуация се дължи отчасти на факта, че националните планове за действие в тази област не може да бъдат изпълнени поради бюджетни ограничения, свързани с икономическата криза;

4. Насърчава властите да дадат най-висок приоритет на намирането на решения, които биха им позволили да се постигнат целите за подобряване на условията на задържане, ако е необходимо, като продължават да проучват всички възможности за подкрепа и сътрудничество на национално и европейско равнище; прикани властите да се създадат ревизирана национална програма за подобряване на условията на задържане за периода след 2013 г.;

5. Приканва властите да съобразят съответните препоръки, отправени от контролните органи на национално и международно ниво, в това число тези на КПИ и Омбудсмана в техните усилия за подобряване на условията на задържане;

6. Отбелязва, че подобряването на условията на задържане и намаляване на пренаселеността на затворите трябва да улесни създаването, на национално равнище, на превантивна защита отговаряща на изискванията на съдебната практика на Съда и прикани българските власти да се възползват максимално от project 18 of the Human Rights Trust Fund.“

В две скорошни решения „Йордан Петров“ и „Червенков“, ЕСПЧ е намерил нарушения на Конвенцията заради кумулативния ефект от лошите условия в местата за лишаване от свобода и автоматичното прилагане на специален режим на изтърпяване на наказания спрямо затворници, осъдени на доживотен затвор и доживотен затвор без замяна. В тези решения, Съдът е критикувал факта, че специалният режим на изтърпяване на наказание доживотен затвор се прилага автоматично, по силата на чл. 61 и чл. 198 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, в продължение на 5 години, без възможност за индивидуална оценка на необходимостта от прилагане на подобна мярка през този срок³¹.

Следва да се уточни, че ЕСПЧ разглежда кумулативния ефект от различните аспекти на третирането на лишени от свобода и до сега не е намирал нарушение на забраната на нехуманно третиране единствено в резултат от прилагането на специален режим за изтърпяване на наказания лишаване от свобода.³² Възможна мярка по изпълнението на решенията Йордан Петров и Червенков е въвеждането на изискване в съответните разпоредби на ЗИНЗС за индивидуална периодична оценка на продължаващата необходимост и въздействието на прилагания специален режим през първите 5 години от изпълнението на наказанието доживотен затвор спрямо осъдените лица.

Няколко решения от тази група засягат също и липсата на ефективно вътрешноправно средство за защита във връзка с условията на задържане³³.

Съдът е приел, че съществуващата възможност за компенсации по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), може да се счита за ефективна по принцип, доколкото засегнатото лице не продължава да е задържано при неадекватни условия. Въпреки това, Съдът е установил няколко нарушения³⁴ на чл. 13 във връзка с практиката на българските съдилища при разглеждането на такива оплаквания по чл. 3 отнасящи се до:

- прекалено формалистичен подход на някои от националните съдилища при доказването на неимуществените вреди, причинени от лошите условия на задържането;

- изолираното разглеждане на отделни аспекти на твърдяното третиране вместо оценка на кумулативния ефект на всички елементи на условията на задържане, каквото е изискването на Конвенцията;

- присъждане на общо обезщетение по реда на чл.2 от ЗОДОВ за вреди от няколко различни нарушения без уточнение на самостоятелното основание и съответно на размера на сумата присъдена за тежките условия по време на

³¹ виж параграф 128 от решението по делото „Йордан Петров“ и параграфи 69 и 70 от решението по делото „Червенков“

³² виж делото „Орешков“, параграфи 56 - 58

³³ например „Йовчев срещу България“ и „Илиев и други срещу България“

³⁴ например в решенията по делата „Йовчев срещу България“, № 41211/98, 02.02.2006 г., „Илиев и др. срещу България“, № 4473/02 и 34138/04, 10.02.2011 г.; „Радков срещу България“ (2), № 18382/05 10.02.2011, „Шаханов“, 16391/05, 10.01.2012 г.

задържането, което не позволява да се разграничат прилаганите от съдилищата критерии в такива случаи.³⁵

В тази връзка изглежда необходимо уеднаквяването на практиката на съдилищата за да се потвърди и подобри ефективността на производството по реда на ЗОДОВ като процесуален ред за присъждане на обезщетения в случаи на нарушение на изискванията за адекватни условия на лишаване от свобода – т.н. компенсаторно средство изисквано от чл.13 на Конвенцията . Следва да се отбележи, че изискването на Конвенцията за наличие на ефективни средства за защита на национално равнище се отнася до всички права и свободи гарантирани от Конвенцията. Наличието на такива средства за защита има за цел и да предотврати отправянето на оплаквания до Съда в Страсбург преди те да са разгледани и евентуално удовлетворени по предвидения за това ред в съответната страна. (виж по-долу – т. X от доклада)

Освен компенсаторните средства за обезщетение на настъпили вреди от нарушения, Конвенцията изисква и наличието на средство за защита, насочено към постигането на конкретни подобрения в условията на задържане. България дължи действия по изпълнението на няколко решения на Съда по този въпрос - делата „Илиев и други срещу България“³⁶, „Радков срещу България“ (2)³⁷, „Йордан Петров срещу България“³⁸ и „Червенков срещу България“.³⁹ В решенията „Йордан Петров“ и „Червенков“ Съдът е счел, че компенсаторното средство по ЗОДОВ не е ефективно, ако лицето продължава да бъде задържано при неадекватни условия, както и ако се оплаква от автоматичното приложение на специален режим за изпълнение на наказание доживотен затвор, което националните съдилища намират за „законно“ и поради това – изключено от обхвата на приложното поле на ЗОДОВ.⁴⁰

3. НАРУШЕНИЯ НА ЧЛ. 5 – ПРОБЛЕМИ В ОБЛАСТТА НА ЗАДЪРЖАНЕТО ПОД СТРАЖА И ДРУГИ СЛУЧАИ НА ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ЛИЧНА СВОБОДА

След въведените през 2000 г. изменения на НПК и последвалото хармонизиране на практиката на българските съдилища, един от основните проблеми (изследван в групата дела „Бочев“), е свързан с изискванията на чл. 5, пар. 4 за съдебен контрол относно законността на задържането под стража в съдебната фаза на наказателния процес. Ограниченият обхват на упражнявания съдебен контрол се дължи на съществуващата забрана за съда, разглеждащ по същество наказателно дело, да изследва въпроса за наличието на обосновано предположение за извършено престъпление, когато се произнася по искането за изменение на мярката за неотклонение.

Понастоящем тази забрана е залегнала в разпоредбата на чл. 270, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) от 2005 г. Тя гласи, че когато задържането под стража се оспорва в съдебната фаза на процеса, за съда е недопустимо да

³⁵ делото Славчо Костов срещу България № 28674/03, решение от 27.11.2008

³⁶ Жалби № 4473/02 и № 34138/04, решение от 10.02.2011 г.

³⁷ Жалба № 18382/05 решение от 05.10.2011 г.,

³⁸ Жалба № 22926/04, решение от 24.01.2012 г.

³⁹ Жалба № 45358/04, решение от 27.11.2012 г.

⁴⁰ виж параграфи 30, 58 и 76 от решението по делото „Червенков“

разглежда въпроса за наличието на обосновано предположение за извършено престъпление. Според българската доктрина тази разпоредба защитава принципа на безпристрастността, защото обратното би означавало съдът да предреши наказателното дело⁴¹. ЕСПЧ обаче критикува този подход в редица дела⁴², установявайки нарушения на чл. 5, пар. 4 от Конвенцията. Според ЕСПЧ логиката на доктрината и на тази разпоредба е „основана на погрешно разбиране и не би могла да обоснове така наложеното ограничение на правата на задържаните под стража.”

В практиката на ЕСПЧ макар да е условие за налагането на мярка за неотклонение задържане под стража, наличието на такова подозрение само по себе си не е достатъчно да обуслови законността на продължаващата необходимост от това ограничението за прекомерно дълго време.

С оглед естеството на нарушенията, установени от Съда, и неговия анализ на националното законодателство, практика и доктрина, е очевидна необходимостта от законодателни мерки, за да се приведе обхватът на съдебния контрол върху искането за промяна на мярката за неотклонение задържане под стража в съответствие с Конвенцията.

В случаите от групата „Канджов“ и „Звездев“ ЕСПЧ е установил нарушения на правото на всеки арестуван или лишен от свобода своевременно да бъде изправен пред съдия в резултат от решения за задържане постановени от различни органи в няколко последователни периода от време, които не са били оправдани с конкретна необходимост. Българският закон позволява полицейско задържане за 24 часа, след което прокурорът може да постанови задържане до 72 часа с цел изправянето на задържаното лице пред съд. На практика има случаи на задържане за 96 часа преди засегнатото лице да бъде изправено пред съдия или освободено. Въпреки че случаят на „Канджов“ се отнася до приложението на НПК (от 1974 г.), който е отменен, проблемът изглежда все още е налице, тъй като приложимата понастоящем разпоредба на чл. 64, ал. 2 НПК (от 2005 г.) е сходна с предишната.

И по двете дела, Съдът напомня, че „своевременното“ („*aussitôt*“) изправяне пред съд по смисъла на чл. 5, пар. 3, се преценява във всеки конкретен случай според неговите специфики, но „строгото времево ограничение, наложено от това изискване на член 5 § 3 оставя малко простор за гъвкавост в тълкуването“.⁴³ След анализ на всеки от случаите, Съдът е установил, че периодите на задържане от почти четири дни без жалбоподателите да са изправени пред съдия не са оправдани, тъй като националните власти не са доказали наличието на „специални причини или трудности“, които да обяснят такъв период на задържане.

Що се отнася до качеството на националното право, в пар. 33 от решението по делото „Звездев срещу България“ Съдът сочи, че възможността лице да се задържи за 96 часа преди да бъде изправено пред съдия (чрез кумулиране на полицейско задържане и задържане), постановено от прокурор може да доведе до забавяния, несъвместими с предписаното в чл. 5, ал. 3 право.

Изпълнението на тези решения изисква мерки, които да гарантират, че задържаният ще бъде изправен пред съдия за определяне на постоянна мярка за

⁴¹ виж решението по делото „Бочев срещу България“, № 73481/01, § 66

⁴² Например, „Георгиева срещу България“, № 16085/02, §§ 39-40, и „Бочев срещу България“, § 66

⁴³ виж „Канджов срещу България“ § 65 от решението

неотклонение колкото е възможно по-скоро, освен ако са налице специални обстоятелства, които пречат на властите да сторят това.

В случая по делото „Звездев“ Съдът е установил, че след като жалбоподателят не е бил изправен своевременно пред съдия или освободен, неговото задържане е следвало да подлежи на съдебен контрол за законността на лишаването от свобода в този период.

Общите мерки във връзка с установените нарушения са свързани с изискването на чл. 5 §4 от Конвенцията за достъп на всяко лице с ограничена свобода до съд, който е компетентен да разгледа законността на това ограничение и да разпорежи евентуалното освобождаване на засегнатото лице – т.н. *habeas corpus* процедура. Към момента българското законодателство не предвижда такава обща разпоредба.

Конвенцията изисква наличието на такава процедура не само във връзка с лишаване от свобода в рамките на наказателни производства, но и във всякакви случаи на ограничение на личната свобода. Съдът е установил нарушения на това изискване и в решенията постановени във връзка с ограничения на личната свобода на лица очакващи експулсиране – виж по-долу, по делото Станков – във връзка с ограничения на личната свобода при настаняване на лица страдащи от психични заболявания в домове за социални грижи – виж по-долу, както и по делото А. и други – настаняване на малолетни и непълнолетни в домове.

Изпълнението на тези решения относно изискванията за гаранции за личната свобода изисква законодателни мерки, въвеждащи процедура *habeas corpus*, която да се прилага към всякакви, специфични хипотези на ограничения на личната свобода и/или мерки, насочени към прецизиране на съществуващите разпоредби, регламентирани мерките за ограничения на правото на лична свобода.

Може да се очаква, че въвеждането на такива процедури би спомогнало и за ефективността на наскоро приетите изменения на ЗОДОВ в частта предвиждаща компенсаторни средства за защита в случаи на допуснати нарушения на правото на лична свобода по смисъла на чл. 5 от Конвенцията.

4. НАРУШЕНИЯ НА ПРАВОТО НА СПРАВЕДЛИВ СЪДЕБЕН ПРОЦЕС

Голяма група дела, по които са постановени осъдителни решения, се отнасят до нарушенията на правото на справедлив съдебен процес, като в голямата си част от жалбоподателите претендират и нарушение на задължението за неговото провеждане в „разумен срок“.

Казусите, свързани с нарушението на правото на справедлив съдебен процес, са разнообразни като включват нарушение на правото на достъп до съд, включително за юридически лица (невъзможност за освобождаване от съдебни такси – чл. 83 и чл. 84 ГПК), нарушение на изискването за равенство на средствата на страните за защита, на правото на защита (чл. 94, ал.1, т. 9 и ал. 4 НПК), (напр. в делото „Цонев“ се критикува отказ на ВКС да предостави правна помощ) и др.

Към тази група като водещи дела са двете пилотни решения по делата „Фингер“, „Димитров и Хамънов“, които бяха постановени след множество

осъдителни решения във връзка с нарушено право на справедлив процес в разумен срок. За изпълнението на тези решения бяха предприети редица в т.ч. и законодателни мерки, чрез които се предостави вътрешноправно средство за обезщетение на засегнатите лица.⁴⁴

Следва да се отбележи, че макар и без изрична законодателна промяна, наказателните съдилища все по-често прилагат възможността за компенсиране на продължителността на производството чрез намаляване на наказанието – възможност, която Съдът изрично указва в пилотните решения.

ЕСПЧ е констатирал, че нарушението на правото на справедлив съдебен процес в разумен срок се дължи на забави в резултат от несвоевременното изготвяне на мотиви, несвоевременното насрочване на съдебни заседания, на предоставяне на правна помощ, на преводач и др. Всички тези макар и малки наглед нарушения на процесуалните правила, заедно с липсата на механизми за ускоряване и контрол, могат да дадат основание за повтарящи се жалби.

Наличните механизми като отправянето на сигнал до административното ръководство на Висшия съдебен съвет или проверките на Инспектората към ВСС имат дисциплиниращ ефект спрямо съда, но те не водят пряко до ускоряване на производството.

Такъв ускоряващ механизъм, макар с непълен обхват има в ГПК – „молбата за бавност“, макар в някои решения на ЕСПЧ да е отбелязано, че този институт не може да предотврати някои видове забавяния, но липсва *изцяло* за съдебната фаза на наказателния процес, поради което поради което се констатира и повтарящи се нарушения на изискването за разглеждане на делото в разумен срок. В свое решение от декември 2012 г., Комитетът на Министрите е препоръчал на българските власти да въведат ускорително средство в областта на наказателното производство⁴⁵. Задълбочени промени в тази посока в НПК все още не са реализирани в цялост.

През м. август 2013г. беше приет Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, който предвижда въвеждането отново на възможността обвиняемият да поиска делото да бъде разгледано от съда след изтичане на определен период от време от привличането му като обвиняем (чл.368 и чл. 369 от НПК).

⁴⁴ В няколко свои решения, последното от които прието на 1179-то събрание, КМ е давал препоръка на българските власти в следния смисъл:

„Concerning the excessive length of proceedings

5. Напомня, че въпреки взетите от властите законодателни и административни мерки с цел да се намали дължината на съдебните производства след приемането на междинна резолюция CM/ResDH(2010)223 през Декември 2010 г. , беше наблюдавано увеличение на делата спрямо 2009, в частност на тези стоящи за разглеждане пред най-натоварените съдилища;

6. Приканва отново властите да вземат необходимите допълнителни мерки, така че да подобрят ситуацията на най-големите съдилища, които изглеждат най-натоварени, като държи Комитета информиран за всяко ново развитие по този въпрос.“

⁴⁵ „4. Насърчава властите да продължат работа по въвеждането на ускоряващо средство в наказателното производство“

Приетите разпоредби обаче с малки разлики възпроизвеждат онези, които вече са пораждали въпроси относно способността на българската правна система да отговори на изискванията на чл. 2 (право на живот) и чл. 3 (забрана на изтезанията и нечовешкото и унижително отношение) от Европейската конвенция⁴⁶, а в определени хипотези могат да породят и въпроси по чл. 4 (забрана на робството и на принудителния труд, както и на трафика на хора) и чл. 8 (право на зачитане на личния и семейния живот) от Конвенцията. След приемането на тези разпоредби през август 2013 г., на 26 септември 2013 г., в рамките на 1179-то си събрание, Комитетът на министрите прие следното решение:

„[...]Що се отнася до въвеждането на превантивно средство за защита в наказателни производства:

[...]4. отбелязват, че изменението на НПК, позволяващо наказателното производство да бъде прекратено ако в досъдебното производство от привлечане на дадено лице като обвиняем са изтекли повече от две години, повдига въпроси, засягащи неговата съвместимост с изискванията на Конвенцията, по-конкретно в областта на ефективното разследване и кани властите да представят информация на Комитета за мерките, които се предвиждат, за да се осигури съответствието на средството за защита с тези изисквания, както те са изяснени, в пилотното решение⁴⁷ по делото „Димитров и Хамънов срещу България“.

С оглед на така приетото от Комитета на Министрите решение, следва да се обсъдят мерки, които да осигурят съответствие на средството за защита срещу прекомерната продължителност на наказателното производство, предвидено от разпоредбите на Глава 26, с изискванията на Конвенцията в областта на ефективното разследване, дължимо в защита на правото на живот и забраната на изтезанията, нечовешкото и унижително отнасяне.

Също така, за изпълнението на тези решения и намаляване на броя на бъдещи осъдителни решения би могъл да се въведе института на „жалбата за бавност“ в НПК. В този смисъл е и препоръката, дадена в решение на Комитета на министрите по групите дела „Китов“ и „Джангозов“, прието на 1157-то събрание на Комитета на Министрите.

5. НАРУШЕНИЯ НА ПРАВОТО НА СОБСТВЕНОСТ, РЕСТИТУЦИОННО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРОЦЕСИ

Следващата голяма група решения, подлежащи на изпълнение, се отнася до правото на собственост и засяга основно, но не само, реституционното законодателство. По някои от тях ЕСПЧ е дал конкретни указания на властите за създаване на възможности за защита срещу подобни нарушения на национално равнище.⁴⁸

⁴⁶ виж делата „Шишкови срещу България“ (жалба № 17322/04), „Бисер Костов срещу България“ (жалба № 32662/06), „Филипови срещу България“ (жалба № 24867/04)

⁴⁷ параграф 119 от решението по делото „Димитров и Хамънов срещу България“

⁴⁸ виж делата „Сивова и Колева“, „Мутишев“, „Василев и Дойчева“, „Попов“

Прилагането на реституционните закони, все още не е завършило, а в някои случаи е налице и продължително неизпълнение на окончателни решения на националните власти.

Законите, регулиращи тази материя са ЗВСОНИ, ЗОСОИ, ЗТСУ /отм./, ЗСПЗЗ, ЗВСГЗГФ. Макар някои закони вече да са променени или отменени, или реституционните процеси като цяло да са приключили, нерешени казуси продължават да бъдат предмет на решения на ЕСПЧ и по тях да се постановяват осъдителни решения. В някои случаи обезщетенията по тези дела се присъждат на база на приблизителна актуална пазарна оценка на имотите⁴⁹. Тези дела са и с особено големи размери на претендирания материален интерес и имат много сериозен обществен отзвук. В някои случаи те засягат и интереси на трети лица. Особено актуални в момента са дела, свързани с възстановяване на имоти, поземлена собственост и гори от горския фонд. Жалбоподателите излагат съображения, че намесата в правото им на собственост е обусловена от неяснотата на вътрешноправната регламентация за пределите на действие на административните актове и на съдебните решения, с които те са потвърдени. Неяснотата на релевантното законодателство и липсата на ефикасни вътрешноправни средства за защита по смисъла на чл. 13 от Конвенцията, водят до нарушаване принципите на върховенството на закона и на правната сигурност.

Проблемите могат да се групират по следния начин:

1. Неизпълнение на окончателни решения определящи конкретни права по силата на реституционен закон. По делото „Мутишев и други срещу България” (Жалба № 18967/03), решение от 28 февруари 2012 г. ЕСПЧ прави следната препоръка:

„38. С оглед на това и с цел да се съдейства на правителството-ответник при изпълнението на техните задължения по силата на член 46, § 1 от Конвенцията, Съдът изразява становището, че общите мерки при изпълнение на решението му в този случай трябва да включват въвеждането във вътрешното право на (а) ясни срокове за изпълнение на влезлите в сила съдебни решения и решенията, свързани с реституцията на земеделски земи и (б) средство за защита, даващо на заинтересованите лица ефективни средства за получаване на обезщетение, в случай, че тези срокове не бъдат спазени.”

2. Продължителни забави при определянето на дължимото по реда на ЗСПЗЗ, както и приключването на процедурите по обезщетяване на собственици с равностойни земи от държавния или от общинския поземлен фонд или компенсационни бонове. Решенията на ЕСПЧ по делата Василев и Дойчева и Любомир Попов съдържат конкретни указания за необходимите мерки за създаване на конкретни механизми за защита на правото на мирно ползване на собствеността на национално равнище.⁵⁰

⁴⁹ виж делото „Мутишев“

⁵⁰ Пар. 69 от решението по делото „Василев и Дойчева срещу България“: „...Освен това Съдът е бил сезиран с много други жалби, отнасящи се до същия проблем. Предвид тези съображения и с цел да

3. Правна несигурност, породена в резултат на преразглеждане на постановени и подлежащи на изпълнение решения на съдилищата, в нарушение на чл.6 от Конвенцията делото Кехая. Във връзка с това решение на ЕСПЧ ВКС прие ТР № 5/2011 г., съгласно което подобно преразглеждане е недопустимо.

6. ЕКСПУЛСИРАНЕ НА ЧУЖДИ ГРАЖДАНИ

Друга голяма група дела са свързани с експулсиране на чужденци. Установените нарушения се отнасят до прилагането на разпоредбите на Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ). Въпреки промените и хармонизирането на този закон с европейското право и с Конвенцията, не са преодолен изцяло констатираните и посочени от ЕСПЧ недостатъци. Някои от тях произтичат пряко от съществуващата законовата уредба. Други са свързани с практиката на ВАС по разглеждане на жалби срещу заповеди за експулсиране, но в действителност се дължат отчасти на несъвършенства в правната уредба, предвидена в ЗЧРБ. За повечето от изброените по-долу недостатъци ЕСПЧ е дал указания по силата на чл. 46 от ЕКПЧОС, за това какви общи мерки следва да бъде предприети, за да бъдат изпълнени постановените от него решения.⁵¹

Липса на адекватен правен механизъм за разглеждане на твърдения, че експулсирането на дадено лице в определена приемаща държава би застрашило неговия живот или би го изложило на опасност от изтезание или нечовешко или унижително отношение.

Въпреки императивната забрана на чл. 44а на ЗЧРБ за експулсиране на чужденец в държава, в която животът и свободата му са застрашени, според ЕСПЧ нито този законов текст, нито българското законодателство като цяло, уреждат съществуването на ефективно средство за защита по смисъла на чл. 13 във връзка с чл. 3 от Конвенцията. Според ЕСПЧ, недостатъците на съществуващия в момента механизъм се дължат на: 1. факта, че жалба, в която се правят сериозни твърдения, че експулсирането може да изложи чужденеца на опасност от нарушение на неговите права по чл. 2 и 3 от ЕКПЧОС, няма автоматичен суспензивен ефект, т.е. не спират изпълнението на заповедта за експулсиране до приключване на съдебното производство по жалбата срещу такава заповед пред ВАС; 2. факта, че българското право не предвижда подобни жалби да бъдат разглеждани достатъчно задълбочено и от независим орган.⁵² В своите решения „М. и други“ и „Ауад“ ЕСПЧ е направил редица конкретни препоръки за критериите, на които трябва да отговаря разглеждането на жалба, в която едно лице твърди, че експулсирането му би

окаже подкрепа на Правителството при изпълнението на задълженията му, произтичащи от член 46 § 1 от Конвенцията, Съдът изразява становище, че основните мерки, които трябва да бъдат приети в изпълнение на това решение, би трябвало да включват въвеждане във вътрешното право на: а) конкретни срокове за приемането и изпълнението на административните решения на компетентните вътрешни власти за провеждане на процедурите по възстановяване на собствеността върху земеделски земи и б) средство за защита, позволяващо на заинтересованите лица да бъдат ефективно компенсирани в случай на неспазване на същите тези срокове.

⁵¹ виж делото М. и други, параграф 138 и делото Ауад, параграф 139

⁵² виж, например, М. и други, параграф 130 от решението

поставило в опасност неговия живот или би довело до риск за нечовешко отношение или наказание.

Промените в чл. 44а, ал. 2 от Закона за чужденците, обнародвани в ДВ бр. 23 от 2013г., изглежда предвиждат възможност със съдебен акт да бъде установено наличието на заплаха за живота, здравето или свободата на дадено лице в случай на експулсиране в дадена приемаща държава. Въпреки това, ЗЧРБ продължава да не предвижда автоматичен суспензивен ефект в съдебното производство пред ВАС на жалби, в които са направени подобни оплаквания.

Според ЕСПЧ, в случаи на експулсиране националното право трябва да бъде предвидено задължение за упоменаване на приемащата лицето държава, за да е възможна преценката за наличието, или липсата на риск от третиране в нарушение на чл.2, или 3 на нейната територия. Аналогично, всяка промяна на държавата, в която се предвижда определено лице да бъде експулирано, трябва също да подлежи на обжалване.⁵³

Чл. 1 от Протокол № 7 на ЕКПЧОС предвижда няколко процедурни гаранции по отношение експулсирането на законно пребиваващи чужденци (право да представи доводи против експулсирането му; право да бъде проверен неговият случай; право за тази цел да бъде изслушан). Ал. 2 от чл. 1 от Протокол № 7 предвижда, че чужденец може да бъде експулиран преди да се възползва от правото неговият случай да бъде проверен, ако това е необходимо в интерес на обществения ред или е мотивирано от съображения за национална сигурност.

Тук следва да се отбележи, че чл. 1 от Протокол № 7 предвижда единствено процесуални права, и поради това предвидените в ал. 2 от чл. 1 от Протокол № 7 изключения не могат да се прилагат по аналогия към правата, гарантирани от други разпоредби на Конвенцията, с цел отслабване на специфичните гаранции, предвидени от тези други разпоредби на Конвенцията. Това е така, защото приложното поле на чл. 1 от Протокол № 7 и чл. 3 и чл. 8 от Конвенцията е много различно. Така например, не само законно пребиваващите чужденци имат права по чл. 3 и чл. 8 от ЕКПЧОС, а всички чужденци. От друга страна, не всички законно пребиваващи чужденци имат семеен живот в България или рискуват да бъдат подложени на изтезания в случай на екпулсиране. Иначе казано, дори чл. 1 от Протокол № 7 да не задължава властите да спрат изпълнението на дадена обжалвана заповед за експулсиране, други разпоредби на Конвенцията, като например чл. 3, биха могли да изискват подобно спиране.

Съгласно Разяснителния доклад към Протокол № 7 (параграф 15) по принцип чужденецът трябва да може да упражни предвидените от чл. 1 от Протокол № 7 права преди да бъде експулиран. Изключенията, предвидени в ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 7, трябва да бъдат тълкувани съобразно принципа на пропорционалност, развит в практиката на ЕСПЧ, включително в случаите, в които даден чужденец е експулиран по съображения, свързани с опазване на обществения ред.

⁵³ виж, например, делото Ауад, параграф 139 от решението

Съгласно чл. 44, ал. 4, т. 1, всички заповеди за експулсиране подлежат на незабавно изпълнение. Тази разпоредба следва да се промени, за да се направи разграничение между заповедите за експулсиране на основание национална сигурност и заповедите за експулсиране, основаващи се на нарушение на обществения ред, в съответствие с Разяснителния доклад към Протокол № 7 и практиката на ЕСПЧ.

В своето решение от септември 2013 г. относно групата C.G. и други срещу България, Комитетът на Министрите е препоръчал изрично на българските власти да приемат законодателни промени с цел преодоляване на обсъдените по-горе недостатъци на българското законодателство⁵⁴.

В решенията на ЕСПЧ се критикува и обхватът и качеството на съдебния контрол като средство за защита срещу риск от нарушение на чл.3 и чл.8 от Конвенцията във връзка със заповеди за експулсиране, издадени на основание заплахата за националната сигурност. Някои от установените от ЕСПЧ недостатъци не могат да бъдат преодоляни без промяна и доуточняване на съществуващата правната уредба.

Основен проблем, констатиран от ЕСПЧ, е недостатъчно задълбоченият съдебен контрол върху съществуването на факти и обстоятелства, които доказват наличието на опасност за националната сигурност. В някои случаи се повдигат и въпроси свързани с евентуално противоречие между издадени заповеди за експулсиране и решения на властите предоставящи специален статут и хуманитарна закрила.

Според практиката на ЕСПЧ, когато разглеждат жалби срещу заповеди за експулсиране, националните съдилища трябва да проверяват дали административните органи могат да докажат съществуването на специфични факти, които подкрепят тяхното твърдение, че дадено лице представлява заплахата за националната сигурност. В редица свои решения, ЕСПЧ е критикувал практиката на ВАС, да основава своята преценка за наличие на заплахата за националната сигурност не на конкретни факти, свързани с поведението на дадено лице, а на общо формулирани твърдения и оценки за чужденеца, споменати в съставен от службите за сигурност документ. Освен това при съдебното разглеждане на жалби срещу заповеди за експулсиране ВАС е приел, че съществува заплахата за националната сигурност и в случаи, в които службите за сигурност са придали на понятието „национална сигурност” съдържание, което излиза извън неговия нормален и разумен смисъл.

⁵⁴ „...called upon the Bulgarian authorities to adopt without delay the legislative measures required following the findings and indications of the European Court in the judgments of this group, in particular concerning the need to give suspensive effect to the remedy in this area in case of risk of ill-treatment in the destination country and to provide that every change of the destination country is amenable to appeal;
4. invited them also to take measures in order to ensure that, in cases in which neither Article 3 nor any other provision of the Convention requiring the establishment of a remedy with suspensive effect is applicable, an expulsion based on public order considerations should not be carried out before the person concerned has had the possibility to exercise his rights guaranteed under Article 1 of Protocol No. 7, unless the circumstances of the case require it...”

На заседанието от септември 2013г. на Комитета на министрите е отбелязано и положителното развитие на юриспруденцията на ВАС, което би могло да доведе до преодоляване на някои недостатъци, установени в решенията на ЕСПЧ.

ЕСПЧ е критикувал практиката на съда и поради това, че чужденецът, спрямо когото е издадена заповед за експулсиране, не е бил запознат в достатъчна степен с фактите и обстоятелствата, въз основа на които компетентните административни органи твърдят, че същият представлява заплаха за националната сигурност. Според ЕСПЧ, този недостатък води до неспазване на принципа на състезателното начало.

Тук следва да се подчертае, че в своите решения ЕСПЧ изрично отбелязва, че поради чувствителния характер на информацията, отнасяща се до националната сигурност, държавите са в правото си да предвидят съответни ограничения, свързани с достъпа до такъв вид класифицирана информация. Тези ограничения обаче не трябва да бъдат толкова всеобхватни, че да лишат чужденеца от възможността да упражни по смислен начин правото си на защита.

В решенията по делата „Раза срещу България“ и „Амие и други срещу България“, ЕСПЧ също така е критикувал практиката на българските съдилища да засекретяват *изцяло* решенията, постановени по жалби срещу заповеди за експулсиране. Съдът е отбелязал, че други държави са избрали да уредят в законодателството си правни техники, които позволяват да бъдат защитени, както интересите на държавата от запазване на поверителния характер на определен вид информация, така и принципа за публичност на съдебните решения.⁵⁵ Следва да се обмисли възможност за законодателно регулиране на частичното засекретяване на съдебните решения.

Освен че ясно се дефинира необходимостта от законодателни изменения в правната рамка, необходимо е и провеждането на специализирани обучения за магистрати по практиката на ЕСПЧ, касаеща правата на чужденците намиращи се под българска юрисдикция на страната и тяхното експулсиране.

7. СВОБОДА НА СЪБРАНИЯТА И СДРУЖАВАНЕТО И СВОБОДА НА МИСЪЛТА, СЪВЕЩТА И РЕЛИГИЯТА

а. Свобода на събранията и сдружаването

Групата дела „ОМО Илинден“ и делото „Жечев“ разглеждат нарушения на правото на събранията и сдружаването, гарантирани от чл. 11 от Конвенцията, поради откази на националните съдилища да регистрират сдруженията жалбоподатели.

⁵⁵ Давайки пример с опита на Великобритания, ЕСПЧ е отбелязал, че някои страни са избрали да засекретят само отделни части от съдебните решения по дела за експулсиране, в които се разглежда въпроса дали даден чужденец представлява заплаха за националната сигурност или не. На практика, следва да се отбележи, че британската Special Immigration Appeals Commission (SIAC) изготвя едно публично и едно секретно решения, като публичните решения често са много подробни и съдържат много конкретни факти, описващи поведението на засегнатия чужденец.

В три дела срещу България са намерени нарушения на правото на сдружаване, разгледано в светлината на правото на изразяване на мнение, поради откази за регистрация на сдружения на основание, че посочените от тях цели се определят като „политически“⁵⁶. И по трите дела ЕСПЧ критикува практиката на съдилищата по прилагането на конституционната и законова забрана сдруженията да осъществяват „политически цели“⁵⁷. Според ЕСПЧ, това ограничение трябва да се тълкува тясно, за да не се създава правна несигурност и да не се отказва регистрация на сдружения, които си поставят цели⁵⁸, свързани с нормалното функциониране на едно демократично общество.

ЕСПЧ е изразил мнение, че доколкото според българското право сдруженията не могат да се явяват на избори и да участват във властта, отказите за регистрация на основание политическия характер на техните цели не съответстват на изискванията на Конвенцията и на практиката на ЕСПЧ, тъй като не съществува „обществена необходимост“ от подобен отказ. Това е така дори и в случаите, в които сдружения заявяват, че ще подкрепят независими кандидати за избори или че ще провеждат събрания или митинги.⁵⁹

Втората група мотиви за откази за регистрация на сдружения са свързани с преследваните от тях цели насочени срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията. Такива откази са били обект на разглеждане от ЕСПЧ по делата на ОМО „Илинден“.

- ЕСПЧ е критикувал практиката на съдилищата по прилагане на чл. 44, ал. 2 от Конституцията, който забранява „организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията“, доколкото сами по себе си „сепаратистките“ идеи на дадена организация не са достатъчно основание за отказ на регистрацията, освен ако организацията възнамерява да постигне тези цели чрез насилие или други недемократични средства.
- Също така, изразяването на определено национално самосъзнание в рамките на дадено искане за регистрация на сдружение не може само по себе си да бъде основание съдилищата да считат, че дейността на сдружението е насочена срещу единството на нацията или териториалната цялост на страната.⁶⁰
- Според ЕСПЧ, евентуални остри критики към властите също не следва да водят автоматично до отказ за регистрация, дори когато изразените от

⁵⁶ дело Жечев срещу България, дела ОМО Илинден

⁵⁷ предвидена в чл. 12 от Конституцията, както и в пар. 2 от преходните и Заключителни разпоредби на ЗЮЛНЦ

⁵⁸ например, решението по делото Жечев указва, че сдружения могат да си поставят като цел да настояват за промени в Конституцията, връщане на монархията и т.н.

⁵⁹ виж параграф 73 от решение по делото ОМО Илинден, № 59491/00 и параграф 39 от решение по делото ОМО Илинден № 2, № 34960/04

⁶⁰ Тук следва да се отбележи, че правата по чл. 11 са индивидуални права, а не колективни такива, поради което съществуването или несъществуването на дадено етническо малцинство няма отношение към възможността дадени лица да се ползват от тези права. С оглед на това, както от гледна точка на българското право, така и от гледна точка на чл. 11 на ЕКПЧОС, не изглежда необходимо съдилищата да проверяват верността на дадени исторически или други твърдения на учредителите. Виж в този смисъл Решение на КС № 2/18.02.1998 г. по к.д. №15/1997г.

учредителите на дадено сдружение „претенции“ са нелегитимни, преувеличени или провокативни.

б. Свобода на мисълта, съвестта и религията

Нарушението, установено от ЕСПЧ по делото „Свети Синод на Българската православна църква срещу България с решенията на 22.01.2009 и 16.09.2010, в сила респективно от 05.06.2009 и 21.02.2011 се отнася до неоправдана намеса в организацията на Българската православна църква от страна на държавата.⁶¹ В решението си ЕСПЧ приема, че някои разпоредби на Закона за вероизповеданията от 2002 г. и мерките по тяхното прилагане са довели до принудително обединяване на вярващите под едно ръководство по време на църковния разкол в Българската православна църква.

В решението си ЕСПЧ се позовава на постоянната си практика, според която "в демократичните общества не е работа на държавата да взема мерки, за да гарантира, религиозните общности да останат или да се обединят под единно ръководство. Държавните мерки, които дават предпочитание на конкретен лидер на разделена религиозна общност или искат да я накарат, изцяло или отчасти, да се постави под единно ръководство против волята си, представляват нарушение на свободата на религията."⁶²

На първо място, съгласно решение от 16.10.2010г. "общите мерки в изпълнение на неговите [на ЕСПЧ] решения в този случай трябва да включва такова изменение в Закона за вероизповеданията от 2002 г., с което да се гарантира, че конфликтите относно ръководството на религиозните общности ще бъдат разрешавани от самите религиозни общности и че споровете, свързани с гражданскоправните последици от тези конфликти ще се решават от съдилищата"⁶³

На второ място, параграф 3 от преходните разпоредби на Закона за вероизповеданията от 2002, който предвижда, че лицата които към влизането на този закон в сила са се отделили от регистрирана религиозна институция в нарушение на утвърдения по установения ред неин устав, не могат да използват идентично наименование и да ползват или да се разпореждат с нейно имущество, е в противоречие със съдебната практика на ЕСПЧ и в частност с решенията на Съда, приети на 22.01.2009 г. и 16.10.2009 г. Тази разпоредба съдържа изключване по закон на някои лица от организационния живот на вероизповеданието, което е трудно да се съвмести със задължението на властите, по силата на член 46 от Конвенцията да се предприемат законодателни мерки, насочени към гарантиране, че лидерските конфликти в религиозните общности следва да бъдат решавани от самата религиозна общност. Още повече че забраната за идентично наименование на религиозни общности се съдържа и в чл.15 ал. 2 от ЗВ.

⁶¹ Подобни нарушения на правото по чл. 9 от Конвенцията са били констатирани и по делата „Хасан и Чауш срещу България“ и „Висш духовен съвет на мюсюлманите в България срещу България“

⁶² виж параграф 147, от решението прието на 22/01/2009

⁶³ виж параграф 50, от решението прието на 16/09/2010

8. ЗАКОНЪТ ЗА СПЕЦИАЛНИТЕ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА

Делата „Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев”, „Киров”, „Георги Йорданов” и др., се отнасят до липсата на достатъчни гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби, свойствен за всяка система за тайно наблюдение. Вследствие на решението на Европейския съд за правата на човека по делото Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев, Законът за СРС от 1997 г. е съществено променен.

Така например, през 2008 г. наред с другото е въведено задължението да се предоставят на съда, издал разрешението за използване на специални разузнавателни средства, документи и информация за осъществяването на тайно наблюдение. Законодателните промени през 2009 г. въведоха външен контрол върху цялостното функциониране на системата за тайно наблюдение. Освен това лицата, които са били обект на незаконосъобразно тайно наблюдение разполагат със средство за обезщетение по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

Най-новата законодателна уредба все още не е била разглеждана и оценена в своята цялост нито от ЕСПЧ, нито от Комитета на министрите. В свои скорошни решения Съдът е посочил, че новите развития на законодателството в момента се разглеждат от Комитета на Министрите по силата на неговото правомощие да следи за изпълнението на решенията, постановени от Съда, съобразно чл. 46 § 2 от ЕКПЧОС. Въпреки това, следва да се отбележи, че в едно от новите си решения, ЕСПЧ все пак е посочил като недостатък фактът, че „Комисията няма задължение да разглежда искания за информация, направени от частни лица”.⁶⁴

На своето 1164то заседание през март 2013г., Комитетът на Министрите е разгледал подробно законодателната уредба, такава, каквато е съществувала към съответния период, и е отправил редица препоръки за нейното подобряване, като също така е поискал от българските власти да предоставят допълнителна информация по различни въпроси.⁶⁵

⁶⁴ виж параграф 55 от решението „Хаджиев срещу България“

⁶⁵ Решение на КМ:

Представителите

1. приветстват законодателните реформи, извършени от българските власти в отговор на решенията на Съда и решението на Комитета, прието по тази група дела на 1128-та сесия (юни 2008 г.) (DH), и по конкретно въвеждането на механизъм за независим контрол на системата за тайно наблюдение и на вътрешноправно компенсаторно средство за защита срещу незаконно наблюдение;
2. приканват властите да допълнят законовите разпоредби, за да се предвиди задължение за извършване на проверка от Парламентарната подкомисия за специалните разузнавателни средства по искане на частно лице и да се прецизира процедурата и съдържанието на информацията, предоставяна на частни лица относно резултатите от извършената проверка;
3. в допълнение, приканват властите да предоставят информация относно правомощията за разследване, предоставени на съдилищата, които разглеждат искове за обезщетение за незаконосъобразно използване на специални разузнавателни средства, както и за това дали съществуват специфични процесуални правила за разглеждането на тези искове;
4. приканват властите да дадат своята оценка относно възможността за подобряване на законодателната рамка в някои области, като например мотивирането на исканията за тайно наблюдение, основани на съображения за защита на националната сигурност, и процедурата, позволяваща използването на данни, получени чрез тайно наблюдение, които са извън обсега на първоначално даденото съдебно разрешение;

Би могло да се каже, че въпреки тези стъпки за съобразяване на относимата правна рамка със заключенията на ЕСПЧ, съществуват неизяснени въпроси, чийто отговор най-вероятно ще насочи разглеждането на тази група дела към необходимостта от законодателна промяна.

9. ПРОБЛЕМИ ПРИ НАСТАНЯВАНЕТО В ИНСТИТУЦИИ НА ХОРА С УВРЕЖДЕНИЯ ДЕЛОТО „СТАНЕВ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“ (ЖАЛБА № 36760/06), РЕШЕНИЕ НА ГОЛЯМА КАМАРА НА ЕСПЧ

По горепосоченото решение Република България беше осъдена за нарушения на чл. 3 чл. 5 §§ 1, 4, и 5, чл. 6 §1 и чл. 13 от Конвенцията. В решението беше подчертано несъответствието на българското законодателство и практики с чл. 5 от Конвенцията по отношение на процесуалните гаранции за настаняване на ограничено запрети лица с психически разстройства в специализирани институции, липсата на механизъм за атакуването на законосъобразността на такова настаняване, както и липсата на възможност за получаване на обезщетение за гореописаните нарушения⁶⁶. Беше констатирана и липсата на възможност ограничено запретените лица сами да сезират компетентния съд с искане за промяна на наложеното им запрещение.⁶⁷

Останалите нарушения касаят основно някои законодателни решения и практики по Закона за социално подпомагане и Правилника за прилагането му. За изпълнение на общите мерки по делото „Станев“ министърът на труда и социалната политика създаде междуведомствена работна група⁶⁸, чиято задача е да изработи съответните промени в правната рамка. Целта на работната група е създаването на концепция за конкретни нормативни промени в ЗСП и ППЗСП, свързани с ползването на социални услуги, като се гарантира участието на заинтересованите

5. също така приканват властите да предоставят допълнителна информация за процедурите, уреждащи филтрирането, анализа, защитата и унищожаването на данните, получени чрез тайно наблюдение, и да отговорят по-конкретно на въпросите отнасящи се до тази област, поставени в информационния документ CM/Inf/DH(2013)7;

6. на последно място, приканват българските власти да дадат оценка за действието на практика на предвидените в националното законодателство гаранции, и по-конкретно относно подаването на искания за използване на тайно наблюдение, които не съдържат достатъчна обосновка според вътрешното законодателство, както и относно способността на председателите и заместник-председателите на някои натоварени съдилища да извършат задълбочена проверка на многобройните искания за използване на специални разузнавателни средства;

7. потвърждават оценките, съдържащи се в информационния документ CM/Inf/DH(2013)7, приканват властите да отговорят на другите въпроси, посочени в него, включително относно индивидуалните мерки по делото „Георги Йорданов срещу България“, и решават да го разсекретят.

⁶⁶ параграф 190 от решението

⁶⁷ В изпълнение на общите мерки по това решение от Министерство на правосъдието бяха предприети следните действия:

1. Бяха приети промени в чл. 2 от ЗОДОВ, в сила от 15 декември 2012 г., с които лицата, обект на подобни посегателства вече могат да търсят обезщетение за претърпените от тях вреди.
2. Министерство на правосъдието е изработило нов ЗИД на ГПК (подобно предложение беше изготвено и през 2012 г.) съдържащ предложение за допълнение на чл. 340, ал.2 ГПК, регламентираща възможността ограничено запретените лица сами да могат да искат отмяна на запрещението си. Предстои внасянето му за разглеждане от Министерски съвет.

⁶⁸ Групата включва представители на МТСП, МП и редица заинтересовани неправителствени организации. Тя трябва да приключи работата си на 31 октомври 2013 г.

лица в оценката, планирането, предоставянето на услугите и контрола на качеството им, както и зачитането на правото на избор на вида на услугата. След изготвяне на концепцията ще бъдат изработени и конкретни законодателни текстове, с които да се изпълнят целите ѝ.

10. НАСТАНЯВАНЕ В ДОМОВЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ, ДЕЛОТО „А. И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“

Жалбоподателките по делото „А. и други срещу България“⁶⁹ са пет момичета, настанени във ВУИ за бягство от къщи, бягство от училище, сексуални контакти с пълнолетни и проституция - деяния, които не представляват правонарушение, когато са извършени от пълнолетни. Четири от тях са непълнолетни, а една от жалбоподателките е малолетна към времето на събитията. По делото ЕСПЧ е намерил недостатък на уредбата в Закона за противообществените прояви на малолетни и непълнолетни при настаняването в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни. Чл. 37 от този закон предвижда, че престоят в домовете за временно настаняване не може да бъде повече от 15 дни. Престоят над 24 часа се разрешава от прокурор. В изключителни случаи, с разрешение на съответния прокурор, срокът на престоя в дома може да бъде продължен до 2 месеца. Законът не предвижда възможност за съдебен контрол на законността на настаняването, поради което не отговоря на изискванията на чл. 5 § 4 от Конвенцията.

Също така, ЕСПЧ е намерил проблем при настаняване на една от жалбоподателките в кризисен център за деца. Според ЕСПЧ, чл. 28 от Закона за закрила на детето е предвиждал настаняването на жалбоподателката да стане с решение на районния съд⁷⁰. Въпреки това, жалбоподателката е била настанена в такъв кризисен център с решение на общинската служба за социално подпомагане. И в двата случая настаняванията са станали без каквото и да е участие на съд. Липсата на възможност за съдебен контрол в една от хипотезите би била основание за повтарящи се жалби при сходни случаи.

11. ПРОБЛЕМЪТ С ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА НА ЗАПОВЕДИТЕ ЗА ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ДЪРЖАВНИ ИЛИ ОБЩИНСКИ ИМОТИ, ДЕЛОТО „ЙОРДАНОВА И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“ (КАЗУСЪТ „БАТАЛОВА ВОДЕНИЦА“)

Делото засяга въпроса за предприемане на действия от страна на общинските власти за освобождаване на терен общинска собственост от незаконно настанили се граждани, след като в продължение на десетилетия самонастаняването е било толерирано от властите. В решението по това дело отново се поставя въпроса за несъобразяване от страна на държавата с принципа на пропорционалност на нейните действия. Общите мерки по изпълнението му следва да включват и промяна на правната рамка и на практиката по Закона за общинската собственост (и респ. Закона за държавната собственост), така че да се гарантира, че заповедите за освобождаване на собствеността и възстановяване на земя или сгради публична собственост, когато

⁶⁹ Решение от 29 ноември 2011 г.

⁷⁰ виж параграф 96 от решението „А. и други“

те застрашават защитените от Конвенцията права и свободи, трябва, дори и в случаи на незаконно владение, да очертаят ясно поставените цели, засегнатите частни лица и мерките за осигуряване на пропорционалността на действията.

12. Особено важно място заемат групата решения, установяващи липсата на ефективни вътрешноправни средства за защита, изисквани от чл. 13 на Конвенцията. Тази разпоредба съответства на субсидиарния характер на производствата по жалби отправени до Европейския съд по правата на човека и цели осигуряването на възможности за разглеждането на оплаквания за нарушения на гарантираните от нея права от националните власти. Това е застъпено и в приетата през 2012 г. от страните членки Декларация от Брайтън, към която и българското правителство се присъедини. В декларацията се заявява, че страните членки следва „да създадат, ако е необходимо, нови вътрешноправни средства за защита – общи или специфични, във връзка с оплакванията за нарушения на правата и свободите, защитени от Конвенцията“.⁷¹ Осъществяването на това намерение в съответствие с изискванията на чл.13 от Конвенцията би намалило рязко броя на оплаквания пред Европейския съд по правата на човека, които често имат повторяем характер.

България е една от страните членки по Европейската Конвенция, които не разгледаха предварително съответствието на вътрешното си законодателство с нея. Все още не е изграден и ефективен механизъм, който да гарантира предварителното оценяване на съответствието на всеки законодателен акт със стандартите и принципите на Конвенцията.

Многообразието на констатирани от ЕСПЧ нарушения на Конвенцията е в резултат от наличието на правни норми в националното законодателство и практики, които очевидно не са съобразени и не кореспондират с нея. За предотвратяване на повтарящи се нарушения и нови осъдителни решения е наложителна задълбочен и детайлен преглед на националното законодателство, особено на тези закони, по чиито разпоредби вече са констатирани нарушения от ЕСПЧ.

ЗАМЕСТИНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:

ЗИНАИДА ЗЛАТАНОВА

⁷¹ Декларация от Брайтън, приета на Конференцията на високо равнище относно бъдещето на ЕСПЧ, април 2012г. „...Considering the introduction if necessary of new domestic legal remedies, whether of a specific or general nature, for alleged violations of the rights and freedoms under the Convention“