

ДЕВЕТИ ГОДИШЕН ДОКЛАД
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО
ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРЕЗ 2021 Г.

ВЪВЕДЕНИЕ И ОБХВАТ

Настоящият девети 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.¹

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 на средствата за това.

Докладът обхваща 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, както и на процедурите пред ЕСПЧ и Комитета на министрите. Докладът съдържа информация за 2021 г., но може да обхваща и някои по-нови развития, настъпили до 31 май 2022 г., които имат отношение към разглежданите въпроси.

Докладът е обособен в три части. В първата част е представена актуална информация за броя на осъдителните решения, постановени през изминалата година, броя на висящите жалби пред ЕСПЧ, както и статистическа информация за мястото на България сред останалите страни членки. Включена е информацията относно продължаващата реформа на Съда и процедурните нововъведения за преодоляване на големия брой висящи жалби през годината.

Втората част съдържа обща информация за изпълнението на решенията на ЕСПЧ срещу Република България, включително сравнителна статистическа информация. Посочени са изпълнените през годината решения, както и тези, по които е бил постигнат напредък.

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

Третата част на доклада засяга основни проблеми, произтичащи от решенията на ЕСПЧ, по които следва да бъдат взети допълнителни мерки. Тя е изготвена на базата на решения, резолюции и други документи на Комитета на министрите и Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа ("Отдела за изпълнение"). В нея се посочват мерките, които законодателната, изпълнителната и съдебната власт следва да предприемат за успешното изпълнение на решенията и предотвратяване на бъдещи нарушения на Конвенцията и осъдителни решения срещу България.

По своята същност докладът е експертен и е изготвен от дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ при Министерство на правосъдието. Дирекцията осъществява процесуалното представителство на българската държава по всички жалби, подадени срещу нея и служи като координационно звено между различните институции 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, в т. ч. 15-тия Годишен доклад на Комитета на министрите² за 2021 г., Годишния доклад на ЕСПЧ за 2021 г.³, решения на Комитета на министрите на Съвета на Европа, базата данни HUDOC⁴ и HUDOC-EXEC⁵, информация, поместена на официалните сайтове на органите на Съвета на Европа, заключения на форуми, посветени на изследваните проблеми⁶; предходни годишни доклади на министъра на правосъдието пред Народното събрание по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и др.

² <https://rm.coe.int/2021-cm-annual-report-en/1680a60140>

³ https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2020_ENG.pdf

⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/>

⁵ <https://hudoc.exec.coe.int>

⁶ В това число кръгли маси, организирани от Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа и от Министерството на правосъдието относно мерките по изпълнение на решения на ЕСПЧ.

ЧАСТ ПЪРВА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

I. СТАТИСТИКА НА СЕКРЕТАРИАТА НА ЕСПЧ ЗА 2021 г.

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 правен ред на държавите - страни по Конвенцията. Данните за 2021 г. бяха представени на пресконференция в края на януари 2021 г.

През 2021 г. Съдът е разгледал над 36 000 жалби, с 8% по-малко в сравнение с миналата година. Въпреки това решенията на Голямата камера или камерите са с 9% повече спрямо 2020 г. Тези решения са постановени по най-сложните и поставящи най-сериозни проблеми дела, което е показател за нарасналата ефективност на работата на Съда.

В края на 2020 г. висящите жалби възлизаха на 62 000 бр., докато в края на 2021 г. те вече са 70 150 бр., което представлява увеличение от 13%.

Четири държави формират 70% от всички висящи жалби пред ЕСПЧ. Това са Руската федерация с около 17 000 и ръст от 24% спрямо предходната година; Турция с 15 250 жалби, отново увеличение от почти 30% в сравнение с 2020 г.; Украйна с около 11 350 жалби и ръст от 9% и Румъния с 5700 жалби и спад от 24%.

България е на 14-то място по брой висящи жалби, разпределени на съдебен състав с 623 жалби и на 17-то място по брой висящи разпределени жалби на глава от населението. Общият брой жалби, разпределени на съдебен състав срещу България през 2020 г. е бил 608, а през 2019 г. - 750.

През 2021 г. ЕСПЧ се е произнесъл по 60 дела срещу България, от които по 37 е постановил решение по същество. Решение с поне едно нарушение на Конвенцията Съдът е постановил по 35 дела, а по две от делата е постановено решение, че няма нарушение на Конвенцията. За сравнение през 2020 г. решенията на ЕСПЧ срещу България са били общо 53, от които осъдителните също са били 35.

Съгласно официалната статистическа информация на Секретариата на Съда за 2021 г., държавите членки с най-голям брой осъдителни решения са Русия, Украйна, Турция, Румъния, Молдова и Азербайджан, с която България дели шестото място по брой осъдителни решения.

Съотношението висящи жалби / постановени решения с поне едно нарушение на Конвенцията за изминалите 9 години изглежда по следния начин:

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

Анализът на статистиката на Европейския съд по правата на човека сочи, че се запазва тенденцията на намаляване на броя на жалбите, подадени срещу българската държава, а броят на осъдителните решения остава сравнително непроменен.

Размерът на изплатените обезщетения по осъдителни решения на ЕСПЧ през последните три години е както следва:

- За 2019 г. - 898 600 лв., от които 91 260 лв. по сключени приятелски споразумения и едностранни декларации.
- За 2020 г. - 779 380 лв., от които 1950 лв. по 1 приятелско споразумение.
- За 2021 г. - 740 598 лв., от които 228 318 лв. по сключени приятелски споразумения и едностранни декларации.

II. ПРОДЪЛЖАВАЩА РЕФОРМА НА ЕСПЧ

На 1 август 2021 г. влезе в сила Протокол № 15 към Конвенцията. Той въведе съществена промяна, която пряко засяга жалбоподателите и техните процесуални представители⁷. Изменен беше член 35 § 1 от Конвенцията, като се намали срокът за подаване на жалба пред Съда от шест на четири месеца, считано от датата на окончателното национално решение. За да се даде на потенциалните жалбоподатели възможност да се запознаят с тази промяна, беше предвидено тя да породи действие 6 месеца след влизането в сила на Протокола, т.е. новият срок започна да се прилага от 1 февруари 2022 г. Изменението на срока няма обратна сила и не се прилага за жалби, при които окончателното национално решение е постановено преди привиждането на новото правило в действие.

ЕСПЧ продължава своята реформа, състояща се в целенасочени действия и мерки за повишаване на ефективността му. След първоначално въведените процедури като „пилотно решение“, филтриране на жалбите и ускорено решаване на делата,

⁷ <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants&c=>

предмет на утвърдена съдебна практика (WECL) и процедурата по незабавна и опростена комуникация (IMSI), през септември 2021 година за двугодишен тестов период беше въведена нова стратегия за приоритизация на делата с потенциално високо въздействие (impact cases strategy) и опростен формат на решенията на тричленните състави (summary formula judgments). Всички тези мерки целят най-вече ускореното решаване делата и справяне с изостаналите висящи жалби.

ЧАСТ ВТОРА

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

I. СТАТИСТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ НА СЕКРЕТАРИАТА НА КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ ЗА 2021 г.

Видно от данните, представени в годишния доклад за изпълнение на решенията на ЕСПЧ⁸, общият брой български решения на стадия на изпълнението към 31 декември 2021 г. е 164, от които 92 са прецеденти⁹, а останалите 72 са решения, които установяват повтарящи се нарушения. В засилена процедура по наблюдение¹⁰ се намират 46 дела, а в стандартна – 101 дела. 17 решения очакват класификация.

За сравнение, към 31.12.2020 г. общият брой висящи дела е бил 166, а прецедентите са били 83, от които 18 в засилена процедура по наблюдение, а 57 в стандартна. От решенията с повтарящи се нарушения 30 са били в засилена процедура. Останалите 47 са били в стандартната процедура. Останалите са очаквали класификация.

По брой прецеденти в засилена процедура България се намира все още на челните места¹¹ в класацията на страните членки, с дял от 6% от всички решения - прецеденти в засилена процедура и на 6-то място след Русия (16%), Украйна (15%), Турция (11%), Румъния (10%) и Италия (7%). Непосредствено след България се нареждат Унгария (4%), Полша (5%) и Азербайджан – също 6 %.

През 2020 г. България е била на 7-мо място с 5 % дял от всички дела в засилена процедура по изпълнение.

През 2021 г. България успя да приключи изпълнението на 49 решения, от които 8 прецедента и 41 решения с повтарящи се нарушения.

II. МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ

Една от основните функции, осъществявана от Дирекция “Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ е да координира процеса по

⁸ <https://rm.coe.int/2021-cm-annual-report-en/1680a60140>

⁹ решения, които поставят самостоятелен проблем по Конвенцията

¹⁰ Реформата на работните методи на Комитета на министрите през 2011 г. въведе система за определяне на приоритети в работата по наблюдение изпълнението на решенията. Най-важните решения на ЕСПЧ, които поставят сложни, структурни и системни проблеми, са поставени в т.нар. засилена процедура на наблюдение, при която държавите са длъжни да предоставят по-често и по-изчерпателна информация по предприетите мерки за изпълнение.

¹¹ Поради въведената през последните години практика на КМ се очаква броят на повтарящите се дела в процедура за изпълнение да намалее значително през следващите години, доколкото за изпълнение на индивидуалните мерки се изискват по-малко административни ресурси и по правило не се налага приемане на законодателни промени. Приключването на дела въз основа на приети индивидуални мерки обаче с нищо не намалява необходимостта от предприемане на общи мерки за предотвратяване на повтарящи се нарушения на Конвенцията и изпълнение на наблюдаваните от Комитета на министрите решения прецеденти.

изпълнение на решенията на ЕСПЧ в съответствие с чл. 46 от Конвенцията. 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. Мерките с индивидуален характер целят да се постигне, доколкото е възможно, *restitutio in integrum* спрямо жалбоподателя. Мерките от общ характер са с превантивен ефект по отношение на бъдещи сходни нарушения. Изпълнението на решенията на ЕСПЧ се наблюдава от Комитета на министрите на заседания в формат "Права на човека".

В съответствие с работните методи на КМ, задължението на държавите членки по чл. 46 от Конвенцията се обективира в изготвянето на планове за действие и/или доклади за приключване на наблюдението по всяко влязло в сила осъдително решение. Плановете и докладите се изготвят от правителствените агенти в 6-месечен срок от влизане в сила на решението. В тези документи се подава информация за 2 типа мерки: 1) индивидуални - изплащане на присъденото обезщетение и други мерки, които да сложат край на нарушението и да заличат последиците му, така че да се постигне, доколкото е възможно, *restitutio in integrum* (например възобновяване на съдебно производство) и 2) общи – законодателни или други мерки с превантивен ефект по отношение на сходни нарушения. При изготвянето на плановете и докладите правителствените агенти анализират проблемите, за да идентифицират необходимите мерки, работят съвместно с компетентните институции, включително органите на съдебната власт, участват в работни групи за изработване на законодателни промени и др. Екшън плановете и докладите се изпращат на КМ и се публикуват на интернет страницата HUDOC-EXEC.¹² След като Комитетът на министрите реши, че държавата е приложила успешно съответните мерки от индивидуален и общ характер, той слага край на наблюдението на изпълнението на решенията със заключителна резолюция.

Ако по правило мерките от индивидуален характер, свързани с изплащане на обезщетенията на жалбоподателите и/или възобновяване на националното производство, не поставят особен проблем, то все още продължава да липсва механизъм с ясна процедура за изпълнение на общите мерки по решенията на национално ниво. Компетентните институции често не се разпознават в този процес, negliжират го или дори открито се противопоставят на изпълнението на идентифицираните мерки.

В началото на 2021 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие резолюция, в която посочи България като една от 10-те страни членки, които най-много бавят изпълнението на решенията на ЕСПЧ и подчерта, че са необходими допълнителни усилия, като се засилят механизмите на координация между различните институции. В отговор беше сформирана междуправителствена работна група, която изготви проект на Пътна карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Документът очерта най-належащите мерки от законодателен характер за изпълнение на решенията, от компетентността на изпълнителната власт, определени бяха съответно срокове и отговорни институции за изготвяне на проекти за изменение на съответните нормативни актове. С Решение № 586 от 06.08.2021 г. Министерският съвет прие Пътната карта¹³ за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ.

В ход е и дейност по Предефиниран проект 5 по НФМ, който изпълнява

¹² <https://hudoc.exec.coe.int/>

¹³ За повече подробности виж <https://www.justice.government.bg/home/index/22acbfaa-a957-4100-804c-a17e91bf307a>

дирекцията, специално посветена на неефективното изпълнение на решенията. Наблюдението на омбудсмана в доклада за 2021 г. от друга страна също показва, че следва да бъдат предприети мерки за засилване на ролята на Министерство на правосъдието и по-специално на дирекция „Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ по координацията на процеса по привеждане на националното законодателство и практиката на институциите в съответствие с решенията на ЕСПЧ.

III. РЕШЕНИЯ, ИЗПЪЛНЕНИ ПРЕЗ 2021 г.

1. Решения, по които наблюдението на КМ е приключило през 2021 г.

През 2021 г. са приети заключителни резолюции по отношение на 49 дела. 8 от тях са прецеденти в стандартна процедура. От повтарящите се дела 14 са били в засилена процедура, а 27 в стандартна процедура на наблюдение. Пет от закритите през годината дела са по приятелски споразумения¹⁴.

1. *Ваньо Тодоров* срещу България, № 31434/15
2. *Пендов* срещу България, № 44229/11
3. *Байраков* срещу България, № 63397/12
4. *Докторов* срещу България, № 15074/08
5. *Филева* срещу България, № 3503/06
6. *Илиев* срещу България, № 41035/98
7. *Д.К.* срещу България, № 76336/16
8. *Стефанов* срещу България, № 26198/13
9. *Антонов* срещу България, № 58364/10
10. *Шейтанова* срещу България, № 42218/13,
11. *М.А. и други* срещу България, № 5115/18
12. *Чобанов и Коирушки* срещу България, № 53942/16,
13. *Йорданов и Джелебов* срещу България, № 31820/18
14. *Иванов и други* срещу България, № 2727/19
15. *Лолова и други* срещу България, № 6123/11
16. *Каменова* срещу България, № 61731/11
17. *Узунова и Сеид* срещу България, № 2866/13
18. *Сапунджиев* срещу България, № 30460/08
19. *Христосков* срещу България, № 50760/09
20. *Живко Господинов и други* срещу България, № 34639/07
21. *Симеонови* срещу България, № 21980/04
22. *Посевини* срещу България, № 63638/14
23. *И.П.* срещу България, № 72936/14
24. *Л.Д. и П.К.* срещу България, № 7949/11
25. *Бойканов* срещу България, № 18288/06
26. *Здравко Станев* срещу България, 18312/08
27. *Радев* срещу България, № 37994/09
28. *Стоянов и други* срещу България, № 55388/10

¹⁴ Богданов и други срещу България 51081/17; Филипова срещу България 46475/12; Вучев срещу България 34798/11; Борисова срещу България 14997/11; СП Девелопментс ЕООД срещу България 41601/11.

29. *Ангелова* срещу България, № 38361/97
30. *Осман* срещу България, № 43233/98
31. НИКОЛАЙ ДИМИТРОВ срещу България, 72663/01
32. *Славов и други* срещу България, № 58500/10
33. *Димитров и Рибов* срещу България, № 34846/08
34. *Михайлова и Малинова* срещу България, № 36613/08
35. *Бисер Костов* срещу България, № 32662/06
36. *Зашеви* срещу България, № 19406/05
37. *Касабова* срещу България, № 22385/03
38. *Анна Тодорова* срещу България, № 23302/03
39. *Димитрова и други* срещу България, № 44862/04
40. *Говедарски* срещу България, № 34957/12
41. *Димчо Димов* срещу България, № 57123/08
42. *Стоев и други* срещу България № 41717/09
43. *Микроинтелект ООД* срещу България, № 34129/03
44. *Стефан Станков* срещу България, № 25820/07

2. Решения, по които е постигнат съществен напредък през 2021 г.

2.1. Група „С.Г. и други срещу България“

В рамките на групата „С.Г. и други срещу България“¹⁵, засягаща установени от ЕСПЧ различни недостатъци на разпоредбите на Закона за чужденците в Република България („ЗЧРБ“) Комитетът на министрите отчете съществен напредък¹⁶. Изпълнението на решенията от тази група беше разгледано на заседанието на КМ на 9-11 март 2021 г. Комитетът приветства приемането на изменения и допълнения в ЗЧРБ, които, според него, отговарят адекватно на установените дългогодишни проблеми.

С измененията в ЗЧРБ (обн. В ДВ бр. 21 от 12.03.2021 г.), се въведе изискването държавата, в която се експулсира чужденец, да бъде посочена в правно обвързващ акт, който подлежи на съдебен контрол. Въведе се правило, според което заповедите за експулсиране по съображения за заплахата за обществения ред не подлежат на предварително изпълнение преди чужденецът да може да ги обжалва. Въведоха се и разпоредби за бързо съдебно разглеждане на задържането с цел експулсиране. Предвиди се временен автоматичен суспензивен ефект на жалби срещу заповеди за експулсиране заради заплахата за националната сигурност, съдържащи „обосновани твърдения“ за съществен риск за живота или риск от малтретиране в държавата, в която се експулсира чужденецът.¹⁷

По тази група дела остава за решаване въпросът за засекретяването на съдебните решения по дела за експулсиране. Той стои и по делата "*Николова и Вандова срещу*

¹⁵ Жалба № 1365/07, окончателно решение от 24/07/2008

Тези дела се отнасят най-вече до недостатъци на съдебния контрол на заповедите за експулсиране, основаващи се на съображения за заплахата за националната сигурност, и по задържане с цел експулсиране, липсата на обстойна проверка на твърдения за риск за живота или риск от малтретиране в държавата, в която се експулсира чужденец, както и липсата на средство за защита с автоматичен суспензивен ефект за предотвратяване на експулсирането, когато се правят обосновани твърдения за наличието на такива рискове.

¹⁶ <https://www.coe.int/en/web/execution/-/bulgaria-the-committee-of-ministers-welcomes-important-law-reform-on-expulsion-of-aliens?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fexecution>

¹⁷ [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)

България" (жалба № 20688/04) и "Фазлийски срещу България" (жалба № 40908/05). На 19.07.2021 г. министърът на правосъдието внесе искане за постановяване на Тълкувателно решение на Върховния административен съд. На 21.12.2021 г. председателят на ВАС образува тълкувателно дело № 4/2021, по което се очаква решение.

2.2. Делото „Вецев срещу България“

В решението по това дело¹⁸ ЕСПЧ подчертава, че чл. 8 от Конвенцията не гарантира безусловно право на задържан или лишен от свобода да напуска местата за лишаване от свобода, за да присъства на погребение на близък, но националните власти, които са сезирани с подобна молба, следва да извършат конкретна преценка за нейната основателност.

В началото на 2021 г. в Министерство на правосъдието започна работа междуведомствена работна група със задача изготвяне на проект за нормативни изменения за преодоляване на проблематичната законодателна празнота.

Изготвеният за целите на работната група анализ показва, че с оглед световната пандемична обстановка, казусите, поставящи необходимост от конвоиране на лица с мярка „задържане под стража“ с цел присъствие на погребения на техни близки, са зачестили. Затова, както и с оглед идентифицирането на сходен на „Вецев“ казус¹⁹, в хода на дейността на работната група, бяха предприети допълнителни действия за създаване на координация между властите за ефективно изпълнение на разпорежданията на органите на съдебната власт²⁰.

През февруари 2022 г. Министерският съвет одобри законопроект, с който се създава правна уредба за изпълнение на решението „Вецев“. Законопроектът предвижда обвиняемите и подсъдимите с мярка за неотклонение „задържане под стража“ да се конвоират на територията на страната, когато при изключителни причини от личен и семеен характер това е постановено от орган на съдебната власт. Предвижда се и правилата за конвоя да се регулират в подзаконов акт, издаван от министъра на правосъдието. Предложените изменения бяха приети от Народното събрание и обнародвани в ДВ, бр. 24 от 25.03.2022 г.

2.3. Решение „Международна банка за търговия и развитие срещу България“²¹

Предмет на засилено наблюдение от Комитета на министрите по горепосоченото решение е проблематика, свързана с правото на собственост и правото на справедлив процес. ЕСПЧ установява нарушение на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията по отношение отнемането на банковия лиценз на банката-жалбоподател. Налице е и

¹⁸ Жалба № 54558/15, решение от 2 май 2019 г., окончателно от 2 август 2019 г.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-204422%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-204422%22]})

¹⁹ От 28.09.2021 г., а преди това и от 10.12.2020 г относно неизпълнение на съдебен акт за конвоиране на лице, задържано под стража, за участие в погребение на свой близък (Определение по н. ч. д. № 3166/2020 г. на Софийския градски съд).

²⁰ Бе издадена Заповед рег. № ЛС-04-451/10.09.2021 г., с която ресорният зам.-министър на правосъдието разпорежда конвоя на задържани под стража лица на територията на страната да се извършва от ГД „Охрана“ със съдействието на ГД „Изпълнение на наказанията“ с действие до влизане в сила на законодателните изменения.

²¹ Жалба № 7031/05, решение от 02/06/2016

нарушение на правото на справедлив съдебен процес по чл. 6 от Конвенцията в две отношения: а) липсата на надлежно процесуално представителство на банката в рамките на производство по несъстоятелност, образувано по молба на БНБ и б) отказът на СГС да преразгледа решението на БНБ, че банката се намира в състояние на неплатежоспособност.

С писмо на министъра на правосъдието от 05.11.2021 г. до министъра на финансите беше изискано да бъдат предприети конкретни действия за изготвяне на законови предложения в контекста на приетата Пътна карта и решението на КМ от 2018 г. Със заповед на министъра на финансите от 30.11.2021 г. беше създадена междуведомствена работна група за изготвяне на конкретни мерки, включително законодателни такива за изпълнение посоченото решение.

Работната група предложи изменения и допълнения на Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН), съгласно които на лицата, които са представлявали банката към датата на решението на Централната банка за отнемане на лиценза ѝ за извършване на банкова дейност или преди назначаването на квестори от Централната банка по чл. 103, ал. 2, т. 24 от Закона за кредитните институции, се предоставя право да встъпят в производството по несъстоятелност. Предвидено е и разширяване на приложното поле на чл. 16, ал. 1, изр. 2 ЗБН, като страните по делото следва да имат право на жалба, а не както досега - само квесторите или временните синдици.

2.4. Група „Кехайов/Нешков срещу България“ – реформата в местата за лишаване от свобода

Решенията от тази група касаят пренаселеността и лошите условия в местата за лишаване от свобода и средствата за защита срещу тях (нарушения на чл. 3 и чл. 13 от Конвенцията). Някои дела касаят автоматичното налагане на специален режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода за срок от пет години на лица, осъдени на доживотен затвор и доживотен затвор без замяна, а други - липсата на адекватна медицинска грижа.

В резултат на тези решения бяха инициирани мащабни ремонти в местата за лишаване от свобода, беше проведена законодателна реформа, промяна претърпя и съдебната практика. Законът за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража („ЗИНЗС“) беше приет през януари 2017 г. и влезе в сила в деня на обнародването си с изключение на разпоредбите, отнасящи се до превантивното средство за защита, които влязоха в сила на 1 май 2017 г.

Изпълнението на решенията от групата „Кехайов срещу България“ и пилотното решение по делото „Нешков срещу България“ беше разгледано на проведеното на 14-16 септември 2021 г. заседание на Комитета на министрите²². Комитетът на министрите приветства трайните усилия на българските власти за справяне с пренаселеността и подобряване на материалните условия в местата за лишаване свобода, както и постоянните усилия за справяне с недостига на персонал и други недостатъци, свързани

²² <https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%7B%22EXECIdentifier%22%3A%5B%22CM/Del/Dec%282021%291411/H46-10E%22%5D%7D>

с медицинското обслужване.

Същевременно, по отношение на общите мерки по изпълнението на решенията на Съда, се изисква предприемането на бъдещи действия, както и предоставянето на допълнителна информация в срок до 30 септември 2022 г.

Незабавното приемане на законодателни изменения, за да се прекрати автоматичната изолация, без индивидуална оценка на риска, на задържаните под стража лица, обвинени в престъпления, наказуеми с доживотен затвор или с лишаване от свобода за повече от 15 години, както и приемане на Стратегията и плана за осигуряване на адекватна медицинска грижа, са очертани от КМ като най-належащите мерки. КМ също така отбелязва необходимостта да се осигури достъп до санитарни възли в помещенията за задържане в следствените арести. Необходима е информация и за практиката за предоставяне на основни хигиенни продукти. Необходима е и информация за практиката на началниците на затворите и съдилищата по приложението на „специалния режим“ (причини за неговото запазване или промяна). КМ призовава да се обмисли развитие на режима, прилаган в зоната за повишена сигурност, в светлината на препоръките на Комитета по предотвратяване на наказанията към Съвета на Европа (КПИ), или да се предостави допълнителна информация, показваща, че се осигурява достатъчно човешки контакти и физически и смислени дейности, както и да се разработят или да се предостави информация за съществуването на инструменти за намаляване на изолацията на лишените от свобода, които се считат за неподходящи за настаняване извън тази зона.

Също така, следва да се гарантира, че лишените от свобода и задържаните под стража лица имат достъп до информация за превантивното и компенсаторно средство за защита. КМ освен това приканва властите да предоставят допълнителна информация по различни въпроси, свързани с прилагането на компенсаторното и превантивното средство за защита. В този аспект полезни ще бъдат предвидените в Пътната карта за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ анализи, които са в процес на изработване. Получена е информация от ГДИН, допълнително е предоставена съдебна практика по чл. 276 и сл. и чл. 284 и сл. от ЗИНЗС от административните съдилища в страната.

Решението на КМ, Бележките на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ²³, както и Меморандумът, изготвен от Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ за оценка на предоставената информация²⁴ са преведени на български език и изпратени на ГДИН.

През 2020 г. и 2021 г. ЕСПЧ постанови осъдителни решения срещу Република България по редица жалби²⁵ с оплаквания по чл. 3 и чл. 13 от Конвенцията поради лошите условия, при които жалбоподателите са били задържани в различни места за лишаване от свобода. Съдът установи нарушения на чл. 3 от Конвенцията, а оплакванията по чл. 13 обяви за явно необосновани. В същото време обаче Съдът посочи, че определените на национално ниво обезщетения за претърпените от жалбоподателите вреди вследствие задържане при условия в нарушение с чл. 3 от Конвенцията са прекалено ниски. Изготвен

²³ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Notes/1411/H46-10E>

²⁴ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC\(2021\)16-BGR-KEHAYOV-NESHKOV-ENG](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC(2021)16-BGR-KEHAYOV-NESHKOV-ENG)

²⁵ виж Йорданов и Джебелов срещу България (жалби № 31820/18 и 31826/18) и Иванов и други срещу България (жалби № 2727/19, 7036/19, 9835/19, 12559/19, 17168/19, 17773/19 и 21744/19), Погосян – Ахенобарб срещу България (жалба № 65417/16)

е анализ на тези решения, както и на относимата практика на ЕСПЧ по дела срещу други държави, в които Съдът дава указание относно размера на обезщетението, определено на национално ниво, който счита за достатъчен (делата *Domján v. Hungary*, жалба № 5433/17 и *Shmelev and others v. Russia*, жалба № 41743/17 и 16 др.). През 2021 г. анализът беше изпратен на Върховния административен съд, с оглед правомощието му по чл. 125 ал. 1 КРБ. В началото на 2022 г. анализът, актуализиран с информация и за последващите сходни дела срещу България, беше изпратен до всички административни съдилища в страната.

2.5. Група дела „Любомир Попов срещу България“, група дела „Сивова и Колева срещу България“ и решението „Томов и Николова срещу България“

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.

В решението си от март 2022 г. КМ приветства приетите през 2015 г. и 2017 г. законодателни изменения в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи („ЗСПЗЗ“) с цел повишаване на административния капацитет за провеждане на земеделската реституция. КМ също така насърчи работата на властите по изработването на законодателни изменения, които да дават възможност на Общинските служби по земеделие да приключат *служебно* процеса на реституция в съществуващи или възстановими стари реални граници, в случай на бездействие от страна на правоимащите лица.

Същевременно, Комитетът отправи покана към българските власти да обмислят и предоставят своята оценка по редица мерки, част от които са:

- засилено обучение на служителите, които се занимават с реституция; допълнително повишаване на контрола върху процедурите за реституция, както и на помощта, предоставяна от Министерството на земеделието на местните ОСЗ чрез подходящо увеличаване на служителите, ангажирани с тази дейност;

- изготвяне на лесни за ползване насоки за прилагането на различните процедури;
- рационализация на процедурата по чл. 45д и следващите от ППЗСПЗЗ;
- въвеждане на срокове за приключване на реституцията на земи, включени в урбанизираните територии, и обезщетяването с общинска или държавна земя или с компенсационни бонове;
- начини за приключване на процедурите за обезщетяване за градовете София, Пловдив и Варна;
- определяне на срок, в който областните управители да възлагат изработването на помощен план и план на новообразуваните имоти;
- правила за разрешаване на ситуации, подобни на делото *Неделчева и др.*
- Възможност, ако земята за която е признато право на възстановяване в съществуващи или възстановими стари реални граници, се владее от дружество, вместо да предяви първо ревандикационен иск, правоимащото лице директно да поиска обезщетение вместо реституция и др.

Решението на КМ²⁶, Бележките на Секретариата²⁷, както и Меморандума²⁸, изготвен от Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа относно общите мерки бяха преведени на български език и предоставени на вниманието на министъра на земеделието, горите и храните. До областните управители е изпратено писмо във връзка с призива в т. 7 от Решението на КМ да бъде извършен преглед на висящите процедури по § 4 и сл. от ПЗР на ЗСПЗЗ и възлагане изработването на помощни планове и планове на новообразуваните имоти през настоящата година, когато това е обективно възможно.

С Решение № 359/01.06.2022 г. МС одобри проект на Закон за допълнение на ЗСПЗЗ, който е внесен в Народното събрание. В законопроекта е предложен двугодишен срок от влизане в сила на закона, в който бившите собственици или техните наследници да подадат заявление за установяване границите на земеделските имоти, 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. Предвижда се след изтичането на този срок, правоимащите лица да 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 съобразно с решението за признаване на правото на възстановяване на собствеността в съществуващи или възстановими стари реални граници.

Следва да се извърши и анализ на съществуващата съдебна практика във връзка с необходимостта от създаване на специално средство за защита, което да позволява на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на сроковете за довършване на реституционните процедури.

С оглед необходимите общи мерки за изпълнение на решението по делото „*Томов и Николова срещу България*“, е необходима статистическа информация относно искове, предявени на основание чл. 10, ал. 13 от ЗСПЗЗ в периода между 2015 г. и 2021 г.

Предстои изискване на допълнителна информация във връзка с необходимите

²⁶ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2022\)1428/H46-8E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2022)1428/H46-8E)

²⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a58559

²⁸ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC\(2022\)5-BGR-GROUPS-LYUBOMIR-POPOV-SIVOVA-KOLEVA-MUTISHEV-ENG](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC(2022)5-BGR-GROUPS-LYUBOMIR-POPOV-SIVOVA-KOLEVA-MUTISHEV-ENG)

индивидуални мерки по отделните дела от посочените групи, така както са очертани в отделен Меморандум, изготвен от Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа.^[10]

^[10] [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=HEXEC\(2022\)4-BGR-GROUPS-LYUBOMIR-POPOV-SIVOVA-KOLEVA-MUTISHEV-ENG](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=HEXEC(2022)4-BGR-GROUPS-LYUBOMIR-POPOV-SIVOVA-KOLEVA-MUTISHEV-ENG)

ЧАСТ ТРЕТА

ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, КОНСТАТИРАНИ В ОСЪДИТЕЛНИТЕ РЕШЕНИЯ НА ЕСПЧ, ПО КОИТО НЕ СА ПРЕДПРИЕТИ ВСИЧКИ НЕОБХОДИМИ МЕРКИ

I. РЕШЕНИЯ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Решенията срещу Република България, поставящи най-сериозни проблеми и намиращи се в засилена процедура по наблюдение, са обединени в 14 групи, както следва:

1. *„С.Г. и други срещу България“*²⁹ - 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, и други;
2. *„Великова срещу България“*³⁰ - смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или прекомерна употреба на сила от служители на полицията, и неефективно разследване в тези случаи;
3. *„С.З./Колеви срещу България“*³¹ – системен проблем с ефективността на разследванията на престъпления, свързани с насилие, извършени както от частноправни субекти, така и от представители на държавата; липса на достатъчно гаранции за независимо наказателно разследване срещу главния прокурор;
4. *„Екимджиев срещу България“* - липса на достатъчно гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби при използването на специални разузнавателни средства („СРС“), както и липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи.
5. *„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;
6. *„Кехайов/Нешков срещу България“*³² – лоши материални условия и пренаселеност в местата за лишаване от свобода;
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

²⁹ Разгледано в Част втора на доклада

³⁰ Жалба № 41488/98, окончателно решение 04/10/2000

³¹ Жалба № 29263/12, решение от 3 март 2015 г.

³² Разгледано в Част втора на доклада

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“ – нарушение на активното избирателно право на глас във връзка с конституционната разпоредба, която забранява на лишени от свобода 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. „Ненчева и други срещу България“ - смърт на деца в Дома за деца и младежи с тежки умствени увреждания в с. Джурково и неефективно разследване на тези случаи.

12. „Мутишев“, „Любомир Попов“, „Сивова и Колева“ „Томов и Николова“ – системен проблем във връзка с неоправдано забавяне на реституция след постановени окончателни съдебни решения.

13. „Българска православна старостилна църква и други срещу България“ – системен проблем във връзка с неоснователни откази за регистрация на вероизповедания.

14. „Мирослава Тодорова“ – дисциплинарно производство срещу съдия, проведено в отговор на нейни критики. Констатация за нарушение на чл. 10 и чл. 18.

II. НЕОБХОДИМИ ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА, ВКЛЮЧЕНИ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ПО НАБЛЮДЕНИЕ

1. Проблеми във връзка с ефективността на наказателния процес

Решенията, засягащи тази тема, са вече над 70 и касаят нарушения на Конвенцията във връзка с фундаментални права като правото на живот и забраната за изтезание и нечовешко отношение или наказание. В повечето от тях е намерено нарушение на чл. 2 или чл. 3 от Конвенцията. Групата „С.З./Колеви“ съдържа решения, които касаят неефективно разследване на оплаквания за смърт или нечовешко отношение, извършени от частни лица, а делата за нарушения поради действия на полицията или други държавни служители, са обединени в групата „Великова срещу България“. Решението по делото „Ненчева и др. срещу България“ се отнася до смъртта на 15 деца и младежи, настъпила през зимата на 1996-97 г. в Дома за деца с умствени увреждания в село Джурково. ЕСПЧ констатира, че компетентните органи, с изключение на самите служители в дома, не са предприели своевременно, конкретни и достатъчни мерки, за да предотвратят смъртта на децата, въпреки че са имали ясна представа за реалната опасност за здравето им три месеца преди настъпването на първия смъртен случай. Съдът установява, че разследването на събитията не е било в достатъчна степен цялостно и не е отговаряло на изискванията за усърдие и бързина. Не са били предприети действия за изясняване на евентуалната отговорност на държавните служители, които не са полагали пряко грижи за децата, но са отговаряли за подсигуриването на

необходимите средства за физическото им оцеляване. Съдът приема, че държавата не е изпълнила своето задължение да защити живота на децата с увреждания, както и не е приложила адекватни процедурни механизми, за да се изяснят трагичните събития по случая (нарушение на член 2 от Конвенцията).

По отношение на делото *Ненчева и др.* на заседанието си от 14-16 септември 2021 г. КМ прикани властите, наред с другото³³, да го информират за резултата от обсъждането на възможността за осигуряване на независимо представителство на деца с увреждания, настанени извън семейството, в случаите когато родителите им са загубили интерес към съдбата им и те не са представлявани от роднини, за да им се даде възможност да подават жалби, свързани със здравето и лечението им, които да се разглеждат от съд или друг независим орган.

По отношение на групата *С.З./Колеви* последното редовно си заседание, проведено на 30 ноември - 2 декември 2021 г., на което бяха обсъдени мерките по изпълнението ѝ, Комитетът откри следните особено важни нерешени въпроси: 1) въвеждане на съдебен контрол върху отказа на прокурора да образува наказателно производство; 2) засилване на съдебния контрол и гаранции по отношение на повдигането на обвинение; 3) ограничаване на връщането на делата на досъдебната фаза заради процесуални нарушения, възможност за разделяне на дело срещу множество обвиняеми на съдебната фаза, подобряване на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт; 4) предвиждане на възможност за пострадалия да използва ускорителното средство и преди повдигане на обвинение; 5) подробни правила за възобновяване на наказателното производство от главния прокурор; 6) мерки, свързани с ефективното разследване на изнасилвания и престъпления срещу деца; 7) създаване на механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор; 8) намаляване на влиянието на главния прокурор в новия Висш съдебен съвет и неговата прокурорска колегия, които ще бъдат избрани през 2022 г.

КМ отново призова властите да разработят и приемат законодателни или, в случай че се установят непреодолими конституционни пречки, конституционни изменения, които да отговарят изцяло на неговата Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и на последващите му решения, по-специално по отношение на гаранциите за независимост на лицето, което ръководи и контролира разследването, и на разследващите, както и на необходимостта да се осигури участието на достатъчен брой разследващи.

В изпълнение на международните ангажименти на България по изпълнение на окончателните решения на ЕСПЧ беше възприет подход за обвързване на системния

³³ КМ отбеляза със загриженост в решението си, че създаването на нови медицински центрове за настаняване от семеен тип е забавено; прикани властите да финализират незабавно създаването на 20 нови медицински центъра за настаняване и повтори поканата си към тях да представят оценка дали съществуващите медицински центрове за настаняване и тези, които са в процес на изграждане, ще бъдат достатъчни, за да поемат всички деца с увреждания, които се нуждаят от комплексни медицински грижи; прикани властите да предоставят информация за мерките, приети, за да се гарантира, че преместването на деца с тежки увреждания и здравословни проблеми от домове за медико-социални грижи, които предстои да бъдат закрити, се извършва по начин, който свежда до минимум рисковете за тяхното здраве и способността им да поддържат контакт със семейството си; отбеляза с интерес положителната и подробна информация за инспекциите, извършени от различни органи в домовете за медико-социални грижи; прикани властите да предоставят пълна информация за броя и честотата на инспекциите на централните за настаняване от семеен тип, включително на медицинските центрове за настаняване от семеен тип, извършени от всички съответни органи, както и обобщение на основните констатации;

проблем относно неефективността на наказателните производства и структурния проблем относно отговорността на главния прокурор с ангажимент за реформи, поет на най-високо държавно ниво с Националния план за възстановяване и устойчивост³⁴ (НПВУ). Така мярка 6 на Реформа 2 – Противодействие на корупцията от НПВУ условно може да се раздели на три:

1. Повишена ефективност на наказателните производства.
2. Повишаване на отчетността на главния прокурор с цел ефективна борба с корупцията и организираната престъпност и защита правата на гражданите.
3. Въвеждане на ефективен механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор и неговите заместници чрез създаване на гаранции за практическа, институционална и йерархическа независимост на разследването срещу тях.

Планът залага на засилен съдебен контрол по отношение на някои категории прокурорски актове и най-вече по отношение на отказите за образуване на наказателно производство и възобновяването. На второ място са предвидени мерки за повишена отчетност и ограничаване на правомощията на главния прокурор чрез засилен съдебен контрол. Друго принципно положение, залегнало в Плана, е създаването на *ad hoc* механизъм за наказателно разследване на главния прокурор, при който възможностите за влияние от негова страна да бъдат сведени до минимум. Разписани са ред за ограничаване на фактическата власт на главния прокурор във Висшия съдебен съвет, чрез изключване на представителите на прокуратурата и следствието от квотата на Народното събрание. Включени в плана са и допълнителни гаранции за независимост на разследващия екип, както и гаранции за йерархична и институционална независимост и кариерна стабилност. Предвидена е процедура за временно отстраняване на главния прокурор.

Във връзка с изпълнението на мерките по НПВУ в Министерството на правосъдието бе създадена работна група с широко участие на всички заинтересовани институции, неправителствени организации и представители на академичната общност. Задачата ѝ е да изготви пакет от промени в Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за съдебната власт и други относими нормативни актове.

2. Група „Екимджиев срещу България“ – специални разузнавателни средства

Решенията „Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България“³⁵, „Киров срещу България“³⁶, „Георги Йорданов срещу България“³⁷ 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.

³⁴ <https://www.nextgeneration.bg/14>

³⁵ Жалба № 62540/00, окончателно решение от 30/01/2008

³⁶ Жалба № 5182/02, окончателно решение от 22/05/2008

³⁷ Жалба № 21480/03, окончателно решение от 24/09/2009

На 11 януари 2022 г. ЕСПЧ постанови решение по делото *Екимджиев и други срещу България*³⁸, което отново установява сериозни недостатъци в действащата 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 контекста на изпълнението на групата дела в процес на изпълнение. 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, както е организирана в момента, 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 неправомерен достъп са силно ограничени; 6) няма средство за обезщетяване на лицата в случай на неправомерен 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“.

³⁸ 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>

Към момента т. 4 от Пътната карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, приета с РМС № 586 от 06.08.2021 г., съдържа конкретни мерки за изпълнение на групата дела *Екимджиев*. Към тях следва да се присъединят и посочените по-горе мерки.

Ще бъде предложено сформирането на междуведомствена работна група, която да анализира нормативната база по прилагане на СРС и достъп до данни за трафика в светлината на констатираните от ЕСПЧ проблеми и да изготви съответни промени в Закона за СРС, Закона за електронните съобщения, НПК и приложимата подзаконова нормативна уредба.

3. Група „Йорданова и други срещу България“

Решението „*Йорданова и други срещу България*“³⁹ 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*“⁴⁰, 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 приложимите национални закони ЗУТ, ЗДС и ЗОС няма изискване за изследване на пропорционалността на намесата в правата на засегнатите лица и те не осигуряват гаранции срещу произвол. С оглед подпомагане на държавата при изпълнение на решението, ЕСПЧ препоръчва законодателни изменения и промяна на съдебната практика, така че да се гарантира, че в сходни ситуации властите ще идентифицират ясно преследваните 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. В резултат от дейността на групата 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. В тях се предвижда при данни, че имотът, подлежащ на изземване или премахване, е нечие единствено жилище, компетентният административен орган да извърши анализ за съразмерност на намесата, като изследва определени неизчерпателно изброени в закона обстоятелства относно личното и имуществено състояние на засегнатите лица. До настоящия момент проектът не е преминавал съгласувателна процедура по чл. 27, ал. 1 ЗНА и не е публикуван за обществени консултации съгласно чл. 26, ал. 2-5 ЗНА.

С приетата от КМ на 3 декември 2020 г. Междинна резолюция

³⁹ Жалба № 25446/06, окончателно решение от 24/09/2012

⁴⁰ Жалба № 46577/15, решение от 21/04/2016

CM/ResDH(2020)245⁴¹, България е приканена да завърши бързо законодателния процес. Наред с това към властите ни са поставени допълнителни изисквания за следното:

- да гарантират, че всички лица, засегнати от заповед за премахване на жилище, могат да се възползват от оценка на пропорционалността (дори ако те или членовете на техните домакинства нямат вещни права и не са извършвали на строителни работи);
- да гарантират, че тези административни актове, които на практика имат подобен ефект върху правото на неприкосновеност на дома като заповедта за отстраняване [от незаконно заето жилище] или премахване [на незаконно жилище], подлежат на разглеждане на пропорционалността при условия, съобразени със съответните рискове;
- да изменят, доколкото е необходимо, правилата, които понастоящем затрудняват особено лицата, живеещи в незаконни жилища или без регистриран адрес, или лица, обитаващи незаконно общински жилища, да кандидатстват за общински жилища, за да улеснят приемането на мерки за осигуряване на пропорционалност в случай на премахване на незаконни жилища, отстраняване от общински жилища или други подобни ситуации;

Крайно наложително е финализиране на законодателния процес по изготвения от междуведомствената работна група законопроект, като бъдат съобразени и допълнителните изисквания на Междинната резолюция. Забавянето на тези мерки по изпълнението би могло да доведе до ново обсъждане в Комитета на министрите и повод за публична критика към страната.

4. Свобода на сдружаване - Група „ОМО Илинден и други срещу България“

Изпълнението на тази група дела⁴² остава без съмнение едно от най-проблематичните и най-стриктно наблюдаваните от страна не само на КМ, но и в рамките на редица други международни и европейски механизми за мониторинг и

⁴¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a096a8

⁴² Първото 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 регистрацията 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 регистрацията 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 сдруженията 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 регистрацията, 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.

сътрудничество.⁴³

КМ разгледа тази група дела в заседанието си от 7-9 юни 2021 г. и прие ново решение⁴⁴, с което отново прикани националните власти да изпълнят междинната резолюция и изрази дълбока загриженост от факта, че повече от 15 години след първото решение от тази група на сдруженията, целящи „постигане на признание на македонско малцинство“, продължава да се отказва регистрацията и това изглежда поне отчасти поради по-големия проблем, свързан с неodobрението на техните цели.

В решението КМ отбеляза негативното развитие относно индивидуалните мерки и липсата на конкретен напредък, по който и да е от другите въпроси, повдигнати в междинната резолюция CM/ResDH(2020)197⁴⁵, като отново призова настоятелно властите да осигурят разглеждането на всяко ново искане за регистрацията на сдруженията - жалбоподатели или сходни на тях сдружения в пълно съответствие с член 11 от Конвенцията. КМ посочи, че формалните законови изисквания следва да се прилагат по пропорционален, предвидим и последователен начин, както и преценката на законосъобразността на целите на сдружението и средствата за тяхното постигане не трябва да водят до откази за регистрацията или до производства за прекратяване на сдруженията на основания, които противоречат на решенията на ЕСПЧ по тези дела. В тази връзка Комитетът отново призова властите да приемат законодателни или други подходящи мерки, за да наложат по-ефективно задължение на Агенцията по вписванията да дава ясни указания на заявителите, ако е необходимо, за поправка на заявленията и документите за регистрацията, както и да гарантират, че Агенцията установява всички нередовности в заявленията и документите за регистрацията, както се изисква от националното законодателство.

Освен това, КМ насърчи властите да приключат работата си по методическите указания за длъжностите лица по регистрацията и инструкциите за сдруженията, както и да отправят послание на високо равнище към съответните заинтересовани органи и институции относно изискванията за изпълнение на тези решения по-специално, че на такива сдружения не следва да се отказва регистрацията или да бъдат обект на производства за прекратяване на основания, критикувани от ЕСПЧ, свързани с техните цели.

Комитетът насърчи властите да надградят мерките за повишаване на осведомеността, приети през 2014 г. (DH-DD(2014)55), като поясни че тези решения не пораждаат задължение за признаване на дадена група лица за малцинство, но националните органи не могат да отказват регистрацията на сдружения или да ги прекратяват с мотива, че отстояването на принадлежност към малцинствена общност

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. 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 и на договорните органи на ООН с мониторингови функции.

⁴⁴ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2021\)1406/H46-9E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2021)1406/H46-9E)

⁴⁵ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-205895>

прави устава им незаконосъобразен или противоконституционен.

В периода 8 – 10 март 2022 г. мерките по изпълнението на група дела отново бяха разгледани от КМ. До 30 септември 2022 г. българските власти следва да предоставят актуална информация, като демонстрират конкретен напредък по отношение на отделните мерки, а разглеждането на групата дела ще бъде възобновено на срещата през декември 2022 г.

5. *Права на лица, страдащи от психически заболявания - група „Станев срещу България“*

Групата 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 свобода⁴⁶.

В Пътната карта за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ са включени мерки по изпълнението на групата Станев.

През юни 2021 г. КМ прие решение, с което се отчете напредък при доброволното настаняване на лицата, поставени под ограничено запрещение чрез въвеждане на новите правила, по силата на които тези лица получават възможността да им бъде оказана помощ при вземане на информирани решения с оглед предоставянето на резидентни услуги.

По отношение на настаняването по съдебен ред в социална услуга за резидентна грижа на лица под пълно запрещение, в решението на КМ се посочва, че настоящата процедура, като цяло, дава необходимите гаранции, включително и спрямо лицата, които са неспособни да изразят волята си. Въпреки това обаче, властите са поканени да предоставят информация дали лицата винаги се изслушват от съдия, както и дали е необходимо да се приемат специфични правила за ситуации, при които съдиите следва да постановят настаняване на лицето, в противоречие с желанията му, за да се избегне риск за здравето му.

По отношение на допълнителните гаранции за прекратяване на настаняването или преразглеждане на законността при настаняването на лица под пълно запрещение, както и с оглед изпълнение на изискванията на чл. 5 § 4 от Конвенцията, е необходимо да се предвиди правна възможност директно да се подаде пред съд молба за прекратяване на настаняването и/или да се въведе периодичен съдебен контрол върху настаняването (ако същото е постановено за максималния период от три години).

На следващо място, заповедта за временно настаняване по административен ред

⁴⁶ 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 унизителни 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.

подлежи на обжалване, но съответното лице няма право самостоятелно да подаде жалба пред компетентния съд. При предходно разглеждане на изпълнението на тази група, КМ е приканил властите да въведат допълнителни гаранции по отношение на този тип временно настаняване. Скорошната съдебна практика показва, че процедурата предвижда адекватни гаранции, тъй като исканията за настаняване в социална услуга за резидентна грижа се подават и разглеждат от съдилищата съевременно. Независимо от това, съгласно т. 6 от решението на КМ властите са приканени да предоставят конкретна информация дали разглеждането на искане за настаняване по съдебен ред отнема повече време от предвиденото в закона и ако това е така, съответното лице да може да има пряк достъп до съд, за да обжалва временното настаняване или по друг начин да бъде осъществен съдебен контрол по отношение на настаняването, ако желанията му не са взети предвид.

В решението на КМ е отправена покана към властите да уточнят дали предявяването на иск по реда на ЗОДОВ представлява ефективно средство за обезвреда по отношение на настанявания, извършени в нарушение на правото на свобода и сигурност и дали има постановена съдебна практика в тази връзка.

По отношение на компенсаторното средство за обезщетяване поради лоши битови условия в социални домове, следва да се представи информация, че скорошната съдебна практика по ЗЗД се консолидира.

В контекста на подобряване на битовите условия в заведенията, в които се предоставя резидентна грижа, пред КМ следва да се представи информация относно закриването на домовете, за които е преценено, че поставят сериозни въпроси по отношение на битовите условия. Необходимо е да се дадат сведения и за мерките, които са взети или ще бъдат предприети, по отношение на материалните условия в тези от тях, чието непосредствено закриване не е планирано (вкл. мерките за увеличаване на обучението персонал и осигуряване на базисни потребности на настанените лица). Посоченото решение на КМ е сведено до знанието на компетентните институции, получен е отговор за предприетите действия, като информацията е систематизирана и представена пред КМ през март 2022 г.

През юни 2022 г. КМ прие решение⁴⁷ в контекста на сериозните притеснения, изразени от КПИ в скорошното му публично изявление по отношение на лошите битови условия и negliжиране на лица, настанени в социални институции. С оглед на това КМ настоява в спешен порядък властите да приемат мерки, насочени към преодоляване на най-сериозните проблеми, свързани с лошите битови условия, включително чрез увеличаване на персонала, за да се избегнат ситуации на пълно физическо negliжиране на уязвими лица, както и да се разрешат проблемите с хигиената.

Властите са приканени да представят оценка дали домовете от семеен тип, по-конкретно тези, построени на същото основание като отдалечените социални домове, са засегнати от сходни проблеми. Освен това властите са приканени да представят оценка за очакваните резултати от краткосрочните и средносрочни мерки, предвидени за трайно преодоляване на проблемите за лошите битови условия и физическо negliжиране на уязвими лица. Необходимо е и да се представи оценка дали построяването на домове от семеен тип, на същото основание както и съществуващите отдалечени социални домове,

⁴⁷ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2022\)1436/H46-7F](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2022)1436/H46-7F)

може да бъде обещаващо решение за преодоляване на нарушения на чл. 3 предвид риска от повтарящи се проблеми на negliжиране, които се дължат на възможна липса на квалифициран персонал.

Властите са приканени още веднъж да представят информация за вътрешноправните средства за защита за подобряване на битовите условия на лица, настанени в социални институции, както и да държат КМ в течение относно консолидирането на компенсаторното вътрешноправно средство.

От друга страна КМ отбелязва с удовлетворение, че правилата за подкрепа на лица, поставени под ограничено запрещение да вземат решение за настаняване така както допълнително са разяснени от властите, изглежда могат да предоставят адекватна помощ на такива лица при вземането на информирани решения, както и възможност волята им да бъде правилно преценена. КМ отбелязва с интерес, че според информацията представена от властите, лицата, които са временно настанени по административен ред, имат своевременен достъп до разглеждане по съдебен ред на настаняването, поради което допълнителни мерки в това отношение не изглеждат необходими.

КМ отбелязва, че с оглед извършване на обстойна оценка на позицията на властите относно възможните допълнителни мерки, свързани с нарушенията по чл. 5 §§ 1 и 4, изглежда необходимо да се представи информация за изхода от обсъжданията, предвидени в Пътната карта от 2021 г., свързани с изпълнението на решението по делото *Станев*. Властите следва и да представят отговори на въпросите, идентифицирани в анализа на Секретариата, с цел да се докаже, че е налице правно средство за получаване на обезщетение при настанявания, извършени в нарушение на правото на сигурност.

Правителството следва да представи информация преди края на декември 2022 г. за предприетите мерки за справяне с най-сериозните случаи на лоши битови условия, включително сериозно физическо negliжиране и сериозна липса на хигиена, като групата да бъде преразгледана най-късно през март 2023 г. КМ указва на Секретариата да приготви проект на междинна резолюция за разглеждането ѝ на следващо заседание при липса на информация за предприети такива мерки.

С писмо от 26 май 2022 г. до министъра на труда и социалната политика още веднъж бяха припомнени мерките, заложи в Пътната карта, приета през 2021 г., и необходимостта от предприемане на мерки за изпълнение на посоченото решение.

6. Решение „Кулински и Събев срещу България“⁴⁸

Жалбоподателите по това дело, които изтърпяват наказание лишаване от свобода, се оплакват, че отнемането на активното им избирателно право на основание наложеното им наказание, е извършено в нарушение на правото им да упражнят правото си на глас по смисъла на чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията. В постановеното решение ЕСПЧ приема, че когато отнемането на избирателното право се прилага автоматично спрямо определена група осъдени лица, без да се провежда диференциация в зависимост от тежестта на извършените престъпления или размера на наложеното наказание лишаване от свобода, то не е съвместимо с чл. 3, Протокол № 1 към Конвенцията. Жалбоподателите са лишени от право на глас по силата на чл. 42, ал.

⁴⁸ Жалба 63849/09, окончателно решение от 21/10/2016

1 от Конституцията на Република България, което предполага изменение на съответната конституционна норма. Последното решение на ЕСПЧ - „*Димов и други срещу България и 13 други*“ (№ 45660/17), включено в групата, е от 8 юни 2021 г. На заседание от 14 - 16 септември 2021 г., КМ прие решение във връзка с изпълнението на горепосочената група дела.

Съгласно анализа на Секретариата към горесцитираното решение на КМ от септември 2021 г., наличието на конституционна забрана по отношение на изборителните права на затворниците може да представлява предизвикателство в процеса на изпълнение. Въпреки това предприемането на конкретни мерки може да бъде улеснено от широката свобода на преценка на властите в тази област. Според юриспруденцията^[2] на Съда държавите могат или да предоставят на съдилищата възможността да определят пропорционалността на мярката, ограничаваща правото на глас на лицата, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, или да се приемат такива разпоредби, които да определят в кои случаи ще се прилага тази мярка, като отново законодателят следва да съобрази принципа за пропорционалност.

Съгласно решението на КМ от септември 2021 г. властите са поканени 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. Според анализа на Секретариата, в случай че са налице непреодолими пречки на конституционно равнище, властите могат да разгледат възможността за целева конституционна реформа.

Изготвен е проект на искане за тълкувателно решение до Конституционния съд, който да даде задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на РБ в контекста на двете осъдителни решения на ЕСПЧ. Предстои провеждане на съгласувателна процедура по реда на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерски съвет и на неговата администрация с оглед приемане на решение на Министерски съвет за одобряване на искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията.

7. „Българска православна старостилна църква и други срещу България“⁴⁹ и „Независима православна църква и Захариев срещу България“⁵⁰

И двете решения са от април 2021 г. като в решението по жалбата „Българска православна старостилна църква и други срещу България“ Съдът постанови на основание чл. 46 § 1 от Конвенцията, че е налице системен проблем.

Двете жалби имат идентичен предмет, като по тях се твърди, че отказът за регистрация^[4] на двете църкви представлява намеса в правата по чл. 9 и чл. 11 от Конвенцията. В светлината на повдигнатите оплаквания, Съдът приема, че без да придобият юридическа

^[2] *Scoppola v. Italy (No. 3)*, No. 126/05, § 83; *Greens and M.T. v. United Kingdom*, No. 60041/08, § 114; *Anchugov and Gladkov v. Russian Federation*, No. 11157/04, §§ 95, 103

⁴⁹ Жалба № 56751/13

⁵⁰ Жалба № 76620/14

^[4] 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

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. ЕСПЧ посочва, също така че евентуалната регистрация на сдружение по смисъла на чл. 27, ал. 1 от Закона за вероизповеданията (ЗВ) не би позволило на църквите-жалбоподатели и техните последователи да изразяват публично религиозните си вярвания предвид изричната забрана на чл. 27, ал. 2 ЗВ. Според тълкуването на Съда 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 жалбата *„Българска православна старостилна църква и други срещу България“* 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 мотиви в съдебните решения на национално ниво, ЕСПЧ приема, че обжалването не представлява ефективно средство за защита във връзка с оплакването по чл. 9 в светлината на чл. 11 от Конвенцията.

ЕСПЧ предписва вземането на две общи мерки по изпълнение. Те са залегнали и в Пътната карта - следва да се предприемат законови промени или да се вземат други подходящи мерки, така че да не се отказва регистрация на религиозна общност поради следните причини: а) ако последната има същите религиозни вярвания и практики като вече съществуващо вероизповедание или б) има същото наименование като вече съществуващо вероизповедание, освен ако имената са буквално идентични или твърде сходни във всичките си елементи, а не само по отношение на някои думи, като например „българска или „православна“.

С оглед изпълнение на решенията подробен анализ на установените нарушения е изпратен до съдилищата, постановили отказите за регистрация, както и до дирекция „Вероизповедания“ на Министерски съвет, с искане за предприемане на подходящи мерки. Допълнително е изискано становището на дирекция „Вероизповедания“ на Министерски съвет за преценка на възможните мерки за изпълнение, включително и законодателни изменения.

8. *„Мирослава Тодорова срещу България“*

По делото е установено нарушение на чл. 10 (свобода на изразяването на мнение) във връзка с дисциплинарните производства срещу съдия Тодорова, причина за които стават публично изразените от нея критики по отношение на работата на ВСС и намесата на изпълнителната власт по висящи съдебни производства.

Като се има предвид основополагащото значение на свободата на изразяване по въпроси от обществен интерес като функционирането на съдебната система или необходимостта от защита на независимостта на съдебната власт, ЕСПЧ счита, че образуваните срещу жалбоподателката дисциплинарни производства и наложените наказания представляват намеса, която не е била *„необходима в едно демократично*

общество“ за постигане на легитимните цели по чл. 10 от Конвенцията. Съдът уточнява, че този извод не трябва да се разбира като изключващ възможността за търсене на отговорност от съдия за нарушения на служебните му задължения, произтичащи от правото му на изразяване на мнение, стига тези действия да не могат да се възприемат като отмъщение за упражняване това негово право. За да се разсеят всякакви съмнения, националните власти трябва да могат да докажат, че производството е преследвало една или повече от легитимните цели по смисъла на чл. 10 § 2.

Според ЕСПЧ дисциплинарните 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 дисциплинарните 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.

III. ОСНОВНИ РЕШЕНИЯ В СТАНДАРТНА ПРОЦЕДУРА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ, ИЗИСКВАЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ

Някои от проблемите, констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България, класифицирани в стандартна процедура за наблюдение, в продължение на години продължават да не са получили своето решение, ето защо докладът в тази си част няма да повтаря констатациите на ЕСПЧ от предходните годишни доклади, а ще се съсредоточи само върху конкретните предложения за законодателни промени.

1. НАСТАНЯВАНЕ В ДОМОВЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА

В решението „*А. и други срещу България*“⁵¹ и „*И.П. срещу България*“⁵² ЕСПЧ установява нарушения на чл. 5 § 4 от Конвенцията поради несвършенства в уредбата на Закона за противообществените прояви на малолетни и непълнолетни („ЗБППМН“). Той установява, че престоят в домовете за временно настаняване не може да бъде повече от 15 дни, а престоят над 24 часа се разрешава от прокурор. В изключителни случаи с разрешение на съответния прокурор, срокът на престоя в дома може да бъде продължен

⁵¹ Жалба № 51776/08, решение от 29 ноември 2011 г.

⁵² Жалба № 72936/14

до 2 месеца. ЗППМН не предвижда възможност за съдебен контрол на законността на настаняването, поради което процедурата е в нарушение на изискванията на Конвенцията. Решението „Д.Л. срещу България“⁵³ се отнася до липсата на периодичен съдебен контрол на задържането на малолетно или непълнолетно лице във възпитателно училище-интернат („ВУИ“), както и невъзможността задържаното лице да се обърне директно към съд с искане за промяна на мярката.

Предвид съществените пречки пред цялостното уреждане по нов концептуален начин на отношенията, свързани с непълнолетните правонарушители, подробна информация за което се съдържа в предходните доклади⁵⁴, и на основание горесцитираните решения, в Пътната карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ е предвидено да се направи законодателна промяна в ЗППМН в две насоки: 1) предвиждане на съдебен контрол при настаняване в Дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни и 2) предвиждане на периодичен и автоматичен съдебен контрол при продължително настаняване във възпитателно училище-интернат.

2. НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ (чл. 5, 8 и 13 от Конвенцията)

2.1 Претърсване и изземване

Решенията по делата „Илия Стефанов срещу България“⁵⁵ и „Леев срещу България“⁵⁶ се отнасят до непропорционалното претърсване на офиса на жалбоподателя по първото дело (въз основа на издадено от съд разрешение), както и до незаконното претърсване на офиса на втория жалбоподател и липсата на ефективно вътрешноправно средство за преценка на законосъобразността на действията по претърсване и изземване и за присъждане на обезщетение. Решенията по делата „Гуцанови срещу България“⁵⁷ и „Преждарови срещу България“⁵⁸ 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, с които да се очертае обхватът на съдебния контрол, тоест какво конкретно следва да преценява съдът, когато 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“).

С оглед на развитието на съдебната практика по чл. 49 от ЗЗД изглежда няма пречка едно лице да търси обезщетение за вреди от незаконосъобразно или непропорционално проведено претърсване и изземване. Все пак, с оглед осъдителните

⁵³ Жалба № 7472/14

⁵⁴ Към момента, работата на работната група е преустановена, но в Министерство на правосъдието се планира скорошното ѝ възобновяване.

⁵⁵ Жалба № 65755/01, окончателно решение от 22 август 2008.

⁵⁶ Жалба № 64209/01, окончателно решение от 26 октомври 2007.

⁵⁷ Жалба № 34529/10, окончателно решение от 15 януари 2014.

⁵⁸ Жалба № 8429/05.

решения на ЕСПЧ, би било добре да се анализира и възможността за законодателни промени, най-вече в специалния закон (ЗОДОВ) и да се предвиди възможност да се търси обезщетение за незаконосъобразно или непропорционално провеждане на претърсване и изземване.

Мерките са предвидени в Пътната карта със срок октомври 2022 г.

2.2. Задържане

Решението по делото „Светослав Димитров срещу България”⁵⁹ касае специфична хипотеза, а именно, незаконност на задържането на жалбоподателя поради липсата на яснота в националното законодателство относно съотношението между предварителното задържане и изпълнението на наказанието лишаване от свобода, когато те текат паралелно, и липсата на съдебен контрол по този въпрос. Други хипотези, при която е бил установен проблем поради липсата на съдебен контрол на задържане в случаи на спор относно това изтекла ли е давността за изпълнение на наказанието лишаване от свобода, са се развили по делата „Стоичков срещу България”⁶⁰ (незаконно задържане за изпълнение на наказание лишаване от свобода след проведено задочно производство) и „Иван Тодоров срещу България”⁶¹ (задържане на жалбоподателя за привеждане в изпълнение на присъдата над 15 години след влизането ѝ в сила поради негово трайно отсъствие от страната). Препоръчително е да се направят изменения в националното законодателство, които да позволят съдебен контрол в подобни ситуации.

Според § 1, ал. 5 на ДР на ЗИНЗС, ако „в затвора или в поправителния дом се получи за изпълнение влязла в сила присъда по друго дело с наложено наказание лишаване от свобода по отношение на лице, задържано с мярка за неотклонение, изпълнението на присъдата започва от датата на получаването ѝ“. Тази разпоредба по принцип би трябвало да внесе яснота относно случаите, в които прокурорът не е поискал изрично спиране на предварителното задържане, след като задържаният е започнал да изтърпява наказанието лишаване от свобода. При все това, изглежда е необходима разпоредба, която да урежда съдебен контрол при спор правилно ли е приспаданат периодът на предварителното задържане от периода на наказанието лишаване от свобода (приспадане по чл. 59, ал. 1 от НК), тъй като чл. 417 от НПК дава специфични правомощия на прокурора в тези случаи. Препоръчително е да се направят законодателни промени, с които да се предвиди възможност за съдебен контрол на решенията на прокурора, отнасящи се до прилагането на чл. 59, ал. 1 от НК.

Мярката е предвидена в Пътната карта със срок ноември 2022 г.

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

Проблем по Конвенцията поставя и решението по делото „Димитър Кръстев срещу България”⁶². ЕСПЧ намира нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като в производство по жалби срещу прокурорски постановления за прекратяване на

⁵⁹ Жалба № 55861/00, окончателно решение от 7 май 2008 г.

⁶⁰ Жалба № 9808/02, решение от 24/03/2005

⁶¹ Жалба № 71545/11, решение от 19.01.2017 г.

⁶² Жалба № 26524/04.

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 вещевени доказателства.

Сходен проблем поставя и делото „*Юнспет Пакет Сервисъ (Ünsped Paket Servisi San. VE Tic. A.Ş.) срещу България*“⁶³, по което ЕСПЧ приема, че е налице непропорционална намеса в правото на собственост на дружеството - жалбоподател, защото по българското право то няма възможност да оспори ефективно отнемането в полза на държавата на камион, с който са били превозвани наркотици, при положение, че не е имало данни по делото, показващи че дружеството е отговорно за пренасянето на наркотиците.

По отношение на „*Юнспет Пакет Сервисъ (Ünsped Paket Servisi San. VE Tic. A.Ş.) срещу България* и сходното на него дело „*Думагаз Транспорт (Dumagas Transport S.A.) срещу България*“ с Решение № 12/30.09.2021 г. на КС по к.д. 10/2021 г. разпоредбата на чл. 242, ал. 8 НК в частта „и когато не е собственост на дееца“ е обявена за противоконституционна. На 13.12.2021 г. на КМ е изпратен доклад⁶⁴ с предложение за закриване на делата от групата като изпълнени.

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

Мерките по тези дела са предвидени и в Пътната карта за изпълнение на решенията със срок ноември 2022 г.

2.4. Осъждане на цивилни лица от военни съдилища

Делото „*Мустафа срещу България*“⁶⁵ 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

⁶³ Жалба 3503/08, решение от 13 януари 2016 г.

⁶⁴ [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD\(2021\)1346F](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD(2021)1346F)

⁶⁵ жалба № 1230/17, окончателно решение от 28.02.2020 г.

граждански лица (§ 17-20 от решението). ЕСПЧ припомня също, че Конвенцията не 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).

Във връзка с изпълнението на делото изглежда са необходими законодателни промени в НПК, които да ограничат обхвата на делата, подсъдни на военните съдилища, с оглед заключенията на ЕСПЧ.

3. ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ (по чл. 6 § 1 и чл. 8 от Конвенцията)

3.1 Заплащане на съдебни такси от юридически лица

Проблемът е констатиран от ЕСПЧ по делото „*Агромодел ООД и Миронов срещу България*“⁶⁶. 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.

Мерките са предвидени в Пътната карта със срок юни 2022 г. В Министерство на правосъдието е създадена междуведомствена работна група за изготвяне на предложение за законодателни изменения, чиято работа наскоро бе възобновена.

3.2. Засекретяване на съдебните решения на Върховния административен съд

Проблемът с липсата на публичност на съдебните решения на ВАС по правни спорове, когато делата засягат класифицирана информация, е посочен в решенията по „*Фазлийски срещу България*“⁶⁷ и „*Николова и Вандова срещу България*“⁶⁸. Той вече беше отбелязан и по-горе във връзка с изпълнението по групата дела „*С.Г. срещу България*“.

⁶⁶ Жалба 68334/01, окончателно решение от 24/12/2009

⁶⁷ Жалба 40908/05, окончателно решение от 16/07/2013

⁶⁸ Жалба 20688/04, окончателно решение от 17/03/2014

ЕСПЧ установява нарушения на чл. 6, § 1 от Конвенцията във връзка с липсата на публичност на съдебните решения по административни дела, когато в националното производство е представена класифицирана информация. На заседанието си през март 2021 г. КМ отново настоятелно призова властите бързо да въведат система от публични и непублични решения⁶⁹, според която при невъзможност да се публикува пълното решение по делото заради съображения, свързани с националната сигурност, основното съдържание на фактическите констатации и мотивите да се оповестява публично.

В изпълнение на тази препоръка и на мерките от Пътната карта, на 19.07.2021 г. министърът на правосъдието внесе Искане за постановяване на Тълкувателно решение на Върховния административен съд 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. председателят на ВАС образува тълкувателно дело № 4/2021. Към момента по делото все още няма насрочено заседание.

3.3. Изпълнение на съдебни решения от държавата или държавни институции

Решението по делото „*Чорбов срещу България*“⁷⁰ се отнася до невъзможност на жалбоподателя да получи изпълнение на дължими по договор негови парични вземания към Министерството на земеделието. В него са установени нарушения на чл. 1 от Протокол № 1 и на чл. 13 от Конвенцията, тъй като жалбоподателят не е имал ефективно вътрешноправно средство за защита срещу забавеното изпълнение от страна на държавно учреждение.

Следва да се проучи възможността за изменение на чл. 304 и 306 АПК, така че да се даде възможност на страната, в чиято полза е постановено неизпълненото съдебно решение, да участва в производството по налагане на глоба на компетентното длъжностно лице, включително и като получи право да обжалва отказа за налагане на такава.

Мерките по изпълнението на това дело са предвидени и в Пътната карта за изпълнение на решенията със срок ноември 2022 г.

3.4. Съдебен процес в „разумен срок“

Решенията по делата „*Стойне Христов срещу България*“⁷¹ и „*Светлозар Петров срещу България*“ касаят нарушения на правото на съдебен процес в разумен срок (чл. 6 от Конвенцията), като по тях се наблюдават последните оставащи общи мерки във връзка с претовареността на най-големите съдилища в България и в частност на Софийски градски съд и на Софийски районен съд.

На 12.05.2020 г. беше изпратен последния актуализиран план за действие по двете

⁶⁹ 1398th meeting, 9-11 March 2021, "9. urged again the authorities to introduce rapidly a system of open and closed judgments whereby, in cases where it is impossible to publish the complete judgment because of the risk to national security, the gist of the factual findings and reasoning is nonetheless made public.

⁷⁰ № 39942/13, решение от 25 януари 2018 г. в сила от 25 април 2018 г.

⁷¹ Жалба № 36244/02, окончателно решение от 16/01/2009

<http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-3703>

дела, в които са описани актуалните предприети мерки за преодоляване на проблемите в най-претоварените съдилища, както и за работата на ВСС по реструктурирането на Съдебната карта. Необходимо е планът да бъде допълнен с нов преглед на съдебните статистики – на СРС и СГС и САС, както и на други по-натоварени съдилища. Предстои да бъдат събрани данни от най-натоварените съдилища за процентното съотношение относно новопостъпилите и приключените дела, като въз основа на тези данни предстои изготвяне на обобщена статистика за последните четири години.

Изготвя се и допълнителен преглед на последните предприети общи мерки по отношение на реформата на Съдебната карта в различните по степен съдилища, както и на специфичните мерки, приети по отношение на софийските съдилища и други съдилища със значителна натовареност, както и статистически данни. Подготвя се и актуална информация относно предприетите мерки за решаване на проблемите с натовареността на софийските съдилища, в това число и измененията в Гражданския процесуален кодекс (ГПК) по отношение на промените в подсъдността на голяма част от гражданските дела с цел разтоварване на софийските съдилища.

4. СВОБОДА НА МИСЪЛТА, СЪВЕСТТА И РЕЛИГИЯТА

4.1 „Генов срещу България“⁷² и „Методиев срещу България“⁷³

Нарушението, установено от ЕСПЧ в решението „Генов срещу България“, се отнася до отказа на националните съдилища за вписване в регистъра на вероизповеданията на религиозна общност с наименование „Международно общество за Кришна съзнание – София, Надежда“ поради идентичност на наименованието и изповядване на еднакви религиозни ценности с друга вече регистрирана религиозна общност. ЕСПЧ е констатирал, че при конкретните обстоятелства са били допуснати нарушения на правата, визирани в чл. 9 от Конвенцията, тълкуван в светлината на чл. 11. Според Съда посочените основания, а именно сходните вярвания, ритуали и наименования на двете споменати религиозни общности, не могат да обосноват отказа за регистрация като необходим в едно демократично общество.

Делото „Методиев и други срещу България“, се отнася до отказа на националните съдилища да регистрират религиозно сдружение с наименование „Мюсюлманска общност Ахмадия“ като вероизповедание по реда на Закона за вероизповеданията поради изповядването на идентични религиозни ценности с вече регистрирани такива. В решението ЕСПЧ приема, че българската държава е нарушила член 9, тълкуван в светлината на член 11, тъй като твърдяната липса на прецизност в изложението на верското убеждение и богослужебната практика в устава на общността-жалбоподател не би могла да обоснове отказа за регистрация и отказът не е бил „необходим в едно демократично общество“.

И в двата случая Съдът критикува факта, че националните съдилища тълкуват относимото законодателство като забрана за регистрация на религиозно сдружение със същите убеждения като тези на вече съществуващо сдружение. Българската държава следва да предостави на Комитета на министрите оценка относно необходимостта от приемане на конкретни законодателни мерки, които изрично да укажат, че идентичността на вярванията не може да е причина за отказ за регистрация на нова

⁷² Жалба 40524/08, окончателно решение от 23 юни 2017

⁷³ Жалба 58088/08, окончателно решение от 15 септември 2017

религиозна организация.

Към момента в процес на анализ е актуалната съдебна практика на СГС и САС относно наличието на откази за регистрация на религиозни организации, основно мюсюлмански и православни, поради идентичност на вярванията с вече регистрирани такива. Съгласно решението на ЕСПЧ и на база обобщената съдебна практика, правителството следва да предостави на Комитета на министрите оценка относно необходимостта от приемане на конкретни законодателни мерки, които изрично да укажат, че идентичността на вярванията не е причина за отказ за регистрация на нова религиозна организация.

4.2. „Светият синод на Българската православна църква и митрополит Инокентий срещу България“⁷⁴

Делото касае неправомерна намеса в организационната автономия на Българската православна църква чрез приемането и прилагането на определени законодателни разпоредби през 2002 г., принуждаващи религиозните общности да се обединят под едно от двете ръководства по време, когато е имало дълбоко разделение в БПЦ (чл. 9).

Особеното по това дело е, че ЕСПЧ указва на държавата какви да са общите мерки по изпълнение на решението (виж §47 и сл. от решението). В § 50 Съдът постановява, „*че общите мерки при изпълнение на решенията му [на Съда] по това дело следва да включват такова изменение на Закона за вероизповеданията от 2002 г., с което да се гарантира, че разрешаването на конфликтите относно ръководството в религиозните общности е предоставено на съответната религиозна общност и спорове, свързани с гражданските последици от такива конфликти, се решават от съда.*“⁷⁵

5. НАРУШЕНИЯ НА СВОБОДАТА НА ИЗРАЗЯВАНЕ

В практиката си по дела срещу България ЕСПЧ неколкратно установява нарушения на свободата на изразяване, прокламирана в чл. 10 от Конвенцията. Осъдителните решения могат да бъдат обособени в две групи.

Първата обхваща решенията по делата „*Божков срещу България*“⁷⁶ и „*Касабова срещу България*“⁷⁷, касаещи двама журналисти, осъдени от длъжностни лица за клевета. Съдът намира нарушение на чл. 10, защото санкциите, наложени на жалбоподателите от националния съд, са непропорционални. Обръща се особено внимание на несъразмерността на присъдената цялостна сума (наложените глоби заедно с обезщетенията за неимуществени вреди), която жалбоподателите е трябвало да заплатят, като тя е определена като „*далеч по-важен фактор от гледна точка на възможното обезкуражаващо въздействие на съдебното производство върху нея и другите журналисти*“⁷⁸. В решенията ЕСПЧ критикува наличието на квалифициращ състав на

⁷⁴ Жалба № 412/03, окончателно решение от 05/06/2009

⁷⁵ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100433>

⁷⁶ Жалба № 3316/04.

⁷⁷ Жалба 22385/03. Наблюдението по това дело е прекратено през 2021 г., като общите мерки по изпълнението му остават за разглеждане по делото „Божков“.

⁷⁸ §71 от Касабова срещу България.

клеветата, когато тя е насочена срещу длъжностни лица⁷⁹.

Втората група осъдителни решения се свързва с друга негативна тенденция във връзка с правната уредба и прилагането на института на клеветата. Тя се изразява в големия брой частни наказателни дела за клевета срещу граждани, заведени от длъжностни лица след подадени жалби и сигнали срещу последните за нарушения при и по повод изпълнение на службата им. На 12 юли 2016 г. бяха постановени решенията на ЕСПЧ по „*Маринова и други срещу България*“⁸⁰, „*Здравко Станев срещу България*“⁸¹ и „*Сапунджиев срещу България*“⁸², които касаят шест такива случая. В тях Съдът постановява, че присъдите срещу жалбоподателите са непропорционални, тъй като границите на приемлива критика по отношение на държавни служители са по-широки от тези, приложими спрямо частни лица; жалбоподателите са упражнили правото си да подадат сигнал за нередности в поведението на държавни служители до компетентен орган; твърденията на жалбоподателите не са били направени публично; наложените глоби заедно с присъдените обезщетения за неимуществени вреди представляват несъразмерно сериозна тежест за жалбоподателите.

С цел усъвършенстване на уредбата още през 2018 г. беше изготвен проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, с който са предвидени промени в институтите на обидата и клеветата. Те ще позволят спазване на принципа на пропорционалност от страна на националните съдилища, когато преценяват баланса между публичния интерес и интереса на обидените/наклеветените лица. Освен това се предвижда отпадане на квалифициращия състав на обида/клевета на длъжностно лице, който е критикуван в няколко осъдителни решения на ЕСПЧ, включително по случаи, когато не са засегнати журналисти. Приемането на ЗИД на НК беше включено като мярка и в Националния план за възстановяване и устойчивост. В началото на 2022 г. ЗИД на НК беше публикуван за обществено обсъждане и премина съгласувателната процедура по чл. 32 от УСМС. Очаква се той да бъде гласуван от Министерския съвет и впоследствие внесен за разглеждане в Народното събрание.

Следва да се отбележи, че през последните години националните съдилища прилагат директно чл. 10 от Конвенцията и практиката на ЕСПЧ по нея.

6. ВЕЩНОПРАВНИ ВЪПРОСИ (НАРУШЕНИЯ НА 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 законодателство⁸³ и отменения Закон за териториалното и селищно устройство („ЗТСУ“). 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 постановено и решение по делото „*Тодоров и други срещу България*“⁸⁴, касаещо

⁷⁹ §57 от Касабова срещу България и § 44 от Божков срещу България.

⁸⁰ Обединени жалби № 33502/07, 30599/10, 8241/11 и 61863/11.

⁸¹ Жалба № 18312/08.

⁸² Жалба № 30460/08

⁸³ Виж частта „Изпълнения, по които има съществен напредък“

⁸⁴ Жалби № 50705/11 и 6 други

отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, където също беше установено нарушение на правото на притежания.

6.1. 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 (отм. през 2012 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 наместата 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, но постановява, че най-добрият вариант за постигане на *restitutio ad integrum* ще е възобновяването на производствата на национално ниво.

Горепосоченото решение беше постановено като *impact case* (вж. по-горе), поради което от началото на 2022 г. до момента на българската държава са комуникирани още близо 30 нови жалби, съдържащи същите, както и някои нови оплаквания във връзка с приложението на Закона от 2005 г.⁸⁵. За становище са изпратени и 2 жалби по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество от 2012 г. (отм. през 2018), отново като *impact cases*, чието разглеждане предстои.

6.2. Непредоставяне на обезщетение за имоти, отчуждени по ЗТСУ (отм.)

⁸⁵ Жалбите по Закона от 2005 г. касаят различни оплаквания по чл. 5 (право на свобода и сигурност), чл. 6 (право на справедлив съдебен процес) и чл. 1 от Протокол № 1 (право на притежания) към Конвенцията, които могат да бъдат групирани по следния начин:

- Дали при отнемане на имуществото националните власти са установили причинна връзка между придобиването му и престъпната дейност на жалбоподателите (чл. 1 от Протокол № 1);
- Дали размерът на съдебните такси в производствата е поставил прекомерна тежест на жалбоподателите с оглед финансовата им ситуация (чл. 1 от Протокол № 1);
- Дали размерът на съдебните такси в производствата и невъзможността да ги платят е нарушил правото им на справедлив съдебен процес (чл. 6);
- Дали наложените обезпечителни мерки и продължителността им нарушават справедливия баланс, изискван от чл. 1 от Протокол № 1 (по две жалби);
- Дали задържането под стража на жалбоподателя е било в съответствие с изискването за разумен срок по чл. 5 § 3 от Конвенцията, както и имал ли е ефективно право за обезщетение за това по чл. 5 § 5 (по една жалба).

Жалбите по Закона от 2012 г. касаят оплаквания по чл. 6 (право на справедлив съдебен процес), чл. 13 (право на ефективни вътрешноправни средства) и чл. 1 от Протокол № 1 (право на притежания) към Конвенцията, които повдигат следните въпроси:

- Дали решенията на националните съдилища са били достатъчно мотивирани (чл. 6);
- Дали отнемането на имущество по Закона от 2012 г. преследва легитимна цел и е пропорционално на тази цел (чл. 1 от Протокол № 1);
- Дали жалбоподателите са разполагали с ефективно правно средство за оплакванията си по Конвенцията.

Групата решения „*Кирилова и други срещу България*“⁸⁶, засягат исторически проблем, свързан с непредоставянето на съответни имоти или парично обезщетение за имоти, отчуждени по реда на ЗТСУ (отм.) през 80-те и 90-те години на миналия век. Мерките срещу подобни нарушения, предприети със законодателните изменения от 1996 г. и 1998 г., действат занапред и не обхващат заварените случаи, а както изглежда, все още има неприключени отчуждителни производства, започнали в края на 80-те и началото на 90-те години на XX век.

От 2015 г. насам Министерство на правосъдието събира и редовно обновява информация от общините за висящите преписки с подобен предмет. Отбелязва се тенденция към намаляване на висящите случаи поради предприети от страна на отделни общини мерки. От друга страна, редица случаи не могат да бъдат решени по обективни причини⁸⁷. Събраната информация се анализира систематично, за да се идентифицират съответните мерки с оглед приключване на тези преписки и при необходимост да се предостави съответно обезщетение. Следва да бъде анализирана и съответната правна рамка, за да се прецени дали същата способна за своевременно и справедливо приключване на тези преписки. От 2020 година насам се наблюдава известно развитие на практиката на административните съдилища по чл. 1 от ЗОДОВ, която би могла да реши някои от поставените проблеми (напр. необходимостта от ефективно обезщетително правно средство относно прекомерната продължителност на производствата по ЗТСУ (отм.)). През 2021 г. беше извършено подробно проучване на относимата практика на националните съдилища. Предстои да бъде изготвен актуализиран План за действие по изпълнението на тази група дела.

6.3. Кражба на дружество

Решението по делото „*Шести май инженеринг и други*“⁸⁸ 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.

Мерки по това дело са предвидени в Пътната карта със срок декември 2022 г.

⁸⁶ Виж „Кирилова и други срещу България“, № 42908/98, окончателно решение от 9 септември 2005 г., и още 12 дела .

⁸⁷ Поради изминалия дълъг период от време от въпросните отчуждавания (някои са извършени преди повече от 30 години) общинските власти в много случаи срещат трудности при намирането и комуникацията с правоимащите лица или техните наследници

⁸⁸ Жалба № 17854/04, окончателно решение от 20 декември 2011 г.

7. ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ИЗБИРАТЕЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

С решението по делото *„Риза и други срещу България“*⁸⁹ 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“*⁹⁰ 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 № 9/2021⁹¹, 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 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 избирателното 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 избирателни 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 избирателния закон може да бъде разглеждана като елемент от един от принципите или ценностите, защитени от Конституцията.

⁸⁹ Жалба № 48555/10, решение от 13 януари 2016 г.

⁹⁰ Жалба № 30386/05, окончателно решение от 06/02/2013

⁹¹ <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/67865f64-3754-4490-884c-509a44f67372>

Останалите осъдителни решения, намиращи се в стандартна процедура за наблюдение от Комитета на министрите, представляват изолирани случаи, повтарящи се нарушения или такива, които не изискват законодателни мерки. По тях дирекция ППРБЕСПЧ към Министерство на правосъдието предоставя съответната 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 Комитета на министрите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През 2021 г., въпреки някои частични успехи по изпълнението, се отчита влошаване на позицията на България по показателя брой неизпълнени решения в засилена процедура спрямо останалите държави членки. Големите периоди, в които липсваше постоянно действащо Народно събрание и редовно избран Министерски съвет поради политическата криза през изминалата година допринесоха съществено за усложняване на процеса по изпълнение. Все по-належаща става нуждата от съгласувани усилия и активно сътрудничество между законодателна, изпълнителна и съдебна власт, с оглед съобразяването на българското законодателство и практики с основните права и свободи, заложен в Конвенцията. Процесът по изпълнение на решенията остава затруднен и от дълбокото непознаване и неразбиране на материята „права на човека“ и на правото на Конвенцията и дори от откровената съпротива на някои институции по отношение на задълженията на държавата като гарант за спазването на тези права. В този контекст остава крайно необходимо да бъдат въведени ефективен вътрешен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ и систематично и задълбочено преподаване на дисциплината „Права на човека“ още от най-ранния етап на обучението по право в университетите.

Надежда Йорданова
Министър на правосъдието