



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на правосъдието

ДВАНАДЕСЕТИ ГОДИШЕН ДОКЛАД

**ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО
ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРЕЗ 2024 Г.**

(докладът е изготвен на основание на Решение на Народното събрание от 21 септември 2012 г. и чл. 110 ал. 1 от ПОДНС¹)

ВЪВЕДЕНИЕ И ОБХВАТ

Настоящият дванадесети доклад за изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека (по-нататък „ЕСПЧ“, „Съда“) по дела срещу Република България е изготвен в изпълнение на Решение на Народното събрание от 21 септември 2012 г.²

Република България ратифицира Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа (по-нататък „Конвенцията“) през 1992 г. и по силата на тази ратификация призна юрисдикцията на Съда. Съгласно член 46 от нея Високодоговарящите страни имат международноправно задължение да изпълняват окончателните решения на Съда, установяващи нарушения на Конвенцията. Предприемането на необходимите мерки по изпълнението се контролира от Комитета на министрите към Съвета на Европа (по-нататък „Комитета на министрите“ или „КМ“). Държавите - страни по Конвенцията имат договорно задължение да отстранят установените нарушения, като разполагат с известна свобода на преценка по отношение

¹ <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/14120>

² <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/14120>

на средствата за това.

През 2024 г. България продължава да е сред държавите членки с най-голям брой неизпълнени решения. В процедура на изпълнение пред Комитета на министрите се намират 164 решения по български дела. Някои от тях поставят сложни структурни и системни проблеми, които не намират разрешение вече над 15 години.³

Докладът съдържа информация за окончателните решения на ЕСПЧ по дела срещу Република България във фазата на изпълнение, като само за пълнота засяга някои висящи производства пред Съда, по които все още няма постановени решения, доколкото това е необходимо за проследяване на връзката между ефективното изпълнение на вече постановените решения и актуалните проблеми, поставени на вниманието на ЕСПЧ.

Докладът съдържа информация за 2024 г., но може да обхваща и някои по-нови развития, настъпили до 15 юни 2025 г., които имат отношение към разглежданите въпроси.

Докладът се състои от четири части. В първата част **„Европейски съд по правата на човека“** е представена актуална статистическа информация за делата пред ЕСПЧ.

Втората част, **„Изпълнение на осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека срещу България“** съдържа статистическа информация за изпълнението на решенията на ЕСПЧ срещу Република България и положението ѝ спрямо останалите държави-членки на СЕ. Изброени са закритите през годината изпълнения, както и тези, по които е бил постигнат напредък.

Третата част на доклада, **„Основни проблеми, констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ, по които не са предприети всички необходими мерки“** засяга основни проблеми, произтичащи от решенията на ЕСПЧ, по които следва да бъдат взети допълнителни мерки. Решенията, които се разглеждат в тази част, засягат делата, поставени от Комитета на министрите в процедура на засилено наблюдение, както и дела, които, макар и в стандартна процедура на наблюдение, налагат промени в правната рамка.

Четвъртата част на доклада е посветена на идеята за създаване на **„Механизъм за ефективно изпълнение на решенията на ЕСПЧ“**.

Докладът е експертен и е изготвен от дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ („ППРБЕСПЧ“) в Министерство на правосъдието. Съгласно ПМС № 26/2004 г. за процесуалното

³ <https://www.coe.int/en/web/execution/bulgaria>

представителство пред ЕСПЧ на правителствените агенти в Дирекцията е възложено да осъществяват процесуалното представителство на българската държава по всички жалби, подадени срещу нея. По естеството на своята работа агентите имат и координираща функция по изпълнението на постановените осъдителни решения. Констатациите и изводите в доклада са направени както въз основа на решенията на ЕСПЧ, така и на относими доклади и анализи, включително годишните доклади на Комитета на министрите⁴ и на ЕСПЧ, решения на Комитета на министрите на Съвета на Европа, базата данни HUDOC⁵ и HUDOC-EXEC⁶, информация, поместена на официалните сайтове на органите на Съвета на Европа, заключения на форуми и анализи, посветени на изследваните проблеми, предходни годишни доклади на министъра на правосъдието пред Народното събрание по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и др.

ЧАСТ ПЪРВА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

I. ОБЩА СТАТИСТИКА НА СЕКРЕТАРИАТА НА ЕСПЧ ⁷

През годината Съдът се е произнесъл по повече от 36 800 жалби. Решения по същество са 1097, постановени от тричленен или седемчленен състав. Седемчленните състави са отхвърлили 189 жалби, 3589 жалби са отхвърлени от тричленни състави, а повече от 22 210 жалби са отхвърлени като недопустими от едноличен състав. Голямата камара на ЕСПЧ е постановила 5 решения, а към края на годината висящи пред нея са 17 дела.

Общият броят на висящите жалби пред Съда все още е висок – 60 350, но по-малък спрямо 2023 г. и 2022 г. Като цяло почти три четвърти от висящите жалби се отнасят до пет държави. Страната с най-голям брой дела е Турция с около 21 600 жалби, следвана от Руската федерация с около 8150 жалби, Украйна с около 7700 жалби, Румъния с 3850 жалби и Гърция с 2600 жалби. 80 % от висящите жалби с приоритет – около 13 400 – също са от тези пет държави (Турция, Украйна, Русия, Румъния и Гърция).⁸

⁴ <https://www.coe.int/en/web/execution/annual-report-2024>

⁵ <https://www.echr.coe.int/annual-reports>

⁶ <https://hudoc.exec.coe.int>

⁷ В началото на всяка година председателят на Съда представя статистиката на ЕСПЧ за предходната година, както и информация за основните тенденции и предизвикателства в работата му. Статистиката на Съда е важен инструмент за равностойност и заключения относно основните проблеми в националния правов ред на държавите - страни по Конвенцията. Данните за 2024 г. бяха представени на пресконференция в края на януари 2025 г.

⁸ <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual-report-2024-eng>

II. СТАТИСТИКА ПО ОТНОШЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ

По показателя брой висящи жалби България заема **деветнадесето място с 422 висящи жалби.**

През 2024 г. ЕСПЧ е постановил 50 съдебни акта по дела срещу България. По 13 от тях е констатирано нарушение на Конвенцията. С 10 решения са одобрени едностранни декларации или приятелски споразумения, а с 27 решения жалбите са отхвърлени или заличени.

Съгласно официалната статистическа информация на Секретариата на Съда за 2024 г., държавите членки с най-голям брой осъдителни решения са Русия, Украйна, Турция, Румъния, Италия, Азербайджан, Унгария, Полша и други, като България, която доскоро беше на девето място по брой осъдителни решения с поне едно нарушение на Конвенцията през 2023 г., през 2024 г. **вече заема 16-то място.**

Съотношението висящи жалби / постановени решения с поне едно нарушение на Конвенцията за изминалите 12 години изглежда по следния начин:

Година /показател	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Общ брой жалби, разпределени на съдебен състав	2450	969	794	723	623	774	750	608	623	596	501	422
Постановени решения с поне едно нарушение	26	18	28	33	31	27	13	35	35	25	25	13

Запазва се положителната тенденция на намаляване на броя на жалбите, подадени срещу българската държава, като за трета поредна година той е под 600.

Размерът на обезщетенията през последните пет години е, както следва:

- За 2019 г. - 768 274 лв., от които 91 260 лв. по приятелски споразумения и едностранни декларации.
- За 2020 г. - 787 722 лв., от които 1950 лв. по 1 приятелско споразумение.
- За 2021 г. - 767 498 лв., от които 228 318 лв. по приятелски споразумения и

едностранни декларации.

- За 2022 г. – 1 059 699 лв., от които 513 505 лв. по споразумения и едностранни декларации
- За 2023 г. - 4 142 329 лв.,⁹ от които 102 073 по споразумения и едностранни декларации
- За 2024 г. - 513 064 лв., от които 134 778 лв. по споразумения и едностранни декларации.

⁹ Съществена част от 1 635 875 евро са платени по едно единствено дело - дело „Саксбургготски и Хробок срещу България“, № 38948/10 и № 8954/17 като обезщетението е присъдено под условие и зависи от изхода на висящото национално гражданско производство.

ЧАСТ ВТОРА

ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОСЪДИТЕЛНИТЕ РЕШЕНИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

I. СТАТИСТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ НА СЕКРЕТАРИАТА НА КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ

През 2024 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа („Комитетът“, „КМ“) получи от ЕСПЧ 31 нови дела срещу България за наблюдение на изпълнението им (в сравнение с 37 през 2022 г. и 47 през 2021 г.).

Към 31 декември 2024 г. България е имала 164 дела в процедура на изпълнение (в сравнение със 166 през 2023 г., 182 през 2022 г. и 164 през 2021 г.), от които 27 са водещи дела, в процедура на засилено наблюдение (в сравнение с 32 през 2023 г., 30 през 2022 г. и 20 през 2021 г.), а 56 са водещи дела, в стандартна процедура.

От водещите дела в засилена процедура, 16 са били висящи в продължение на пет или повече години; по същия начин 33 от водещите дела в стандартна процедура са били висящи в продължение на пет или повече години (в сравнение с 30 през 2023 г., 32 през 2022 г. и 34 през 2021 г.).

В сравнителен план през 2024 г. България се намира на четвърто място (след Украйна, Турция и Румъния) по водещи дела в засилена процедура с относителен дял от 10 %.

През 2024 г. България е изпратила 34 плана и 19 доклада за действие, както и множество актуализирани планове за действие/доклади за действие или допълнения към тях, съдържащи допълнителна информация по делата в изпълнение.

II. РЕШЕНИЯ, ЧИЕТО НАБЛЮДЕНИЕ Е ПРЕКРАТЕНО, ИЛИ ПО КОИТО Е ПОСТИГНАТ СЪЩЕСТВЕН НАПРЕДЪК

През 2024 г. Комитетът приключи наблюдението по 21 дела, включително две водещи дела под засилено наблюдение и шест водещи дела в стандартно наблюдение. След законодателни промени или други мерки беше възможно да бъдат приключени едно водещо дело, свързано с липсата на средства за защита по отношение на лошите условия в пенитенциарните заведения; едно водещо дело, свързано с липсата на адекватна реакция на смъртоносно нападение, мотивирано от враждебност, свързана с предполагаема сексуална ориентация; и едно водещо дело, свързано с липсата на

гражданска защита за вреди, нанесени от лице, което не носи гражданска отговорност поради здравословното си състояние.

Значителни постижения, признати от Комитета¹⁰, по висящи за изпълнение решения, включват почти пълното премахване на пренаселеността в пенитенциарните заведения; значителното подобрене на материалните условия на задържане в пенитенциарните и полицейските заведения; промяна в правната рамка по отношение на разглеждането на рисковете от малтретиране в страната на местоназначение по време на процедурите по експулсиране.

След приетите още през 2017 г. съществени изменения в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, успешно реализираните проекти със съдействието на Норвежкия финансов механизъм и продължаващите усилия за справяне с лошите материални условия на задържане, на 1501-то си заседание, проведена в периода 11-13 юни 2024 г. КМ прие **финална резолюция за приключване на наблюдението на изпълнението на пилотното решение „Нешков и други срещу България“**.¹¹

КМ отбелязва, че проблемът с пренаселеността е почти изцяло преодолян, материалните условия в пенитенциарните заведения са значително подобрени, което гарантира функционирането на превантивното средство за защита, увеличен е размерът на присъжданияте от националните съдилища обезщетения при използване на компенсаторното средство за защита.

Някои оставащи въпроси, които касаят съдебната практика по прилагането на двете средства за защита, както и по-нататъшното подобряване на материалните условия, ще продължат да се наблюдават по делото **„Кехайов срещу България“**, но в рамките на стандартна процедура по наблюдение. В засилена процедура по наблюдение остават единствено проблемите, свързани с медицинската грижа и приложението на специален режим при задържане под стража.

Промените в Наказателния кодекс от 04 август 2023, предвиждащи по-тежко наказуеми състави на престъпленията убийство и телесни повреди, когато те са извършени по подбуди, свързани със сексуалната ориентация на пострадалия, направиха възможно закриването на наблюдението по делото **„Стоянова срещу България“** през юни 2024 г.¹² Делото се отнася до пропуската на националните съдилища да разгледат мотива за убийството, свързан с предполагаемата сексуална ориентация на жертвата, като утежняващо обстоятелство. ЕСПЧ посочи, съгласно член 46 от Конвенцията, че

¹⁰ Виж още <https://www.coe.int/en/web/execution/recent-achievements/>

¹² Заключителна резолюция на КМ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2024\)469E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2024)469E)

нарушението е резултат от несъвършена правна рамка и нейното тълкуване и прилагане от съдилищата. Той посочи, че България трябва да гарантира, че насилие, мотивирано от враждебност към действителната или предполагаемата сексуална ориентация на жертвата, се квалифицира като утежняващо обстоятелство от гледна точка на наказателното право.

След решението на ЕСПЧ националното производство срещу извършителите беше възобновено и през ноември 2023 г. Върховният касационен съд („ВКС“) увеличи наказанията им, като потвърди решението на въззивната инстанция в първоначалното наказателно производство. ВКС констатира, че въззивната инстанция правилно е счела хомофобските мотиви за убийството за утежняващо обстоятелство.¹³

Закрито беше и наблюдението на групата дела „*Стойне Христов*“, касаещи бавното правосъдие по наказателни производства. То беше основна причина за множество осъдителни решения срещу България в продължение на дълъг период от време преди 2012 г. В края на миналата година, беше представен Доклад за действие¹⁴ посочващ предприетите мерки за намаляване на продължителността - увеличаване на броя на съдиите, електронно призоваване, висок процент на разглеждане на делата в най-натоварените съдилища и др. Във финалната резолюция за закриване на наблюдението¹⁵ КМ посочва, че аспектите, свързани с ускорителното средство по наказателни дела и ефективността на наказателните производства за избягване на забавяния на съдебна фаза, ще продължат да се наблюдават в контекста на групата дела *S.Z.*, която продължава да бъде под засилено наблюдение на Комитета.

Въпросите, свързани с наличието на съдебни зали за избягване на забавяния в производствата пред Софийския градски съд и Софийския апелативен съд, ще продължат да се разглеждат в рамките на делото „*Светлозар Петров*“, касаещо продължителността

¹³ Виж още на https://www.coe.int/en/web/execution/recent-achievements/-/asset_publisher/8LSjbtK8AR4u/content/bulgaria-criminal-code-amended-to-classify-homophobic-attacks-as-aggravated-criminal-offences?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8LSjbtK8AR4u_assetEntryId=269730389&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8LSjbtK8AR4u_redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fexecution%2Frecent-achievements%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8LSjbtK8AR4u%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8LSjbtK8AR4u_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8LSjbtK8AR4u_assetEntryId%3D269730389%23p_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8LSjbtK8AR4u#p_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_8LSjbtK8AR4u

¹⁴ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2024\)1409E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2024)1409E)

¹⁵ <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b2ae1a>

на гражданските производства.¹⁶ В последното решение¹⁷ по тази група КМ насърчава властите да използват и наръчниците за добри практики, публикувани от Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕЈ).

След пилотните решения по делата „Димитров и Хамънов“ и „Фингър“ (през 2012 г.) в Закона за съдебната власт (ЗСВ) и Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) бяха въведени административно (по реда на Глава Трета „А“ ЗСВ) и съдебно (по реда на чл. 26 ЗОДОВ) средство за обезщетение при прекомерна дължина на производствата.

Вътрешноправните средства за обезщетение действат без съществени проблеми или противоречия в съдебната практика по тях вече повече от 13 години. По реда на Глава Трета „А“ ЗСВ за целия период от влизане в сила на механизма през 2012 г. са разгледани общо 6989 заявления. Сключени са споразумения по 2792 заявления, като са платени общо 7 698 029 лв. За последните три години съотношението на заявленията по видове дела е: 1643 - по граждански, 596 - наказателни и 198 - по административни дела. Броят на заявленията, които постъпват в Министерство на правосъдието на година, е средно около 600.¹⁸ Големият процент забавени дела е пред най-натоварените софийски съдилища – СРС и СГС.

България продължи усилията си в изпълнението на едни от най-проблематичните групи решения – *Димитров и други* (бивша *Великова*) *срещу България* и *С.З./Колеви срещу България* и след периода 2022 - 2023 г., когато бе постигнат съществен напредък.¹⁹

Изпълнението на тези групи решения засяга структурен проблем с върховенството на правото и системен проблем с ефективността на наказателните производства в България и обединява осъдителните решения на ЕСПЧ по над 70 дела.

Необходими законодателни реформи бяха включени в Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) и са част от продължаващия диалог с Европейската комисия по плана, който е в съзвучие с редица документи на Комитета на министрите и на Венецианската комисия, които касаят изпълнението на тези решения.

След като през 2023 г. в националното право беше въведен независим механизъм за разследване на главния прокурор и неговите заместници, КМ даде оценката си, че той има потенциала да бъде ефективен и в рамките на действащата Конституция. На своето заседание през м. юни 2023 г. КМ приветства въвеждането на механизъм за търсене на

¹⁶ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-3731>

¹⁷ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2017\)1302/H46-9E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2017)1302/H46-9E)

¹⁸ Данните са актуални към м. януари 2025 г.

¹⁹ Новина относно напредъка е публикуван и в рубриката нови постижения на сайта на Съвета на Европа <https://shorturl.at/x5rEw> /съкратен линк/

отговорност на главния прокурор като знакова реформа. Комитетът приветства също дългоочакваната реформа в НПК, с която се въвежда съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за тежки престъпления и за някои други престъпления, свързани с нарушения на Конвенцията и корупция. Това ново средство за защита ще бъде на разположение както на пострадалите, така и на лицата, които са направили съобщение за извършено престъпление. В решението си КМ насърчи властите да продължат с приемането на останалите мерки по изпълнение на групата С.З./Колеви, които бяха отхвърлени от НС. Някои от тези мерки, сред които разделянето на наказателни дела на съдебна фаза и използване на ускорителното средство от страна на пострадалия още преди повдигане на обвинения, са залегнали като приоритети в правителствената програма за управление.

В решението²⁰ си от м. юни 2024 г. КМ отново приветства механизма и препоръча по-нататъшното му укрепване чрез разрешаване на практически проблеми, появяващи се около неговото функциониране, особено във връзка с пълното административно отделяне на разследващия прокурор от Прокуратурата. Първият прокурор по разследване на главния прокурор и неговите заместници встъпи в длъжност през декември 2023 г.

Цялостната конституционосъобразност на механизма бе потвърдена с решение № 14 на Конституционния съд от 26 юли 2024 г.²¹

В напреднала фаза е проект за техническо подпомагане от страна на Съвета на Европа за сравнителноправно изследване по въпроси на укрепването на наказателното разследване.

²⁰ <https://search.coe.int/cm/eng?i=0900001680afd0c8>

²¹ <https://www.constcourt.bg/bg/act-9865>

ЧАСТ ТРЕТА

I. РАЗГЛЕДАНИТЕ ПРЕЗ 2024 Г. ОТ КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ ИЗПЪЛНЕНИЯ

През 2024 г. Комитетът на министрите разгледа и прие решения с препоръки по девет водещи дела или групи от дела в засилена процедура на наблюдение:

1. Група дела *„Българска православна старостилна църква и други“*, касаеща необосновани откази за регистрация на религиозни организации. Тази група дела беше разгледана веднъж от Комитета на министрите през 2024 г. и веднъж през м. март 2025 г.²²

2. Дело *„Станев“*, отнасящо се до незаконосъобразност на настаняването в социален дом на жалбоподателя с психични разстройства; липса на съдебен контрол и лоши условия на живот; невъзможност за жалбоподателя, частично недееспособен, да поиска възстановяване на правоспособността си. Това дело беше разгледано веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.²³

3. Група дела *„ОМО Илинден и други“*, касаещи необосновани откази от съдилищата да регистрират сдружения, чиято цел е *„признаване на македонско малцинство в България“*. Тази група дела е разгледана веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.²⁴

4. Група дела *„Кехайов“*, отнасящи се до лошите условия на задържане в арестите и затворите и функционирането на вътрешноправните средства за защита, както и делата *„Гавазов“* и *„Харакчиев и Толумов“*, по които ще продължи разглеждането на въпросите, свързани със здравните грижи в местата за лишаване от свобода, прилагането на ограничителни пенитенциарни режими (приложими в зоните за повишена сигурност, при които е налице риск от прекомерна изолация) и средствата за защита, свързани с тях. Тази група дела е разгледана веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.²⁵

5. Дело *„Мирослава Тодорова“*, отнасящо се до дисциплинарни производства и санкции срещу председателя на съдийската асоциация в отговор на нейната критика към

²² [1521st meeting \(4-6 March 2025\) \(DH\) - H46-39 Bulgarian Orthodox Old Calendar Church and Others group v. Bulgaria \(Application No. 56751/13\) \[CM/Del/Dec\(2025\)1521/H46-39\]](#)
[1492nd meeting \(12-14 March 2024\) \(DH\) - H46-5 Bulgarian Orthodox Old Calendar Church and Others group v. Bulgaria \(Application No. 56751/13\) \[CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-5\]](#)

²³ <https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-3767>

²⁴ [https://hudoc.exec.coe.int/?i=CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-07E](https://hudoc.exec.coe.int/?i=CM/Del/Dec(2024)1507/H46-07E)

²⁵ <https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-3945>

Върховния съдебен съвет и изпълнителната власт. Делото е разгледано веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.²⁶

6. Група дела „С.З. / Дело Колеви“, касаещи системен проблем с неефективните наказателни разследвания както по отношение на частни лица, така и на правоприлагащи органи, и липса на гаранции за независимостта на наказателните разследвания срещу главния прокурор и неговите заместници. Тази група дела беше разгледана веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.²⁷

7. Група дела „С.Г.“, отнасящи се до недостатъци в механизма за съдебен контрол, създаден през 2003 г. в областта на експулсирането по съображения, свързани с националната сигурност. Тази група дела беше разгледана веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.²⁸

8. Група дела „Йорданова и други“, касаещи изгонване на лица от единствените им жилища въз основа на законодателство, което не изисква адекватно проучване на пропорционалността на мярката. Тази група дела беше разгледана веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.²⁹

9. Дело „Пакетова и други“, отнасящо се до роми, изгонени от домовете си след антиромски протести и без възможност да се върнат. Това дело беше разгледано веднъж от Комитета на министрите през 2024 г.³⁰

II. СПИСЪК НА РЕШЕНИЯТА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Решенията срещу Република България, поставящи най-сериозни структурни или системни проблеми и намиращи се в засилена процедура на наблюдение, са групирани условно в 18 групи³¹, както следва:

1. „Димитров и други“ срещу България (бивша „Великова срещу България“) - смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или прекомерна употреба на сила от служители на полицията, и неефективно разследване на тези случаи;

²⁶ <https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-59583>

²⁷ <https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-3557>

²⁸ [https://hudoc.exec.coe.int/?i=CM/Del/Dec\(2024\)1514/H46-13E](https://hudoc.exec.coe.int/?i=CM/Del/Dec(2024)1514/H46-13E)

²⁹ <https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-1924>

³⁰ <https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-62534>

³¹ Групирането е условно и се прави от Отдела за изпълнение на решенията, с оглед оперативност при управление на делата

2. *“С.З./Колеви срещу България“* – системен проблем с ефективността на разследванията на престъпления, свързани с насилие, извършени както от частноправни субекти; липса на достатъчно гаранции за независимо наказателно разследване срещу главния прокурор и неговите заместници;

3. *„Ненчева и други срещу България“* - смърт на деца в Дома за деца и младежи с тежки умствени увреждания в с. Джурково през 1997 г. и неефективно разследване на тези случаи; липса на механизъм за представителство на такива деца, чиито родители са се дезинтересирали от тях, във връзка с опазването на техния живот и здраве.

„Екимджиев срещу България“ - липса на достатъчно гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби при използването на специални разузнавателни средства („СРС“) и система за запазване и достъп до трафични данни, както и липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи.

4. *„Йорданова и други срещу България“* - липса на разглеждане на въпроса за пропорционалността на заповеди за освобождаване на държавни или общински имоти и на заповеди за премахване на незаконни постройки, когато заповедите лишават засегнатите лица от единственото им жилище; *„Пакетова и други“* - нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот и на домовете на жалбоподателите от ромски произход, произтичащо от етнически мотивираното им прогонване от домовете и селото им, след което не са настъпили никакви правни последици.

5. *„С.Г. и други срещу България“* - недостатъци на съдебния контрол при експулсиране на чужденци на основание защита на националната сигурност, липса на средство за защита със суспензивен ефект в случай на оплаквания, отнасящи се до риск от нечовешко отношение или риск за живота в приемащата държава, липса на публичност на съдебните решения по дела, съдържащи класифицирана информация;

6. *„Гавазов срещу България“* и *„Харакчиев и Толумов срещу България“* – проблеми, свързани с медицинската грижа в местата за лишаване от свобода и приложението на специален режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода в зоните за повишена сигурност (разглеждани досега в рамките на групата дела *„Кехайов“*);

7. *„ОМО Илинден и други срещу България“* - нарушение на свободата на сдружаване поради необосновани откази за регистрация на сдружението-жалбоподател;

8. *„Станев срещу България“* - липса на гаранции при настаняване в институции на лица с интелектуални дефицити, липса на възможност ограничено запретино лице самó да поиска от националния съд отмяна на запретието и лоши материални условия в специализираните институции;

9. *„Кулински и Събев срещу България“*, *„Анатолий Маринов срещу България“* – нарушение на активното изборително право на глас във връзка с конституционната разпоредба, която забранява на лишени от свобода и ограничено запрети лица да гласуват;
10. *„Международна банка за търговия и развитие срещу България“* - липса на активна процесуална легитимация за акционерите да обжалват по съдебен ред от името на банката отнемането на лиценза ѝ, липса на независимо представителство на банката в рамките на процедурата по откриване на производство по несъстоятелност;
11. *„Мутишев“*, *„Любомир Попов“*, *„Сивова и Колева“*, *„Томов и Николова“* – системен проблем във връзка с неоправдано забавяне при изпълнението на съдебни или административни решения, свързани с възстановяване на собствеността върху земеделски земи и гори (реституционни проблеми).
12. *„Българска православна старостилна църква и други срещу България“* – системен проблем във връзка с неоснователни откази за регистрация на вероизповедания.
13. *„Мирослава Тодорова“* – нарушение на чл. 10 и чл. 18 от Конвенцията във връзка с дисциплинарно производство срещу съдия, проведено в отговор на нейни публични изказвания.
14. *„I.G.D. срещу България“* - липса на периодичен съдебен контрол на настаняването в затворено училище-интернат; нарушение на правото на личен и семеен живот поради продължително настаняване в затворено училище-интернат, без да е направена оценка на висшия интерес на детето или да са взети мерки за улесняване на събирането на семейството. Проблематиката е сходна като групата *A и други*.
15. В *„A. E.“* и *„Y и други“* ЕСПЧ констатира, че държавата не е изпълнила позитивното си задължение да въведе ефективна система, която да наказва всички форми на домашно насилие и да предоставя достатъчни гаранции на жертвите, нито се е ангажирала достатъчно с проблема, разкриващ дискриминационно отношение спрямо жени (нарушения на член 2, член 3 и член 14 във връзка с член 3).
16. *Коилова и Бабулкова* - отказ на българските власти, постановен с окончателно решение на Върховния административен съд от 12 декември 2019 г., да включат в регистрите за гражданско състояние, по отношение на семейното положение на първата жалбоподателка, нейния семеен статут, след като жалбоподателите са сключили брак в чужбина, което е довело до невъзможност за признаване и правна защита на техния съюз (който не е задължително да бъде под формата на брак) като лица от един и същи пол (нарушение на член 8).

17. *Р.Н. срещу България* - необоснованите откази на националните съдилища през 2016 г. и 2020 г. да уважат исканията на транссексуални жалбоподатели за признаване на промяна на пола, което е в нарушение на правото им на зачитане на личния живот (нарушение на член 8 от Конвенцията).³²

18. *Пакетова и други срещу България* - нарушение на чл. 8 във вр. с чл. 14 от Конвенцията при напускане на ромска махала от живущите роми поради породен основателен страх от насилие.

III. НЕОБХОДИМИ ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ПО НАБЛЮДЕНИЕ

Поради липсата на напредък на изпълнението по някои групи дела в настоящия раздел се повтарят констатации от доклади на министъра на правосъдието за предходни години.

Темите, разгледани в този раздел, не са подредени по приоритет и не следват списъка на делата в засилено наблюдение, тъй като групирането на делата е динамичен процес и често търпи изменения.

1. СПЕЦИАЛНИ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА И ТРАФИЧНИ ДАННИ

Решенията *„Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България”*³³, *„Киров срещу България”*³⁴, *„Георги Йорданов срещу България”*³⁵ и други (общо 7 дела) се отнасят до липсата на достатъчно гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби при използването на специални разузнавателни средства („СРС“), както и до липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи. В резултат на тези решения бяха направени съществени законодателни изменения в посока засилен съдебен контрол върху използването на СРС и създаването на Национално бюро за контрол върху СРС.

На 11 януари 2022 г. ЕСПЧ постанови решение по делото *„Екимджиев и други срещу България”*³⁶, което установява сериозни недостатъци в действащата към момента

³² Въз основа на молба за ревизия на решение по делото *У.Т. срещу България*, за първи път по дело срещу България ЕСПЧ преразгледа свое решение и обяви оплакването за недопустимо поради злоупотреба с право. Същият проблем сега се разглежда в рамките на изпълнението по делото *Р.Н. срещу България*, което става водещо дело.

³³ Жалба № 62540/00, окончателно решение от 30/01/2008

³⁴ Жалба № 5182/02, окончателно решение от 22/05/2008

³⁵ Жалба № 21480/03, окончателно решение от 24/09/2009

³⁶ Екимджиев и други срещу България“, жалба № 70078/12 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-214673> и на български език <https://www.justice.government.bg/home/index/48312690-3f31-497b-88ba-3ee5e458e500>

правна рамка на използването на СРС и практиката по прилагането ѝ, както и в правната рамка и практиката по задържането и достъпа до трафични данни. Решението разглежда правното положение на системата за използване на СРС и задържането и достъпа до трафични данни към момента на постановяването му, в този смисъл то представлява актуална преценка на законодателството и практиката в областта. Мерките по изпълнението му следва да допълнят вече предприетите мерки, както и тези, които са предмет на препоръки на КМ. В допълнение към това, ЕСПЧ за първи път се произнася и по националната уредба и практика относно задържането и достъпа до трафични данни.

Основните проблеми, констатирани в решението, са следните: 1) основанията за прилагане на СРС, посочени в закона, съответстват на изискванията на Конвенцията, с изключение на термина „обекти“ по смисъла на чл. 12, ал. 1 ЗСРС, който не е достатъчно ясен; 2) правилата за съхранение и унищожаване на материали, придобити чрез СРС, не са достъпни; 3) разрешението за използване на СРС на основание „национална сигурност“ може да бъде с продължителност 2 години, което е прекалено дълъг срок и отслабва съдебния контрол; 4) начинът, по който се дава разрешение за използване на СРС на практика, не съдържа гаранции, че наблюдението се използва само когато е необходимо; 5) съществуват съществени празноти в законовите разпоредби, които уреждат съхранението, достъпа, преценката, използването, предаването и унищожаването на данните; 6) системата за контрол в лицето на Националното бюро за контрол върху СРС не отговаря на изискванията за достатъчно независимост, компетентност и ефективни правомощия; 7) разпоредбите за уведомяване на граждани са с твърде ограничен обхват; 8) искът по ЗОДОВ не е ефективно средство за защита във всички случаи, тъй като за успешното му провеждане е необходимо предварително уведомяване от страна на Бюрото, че спрямо лицето са били използвани незаконно СРС.

На следващо място Съдът разглежда повдигнатите оплаквания във връзка със задържането на трафични данни. ЕСПЧ приема, че релевантното законодателство е достъпно и предвижда гаранции, както и унищожаване на събраните данни след определен период. Съдът отбелязва обаче следните недостатъци на системата: 1) процедурата за даване на разрешение от районния съд не съдържа гаранции, че достъп до данни се осъществява само когато това е необходимо; 2) няма ясни срокове за унищожаване на данните в наказателното производство; 3) няма публично достъпни правила за съхранение, достъп, преценка, използване, изпращане и унищожаване на данните; 4) контролът не е ефективен; 5) възможностите едно лице да бъде уведомено за неправилен достъп са силно ограничени; 6) няма средство за обезщетяване на лицата в случай на неправилен достъп.

Съдът подчертава също така, че съгласно чл. 46 от Конвенцията България трябва да предприеме необходимите законодателни изменения, за да преодолее установените нарушения. Съдът посочва, че в този случай необходимите мерки ще трябва да допълнят

тези, които българските власти вече са предприели в изпълнение на решението по делото „Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България“.

Министерство на вътрешните работи е уведомено за постановеното решение. Работна група в МВР работеше по промени в Закона за електронните съобщения и по последна информация има изготвен законопроект.

2. ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ ПРИ НАМЕСА В ПРАВОТО НА ЗАЧИТАНЕ НА ЖИЛИЩЕТО

Решението „Йорданова и други срещу България“³⁷ констатира, че ще е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията (право на зачитане на личния и семейния живот и жилище), в случай че общинските имоти, върху които са построени незаконно жилищата на жалбоподателите, бъдат иззети. Причина за потенциалното нарушение е, че компетентните органи не са направили преценка за пропорционалност дали изземването на имотите – общинска собственост, и условията на това изземване нарушават правата, защитени от чл. 8 от Конвенцията. Подобен проблем се поставя и в решението „Иванова и Черкезов срещу България“³⁸, в което личните обстоятелства на жалбоподателите не са били преценени нито от административния орган, нито от административния съд в процеса по премахване на незаконно построената им къща в частен имот, притежаван от жалбоподателката Иванова в съсобственост с трети лица. Проблемът беше анализиран и в предходните доклади на министъра на правосъдието до Народното събрание и продължава да стои.

В групата е включено и най-новото решение на ЕСПЧ по делото *Пакетова*³⁹. Делото се отнася до нарушеното право на жалбоподателите, 51 български граждани от ромски произход, на личен и семеен живот и на жилище поради това, че през 2019 г. компетентните органи не са им осигурили необходимата защита във връзка с демонстрациите на местното население в село Войводиново, с искане ромите да напуснат селото. В резултат на това всички жалбоподатели са били прогонени от домовете си, без да има каквито и да било правни последици (нарушение на член 8 от Конвенцията във връзка с член 14).

В Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за държавната собственост (ЗДС) и Закона за общинската собственост (ЗОС) няма изискване за изследване на пропорционалността на намесата в правата на засегнатите лица и те не осигуряват гаранции срещу произволна такава намеса. С оглед подпомагане на държавата при изпълнение на решението, ЕСПЧ препоръчва законодателни изменения и промяна на

³⁷ Жалба № 25446/06, окончателно решение от 24/09/2012

³⁸ Жалба № 46577/15, решение от 21/04/2016

³⁹ Решение от 04.10.2022 г. <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-62534>

съдебната практика, така че да се гарантира, че в сходни ситуации властите ще идентифицират ясно легитимните цели, засегнатите лица и мерките за спазване на принципа на пропорционалност.

Със Заповед РД-02-14-652/28.06.2018 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, бе създадена междуведомствена работна група, която анализира действащата нормативна уредба и предложи законодателни промени в ЗУТ, ЗОС и ЗДС. Бяха изготвени конкретни предложения за изменения на чл. 225 и 225а от ЗУТ, чл. 80 и 80а от ЗДС, чл. 65 от ЗОС и други относими разпоредби. До настоящия момент, въпреки Междинна резолюция на КМ от 3 декември 2020 г. CM/ResDH(2020)245⁴⁰ и решение от септември 2022 г. на КМ⁴¹, проектът продължава да не е преминавал съгласувателна процедура по чл. 27, ал. 1 ЗНА и не е публикуван от Министерството на регионалното развитие и благоустройството за обществени консултации съгласно чл. 26, ал. 2-5 ЗНА.

На 8 октомври 2024 г. Народното събрание на Република България прие набор от ключови промени в Закона за гражданската регистрация, приветствани от Комитета на министрите на неговото заседание през декември, 2024 г. Те касаят т. нар. служебен адрес, който е легално дефиниран като надлежно определен адрес на общинска собственост за извършване на служебни регистрации по постоянен и настоящ адрес. Служебни регистрации ще се извършват на лица, които не могат да представят актове за собственост или документи за ползване на имот, в общината по последната им регистрация, ако има такава. Такива регистрации ще се правят и при формално заличаване на адрес от Националната адресна база данни. Тези изменения не само въвеждат възможността за адресна регистрация на служебен адрес, което ще позволи на всички граждани да бъдат регистрирани за получаване на лични карти, но имат много по-всеобхватни положителни последици за положението на уязвимите групи, включително тези, засегнати от премахване на постройки. Легалната дефиниция на това какво е служебен адрес предотвратява евентуални разминавания в общинските практики. Преходните разпоредби на промените съдържат строга рамка за бързо и ефективно стартиране на процеса на служебна регистрация. Лицата, които не притежават валиден документ за самоличност поради липса на постоянен адрес, могат да поискат такъв по служебен път, като се легитимират с изтекъл личен документ. Предвидени са много кратки срокове за общинските органи за определяне на служебен адрес и на органите по гражданска регистрация за създаване на списък на гражданите, чийто постоянен адрес е заличен, за да получат те служебни регистрации. Очаква се промените значително да улеснят кандидатстването на засегнатите лица за социални жилища и друго подпомагане.

По изпълнението на тази група решения бе постигнат и съществен аналитичен напредък. Като ключова дейност и в конкретен отговор на продължаващите констатации от КМ за забавено изпълнение на решенията на ЕСПЧ от отговорните национални

⁴⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a096a8

⁴¹ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2022\)1443/H46-8E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2022)1443/H46-8E)

органи, Проект рег. № 93-00-77/ 04.03.2020 г. „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека “ по програма „Правосъдие“, Програмна област 21 „Ефективност и ефикасност на съдебната система, укрепване на върховенството на закона“, изготви 1. Преглед и оценка на изпълнението на съществуващите анализи и мерки и 2. План за действие, подкрепящ националните стратегически ангажименти. Прегледът и планът за действие са подробно представени пред Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека и получиха положителна оценка, признаваща усилията на Република България по изпълнение на групата решения.

Докладът и планът за действие препоръчаха редица по-нататъшни стъпки за срочно и ефективно изпълнение на групата решения. По отношение на правната рамка, бе препоръчано продължаването на процеса по приемане на вече изготвения проект за изменение и допълнение на ЗУТ, ЗДС и ЗОС, което би отговорило на препоръките на Комитета на министрите към Съвета на Европа, доколкото този законопроект адресира два основни аспекта на изпълнението: както преценката за пропорционалност, така и възможността за неговото отсрочване. По отношение на съдебната практика, е налице необходимост от затвърждаване на цялостната положителна тенденция по преценка на пропорционалността от страна на съдилищата, включително чрез искане до Върховния административен съд за евентуално тълкувателно решение. По отношение на практиките на административните органи, от особено значение се оказва приемането и прилагането на координационен механизъм, какъвто е и предложен в изготвените анализ и план за действие.

Като продължение на това значително аналитично усилие беше започнат и силно развит нов аспект на сътрудничество и продуктивен диалог със Съвета на Европа. През юни 2024 г. делегация на Конгреса на местните и регионалните власти и Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа се срещна с министъра на правосъдието и беше информирана за аналитичните усилия на министерството и значителната експертна подкрепа, която министерството оказва на МРРБ при окончателното внасяне за приемане на вече подготвените промени в ЗУТ и в законите за държавната и общинската собственост. През септември 2024 г. се проведе последваща среща между заместник-министъра на регионалното развитие и благоустройството, ДНСК, Министерството на правосъдието и Националното сдружение на общините в Република България, и представители на Конгреса. Заместник-министърът на регионалното развитие и благоустройството увери, че промените в ЗУТ ще бъдат внесени за обсъждане и приемане в парламента, след като той започне да работи след предстоящите предсрочни избори. Като продължение на двете срещи експертите на Конгреса изпратиха проект на план за действие, който да бъде изпълнен съвместно с Националното сдружение на общините в Република България, който подчертава важността на работата на местната власт за укрепване на върховенството на закона и рационализиране на изпълнението на решенията на ЕСПЧ. Трета серия от срещи бе проведена на 3 юни 2025 г.

Няма напредък по процедирането на изготвения преди почти 6 години от междуведомствената работна група законопроект, който съобразява и допълнителните изисквания на Междинната резолюция, включително с цел предотвратяване на бъдещи поводи за осъдителни решения срещу България по тази тематика. Забавянето на тези мерки по изпълнението би могло да доведе до ново обсъждане в Комитета на министрите и повод за публична критика към страната.

3. СВОБОДА НА СДРУЖАВАНЕ

Изпълнението на групата дела „ОМО Илинден и други срещу България“⁴² остава едно от най-стриктно наблюдаваните от страна не само на КМ, но и в рамките на редица други международни и европейски механизми за мониторинг и сътрудничество.⁴³

⁴² Водещото дело в нея е „ОМО Илинден и др.“, жалба № 59491/00, окончателно решение от 19/04/2006, като групата включва още 5 дела с идентични жалбоподатели и оплаквания. ЕСПЧ критикува практиката на националните съдилища по регистрацията на юридически лица с нестопанска цел, най-вече по отношение на мотивите, които те излагат при постановяването на откази. Първата група мотиви, критикувани от Съда, са свързани с прилагането на конституционната и законова забрана сдруженията да осъществяват „политически цели“. 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 цели, свързани с нормалното функциониране на едно демократично общество. ЕСПЧ посочва, 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, тъй като не съществува „обществена необходимост“ от подобен отказ. Това е така дори в случаите, в които сдружения заявяват, че ще подкрепят независими кандидати за избори или че ще провеждат събрания или митинги. Втората група критикувани мотиви на националните съдилища са свързани с преследваните от сдруженията цели, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията. Такива откази също са били обект на разглеждане и критика от ЕСПЧ. Третата група мотиви, които са критикувани от ЕСПЧ, са свързани с т.нар. формални изисквания на закона. Отказите за регистрация, постановени на формално основание поради несъответствие на учредителните документи с изискванията на ЗЮЛНЦ, също следва да се разглеждат при спазване на принципа на пропорционалността и да бъдат мотивирани.

⁴³ В Годишния доклад на Генералния секретар на СЕ за състоянието на демокрацията, правата на човека и върховенството на правото за 2021, например, има отделен параграф, посветен на проблема с регистрацията на подобни сдружения, който гласи: „В продължение на години отказите за регистрация на сдружения или тяхното разпускане на основания, които не са в съответствие с Конвенцията, възпрепятстват изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека, което се следи отблизо от Комитета на министрите на Съвета на Европа. Много от случаите засягат организации за защита на правата на малцинствата, като Гърция и България създадоха национални работни групи за намиране на решения.“ На 31 март 2020 г. Комисарят по правата на човека публикува доклад след посещението си в България от 25 до 29 ноември 2019 г. Едни и същи заключения по отношение на свободата на сдружаване се съдържат както в този доклад, така и в доклада ѝ за първото четиримесечие на 2020 г. Въпросът има отражение също по линия на Консултативния комитет по РКЗНМ - Петото становище на Консултативния комитет към Рамковата конвенция за защита на националните малцинства за прилагането на Рамковата конвенцията от Република България (2024 г.)

<https://www.coe.int/en/web/minorities/bulgaria>

и в Заключителните наблюдения на Комитета за премахване на всички форми на расова дискриминация след представянето на XXIII, XXIV и XXV консолидиран доклад на Република България по Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на расова дискриминация (2023 г.)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FBGR%2FCO%2F23-25&Lang=en

Групата включва 6 решения⁴⁴. От решенията на Съда не произтича автоматично задължение за регистрация на сдруженията на жалбоподателите, а за създаването на възможност, при спазване на законовите изисквания, подобна регистрация да бъде постигната. България е предприела редица мерки за изпълнение на констатираните от Съда нарушения, включително законодателни⁴⁵.

Независимо от обстоятелството, че до момента активистите на „ОМО Илинден“ не са изпълнили законовите изисквания и не са постигнали във всички случаи регистрация на сдруженията си, гражданските правото им на сдружаване по чл. 11 от Конвенцията не е нарушено.

От друга страна, Република Северна Македония използва за политически цели изпълнението на решенията в разглежданата група дела и разпространява неверни твърдения относно тях, на най-високо равнище, с което не само нарушава Конвенцията и двустранния договор от 2017, но и подкопава ефективността и доверието в системата на Конвенцията.

Изразяваната многократно официална позиция на Република България е, че тя е изпълнила общите и индивидуални мерки по тази група дела и контролът на Комитета на министрите на Съвета на Европа следва да бъде прекратен.

Въпреки позицията на българската държава, че жалбоподателите във всички фази на процедурата по регистрация разполагат с възможността да бъдат вписани в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел при спазване на формалните изисквания на закона, които са еднакви и се прилагат в равна степен и пълен обем спрямо всички заявители, на своето заседание през м. септември 2024 г.⁴⁶ КМ отново „изрази съжаление, че въпреки мерките, приети от властите в периода 2018-2024 г., приемането на Междинна резолюция CM/ResDH (2020)197⁴⁷ и последващите решения⁴⁸, повече от 18 години след първото окончателно решение в тази група, на сдруженията, целящи „постигане на признаване на македонското малцинство“, продължава да се отказва

⁴⁴ <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execmastergroupid%22%3A%22257%22%7D>

⁴⁵ През 2018 г. е въведена административна процедура за вписване на ЮЛНЦ

⁴⁶ [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22%3A%22CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-07E%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22%3A%22CM/Del/Dec(2024)1507/H46-07E%22%7D)

⁴⁷ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-205895>

⁴⁸ Събрани тук <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-3657>

рутинно регистрация главно поради по-широкия проблем с неодобрението на техните цели“.⁴⁹

КМ ще продължи разглеждането на тези дела на своето заседание през септември 2025 г.

През септември 2024 г. в Министерство на правосъдието беше сформирана междуведомствена работна група, чиято задача беше да изготви анализ на необходимостта от законодателни изменения в Закона за търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ и при нужда, да предложи възможни такива в съответствие с чл. 11 от Конвенцията. Ръководител на работната група беше заместник-министъра на правосъдието, а за нейни членове бяха поканени представители на изпълнителната и съдебната власт, както и на академичните среди.

Въз основа на значителния обем извършена аналитична работа, работната група успя да заключи, че Законът за юридическите лица с нестопанска цел на България въвежда един от най-либералните режими за регистрация в сравнение с други държави-членки на ЕС. Освен това, националната правна рамка, включително на конституционно ниво, не се отклонява от общопризнатите принципи на правовата държава и нормите на международните договори, по които Република България е страна. Това включва националните и международните правни норми, предназначени да опазят и защитят етническата, религиозната, езиковата или културната идентичност на лицата.

Във връзка с ангажиментите на българската държава за изпълнение на решенията на ЕСПЧ по групата дела „ОМО Илинден и други срещу България“, по които ЕСПЧ е намерил нарушение на чл. 11 от Европейската конвенция, и в отговор на препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа, Министерство на правосъдието изготви Анализ на прилагането на чл. 11 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и на режима на сдружаване в други държави-членки на Европейския съюз.

Анализът предоставя преглед на правната рамка на регистрацията на сдружения в няколко държави членки на Европейския съюз (ЕС), като излага детайлите във връзка с някои относими правни положения относно първоначалния режим на регистрация, като прави паралел с българската уредба. Специална част на анализа е посветена на трайно установената съдебна практика на ЕСПЧ относно прилагането на чл. 11 от Конвенцията с особен акцент върху спецификите и нюансите, които характеризират комплексния проблем по групата дела „ОМО Илинден“, което допринася за аналитичната му задълбоченост и практическата му полза. Анализът изследва подхода на ЕСПЧ по дела, свързани с откази за регистрация на сдружения, в контекста на двустранните отношения между различни държави-членки на ЕС. Съществена е ползата от тази сравнителна

⁴⁹ <https://rm.coe.int/bgr-1492-decisions-umo-ilinden-unofficial-translation/1680aee31c>

перспектива за разбирането и управлението на процесите на взаимно влияние между политическата динамика и развитието на правната уредба и практика.

Бяха изготвени указания за заявителите, търсещи първоначална регистрация на сдружения, които да ги улеснят при попълване на заявленията и подготвяне на документите, което да доведе до спазването на формалните изисквания на закона. Проектът беше финализиран през м. юни 2025 г..

Националният институт на правосъдието организира серия от хибридни обучения на тема „Свобода на сдружаване по чл. 11 от Конвенцията и прилагането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел“, насочени към длъжностните лица по регистрацията от Агенцията по вписванията, както и към съдии от търговските отделения на окръжните и апелативните съдилища, разглеждащи жалби срещу откази за регистрация. Обучението преминаха общо 169 участника.

4. ПРАВА НА ЛИЦА С ПСИХИЧЕСКИ ЗАБОЛЯВАНИЯ

Групата „Станев срещу България“ включва две дела, по които са установени нарушения във връзка с правния статус и правата на лица, страдащи от психически заболявания и поставени под ограничено запрещение. В основата на двете жалби е незаконното настаняване на жалбоподателите в специализирани институции, квалифицирано от Съда като лишаване от свобода⁵⁰.

През март 2024 г. КМ прие решение⁵¹, като отбелязва с интерес, че последният доклад на Комитета за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание („КПИ“) за България не съдържа констатации за сериозни проблеми с хигиената или физическо negliжиране в посетените социални институции. В това отношение се отбелязва известен напредък. Въпреки това продължават да са необходими допълнителни мерки, за да се избегне рискът от повторна поява на случаи на сериозни форми на физическо negliжиране и лоши хигиенични условия, причинени от недостатъчен брой на персонала. В тази връзка КМ подчертава, че е важно да се създават нови социални услуги за резидентна грижа в общини, където има квалифициран персонал.

⁵⁰ По-подробно поради участието на властите в това настаняване, ограничителния режим в дома, липсата на съгласие от страна на жалбоподателя и продължителността на мярката (нарушение на чл. 5 § 1); липса на средство, което да позволява на жалбоподателите да оспорят законността на настаняването им в институция (нарушение на чл. 5 § 4); липса на право на обезщетение (чл. 5 § 5); нечовешки и унижителни условия на задържане в съответните институции между 2002 и 2009 и липса на вътрешноправно средство за защита (чл. 3 и 13) нарушение на правото на жалбоподателите на достъп до съд (чл. 6 § 1)) поради невъзможността да сезират съда в лично качество за отмяна на запрещението.

⁵¹ [https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22fulltext%22:\[%22stanev%22\],%22execdocumenttypecollection%22:\[%22CEC%22\],%22execidentifier%22:\[%22004-3767%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22fulltext%22:[%22stanev%22],%22execdocumenttypecollection%22:[%22CEC%22],%22execidentifier%22:[%22004-3767%22]})

Освен това властите следва да представят информация относно приемането на Национална карта на социалните услуги и на интегрирана информационна система, осигуряваща наблюдение на наемането на персонал. На следващо място следва да се представи в обобщен вид информация за местата, в които се планира да бъдат създадени нови резидентни услуги. Също така следва да се изготви справка за въздействието на Наредбата за заплатите върху наемането на персонал. Наред с гореизложеното властите са приканени да представят данни за приложението на процедурата за подаване на жалби до Агенцията за качеството на социалните услуги от лица, настанени в институции, за да може да се направи задълбочена оценка на нейното функциониране в практиката.

По отношение на компенсаторното средство за обезщетяване поради лоши битови условия в социални услуги за резидентна грижа, следва да се представи информация, че скорошната съдебна практика по Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) се консолидира.

КМ прикани властите да предоставят допълнителни примери за съдебна практика относно пълното прилагане на процесуалните улеснения и гаранции, предназначени да установят мнението на съответното лице относно настаняването му в социален дом.

КМ изисква по-голяма яснота относно процедурите, приложими по отношение на запрети лица, които не са способни да изразят мнение за доброволно настаняване или прекратяване на настаняването. Според КМ, в случаите, в които липсва валидно съгласие за настаняване, властите следва да изяснят дали съдилищата прилагат съответните изисквания на чл. 5 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Конвенцията), що се отнася до необходимостта да се оцени обхватът и продължаващият характер на психичното разстройство въз основа на актуални медицински данни. Съдилищата следва да съблюдават изискванията на чл. 5 и в случаите, в които не са успели да установят волята на лицето, включително и в редките случаи, в които се произнасят за настаняване, без да зачитат волята на лицето. Последната хипотеза се отнася включително и до случаите, при които е налице установен риск за живота и здравето на лицето, чието настаняване се извършва по реда на Закона за социалните услуги.

Освен това следва да се осигури възможността да се установи чрез прилагане на процедурни гаранции на мнението на лицето относно настаняването му. Според решението на КМ следва да бъде въведен механизъм, според който лицата под пълно запрещение да могат да обжалват решението за настаняване. Също така, властите следва да гарантират, че спрямо лицата с тежки когнитивни увреждания, които не са поставени под запрещение, се прилагат подходящи процедури за установяване на съгласието им за настаняване в социална услуга за резидента грижа, включващи съдебен контрол, когато е необходимо.

За пореден път КМ посочва, че следва да се въведат гаранции по чл. 5 § 4 от Конвенцията, за да се създадат възможни решения за ситуации, в които настаняването

не се основава на валидно съгласие или когато желанието на лицето да напусне институцията може да бъде пренебрегнато. Според КМ изискванията на чл. 5 § 4 могат да бъдат изпълнени най-добре чрез комбинация от периодично преразглеждане по съдебен ред (в интервали, по-кратки от три години) и предоставяне на право да бъде внесено директно искане до съда за прекратяване на социалната услуга.

Информация в очертаните по-горе аспекти беше представена с план за действие от 30/09/2024 г., като предстои групата да се разгледа на някое от заседанията през 2025 г.

5. ОГРАНИЧЕНИЯ НА АКТИВНОТО ПРАВО НА ГЛАС

Група Кулински и Събев/Анатолий Маринов срещу България (жалба № 63849/09 и 26081/17) - решенията се отнасят до автоматично лишаване от право на глас по силата на чл. 42 ал. 1 от Конституцията на Република България на лишени от свобода и запрети лица. По отношение на лишените от свобода чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията изисква лишаването от право на глас да не е автоматично, а диференцирано, в зависимост от тежестта на извършеното престъпление или размера на наложеното наказание лишаване от свобода. Жалбоподателите са лишени от право на глас, което предполага изменение на съответната конституционна норма. В групата е включено и решението по делото *Анатолий Маринов срещу България*⁵², по което е установен сходен проблем по отношение поставените под ограничено запрещение лица.

През септември 2021 г. КМ препоръча българските власти да представят конкретни предложения за привеждане в изпълнение на групата дела, като се изследват всички възможности в контекста на широката свобода на преценка, като например „гъвкаво тълкуване“ на чл. 42, ал. 1 от Конституцията от страна на Конституционния съд.

В изпълнение на тази препоръка на КМ с Решение № 466/12.07.2022 г. на Министерски съвет беше сезиран Конституционният съд, който да даде задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на РБ в контекста на двете осъдителни решения на ЕСПЧ. С Определение № 8/18.10.2022 г., постановено по к. д. № 15/2022 г. КС отклони искането на МС за задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията. В решението се посочва, че способ за преодоляване на евентуално противоречие между конституционна разпоредба и разпоредба от един ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор, който става част от обективното

⁵² ANATOLIY MARINOV v. Bulgaria Жалба №: [26081/17](#) | Решение от 15/02/2022 | В сила от 15/05/2022

право на страната, е изменение на Конституцията по установения ред.

КМ разгледа изпълнението на тези решения за последно през м. март 2023⁵³ и отбеляза с интерес стъпките, предприети от българските власти за изясняване на конституционната рамка, но също така отбеляза, че в светлината на решението на Конституционния съд от 18 октомври 2022 г., приемането на общи мерки изглежда изисква целево изменение на Конституцията.

Решението с подробен анализ на установения проблем е поставян на вниманието на Народното събрание и на Централната изборителна комисия, включително преди конституционната реформа от 2023 г.

7. РЕГИСТРАЦИЯ НА ВЕРОИЗПОВЕДАНИЯ

Решенията по делата *„Българска православна старостилна църква и други срещу България“* и *„Независима православна църква и Захариев срещу България“* са от м. април 2021 г., като в първото от тях Съдът постанови на основание чл. 46 § 1 от Конвенцията, че е налице системен проблем, поради което същите са класифицирани в процедура на засилено наблюдение.

Двете жалби имат идентичен предмет, като по тях се твърди, че отказът за регистрация⁵⁴ на двете църкви представлява намеса в правата по чл. 9 и чл. 11 от Конвенцията. Съдът приема, че без да придобият юридическа правосубектност посредством официална регистрация, църквите-жалбоподатели не могат да упражняват от свое име правата си, свързани с правото на собственост, отдаването ѝ под наем, откриване на банкови сметки, назначаване на свещенослужители, както и осигуряване закрила на религиозната общност и членовете им. Според тълкуването на ЕСПЧ отказът за регистрация на двете църкви като вероизповедания, мотивиран в светлината на чл. 15, ал. 2 от ЗВ, представлява ограничение на свободата на вероизповедание.

По първото дело ЕСПЧ постановява, че е налице нарушение и на чл. 13 от Конвенцията предвид липсата на вътрешноправно средство за защита срещу отказа за регистрация на църквата-жалбоподател. В конкретния случай съдилищата е следвало да изведат доводи, в подкрепа на тезата, че отказът за регистрация преследва една или няколко легитимни цели, посочени в чл. 9 § 2 от Конвенцията и е „необходим в едно демократично общество“ за постигането на тези цели. Предвид липсата на подобни

⁵³[https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22exectitle%22:\[%22kulinski%20and%20sabev%22\],%22execidentifier%22:\[%22CM/Notes/1459/H46-04F%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22exectitle%22:[%22kulinski%20and%20sabev%22],%22execidentifier%22:[%22CM/Notes/1459/H46-04F%22]})

⁵⁴ Ф. д. № 665/2011 г. по описа на СГС, ф. д. № 1142/2012 г. по описа на САС и търг. Д. № 443/2012 г. по описа на ВКС; гр. д. № 534/2012 г. по описа на СГС, т. д. № 183/2012 г. по описа на САС и търг. Д. № 3897/2013 г. по описа на ВКС

на ЗВ (ЗИДЗВ) (ДВ, бр. 10 от 2025 г., в сила от 4.02.2025 г.) в двумесечен срок от влизането в сила на този закон регистрираните вероизповедания и заявителите по неприключилите производства за първоначална регистрация са длъжни да променят наименованието и уставите си в съответствие с чл. 10, ал. 1 и чл. 15, ал. 2 и 3 и да заявят промяната за вписване в регистъра по чл. 18 ЗВ.

Според анализа на Секретариата на КМ спазването на доброволно поетото от България задължение по чл. 46 от Конвенцията е безусловно и остава такова, независимо от нормативната уредба по националното право. Горепосоченият текст е залегнал изрично в т. 5 от решението на КМ, където се посочва че законодателните изменения от м. януари 2025 г. създават пречки пред процеса на изпълнение на разглежданата група дела, което е повод за безпокойство в светлината на безусловното задължение на България да изпълнява решенията на Съда. Следователно държавата следва да премахне всички законови пречки, които биха могли да възпрепятстват изпълнението на това задължение. С оглед на това, се предлага властите да преразгледат законодателните изменения от м. януари 2025 г., за да приведат националното законодателство в съответствие с Конвенцията и със заключенията на ЕСПЧ. Наред с това властите са призовани да обмислят и привременни мерки, като например отлагане на прилагането на правилата, предписващи прекратяване на отделни православни църкви, при неизпълнение на изискванията на чл. 10, ал. 1 и чл. 15, ал. 2 и 3 ЗВ.

КМ насърчава българските власти да използват наличните ресурси на Съвета на Европа, за да разработят правна рамка, в съответствие с изискванията на решението на ЕСПЧ и ги приканва да си сътрудничат тясно със Секретариата в този контекст. В тази връзка в решението се посочва, че предоставянето на специален (законодателен или конституционен) статут на църква, с която населението на страната е традиционно свързано може да бъде съвместимо с изискванията на чл. 9 от Конвенцията, ако държавата приеме нормативна уредба, която зачита правата, залегнали в Конвенцията, т.е. съобразява правата на останалите вероизповедания. С приемането на такава правна рамка държавата следва да изпълнява задължението си за неутралност и прилагане на закона по недискриминационен начин.

КМ изисква информация за конкретни мерки, насочени към горепосочените проблеми, в срок до края на м. юни 2025 г. Групата дела ще се разгледа най-късно на 1545-то заседание на КМ (м. декември 2025 г.).

8. СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕТО И ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ

Делото „Мирослава Тодорова срещу България“ се отнася до дисциплинарните производства и санкциите, наложени от Висшия съдебен съвет в периода 2011-2015 г. срещу жалбоподателката – съдия Мирослава Тодорова, която в качеството си на председател на основното професионално сдружение на съдиите в България е

критикувала ВСС и изпълнителната власт по различни теми, като например назначения на съдии, политиката на правителството по отношение на независимостта на съдебната власт и действията в контекста на обществената загриженост за корупцията. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът) е установил нарушение на чл. 10 (свобода на изразяването на мнение)

Подчертавайки фундаменталното значение на свободата на изразяване по въпроси от обществен интерес като функционирането на съдебната система или необходимостта от защита на независимостта на съдебната власт, Европейският съд счита, че дисциплинарното производство и непропорционално тежките санкции, наложени на жалбоподателката, които са пряко свързани с нейните критични публични изявления, са представлявали намеса в упражняването на правото на свобода на изразяване, която не е била "необходима в едно демократично общество". Той също така е установил (§ 176), че оспорваните мерки, особено тежката санкция уволнение и временното ѝ изпълнение, са имали "смразяващ ефект" както върху жалбоподателката, така и върху други съдии (нарушение на чл. 10 от Конвенцията). Освен това Съдът е приел, че преобладаващата цел на дисциплинарното производство и санкциите е била да се накаже и сплаши жалбоподателката заради нейната критика към ВСС и изпълнителната власт (нарушение на чл. 18 във връзка с чл. 10).

Според ЕСПЧ дисциплинарите производства срещу съдия Тодорова и наложените ѝ санкции са преследвали различна от предвидените в Конвенцията цели – наказването ѝ заради публичните ѝ изказвания като председател на Съюза на съдиите. ЕСПЧ посочва, че ВСС е бил особено строг спрямо жалбоподателката, налагайки ѝ първоначално дисциплинарно уволнение. Изключителната суровост и непропорционалност на тази санкция е отбелязана от юридическата общност, министъра на правосъдието, медиите, неправителствени и международни организации. Съдът отбелязва, че жалбоподателката в дейността си като председател на Съюза на съдиите, е упражнявала правото си на сдружаване и свобода на изразяването на мнение, и не са налице причини да се счита, че нейните действия са незаконни или несъвместими с Кодекса за етично поведение на българските магистрати.

В заключение, независимо от последвалата отмяна на освобождаването ѝ от длъжност, Съдът приема, че основната цел на дисциплинарите производства срещу жалбоподателката и наложените ѝ наказания, не е била съблюдаването на процесуалните срокове за разглеждане на съдебни дела, а нейното наказване и сплашване заради отправените към ВСС и изпълнителната власт критики. За първи път по това дело ЕСПЧ установява нарушение на чл. 18 от Конвенцията срещу България и както и въобще срещу държава-членка на Европейския съюз.

Делото беше разгледано на заседание на Комитета на министрите през м. юни

2024 г., който прие решение⁵⁶, с което отбеляза редица положителни развития и мерки, но отбеляза и необходимостта от допълнителни гаранции срещу упражняването на неправомерно влияние и примери от съдебната практика, в която са били разгледани твърдения за неправомерна цел по дисциплинарни производства срещу съдии.

По отношение на индивидуалните мерки КМ, като прие, че няма индикации за продължаващи репресии по отношение на жалбоподателката, а по отношение на минали репресии, наложените дисциплинарни наказания са заличени *ex lege*, поради изтичането на период от време, както и факта, че жалбоподателката не е потърсила никакво друго обезщетение, заключи, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки.

По отношение на общите мерки, що се отнася до осигуряването на засилени гаранции срещу упражняването на неправомерно влияние чрез ВСС, КМ приветства неотдавнашните изменения на Конституцията, с които се създава нов ВСС за съдиите, в който мнозинството от членовете се избират пряко от техните колеги съдии, както е препоръчано от Венецианската комисия и отбеляза с интерес разработването на проект на нов Закон за съдебната власт, публикуван на 25 март 2024 г.

КМ отбеляза в допълнение и други положителни предложения, като например по-подробни правила за допустимост на предложенията за образуване на дисциплинарно производство и премахване на правомощията на административните ръководители на съдилищата да налагат дисциплинарни наказания; и ги насърчиха да разгледат в текущата си законодателна работа конкретните препоръки на Венецианската комисия относно предвидимостта и яснотата на правилата за дисциплинарната отговорност на съдиите;

КМ прикани властите да обмислят предоставянето на гаранции срещу автоматичното налагане на наказателни мерки на съдии, когато срещу тях има висящи дисциплинарни производства.

КМ отбеляза с интерес приетия на 16 април 2024 г. от Комисия „Дисциплинарна дейност и взаимодействие с Инспектората на ВСС съдебен съвет“ на Съдийската колегия (СК) на Висшия съдебен съвет (ВСС) доклад за решението на ЕСПЧ по делото „Мирослава Тодорова срещу България“, който съдържа пълен анализ на решението, анализ на обсъдените в него решения на Висшия съдебен съвет и Върховния административен съд, както и преглед на настоящата рамка на правната система и практиката по дисциплинарни дела на СК на ВСС. КМ отбеляза с интерес и скорошната практика на Съдийската колегия, съдържаща конкретни препратки към решението на ЕСПЧ по настоящото дело и стандартите на Съвета на Европа относно свободата на изразяване на съдиите.⁵⁷

⁵⁶ [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b04924%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b04924%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

⁵⁷ През юни 2025 г. КМ прие ново решение с препоръки по изпълнението

9. ЕКСПУЛСИРАНЕ НА ЧУЖДИ ГРАЖДАНИ

Във връзка с изпълнението на групата дела „С.Г. и др. срещу България“⁵⁸ през 2021 г. бяха приети законодателни изменения, които бяха приветствани от Комитета на министрите в решението му от 9-11 март 2021 г.⁵⁹ Бяха приети следните промени: въведе се изрично изискване за споменаване на приемащата държава в заповедите за връщане и експулсиране; наложен беше автоматичен суспензивен ефект на жалбите срещу заповеди за експулсиране на основание обществен ред; въведе се нова разпоредба, която изрично предвижда, че ако жалбата срещу заповед за експулсиране, която подлежи на предварително изпълнение на основание чл. 46, ал. 4 от ЗЧРБ съдържа оплакване за риск от изтезание или лошо отношение в приемащата държава, компетентният съд служебно ще се произнесе по спирането на предварителното изпълнение, като до произнасянето заповедта няма да се изпълнява; въведоха се съкратени срокове за разглеждане на жалби срещу задържане в СДВНЧ, като сроковете се изравниха с тези по НПК относно обжалването на задържането под стража.

По отношение на необходимостта от мерки за въвеждане на специална и детайлна уредба на засекретяването на делата при намиране на баланс между спазването на процесуалните права на чужденеца и публичния интерес при идентифицирана опасност за националната сигурност, още през юли 2021 г. Министърът на правосъдието отправи до Върховния административен съд искане за постановяване на тълкувателно решение със следния въпрос: *„Подлежат ли на публикуване и каква част от тях съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация?“* На 21.12.2021 г. беше образувано ТД № 4/2021 г. на ОСС от I и II колегия на ВАС⁶⁰. То беше разгледано на открито заседание през октомври 2022 г.

Междувременно, в началото на 2024 г., с оглед забавянето на ВАС да се произнесе по тълкувателното дело, Министерството на правосъдието изготви предложение за актуализация на разпоредбата относно публикуването на съдебни решения, съдържаща се в Закона за съдебната власт.

На заседанието си през декември 2024 г.⁶¹ КМ отбеляза съществения напредък по изпълнението на тази група дела. Въпросите относно съдебния контрол за риска от лошо отношение в приемащата държава при експулсиране, както и този за своевременното разглеждане на жалби срещу задържане в СДВНЧ преминаха от засилена в стандартна процедура на наблюдение. В засилена процедура останаха само някои индивидуални

⁵⁸ Групата съдържа 15 решения <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-4007>

⁵⁹ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2021\)1398/H46-5E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2021)1398/H46-5E)

⁶⁰ https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_case.xsp?id=431456&code=vas

⁶¹ <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22004-3769%22%5D%7D>

мерки по отделни дела, както и въпросът относно публичността на съдебните решения, като КМ повтори призива си към българските власти да въведат бързо система от открити и закрити съдебни решения, при която в случаите, когато е невъзможно да се публикува пълното съдебно решение поради риск за националната сигурност, същината на фактическите констатации и мотивите все пак да бъдат публикувани.

На 14 април 2025 г. ВАС постанови Тълкувателно решение № 2 по т. д. № 4/2021 г.⁶² Върховните съдии решиха, че съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация, се публикуват в частта на техния диспозитив, а мотивите се публикуват само тогава, когато в тях не се обсъжда класифицирана информация. Това разрешение на въпроса за публичността на съдебните актове обаче изглежда не изпълнява изцяло препоръките на КМ, поради което са необходими законодателни промени в съответните разпоредби на ЗСВ.

Изпълнението по групата дела „С.Г. и др. срещу България“ ще бъде предмет на разглеждане от Комитета отново през декември 2025 г.

10. ПРЕНАСЕЛЕНОСТ И ЛОШИ УСЛОВИЯ В МЕСТАТА ЗА ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА И СРЕДСТВАТА ЗА ЗАЩИТА СРЕЩУ ТЯХ

С Решение № 799 на Министерския съвет от 27 декември 2019 г. беше приета Стратегия⁶³ за развитието на пенитенциарната система в Република България за периода до 2025 г., План за изпълнение и финансов план.

Изпълнението на решенията от групата „Кехайов срещу България“ и пилотното решение по делото „Нешков и други срещу България“ (общо 40 осъдителни решения в групата) последно беше разгледано на проведеното на 11-13 юни 2024 г. заседание на Комитета на министрите⁶⁴. КМ отбеляза със задоволство приетите от българските власти редица мерки, които са довели почти до напълно преодоляване на проблема с пренаселеността и съществено подобряване на материалните условия на задържане. КМ реши да продължи наблюдението на тези въпроси в стандартна процедура за наблюдение. В засилена процедура за наблюдение остават проблемите, свързани с медицинските грижи, както и приложението на специален режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода в зоните за повишена сигурност.⁶⁵

Важна стъпка в този контекст беше приетата Стратегията за осигуряване на адекватни медицински грижи в местата за лишаване от свобода, чието изпълнение

⁶² https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_act.xsp?id=2429874&code=vas&guid=1332809775

⁶³ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1297>

⁶⁴ <https://search.coe.int/cm/?i=0900001680b04922> ; <https://search.coe.int/cm/eng/?i=0900001680b05d00>

⁶⁵ Разглеждането на тези аспекти ще продължи по водещите дела „Гавазов срещу България“ (и „Харакчиев и Толумов срещу България“).

11. ОТНЕМАНЕ НА БАНКОВ ЛИЦЕНЗ

Според анализа на Секретариата, въпреки че възобновяването на производството за отнемане на лиценза на „КТБ“ АД през 2023 г. е положителна стъпка, то само по себе си не е достатъчно, за да гарантира *restitutio in integrum*, т. е. поставянето на увредената страна, доколкото е възможно, в положението, в което е била преди нарушението на Конвенцията.

⁶⁹ т. д. № 7549/2014 г. по описа на СГС

усилията за осигуряване на *restitutio in integrum*, като попречи на банката да претендира обезщетение, в случай на отмяна на решението за отнемането на банковия ѝ лиценз.

В тази връзка властите са приканени да изяснят дали е възможно да се избегне прекратяването на правосубектността на банката до постановяване на окончателно решение по възобновеното производство, а в случай че ВАС отмени решението на Българската народна банка за отнемане на банковия лиценз - до постановяване на решение по евентуален иск за обезщетение.

На следващо място, КМ е отбелязал, че ВАС е признал на бившите изпълнителни директори на КТБ качеството на жалбоподатели по адм. д. № 9589/2023 г., като прикани властите да представят анализ на правните и практическите последици от това, че „КТБ“ АД е представлявана в това производство от нейните синдици, които са зависими от Българската народна банка, и да изяснят дали подобно положение би позволило на „КТБ“ АД да оспори констатациите на Българската народна банка чрез надлежно представителство, както и да получи достъп до всички относими материали.

Припомняме, че наред с други нарушения на основни права, по делото *Международна банка за търговия и развитие АД и други срещу България*“, Съдът е установил и нарушение на чл.1 от Протокол № 1 (защита на правото на собственост) към Конвенцията поради решенията на прокуратурата от м. юни 2004 г., с които се засяга управлението на банката. Съдът е приел, че предприетите мерки не съдържат достатъчно гаранции срещу произвол.

В анализа на Секретариата се посочва, че въпреки ограничаването на правомощията на прокуратурата с конституционните изменения от м. декември 2023 г., правомощието ѝ да предприема превантивни действия остава непроменено и неясно определено в чл. 145, ал. 1 т. 6 от ЗСВ. В този контекст се изисква властите да изяснят дали се предвиждат някакви законодателни изменения в това отношение след конституционните изменения.

Независимо дали се предвиждат евентуални законови промени, в контекста на действащата правна рамка, КМ изисква властите да представят конкретни примери, в които правомощията на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 6 от ЗСВ се упражняват *пряко* от съответния прокурор, заедно с анализ за това дали, ако са налице такива случаи биха могли да засегнат имуществените права на частни лица или организации. На следващо място, тъй като превантивната мярка, прилагана *пряко* от прокурор, не подлежи на съдебен контрол, КМ изисква да се изясни дали административните актове или действията на друг орган, изпълняващ такива мерки, подлежат на съдебен контрол.

По отношение на необходимостта от надлежно представителство на банка в производството по несъстоятелност, в Държавен вестник, бр. 63 от 1.08.2025 г. е обнародван Закона за изменение и допълнение на Закона за възстановяване и

преструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, с който се правят изменения и допълнения в Закона за банковата несъстоятелност, които представляват законодателни мерки по изпълнение на решенията от горната група дела. Това е ново развитие със съществено значение, което ще бъде по-подробно отразено и в следващия доклад до НС за 2025.

С решение от 18 декември 2024 г. Министерският съвет внесе в 51-во Народно събрание законопроект на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, като в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта са предложени аналогични промени в Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН) във връзка с необходимостта от предприемане на законодателни мерки за изпълнението на горепосочената група дела.

12. РЕСТИТУЦИОННИ ПРОБЛЕМИ

Делата от групите „Любомир Попов срещу България“ (жалба № 69855/01) и „Сивова и Колева срещу България“ (жалба № 30383/03) касаят нарушения на правото на собственост, гарантирано от член 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията), свързани с прилагането на законодателството в областта на реституцията на земеделски земи, гори и земи от горския фонд. Основният проблем по тези дела е забавянето на изпълнението или неизпълнението на актове на администрацията или съдебни решения, с които на жалбоподателите е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и гори. В няколко свои решения Съдът е дал конкретни препоръки към България, а именно - въвеждане във вътрешното право на: 1) срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи; и 2) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове. Предприемането на мерки за съобразяване с тези препоръки е предвидено в приетата с РМС № 586/06.08.2021 г. Пътна карта за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ по дела срещу Република България.

Делото *Томов и Николова* се отнася до лишаването на жалбоподателите от собственост въз основа на разпоредбата на чл. 10, ал. 13 от ЗСПЗЗ, която позволява на бившите собственици преди колективизацията да оспорват правото на собственост на частни лица върху земеделска земя, придобита след колективизацията, без ограничение във времето и без никакво обезщетение от държавата (нарушение на член 1 от Протокол № 1). По делото *Кръстева и други*, Европейският съд постановява на основание чл. 46, че общите мерки трябва да включват въвеждането на средство за защита, което да може да осигури обезщетение, разумно свързано с пазарната стойност на изгубената собственост.

Както беше посочено в Деветия годишен доклад на министъра на правосъдието разгледа изпълнението на тези решения на 1428-то заседание на КМ, проведено в период 8-9 март 2022 г.⁷⁰ Вземайки предвид, че водещите дела са останали под наблюдение повече от десет години, както и с оглед значителната сложност на поставените въпроси и мащаба на необходимите мерки за тяхното изпълнение, КМ реши да класифицира делата в засилена процедура за наблюдение.

През 2022 г. беше изготвен проект на Закон за допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи - предложените текстове предвиждащи двугодишен срок от влизане в сила на закона, в който бившите собственици или техни наследници подават заявление за установяване (идентифициране) границите на земеделските имоти на място, за които правото на възстановяване е признато с влязло в сила решение на общинската служба по земеделие в съществуващи или възстановими стари реални граници или със съдебно решение. След изтичането на срока правоимащите лица се разполагат служебно от общинската служба по земеделие върху земи, предоставени от общинския поземлен фонд по реда на § 27, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62 от 2010 г.), съобразно с решението за признаване на правото на възстановяване на собствеността в съществуващи или възстановими стари реални граници, по ред и условия, определени в Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ.

Проектът беше одобрен с Решение № 359 на Министерския съвет от 2022 г. и внесен в Народното събрание на 02.06.2022 г.⁷¹, но поради разпускането на 47-о Народно събрание не се стигна до неговото приемане.

Напредъкът по изпълнението на решенията от групите дела „Любомир Попов срещу България“ и „Сивова и Колева срещу България“ беше разгледан отново от КМ на 1468-то заседание, проведено на 5-7 юни 2023 г. Властите бяха приканени да предприемат или да обмислят възможните стъпки в редица насоки. Същевременно, КМ силно насърчи властите да продължат законодателната работа, за да гарантират приемането на посочените по-горе изменения.

Министърът на земеделието беше своевременно уведомен за приетото от КМ решение, включително за необходимостта от повторно внасяне в Народното събрание на обсъждания законопроект. Повторно писмо беше изпратено до министъра на земеделието, Омбудсмана на Република България, както и ресорната комисия в Народното събрание на Р. България в началото на 2024 г. Отново беше подчертано, че е наложително да се пристъпи към повторното внасяне в 49-то Народно събрание на

⁷⁰ [https://www.coe.int/en/web/execution/bulgarian#{%22111944085%22:\[7\]}](https://www.coe.int/en/web/execution/bulgarian#{%22111944085%22:[7]}) – неофициални преводи на приетите решения от КМ и допълнителните документи, изготвени от Секретариата, от заседанията през м. март 2022 г. и през м. юни 2023 г.

⁷¹ <https://parliament.bg/bg/bills/ID/164203>

законопроекта за допълнение на ЗСПЗЗ, като предвижданият срок за бившите собственици или техни наследници да подадат заявление за установяване границите на земеделските имоти на място следва да бъде значително съкратен, тъй като след изтичането на 23.12.2025 г. на петгодишния ограничителен режим за разпореждане със земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, продължен с § 12, ал. 1 от Заключителните разпоредби на ЗИД на Закона за подпомагане на земеделските производители (ДВ, бр. 103 от 2020 г.), новата процедура би се оказала трудно осъществима.

Междувременно постъпва информация за индивидуалните мерки по отделните решения от групата, въз основа на която са изготвяни и изпращани до КМ допълнения към плана за действие.

Събрана е информация и от областните управители относно висящите процедури по § 4 и сл. от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). В решението си от 2023 г. КМ приветства факта, че в 15 от 28-те области в страната няма висящи процедури по § 4 и сл. от ПЗР на ЗСПЗЗ. По отношение на единадесетте области, в които все още не е приключило изработването на помощен план и план на новообразуваните имоти, КМ призовава властите да: извършат без забавяне подробен опис на процедурите, да възложат изработването на оставащите планове и да осигурят финансиране.

13. СМЪРТ НА ДЕЦА С УВРЕЖДЕНИЯ, НАСТАНЕНИ В ДОМ, И НЕЕФЕКТИВНО РАЗСЛЕДВАНЕ НА ТЕЗИ СЛУЧАИ

В решението по делото „*Ненчева и други срещу България*“ (жалба № 48609/06) Съдът намира нарушение на член 2 от Конвенцията (право на живот), тъй като държавата ответник не е изпълнила задължението си да закриля живота на уязвимите деца, настанени на нейни грижи, и не е изпълнила дълга си да изясни обстоятелствата около смъртта им, използвайки подходящи процесуални механизми, като по този начин не е защитила обществения интерес, очертан от особено трагичните събития по случая.

Относно последните решения на Комитета на министрите на Съвета на Европа по изпълнението на това решение, що се касае до материалните условия на живот, на заседанието си от 4-6 декември 2018 г. КМ приема решение⁷², в което посочва, че мерките, свързани с подобряване на материалните условия на живот на децата с увреждания и медицинска помощ, ще продължават да се следят, както и мерките и създаването на гаранции, че децата с увреждания, настанени извън техните семейства, се ползват от някаква форма на независимо представителство, което им позволява оплакванията, свързани с тяхното здраве и лечение, да се разгледат от съд или друг независим орган. Следващото решение на КМ се приема на заседанието на 14-16 септември 2021 г.⁷³ и в същото се посочва, че след положени усилия на българската

⁷² [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec\(2018\)1331/H46-6E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec(2018)1331/H46-6E%22%5D%7D)

⁷³ [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec\(2021\)1411/H46-11E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec(2021)1411/H46-11E%22%5D%7D)

държава материалните условия на живот на децата с увреждания са се подобрили след закриването на предишните домове за грижи и откриването на нови центрове за настаняване от семеен тип.

По отношение на изпълнението на делото „*Ненчева и други срещу България*“, през отчетната година беше представен подробен анализ⁷⁴, финансиран от НФМ, включващ исторически преглед на процеса на деинституционализация и на капацитета на настоящите места за резидентна грижа, въпроси на надзора и контрола върху местата за резидентна грижа, статутът на представителството на деца, включително тези с увреждания, в резидентна грижа и законодателни предложения в тази връзка.

Според анализа постепенното закриване на всички Домове за медико-социални грижи за деца и предоставянето на здравни и социални услуги за деца с увреждания е в процес на приключване благодарение на редица практически и стратегически мерки, предприети от българската страна.

Що се отнася до представителството на деца с увреждания пред институциите, анализът препоръчва на първо място да се дефинира на законодателно ниво хипотеза, при която родителите, но и другите законни представители на детето (настойник или попечител) са незаинтересовани от него, независимо дали, както в повечето случаи, то е с увреждане или не. Такава уредба може да бъде въведена в Закона за закрила на детето чрез легална дефиниция на понятието „незаинтересованост“ като предпоставка за създаване на правен механизъм за спешно представителство на деца, включително и на тези с увреждания. На второ място, за да се създаде институт на спешно представителство на деца в горните случаи, може да бъде взета предвид съществуваща добра практика, а именно представителството на непридружени деца, търсещи международна закрила, по чл. 25 от Закона за убежището и бежанците. Тази практика би могла, при подходящо адаптиране и детайлна регламентация в Закона за закрила на детето, да осигури представителство на децата от резидентна грижа пред институциите в случаите, когато техните законни представители (родители, настойници или попечители) са незаинтересовани от тях. Когато няма необходимост от горепосочения механизъм за спешно представителство, все пак могат да бъдат предприети законодателни мерки за подобряване на представителството на децата. Според анализа е важно да се отбележи също, че е необходимо да се предвидят мерки и механизми за подобряване на комуникацията на децата с увреждания при воденето на производства, в които участват.

Заложените в анализа законодателни предложения вече са обект на обсъждане на работна група в Министерството на правосъдието, касаеща процесуалните права на хората с увреждания. Нейната работа ще продължи в светлината на предотвратяването на всички нарушения в услуги за резидентна грижа за деца и възрастни с увреждания.

14. НАСТАНЯВАНЕ В ДОМОВЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ

⁷⁴ <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/32142>

ЛИЦА

И.Г.Д. срещу България (жалба № 70139/14)⁷⁵ - решението засяга проблем с липсата на периодичен съдебен контрол на настаняването във възпитателно училище-интернат (чл. 5, ал. 4 от Конвенцията); нарушение на правото на личен и семеен живот на жалбоподателя поради продължително – тригодишно - настаняване в училище-интернат, без през този период да е правена преценка на най-добрия интерес на детето или да са взети мерки за събирането на семейството и като се има предвид, че детето е станало жертва на насилие в дома (нарушение на чл. 8 от Конвенцията). Проблематиката е сходна с тази по по-стари решения на ЕСПЧ в т.ч. *А и други срещу България* и касае недостатъци на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и липсата на адекватни гаранции за правото на свобода и сигурност и на зачитане на личния живот на деца във връзка с продължително настаняване в институции.

Още през 2016 г. в Министерство на правосъдието беше изготвен проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ). Проектът предвиждаше, освен цялостно преуреждане на материята на непълнолетните закононарушители, изменение в Закона за МВР и включване на текст, който регламентира възможност за обжалване пред съд на настаняването в Дом за временно настаняване, както и нова уредба на контрола на настаняването във ВУИ. Законопроектът обаче беше подложен на редица критики от ангажираните институции, организации и лица във връзка с други негови текстове.

В началото на 2018 г. проектът беше поставен на ново обсъждане, в хода на което постъпиха многобройните становища на различни ведомства и неправителствени организации, много от които негативни, което наложи проектозаконът да претърпи сериозни промени, тъй като проблематични и непълни се оказаха много от предложени разпоредби, включително и цялостната концепция и обхвата му.

В края на 2019 г. експертна работна група към МП в състав представители на МП, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на образованието и науката, Министерството на вътрешните работи и Уницеф България, Национална мрежа за децата и Български хелзинкски комитет възобнови работата по проект на Закон за възпитателните мерки спрямо лицата, извършили като непълнолетни престъпление или административно нарушение. Изготвен беше законопроект и мотиви към него. По законопроекта бяха налице съществени спорни въпроси.

Изпълнението беше включено в приетата с решение на Министерският съвет № 586 от 6 август 2021 г. Пътна карта за решенията на ЕСПЧ, които изискват законодателни промени и като минимум – въвеждане на съдебен контрол при

⁷⁵ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-61055>

настаняване в Дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни, както и предвиждане на периодичен и автоматичен съдебен контрол при продължително настаняване във възпитателно училище-интернат.

В опит за постигане на напредък по това изпълнение, със Заповед № ЛС-13-180/28.12.2023 г. в МП беше сформирана междуведомствена работна група за изготвяне на законодателни изменения в Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните с идеята при липса на консенсус за цялостно законодателно преуреждане на правосъдието за деца да се адресира законодателно поне необходимостта от съдебен контрол при настаняване на деца в институции. За участие бяха поканени представители на различни държавни институции и неправителствени организации. На 12.02.2024 г. работната група проведе едно заседание и не продължи своята дейност.

На 28 април 2025 г. беше проведена годишна среща на мултипрофесионална общност „Правосъдие за деца“, на която бяха обсъдени практическите проблеми в областта на правосъдието за деца. Във връзка с изпълнението на предложената на срещата мярка от компетентността на МП относно ускоряване на работата по усъвършенстване на правната рамка за правосъдието за деца, а именно изготвяне на законопроект за младежкото правосъдие.

По заповед на министъра на правосъдието към м. юни 2025 г. вече е сформирана работна група, която има за задача да изработи закон за детското правосъдие, като в състава ѝ са включени представители на всички компетентни институции, местната власт и неправителствения сектор. Работната група ще предложи и съответните изменения, необходими за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

15. ДИСКРИМИНАЦИОННО ОТНОШЕНИЕ СПРЯМО РОМИ

По делото *„Пакетова и други срещу България“* (№ 17808/19) е установено нарушение на чл. 8 във вр. с чл. 14 от Конвенцията при напускане на ромска махала в с. Войводиново от живущите роми поради породен основателен страх от насилие. Според изводите на ЕСПЧ властите не са положили усилия да уведомят жалбоподателите за възможните алтернативи за настаняване и не са положени усилия да се установят обстоятелствата, както и самоличността на лицата, замесени в събитията, предмет на жалбата.

По същество Съдът разграничава настоящата жалба от предходни такива, тъй като по време на събитията от 6 януари 2019 г. не се е стигнало физически сблъсъци и

наранявания на жалбоподатели, няма нанесени вреди на къщите им или на техни вещи и няма връчвани предупреждения за евикция. Освен това няма данни по делото жалбоподателите лично да са станали свидетели в непосредствена близост на расистки обиди или оскърбления от страна на протестиращи.

Според Съда изводите, до които са достигнали компетентните власти са непълни и уклончиви, тъй като не са направени достатъчно усилия да се установят обстоятелствата, които жалбоподателите или техният представител твърдят, че са се случили на 6 януари и 9 февруари 2019 г. ЕСПЧ приема, че повечето от тях са избягали от къщите си на 6 януари 2019 г., в резултат на протести срещу ромското население продължили две седмици. Същите са били излъчвани по телевизията и по всяка вероятност са били гледани от избягалите роми. В жалбите си до полицията и съдилищата, те са се позовавали на страха си от протестите. На 1 февруари 2019 г. жалбоподатели са поискали закрилата на полицията, за да се завърнат в домовете си, като посочили, че са ги напуснали под заплахата от физическо насилие и страх за сигурността им. Предвид това Съдът приема, че положението, в което са се намирали жалбоподателите към процесния момент е могло основателно да провокира техния страх, дори и да не е установено, че протестиращите са били в непосредствена близост до тях. ЕСПЧ достига до заключението, че е бил налице риск за тяхната сигурност с оглед на обстоятелството, че полицията е определила ситуацията като високо рискова за общественения ред и сигурност, както и че кметът е отишъл при жалбоподателите на 6 януари 2019 г., като им е казал да напуснат по съображения, свързани с личната им безопасност.

Съдът изрично се позовава на изказвания на длъжностни лица, които счита за относими в контекста на повдигнатите по жалбата оплаквания. Според ЕСПЧ неприемането на ромите представлява пречка за тяхното мирно завръщане, като страхът за сигурността им е бил засилен от тези изказвания.

КМ, заседаващ във формат „Права на човека“ през м. декември 2024 г.⁷⁶ прие решение относно изпълнението на горепосоченото решение. Припомнят се установените от Съда нарушения на Конвенцията, като се изисква информация относно изпълнението на индивидуалните мерки, по-конкретно да се обсъдят възможностите за допълнително разследване по прокурорските преписки, по които е отказано образуването на досъдебно производство. Освен това следва да се предостави подробна информация за настоящото жилищно положение на жалбоподателите, за всякаква подкрепа, от която те може да се нуждаят във връзка с преодоляването на последиците от събитията през 2019 г., както и за предприетите стъпки за предлагане на такава подкрепа.

⁷⁶[https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22fulltext%22:\[%22paketova%20and%20others%22\],%22execdocumenttypecollection%22:\[%22CEC%22\],%22execidentifier%22:\[%22004-62534%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22fulltext%22:[%22paketova%20and%20others%22],%22execdocumenttypecollection%22:[%22CEC%22],%22execidentifier%22:[%22004-62534%22]})

В контекста на общите мерки се изисква информация относно приетите или предвидените мерки, за да се гарантира, че в случай на обществени безредици, протести и прояви, мотивирани от антиромски настроения, или в случай на насилие на етническа основа като цяло, съществуват адекватни процедури, които да бъдат следвани от всички местни и централни органи (включително полиция, прокуратура и социални служби), насочени към осигуряване на ефективна защита на дома и личния и семейния живот на засегнатите лица. КМ прикани властите да обмислят необходимостта от специално обучение за държавните служители. КМ изисква информация за обученията за магистрати и служители на правоприлагащите органи в областта на речта на омразата и насилието на етническа или расова основа.

На следващо място КМ отбелязва, че предотвратяването на подобни нарушения изисква заплахите, насилието или речта на омразата на етническа или расова основа да не остават без правни последици и авторите на такива действия да бъдат подведени под отговорност. С оглед на това властите следва да предоставят информация за прокурорска и съдебна практика по наказателноправните разпоредби, за престъпленията, извършени на расова или етническа основа, включително за броя на разследваните случаи на антиромски митинги или реч на омразата, както и за резултатите от тези производства.

КМ припомня, също така, критиката на Съда относно силно заклеймяващия език, насочен към ромската общност в България, използван от няколко длъжностни лица, като насърчава властите да обмислят възможността да отправят публично послание за извинение или признание към жалбоподателите и за ангажимент да подхождат към подобни ситуации по начин, съответстващ на Конвенцията.

16. НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ

16.1. Претърсване и изземване

Решенията по делата *„Гуцанови срещу България“*⁷⁷ и *„Преждарови срещу България“*⁷⁸ касаят неефективния и формален съдебен контрол на действията по претърсване и изземване (извършени без предварително разрешение от съдия) и липсата на достатъчно гаранции в националното право в тази връзка.

Необходимите общи мерки, които трябва да се предприемат с оглед приключване на наблюдението от КМ по тези дела са:

1) законодателни промени или промени в практиката, с които да се очертае обхватът на съдебния контрол, тоест какво конкретно следва да преценява съдът, когато

⁷⁷ Жалба № 34529/10, окончателно решение от 15 януари 2014.

⁷⁸ Жалба № 8429/05.

упражнява предварителен или последващ контрол на действието, и;

2) да се предвиди вътрешноправно средство за защита посредством законодателна промяна или промяна в съдебната практика, което да позволява на лица в сходно на жалбоподателите положение да обжалват действията по претърсването (виж решението по делото „*Посевини срещу България*“).

16.2. Разпореждане с веществени доказателства и други вещноправни въпроси в наказателното производство.

Проблем по Конвенцията поставя и решението по делото „*Димитър Кръстев срещу България*“⁷⁹. ЕСПЧ намира нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като в производство по жалби срещу прокурорски постановления за прекратяване на наказателни производства, съдът, който се произнася по реда на чл. 243, ал. 4 и ал. 5 НПК относно разпореждането с веществените доказателства, не може да проведе открито заседание и да събере нови доказателства, въпреки че се произнася по едно гражданско право, каквото е твърдяното право на собственост върху веществени доказателства.

Следва да бъде обмислено обаче, изработването на предложения за законодателни промени в НК и НПК, които да дават възможност на съда да прецени поведението на третото лице - собственик на веща при отнемането ѝ в полза на държавата, да участва и да представи своите възражения в наказателното производство.

16.3. Осъждане на цивилни лица от военни съдилища

Делото „*Мустафа срещу България*“⁸⁰ се отнася до осъждането на жалбоподателя – гражданско лице, от военни съдилища, което повдига основателни съмнения относно тяхната независимост и безпристрастност, с оглед на фактори като подчиняването на военните съдии на военната дисциплина, формалната им принадлежност към структурата на военнослужещите и статутът на съдебните заседатели във военните съдилища, които по правило са офицери от армията. ЕСПЧ отбелязва, че делото е разгледано от военните съдилища въз основа на законово определената подсъдност, без преценка на конкретните обстоятелства, освен факта, че един от подсъдимите е бил военнослужещ към момента на събитията и въпреки че делото не касае престъпление срещу въоръжените сили или посегателство срещу имущество на армията (нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията).

Съдът достига до този извод анализирайки развитието на концепцията за ролята на военните съдилища на международно ниво, като подчертава тенденцията за изключване от тяхната юрисдикция, когато става въпрос за съдебен процес срещу граждански лица (§ 17-20 от решението). ЕСПЧ припомня също, че Конвенцията не

⁷⁹ Жалба № 26524/04.

⁸⁰ жалба № 1230/17, окончателно решение от 28.02.2020 г.

забранява на военните съдилища да се произнасят по наказателни обвинения срещу членове на състава на въоръжените сили. Разглеждането от военни съдилища на наказателни дела срещу граждански лица от друга страна, може да се приеме като съответстващо на чл. 6 от Конвенцията единствено при изключителни обстоятелства. Правомощията на военното наказателно правосъдие следва да се разпростират върху цивилни лица единствено при наличие на наложителни причини, обосноваващи подобна ситуация, и то на ясна и предвидима правна основа. Наличието на наложителни причини трябва да бъде доказано *in concreto* за всеки случай. Възлагането *in abstracto* от страна на националното законодателство на някои категории престъпления на военните съдилища не е достатъчно (§ 30-37 от решението на Съда).

В Министерство на правосъдието е сформирана работна група, която има задача да изготви предложения за законодателни изменения. В рамките на проведените заседания бяха обсъдени различните възможни законодателни подходи, допълнително бяха изискани становища от министерството на отбраната, Върховния касационен съд, Върховната касационна прокуратура и Висшия съдебен съвет.

17. ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ

17.1. Родителски права

Групата решения Анева и др. срещу България⁸¹ обединява 3 решения отнасящи се до липсата на ефективни, адекватни и навременни действия за упражняване на родителски права (нарушения на член 8). Въпреки някои отделни промени в ГПК по отношение на изпълнението на задълженията за предаване на деца са необходими определени изменения в законодателството за повишаване на ефективността на прилагането, за разработване на методологична подкрепа и за осигуряване на функциониращ механизъм за координиране на действията на всички участващи органи.

17.2. Защита на собствеността (чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията)

Голяма група от решенията, подлежащи на изпълнение, засяга нарушения на член 1 от Протокол № 1, който защитава лицата срещу неоправдана намеса в мирното упражняване на правото им на притежания. Основната част от нарушенията по български дела се отнасят предимно до проблеми при прилагането на реституционното законодателство⁸² и отменения Закон за териториалното и селищно устройство. По някои решения ЕСПЧ е дал конкретни указания на властите за създаване на възможности за защита срещу подобни нарушения на национално равнище. През 2021 г. беше

⁸¹ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-47553>

⁸² Виж частта „Изпълнения, по които има съществен напредък“

постановено и решение по делото „Тодоров и други срещу България“⁸³, касаещо отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, където също беше установено нарушение на правото на притежания.

17.2.1. Отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност

На 13 юли 2021 г. ЕСПЧ постанови решение по, в което бяха обединени 7 случая на отнемане на имущество от престъпна дейност по реда на Закона за отнемане на имуществото, придобито от престъпна дейност, отменен през 2012 г. (Закона от 2005 г.). В него Съдът постанови, че отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност в гражданско производство по принцип не противоречи на Конвенцията и преследва легитимна цел. Все пак ЕСПЧ намери нарушение на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията във връзка с на намесата в правата на жалбоподателите по 4 от жалбите. По-специално Съдът постанови, че по някои от националните производства съдилищата не са изследвали каузалната връзка между въпросната престъпна дейност и придобиването на незаконното имущество, като по този начин е нарушен принципът на пропорционалност. Тъй като Законът от 2005 г. понастоящем е отменен, по изпълнението на решението не се изискват законодателни мерки и ЕСПЧ не присъжда обезщетения за имуществени вреди, а постановява, че най-добрият вариант за постигане на *restitutio ad integrum* би бил възобновяването на производствата на национално ниво.

Горепосоченото решение беше постановено като *impact case* (вж. по-горе), поради което през 2022 г. на българската държава бяха комуникирани още над 25 нови жалби, съдържащи същите, както и някои нови оплаквания във връзка с приложението на Закона от 2005 г. За становище бяха изпратени и 3 жалби по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество от 2012 г. (отм. през 2018), съдържащи различни оплаквания по чл. 1 от Протокол № 1, отново като *impact cases*.

На 26 септември 2023 г. ЕСПЧ постанови решение по делото „Йорданов и други срещу България“⁸⁴. То касае две национални производства по Закона от 2012 г. Съдът прие, че е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията (защита на собствеността). ЕСПЧ приложи подход, подобен на този, установен по делото *Тодоров и други* и съответно, разгледа въпроса дали националните съдилища, постановили отнемането, са предоставили някои данни относно престъпленията или административните нарушения, от които се твърди, че произхожда имуществото, чието отнемане се иска, и дали са установили по обоснован начин, че може да има връзка между тези нарушения и въпросното имущество. ЕСПЧ прие, че не е постигнат справедлив баланс и намесата в правата на жалбоподателите е била непропорционална.

Решението по Йорданов и др. влезе в сила в началото на 2024 г. Тъй като сега

⁸³ Жалби № 50705/11 и 6 други

⁸⁴ Жалби № 265/17 и № 26473/18

действащият Закон за отнемане на незаконно придобитото имущество преповтаря като философия и принципи Закона от 2012 г., през март 2024 г. в Министерство на правосъдието беше създадена междуведомствена работна група, която да изработи изменения в сега действащия или изцяло нов закон за отнемане на незаконно придобито имущество, съобразен с практиката на ЕСПЧ.

На 21 май 2024 г. ЕСПЧ постанови осъдително решение по делото *„Мъндев и други срещу България“*⁸⁵, което влезе в сила на 23 септември 2024 г. Казусът е сходен с вече разгледаните, касаещ ЗОПДИПП от 2005 г. Следвайки възприетия по Тодоров и др. подход, Съдът намира нарушение на член 1 от Протокол № 1 по жалбите Мъндеви, Рачеви, Марваков и Димови, тъй като в тези случаи националните съдилища не са доказали наличието на причинно-следствена връзка между извършените от жалбоподателите престъпления и придобиването на отнетото имущество, а са се позовали изцяло на презумпцията за престъпния му произход и на несъответствието между доходите и разходите на жалбоподателите. Критикуван е подходът на националния съд да се позовава единствено на характера на престъпната дейност, за да аргументира наличието на причинно-следствена връзка. Нарушение на член 1 на Протокол 1 от ЕКПЧ е намерен и във връзка с размера на платените от жалбоподателите държавни такси, които, според Съда, са прекомерна тежест.

17.2.2. Кражба на дружество

Решението по делото *„Шести май инженеринг и други“*⁸⁶ засяга проблем, свързан с така наречената „кражба на дружество“. По същество става дума за нарушение на правото на жалбоподателите на защита на собствеността поради намеса в дяловете им в дружество с ограничена отговорност със съдействието на съда по регистрацията. Впоследствие законодателството не е защитило ефективно жалбоподателите от последиците на тези решения поради липсата на адекватна процедура и невъзможност за прилагане на обезпечителни мерки. Това е позволило на частни лица чрез измама да поемат управлението на тяхното дружество.

Понастоящем са въведени редица гаранции срещу подобни незаконосъобразни действия по регистрацията и вписването на обстоятелства по партидата на дружеството, но проблемите са анализирани от Агенция по вписванията, от които изглежда, че е необходимо да се подобри ефективността като се предвидят нормативно изменения в процедурата.

17.3. Заплащане на съдебни такси от юридически лица

⁸⁵ Жалба № 57002/11 и 4 други

⁸⁶ Жалба № 17854/04, окончателно решение от 20 декември 2011 г.

Проблемът е констатиран от ЕСПЧ по делото *„Агромодел ООД и Миронов срещу България“*⁸⁷. Решението по него установява нарушение на правото на достъп до съд на дружеството-жалбоподател за периода от 1997 до 2005 г. поради това, че то не могло да заплати съдебни такси поради липса на средства. Съдът е установил липса на гъвкавост в системата за плащане на съдебни такси във връзка с невъзможността за юридическо лице да иска освобождаване от такива.

По делото *„Агромодел и Миронов ООД срещу България“* на този етап няма предприети законодателни мерки. Изготвен е сравнително-правен анализ на материята, уреждаща освобождаване на юридически лица от заплащането на държавни (съдебни) такси на 16 държави-членки на Съвета на Европа, което налага извода за необходимост от законови промени.

18. ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ИЗБИРАТЕЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

С решението по делото *„Риза и други срещу България“*⁸⁸ ЕСПЧ постанови, че поради пропуски във вътрешното право и липсата на възможност да се проведат нови частични избори, активното и пасивно избирателно право на жалбоподателите е нарушено. Основният проблем, установен в решението, е свързан с това, че Изборният кодекс не предвижда възможност за провеждане на нови частични избори само за отделни избирателни секции в случай на анулиране на изборните резултати от Конституционния съд. Въпросът е от компетентността на Народното събрание.

Нарушението по делото *„Екогласност срещу България“*⁸⁹ се отнася до непропорционалната намеса в правото на партията-жалбоподател да участва в изборите поради късното изменение на критериите за участие. (нарушение на чл. 3 от Протокол № 1).

В рамките на наблюдението на изпълнението на горепосоченото решение следва да се отбележи скорошното решение на Конституционният съд № 9/2021⁹⁰, в което изглежда се поставя под съмнение способността или готовността на Конституционния съд да вземе предвид принципа на стабилност на избирателното законодателство при разглеждане на предизвикателствата против конституционността на измененията на избирателния закон. В преценката си по делото, Конституционният съд стига до извода, че *„твърдението, че оспорените разпоредби не зачитат изискването за стабилност и предвидимост на правилата уреждащи провеждането на избори“* е „без значение за

⁸⁷ Жалба 68334/01, окончателно решение от 24/12/2009

⁸⁸ Жалба № 48555/10, решение от 13 януари 2016 г.

⁸⁹ Жалба № 30386/05, окончателно решение от 06/02/2013

⁹⁰ <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/67865f64-3754-4490-884c-509a44f67372>

оценката на конституционността“.

В комуникация до Министерство на правосъдието от октомври 2021 г. Отделът по изпълнение към КМ отбелязва, че *„посочените причини от Конституционния съд изглежда показват, че принципът на стабилност на изборителното законодателство няма конституционно значение и следователно Конституционният съд не е в състояние или не е длъжен да разгледа по същество оплаквания за противоконституционност на изменения на изборите закони, въведени по-малко от една година преди изборите, или пък тяхното въздействие върху законосъобразността на изборите.“*

Във връзка горното Отделът счита, че е необходимо да се изготви анализ на законодателната практика по изборните въпроси от 2013 г. насам, както и дали Народното събрание е приемало изменения в основните изборителни правила, които са били приложени по-малко от една година след влизането им в сила и, ако е така, при какви обстоятелствата са приложени тези изменения и дали могат да бъдат приети за съвместими с практиката на ЕСПЧ съгласно член 3 от Протокол 1.

Освен това, Отделът отбелязва, че би било полезно да се изготви и анализ на въпроса дали, с оглед на скорошната практика на Конституционния съд, стабилността на изборителния закон може да бъде разглеждана като елемент от един от принципите или ценностите, защитени от Конституцията. В хода на двустранни консултации Отделът предложи да се обмисли осъществимостта да се поиска от Секретариата на Конституционния съд или друг компетентен национален орган да подготви анализ относно прилагането на принципите на времева стабилност и предсказуемост на изборното законодателство в съдебната практика на Конституционния съд, така че да се посочи дали същите принципи могат, в зависимост от конкретните обстоятелства, да се разглеждат като елемент от други конституционни ценности, като например принципът на правовата държава или изискването изборното законодателство да съдържа гаранции за законосъобразното и демократично провеждане на избори.

18. ПРАВА НА ЛГБТ+ ОБЩНОСТТА

18.1. По делата *„Я.Т. срещу България“*⁹¹ и *„П.Х. срещу България“*⁹² е установено нарушение на чл. 8 (право на зачитане на личния и семейния живот) във връзка с необоснования отказ на националния съд да признае на транссексуални лица юридическата промяна на пола в Регистъра за гражданско състояние. Според решението националните съдилища не са дали достатъчни и релевантни причини и не са обяснили защо е било възможно да се признае същият вид промяна на пола в други случаи.

⁹¹ жалба № 41701/16, решение от 9 юли 2020 г., в сила от 9 октомври 2020 г.

⁹² жалба № 46509/20, постановено и влязло в сила на 27 септември 2022 г.

След конституционно дело № 6/2021 г., по което КС постанови, че „в разбирането за понятието „пол“ конституционният законодател през 1991 г. не е вложил друго съдържание, освен традиционното, т.е. биологичното“, през 2022 г. ВКС се произнесе с решение по собственото си тълкувателно дело № 2/2020 г., което цели уеднаквяване на противоречивата съдебна практика по въпроса допустима ли е промяната на данните за пол в регистрите за гражданско състояние или не. ВКС реши, че обективното материално право, действащо на територията на Република България, не предвижда възможност съдът да допусне в производството по реда на глава III, раздел VIII от Закона за гражданската регистрация промяна на данните относно пола, името и единния граждански номер в актовете за гражданско състояние на молител, който твърди, че е транссексуален.⁹³ Решението е подписано с особено мнение от 21 съдии от ОСГК.

След това доста ограничително тълкуване на Върховния касационен съд в тълкувателното му решение от 20 февруари 2023 г., състав на същия съд наскоро отправи преюдициално запитване запитване в тази връзка до Съда на ЕС⁹⁴. Очаква се преюдициалното решение на СЕС по дело C-43/24 Шипов да изясни висящите въпроси в рамките на изпълнението по делото П.Х. срещу България, наблюдавано от Комитета на министрите и да даде насоки към съобразен с правата на човека съдебен подход по този въпрос.

По искане на българската страна, с оглед пропуска на жалбоподателя по делото „Я.Т. срещу България“ да уведоми Съда за новопостъпили факти, а именно успешната юридическа промяна на пол, име и единен граждански номер (ЕГН) в регистъра за гражданско състояние, решението по делото Я.Т. беше преразгледано от ЕСПЧ и с решение от 4 юли 2024 г. жалбата беше обявена за недопустима, поради злоупотреба с правото на жалба.

Последното разглеждане на изпълнението на решенията по тези дела е на проведеното в периода 19-21 септември 2023 г. 1475-то заседание на КМ във формат „Права на човека“ в град Страсбург, Франция.

По отношение на индивидуалните мерки, националните съдебни решения по тези дела нямат сила на пресъдено нещо и заявителите могат да подадат нови искания за юридическо признаване на смяната на пола.

По делото П.Х., Комитетът отбеляза, че въпреки че жалбоподателят е провел хормонална терапия и е претърпял операция в чужбина, не е успял да получи разглеждане в съответствие с Конвенцията на молбата си за признаване на юридическа

⁹³ <https://www.vks.bg/talkuvatelni-dela-osgk/vks-osgk-tdelo-2020-2-reshenie.pdf>

⁹⁴ Определение № 50004/18.01.2024 г. по гр.д. № 698/2020 г. на ВКС, IV г.о., докладчик съдията Любка Андонова, касационният състав е спрял производството и на основание чл. 628 ГПК във вр. с чл. 267, пар. 3 ДФЕС

промяна на пола. На 12 април 2023 г., след решението на ЕСПЧ, жалбоподателят е поискал възобновяване на националното производство. На 14 юни 2023 г. Върховният касационен съд е обявил искането за недопустимо, тъй като решението по националното производство не е имало сила на пресъдено нещо.

Към днешна дата, съгласно Национална база данни „Население“ няма данни да е извършена промяна на трите имена на жалбоподателя П.Х., заедно с обозначението за пол и ЕГН.

По отношение на общите мерки, Комитетът е информиран⁹⁵ за превода, публикуването и разпространението на двете решения. КМ е информиран също, че с Тълкувателно решение на Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд от 20 февруари 2023 г., постановено по тълкувателно дело № 2/2020, основано на решение на Конституционния съд от 26 октомври 2021 г., съгласно което според Конституцията на РБ терминът „пол“ следва да се разбира само в биологичния му смисъл, ВКС реши, че обективното материално право, действащо на територията на Република България, не предвижда възможност съдът да допусне в производства по Глава III, Раздел VIII от Закона за гражданска регистрация промяна на данни относно пол, име и единен граждански номер в актовете за гражданско състояние на заявител, който твърди, че е транссексуален.

В изпълнение на общите мерки, предстои да бъде изяснено дали горепосоченото тълкувателно решение засяга положението на транссексуалните лица, които са получили положителни съдебни решения за признаване на промяна на пола преди приемането му, но все още не са получили необходимите промени в регистъра за гражданско състояние.

В своето решение⁹⁶ от м. септември 2023 г. КМ прикани властите да приемат законодателни изменения, за да предотвратят подобни нарушения в бъдеще, както и да предоставят оценката си относно възможността за приемане на временни мерки, които да позволят разглеждането на искания за юридическа промяна на пола до приемането на законодателни изменения.

18.2 Делото *„Коилова и Бабулкова срещу България“*⁹⁷ се отнася до отказа на българските власти, постановен с окончателно решение на Върховния административен съд от 12 декември 2019 г., да включат в регистрите за гражданско състояние, по отношение на семейното положение на първата жалбоподателка, нейния статут на омъжено лице, след като жалбоподателките са сключили брак в чужбина, което е довело до невъзможност за признаване и правна защита на техния съюз като лица от един и същи

⁹⁵ Екшън планът по изпълнението е публикуван на адрес: [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2023\)987E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2023)987E)

⁹⁶ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2023\)1475/H46-13E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2023)1475/H46-13E)

⁹⁷ Решение от 5 септември 2023 г. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-226416>

пол (нарушение на член 8). Съдът отбелязва, че макар държавата да се ползва от по-широка свобода на преценка при вземането на решение в случаи като този, е необходима някаква форма на регламентиране на еднополовите партньорства, а българските власти не са предприели никакви стъпки, насочени към приемането на адекватни правни разпоредби относно признаването на съюзи между лица от един и същи пол.

След влизане в сила на решението, информация относно мерките за изпълнение на решението (план за действие) беше изпратена в установения срок и публикувана на сайта на Отдела за изпълнение на решенията на 22 август 2024 г.⁹⁸ Комитетът на министрите беше информиран относно обстоятелството, че решението е преведено на български език и публикувано на страницата на Министерство на правосъдието. Беше посочено, че българската държава е в нестабилна политическа ситуация от май 2021 г., в резултат на което има редица други законодателни инициативи, които очакват своята реализация. Въпреки че решението изисква най-вече законодателни промени, поставените в него въпроси не могат да бъдат възприети като приоритетни, а подобна реформа изисква широк дебат с участието на правни експерти, професионална общност и граждани.

Останалите осъдителни решения под наблюдението на Комитета на министрите, които не се разглеждат подробно в настоящия доклад, представляват изолирани случаи, повтарящи се нарушения или такива, които не изискват законодателни мерки. По тях дирекция ППРБЕСПЧ към Министерство на правосъдието предоставя информация на компетентните институции и им оказва съдействие за предприемането на необходимите индивидуални и общи мерки, изготвя и представя плановете и докладите за действие пред КМ, които са публично достъпни.⁹⁹

⁹⁸ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2024\)950E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2024)950E)

⁹⁹ [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22EXECDDocumentTypeCollection%22:\[%22CEC%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22EXECDDocumentTypeCollection%22:[%22CEC%22]})

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ

Задължението на българската държава по силата на чл. 46 от Конвенцията да изпълнява окончателните решения на ЕСПЧ се състои в предприемането на мерки с индивидуален и общ характер. Процесът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ се координира от Дирекция “Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ в Министерство на правосъдието.

Както е видно от статистиките на КМ държавата ни е на едно от челните места по брой неизпълнени решения на ЕСПЧ и тази тенденция се задълбочава. По брой решения, чието изпълнение се бави повече от 10 години, България заема четвърто място след Русия, Украйна и Турция. Тази статистика е силно тревожно не само с оглед репутационните щети, които България търпи на международната сцена, но и с оглед обстоятелството, че практиката на ЕСПЧ залага минимален стандарт за защита на основните права, а неосигуряването му в националното законодателство поставя под сериозно съмнение ефективната защита правата на българските граждани.

През 2023 г. на Четвъртата среща на върха на Съвета на Европа в Рейкявик, държавните и правителствените ръководители препотвърдиха ангажимента си да осигурят пълното, ефективно и бързо изпълнение на окончателните решения на Съда и потвърдиха необходимостта от съвместен и приобщаващ подход, основан на диалог, в процеса на наблюдение на изпълнението. За тази цел и следвайки ръководната рамка, определена в тази Декларация от Рейкявик органите на Съвета на Европа засилиха усилията си да засилят ефективността на процеса на изпълнение на решенията и да повишат неговата прозрачност.

От страна на България също бяха предприети определени действия и през 2023 г. по проект, финансиран от НФМ беше изготвен анализ на причините за неефективното изпълнение на решенията на ЕСПЧ¹⁰⁰. В анализа бяха направени редица констатации, като две от тях заслужават да бъдат подчертани.

На първо място, в България липсва нормативна уредба на процеса на изпълнение на решенията на ЕСПЧ, която да посочи компетентните органи и уреди съответна процедура. Крайно недостатъчна е уредбата относно правомощията на компетентния да координира процеса орган на изпълнителната власт (министър на правосъдието) и подпомагащата го специализирана администрация (дирекция „Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“) за изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Най-сетне липсва норма, която да закрепи принципното положение, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ е задължение на държавата в лицето на трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна.

На второ място, анализът констатира сериозни недостатъци в координацията и сътрудничеството между органите на изпълнителната власт по изготвяне на общи мерки (законодателни и други) за изпълнение на решенията, както и нисък експертен капацитет на служителите в различните администрации на органите на изпълнителната власт по въпросите за правата на човека.

Анализът съдържа задълбочено сравнителноправно проучване на ситуацията в други държави-членки на Съвета на Европа и Европейския съюз – Словения, Хърватска, Полша, Чехия и Гърция, повечето от които в отговор на сериозните проблеми с изпълнението на решения на ЕСПЧ са предприели мерки, включително чрез създаване на нормативно установени процедури за изпълнение.

С оглед на направения анализ, се стигна до заключението, че най-оптималният вариант за България, който държи сметка и за националната правна рамка и практика, е да бъде създадена процедура в рамките на изпълнителната власт, с възможност за консултативна роля на съдебната власт, Омбудсмана, Комисия за защита от дискриминация, неправителствения сектор и академичната общност. Тази процедура следва да гарантира, че мерките за изпълнение ще се набелязват и изпълняват координирано от компетентните органи. В случаите на необходимост от изготвяне на законодателни промени, те ще се припознават от съответното ведомство/ведомства, изготвят съгласувано и внасят в Народното събрание посредством основния субект със законодателна инициатива – Министерски съвет.

През 2024 г. беше изготвен и проект на Постановление на Министерски съвет за създаване на координационен механизъм, уреждащ изпълнението на решенията на ЕСПЧ

¹⁰⁰ <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/32150>

в изпълнение на международноправни задължения на Република България. Решенията на ЕСПЧ са *задължителни*, а не препоръчителни за изпълнение и това е ясно посочено в чл. 46 от Конвенцията. Конвенцията и практиката на ЕСПЧ установяват минимален стандарт за защита правата на човека и са задължителна основа, над която националната правна система може да надгражда с изпълнение и интегриране на други наднационални и международни разпоредби и стандарти. Поради задължителния характер на практиката на ЕСПЧ и необходимостта от конкретни и оперативни действия, проектът за координационен механизъм разписва подробно правомощията не само на политическия орган на механизма, но и на експертния такъв, с цел да осигури ефективност и непрекъсваемост на процеса по изпълнение на решенията. По този начин проектът би имал потенциала да изпълни заложените цели и съществено да подобри защитата на основните права на българските граждани, при преценка на обществения интерес, както и да повиши авторитета на страната ни в международен план.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен с оглед задължението на министъра на правосъдието ежегодно да информира Народното събрание за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България. В доклада са посочени най-важните въпроси по изпълнението, а именно такива, които установяват системни или особено важни проблеми в националната правна система и изискват промени в законодателството или съдебната практика. Следва изрично да се отбележи, че изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека е задължение на държавата в лицето на всички нейни органи и власти, а ефективността на предприетите мерки изискват продуктивно сътрудничество между законодателна, изпълнителна и съдебна власт.

5.9.2025 г.

X

ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
Signed by: Georgi Valentinov Georgiev