

ДЕСЕТИ ГОДИШЕН ДОКЛАД

НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2022 Г.

(докладът е изготвен на основание на Решение на Народното събрание от 21 септември 2012 г.¹)

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2022 г. се навършиха 30 години от ратифицирането на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа (“Конвенцията“) от Република България. Тридесет години след присъединяването към Съвета на Европа („СЕ“), практиката на Европейския съд по правата на човека (по-нататък „ЕСПЧ“, „Съда“) е дала безспорно отражение върху развитието на националния правен ред. От първото си решение по делото Луканов (1997 г.) до началото на октомври 2022 г. спрямо българската страна ЕСПЧ е постановил около 1500 съдебни акта. От тях 754 са осъдителни решения, установяващи поне по едно нарушение на Конвенцията, а останалите – решения по допустимост, за одобряване на приятелски споразумения или едностранни декларации и такива, които не установяват нарушение. Общият размер на присъдените от ЕСПЧ и платени от държавата обезщетения за неимуществени и имуществени вреди за този 30-годишен период е 22 831 082 лв.

До момента 628 осъдителни решения на ЕСПЧ са напълно изпълнени както спрямо жалбоподателите, така и с предприемане на общи законодателни или други мерки за предотвратяване на бъдещи нарушения. През годините решенията на ЕСПЧ дадоха тласък на редица успешни реформи в национален план, като укрепиха демократичните процеси и постигнаха положителен ефект върху живота на всички хора, като го направиха по-добър и справедлив.

По повод на тази важна годишнина по-долу са изброени някои примери за значими реформи вследствие на изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Подборът е съсредоточен върху изпълненията на решения, които са довели до законодателни промени, нови политики или съдебна практика.²

- През 2000 г. беше проведена реформата в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), свързана с правомощията на прокуратурата да определя първоначалната и продължаваща необходимост от задържане под стража. Променена беше и практиката на съдилищата при съдебния контрол върху обосноваването и законността на тази мярка. беше въведен максимален срок на задържането в досъдебното производство. Бяха въведени и допълнителни процесуални гаранции, с оглед осигуряването на справедлив наказателен процес по смисъла на чл. 6 от Конвенцията.

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

² В допълнение виж <https://rm.coe.int/ma-bulgaria-eng/1680a186a1>

- В ресорните закони беше въведен стандартът „абсолютна необходимост“, както и някои други гаранции при употреба на сила и оръжие от полицията и от военната полиция. Тези изменения отговориха на критиките в десетки осъдителни решения, засягащи правото на живот и забраната за изтезание, нечовешко или унижително отношение.
- Въведе се задължение полицейските служители, които участват в специални полицейски операции, да носят индивидуални идентификационни номера, за да се избегне рискът от безнаказаност при сериозни нарушения на правата на човека.
- Расистките и ксенофобски подбуди бяха включени като квалифицирани състави на убийство и телесна повреда в Наказателния кодекс (НК) , като по този начин се осигури възможност за по-задълбочено разследване и ефективно наказване на този вид престъпления.
- Беше приет закон за амнистия на лица, осъдени за отказ от военна служба за периода между влизането в сила на Конституцията през 1991 г. и влизането в сила на Закона за замяна на военските задължения с алтернативна служба през 1998 г.
- В НПК и Гражданскопроцесуалния кодекс (ГПК) бяха въведени мерки за ускоряване на съдебните производства, а след пилотните решения по делата „Димитров и Хамънов“ и „Фингър“ (през 2012 г.) в Закона за съдебната власт (ЗСВ) и Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) бяха въведени административно и съдебно средство за обезщетение при прекомерна дължина на производството. Над 700 основателни жалби пред ЕСПЧ бяха върнати и жалбоподателите бяха обезщетени на национално ниво, което от една страна намали значително висящите дела срещу България, а от друга – спести допълнителни разходи, които държавата щеше да заплати като разноски по тях.
- В Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) се създадоха гаранции при налагането на принудителни административни мерки на чужди граждани с оглед правата им по чл. 3, 5 и 8 от Конвенцията; с поредица реформи между 2010 и 2021 г. бе въведен и усъвършенстван съдебният контрол върху заповедите за експулсиране и връщане в страната по произход, както и тези за принудително настаняване на чужденци в домовете за временно настаняване.
- С промени в Закона за здравето се въведе изискването за задължително лекарско становище при принудително лечение на психично болни лица и периодичен съдебен контрол на тази мярка.
- Лицата, осъдени на лишаване от свобода по Указа за дребното хулиганство, получиха право на жалба срещу решението на първоинстанционния съд;
- Създадоха се гаранции за свободата на вероизповеданията, като регистрацията на религиозни организации и промените в ръководствата им става само по съдебен ред без намеса на изпълнителната власт.

- С промени в ГПК лицата, поставени под ограничено запрещение, вече могат сами да искат от съда то да бъде отменено.
- Със Закона за социалните услуги се въведоха редица гаранции за правата на лицата, настанявани в социални домове.
- Решенията на експертните лекарски комисии от съществено значение за правата на хората с увреждания, вече подлежат на обжалване пред съд.
- Проведоха се успешни реформи, насочени към подобряване на условията в местата за лишаване от свобода и справянето с пренаселеността. В резултат на пилотното решение по делото „Нешков и други“ бяха приети законодателни изменения и се разви практиката на съдилищата във връзка с правата на лишените от свобода. В Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) се предвидиха редица изменения, насочени към по-хуманно изтърпяване на наказанията и се въведоха превантивно и компенсаторно средства за защита при нарушения на чл. 3 на Конвенцията. Бяха проведени последователни и мащабни ремонти в българските затвори, затворнически общежития и арести.
- Няколко законодателни реформи между 2000 и 2011 г. осигуриха и възможността за възобновяване на наказателни дела срещу задочно осъдени лица.
- От 2000 г. насам обидата не се наказва с лишаване от свобода.
- Решението на ЕСПЧ по делото „Ненчева и др. срещу България“ даде допълнителен тласък на деинституционализацията на грижата за деца.
- ЗОДОВ беше променян неколkokратно, за да се превърне в по-ефективно вътрешноправно средство за защита. Въведе се и пряка възможност за обезщетяване на вреди, произтичащи от лишаване от свобода в нарушение на чл. 5 на Конвенцията. Българските съдилища развиха богата практика по разпоредбите на ЗОДОВ и го направиха наистина работещо и ефективно средство в много случаи на твърдения за нарушени права.
- В Семейния кодекс се въведоха нови правила за оспорване на припознаването от биологичния родител и оспорване на презумпцията за бащинство.
- С промени в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) се създаде възможност собствениците на конфискувани вещи да участват в съответното административно-наказателно производство и да оспорват намесата в техните права на собственост.
- Въведоха се допълнителни гаранции при провеждането на събрания, митинги и манифестации.
- С промените в Закона за Търговския регистър и Закона за юридическите лица с нестопанска цел последните вече могат да се регистрират посредством опростена административна процедура за регистрация към Агенцията по вписванията.

- Отпадна забраната за напускане на страна за неплатени данъчни задължения и се въведе възможност за обжалване на забраната за напускане на страната от страна на обвиняемите.
- С тълкувателно решение на Върховния касационен съд и последващи законодателни изменения се укрепи принципът за забрана на двойната наказуемост (*ne bis in idem*).
- От 2016 г. функционира ефективен механизъм в Закона за нормативните актове, който да гарантира предварителното съответствие на всеки проект на закон или кодекс, внасян от Министерския съвет със стандартите и принципите на Конвенцията.
- От 2012 г. министърът на правосъдието всяка година изготвя доклад до Народното събрание за процеса на изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Въпреки изброените по-горе положителни примери обаче, България продължава да е сред държавите членки с най-голям брой неизпълнени решения. В процедура на изпълнение пред Комитета на министрите се намират около 170 решения по български дела. Проблемите по някои от тях не намират своето разрешение вече над 15 години.³

Обстоятелството, че проблемите по някои от решенията повдигат структурни и комплексни въпроси или имат конституционни измерения, не може да бъде оправдание за продължаващо неизпълнение. Необходими са допълнителни и съгласувани усилия и активно сътрудничество между законодателна, изпълнителна и съдебна власт, тъй като изпълнението на решенията на Съда е задължение на цялата държава в лицето на всички нейни органи и институции. Поради това в Стратегията за развитие на Министерство на правосъдието за 2022-2024⁴ г., като стратегическа цел е заложена повишената законова и институционална защита на правата на гражданите чрез ефективното и цялостно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека.

Въпреки съществения напредък по някои въпроси през последните години, в други области, открити в докладите на министъра на правосъдието до Народното събрание, продължават да се повтарят едни и същи проблеми, които се нуждаят от законодателни решения, както и от решения, изискващи комплексен подход и сътрудничество на различни институции и власти.

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

⁴ <https://www.justice.government.bg/home/index/37cb114c-2d84-4ef8-b2ea-bd59fb484d4c>

ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

Докладът съдържа информация за окончателните решения на ЕСПЧ по дела срещу Република България във фазата на изпълнение, като само за пълнота засяга някои висящи производства пред Съда, по които все още няма постановени решения, доколкото това е необходимо за проследяване на връзката между ефективното изпълнение на вече постановените решения. Докладът съдържа информация за 2022 г., но може да обхваща и някои по-нови развития, настъпили до 15 юни 2023 г., които имат отношение към разглежданите въпроси.

Докладът се състои от три части. В първата част е представена актуална статистическа информация за делата пред ЕСПЧ. Включена е информацията относно продължаващата реформа на Съда и информацията за актуални събития, които го касаят.

Втората част съдържа статистическа информация за изпълнението на решенията на ЕСПЧ срещу Република България и положението ѝ спрямо останалите държави-членки на СЕ. Изброени са закритите през годината изпълнения, както и тези, по които е бил постигнат напредък.

Третата част на доклада засяга основни проблеми, произтичащи от решенията на ЕСПЧ, по които следва да бъдат взети допълнителни мерки. Решенията, които се разглеждат в тази част засягат делата, поставени от Комитета на министрите в засилено наблюдение, както и дела, които макар и в стандартна процедура на наблюдение, налагат промени в правната рамка.

По своето същество докладът е експертен и е изготвен от дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ в Министерство на правосъдието. Съгласно ПМС № 26/2004 г. за процесуалното представителство пред ЕСПЧ на правителствените агенти в Дирекцията е възложено да осъществяват процесуалното представителство на българската държава по всички жалби, подадени срещу нея. Агентите имат и координираща функция спрямо 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. 16-тия Годишен доклад на Комитета на министрите⁵ за 2022 г., Годишния доклад на ЕСПЧ за 2022 г.⁶, решенията на Комитета на министрите на Съвета на Европа, базата данни HUDOC⁷ и HUDOC-EXEC⁸, информацията, поместена на официалните сайтове на органите на Съвета на Европа, заключенията на форуми, посветени на изследваните проблеми; предходни годишни доклади на министъра на правосъдието пред Народното събрание по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и др.

⁵ <https://rm.coe.int/annual-report-2022/1680aad12f>

⁶ https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2022_ENG.pdf

⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/>

⁸ <https://hudoc.exec.coe.int>

ЧАСТ ПЪРВА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

I. СТАТИСТИКА НА СЕКРЕТАРИАТА НА ЕСПЧ ЗА 2022 г.⁹

През 2022 г. Съдът се е произнесъл по над 39 570 жалби. Броят на жалбите, по които е постановено решение през 2022 г. е 4 168, от които 3 554 са решени от комитет от трима съдии. Съставите с един съдия са разгледали почти 30 600 жалби.¹⁰

В края на 2021 г. 70 150 жалби са били в процес на разглеждане, а в края на 2022 г. броят им е бил около 74 650.

От висящите дела 74% се отнасят до пет държави: Турция, с приблизително 20 100 жалби; Руската федерация, с около 16 750 жалби; Украйна (10 400); Румъния (4 800); и Италия, с приблизително 3 550 жалби в процес на разглеждане.

От 1 януари 2022 г. насам се наблюдава 15% увеличение на броя на висящите жалби, разпределени на съдебен състав (35 100). Броят на висящите жалби, разпределени на комитет, също се е увеличил с 9% (34 800). Броят на висящите жалби, разпределени на един съдия обаче е намалял с 38 % до около 4 750.

Почти 10 200 висящи жалби се отнасят до конфликти между различни държави членки. От общия брой висящи дела около 23 850 са определени като приоритетни дела. Много от тях в действителност се повтарят, дотолкова, доколкото приложимите правни принципи вече са добре установени. Въпреки това те повдигат важни въпроси, например по член 3 от Конвенцията, и засягат въпроси, свързани с човешкото достойнство, което оправдава приоритетното им разглеждане.

През 2022 г. Съдът е разгледал 596 жалби срещу България, от които 568 са обявени за недопустими или заличени от списъка с делата. Постановени са 27 осъдителни решения (по 28 жалби), 25 от които са установили поне едно нарушение на Конвенцията. Съдът е постановил и решения за недопустимост по 20 жалби, за одобрение на едностранни декларации по 5 жалби и за одобрение на приятелски споразумения по 10 жалби.

За сравнение през 2021 г. ЕСПЧ се е произнесъл с решение, установяващо поне едно нарушение на Конвенцията по 35 дела, а по две дела е постановено решение, че няма нарушение на Конвенцията.

Съгласно официалната статистическа информация на Секретариата на Съда за 2022 г., държавите членки с най-голям брой осъдителни решения са Русия,

⁹ 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 равностметка и заключения относно основните проблеми в националния правен ред на държавите - страни по Конвенцията. Данните за 2022 г. бяха представени на пресконференция в края на януари 2023 г. https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/events/pc_ar&c=

¹⁰ https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2022_ENG.pdf

Украйна, Турция, Румъния, Молдова, Полша, Хърватска и Италия, с която България дели деветото място по брой осъдителни решения. През 2021 г. България е била на бто място по този показател.

Съотношението висящи жалби / постановени решения с поне едно нарушение на Конвенцията за изминалите 10 години изглежда по следния начин:

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

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, като за първи път от 10 години насам той е под 600.

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 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 приятелски споразумения и едностранни декларации.
- За 2022 г. – 1 051 323 лв., от които 513 505 лв. по споразумения и едностранни декларации

II. АКЦЕНТИ ОТ РАБОТАТА НА ЕСПЧ И ПРОДЪЛЖАВАЩАТА МУ РЕФОРМА

На 16 март 2022 г. Комитетът на министрите на СЕ реши да изключи е Русия от членство в организацията. В резолюция, приета от пленарната сесия на 22 март, Съдът изложи правните последици от прекратяването на членството, като обясни, че по силата на "остатъчна" компетентност съгласно член 58 §§ 2 и 3 от Конвенцията ще разгледа жалбите срещу Руската федерация по повод действия или бездействия, които могат да представляват нарушение на Конвенцията, при условие че те са били извършени до 16 септември 2022. Конвенцията.

След началото на военния конфликт в Украйна, по искане на украинската страна, ЕСПЧ постанови няколко привременни мерки, съгласно правило 39 от Правилника на Съда, насочени към опазване на цивилното население и гражданските обекти на

територията на Украйна. Съдът беше сезиран и с междудържавното дело „Украйна срещу Русия“ (X) (жалба № 11055/22), което се отнася до твърденията на украинското правителство за масови и груби нарушения на правата на човека, извършени от Руската федерация по време на военните ѝ операции на територията на Украйна от 24 февруари 2022 г. насам. По делото като трета страна встъпиха 26 държави членки, в това число и България.

Съдът продължава реформирането си, състоящо се в целенасочени действия и мерки за повишаване на ефективността му. След първоначално въведените процедури като „пилотно решение“, филтриране на жалбите, ускорено решаване на делата, 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 по-бързо гледане на делата с правна сложност и справяне с изостаналите висящи жалби. Това позволява на Съда да идентифицира „дела с въздействие“ (“impact cases”) - дела, които засягат предимно основни права, защитени от членове 2 или 3 от Конвенцията или повдигат въпроси от съществено значение за съответната държава или за системата на Конвенцията като цяло. Такива примери са дела за сексуален тормоз на работното място (*K. срещу Румъния*); достъп на лица с физически увреждания до обществени сгради (*Arnar Helgi Lárusson срещу Исландия*); свобода на съдиите да упражняват правото си на изразяване (*Žurek срещу Полша*); недостатъци в национална изборителна система по отношение на национално малцинство (*Bakirdzi and E.C. срещу Унгария*); неприлагането на бързи мерки против сегрегация в основно училище (*X and Others срещу Албания*) и др.

В доклада си за 2022 г., две години след стартирането на стратегията, Съдът оценява тази своя политика като много успешна.

ЧАСТ ВТОРА

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

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

Видно от данните, представени в годишния доклад¹¹ за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към 31 декември 2022 г. в България е имало 182 висящи дела (в сравнение със 164 през 2021 г. и 166 през 2020 г.), от които 93 водещи - 30 от тях класифицирани в засилена процедура¹² (в сравнение с 20 през 2021 г. и 18 през 2020 г.), а 63 - в стандартна процедура. От водещите дела, класифицирани по засилената процедура, 22 са неизпълнени в продължение на пет или повече години; по същия начин 32 от водещите дела, класифицирани по стандартната процедура, са неизпълнени в продължение на пет или повече години (в сравнение с 34 през 2021 г. и 28 през 2020 г.). През 2022 г. Комитетът на министрите разгледа и прие решения по отношение на 6 водещи дела или групи дела в засилена процедура; две от тези групи бяха разгледани от Комитета поне два пъти през годината.

България се намира на пето място по водещи дела в засилена процедура, но разликата с четвъртата държава в класацията – Румъния, намалява. Преди Румъния са Турция и Украйна и Русия, като последната вече не е страна по Конвенцията.

II. МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ

Процесът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ се координира от Дирекция “Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ в Министерство на правосъдието. 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.

В съответствие с работните методи на Комитета на министрите на СЕ (КМ), задължението на държавите членки по чл. 46 от Конвенцията се обективира в изготвянето на планове за действие и/или доклади¹³ за изпълнение 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. Те се изпращат на КМ и се публикуват на интернет страницата HUDOC-EXEC. След като КМ 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.

Все още не е разработен механизъм за изпълнението на решенията на ЕСПЧ на

¹¹ <https://rm.coe.int/annual-report-2022/1680aad12f>

¹² Наблюдаваното увеличение в делата, които се наблюдават в засилена процедура се дължи отчасти на новата политика на съда и отчасти на забавеното изпълнение на дела, по които се очакват законодателни мерки.

¹³ Те се публикуват на интернет страницата HUDOC-EXEC <https://hudoc.exec.coe.int/>

национално ниво¹⁴, който да кодифицира процеса и да засили координацията между различните институции. С Решение № 586 от 06.08.2021 г. Министерският съвет прие Пътната карта¹⁵ за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ, но въпреки разписаните конкретни мерки, институции и срокове, решенията, идентифицирани в пътната карта все още в огромната си част не са изпълнени. За това в съществена степен допринесе и политическата криза и неритмичния законодателен процес. Друг проблем е фактът, че компетентните български институции често не се разпознават в този процес, negliжират го или дори понякога открито се противопоставят на изпълнението на идентифицираните мерки.

III. ИЗПЪЛНЕНИ РЕШЕНИЯ И РЕШЕНИЯ, ПО КОИТО Е ПОСТИГНАТ СЪЩЕСТВЕН НАПРЕДЪК

1. Решения, по които наблюдението на КМ е приключило през 2022 г. През годината Комитетът приключи наблюдението по изпълнението на 19 дела, включително 10 водещи в стандартна процедура на наблюдение.

1. Трансис индъстрис и 8 други срещу България
2. Петков и др. срещу България
3. Крушев срещу България
4. Тогрул срещу България
5. Вецев срещу България
6. Кязим срещу България
7. Велков срещу България
8. Шиянкова – Касапска срещу България
9. Димо Димов и др. срещу България
10. Цоньо Цонев (№ 4) срещу България
11. Ханджийски срещу България
12. Петров и др. срещу България
13. Евгениев срещу България
14. Димитров и 3 други срещу България
15. Неделчева и 2 други срещу България
16. Дургов и други срещу България
17. Иванчев и други срещу България
18. Илиев срещу България
19. Лазаров срещу България

От приключилите дела може да се открие водещо дело – *Вецев срещу България*, свързано с правото на 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.¹⁶ Комитетът на министрите прекрати и наблюдението върху изпълнението на решението по делото *Петков и други срещу България* относно отказа на изборителните органи да възстанови тримата жалбоподатели в списъците на кандидат-депутатите за парламентарните избори през 2001 г. избори. В Изборния кодекс от 2014 г. ясно са

¹⁴ По въпроса виж предходните доклади до НС

¹⁵ За повече подробности виж <https://www.justice.government.bg/home/index/22acbfaa-a957-4100-804c-a17e91bf307a>

¹⁶ *Вецев срещу България* <https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=001-222713>

посочени ситуациите, в които Централната избирателна комисия и съответните районни избирателни комисии могат да заличат даден кандидат от кандидатските листи за парламентарни избори. Решенията могат да бъдат оспорвани в срок от три дни пред Върховния административен съд, който следва да се произнесе с окончателно решение в тридневен срок. Централната избирателна комисия е взела в допълнение и редица практически мерки.

2. Решения, по които е постигнат съществен напредък през 2022 г.

2.1. През 2022 г. и 2023 г. България направи пробив в изпълнението на една от най-проблематичните групи решения – **Великова срещу България и С.З./Колеви срещу България**.¹⁷

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

В изпълнение на международните ангажименти на България по изпълнение на горните групи дела и след многократни обсъждания с ЕК, беше възприет подход за включване на законодателни реформи в Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Мерките, които да адресират системния проблем относно неефективността на наказателните производства и структурния проблем относно отговорността на главния прокурор, бяха разписани детайлно, така че да се поемат твърди ангажименти и да се избегнат всякакви опити за имитация на реформа. Планът беше и в съзвучие с редица документи на Комитета на министрите и на Венецианската комисия, които касаят изпълнението на тези решения.

През април 2022 г. беше създадена и работна група в Министерство на правосъдието, натоварена с изготвянето на всички необходими изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за съдебната власт и Наказателния кодекс, която работи активно до края на юни 2022 г. както по концептуалните основания за предложените изменения, така и по конкретните нови или изменени разпоредби. Работната група се състоеше от представители на всички участващи правоприлагащи и съдебни органи, както и на неправителствени организации, работещи в областта на съдебната реформа и наказателното правосъдие, и членове на академичните среди.

На своята 132-ра пленарна сесия¹⁸ Венецианската комисия прие становище¹⁹ относно изготвения проект за изменение на НПК и ЗСВ. Паралелно бяха проведени и интензивни консултации с Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към СЕ и беше подготвен нов проект за изменение на НПК и ЗСВ, като се взеха предвид препоръките на Венецианската комисия и на Отдела за изпълнение на решенията. В периода 5-19 септември 2022 г. се проведеха обществени консултации по проекта, на които бяха представени редица становища от заинтересованите страни, органите на съдебната власт, професионалните организации и неправителствените организации, работещи в областта на съдебната реформа. Отделът за изпълнение на решенията изготви анализ на

¹⁷ В тези решения ЕСПЧ е намерил нарушение на най-важните права по Конвенцията - правото на живот по чл. 2 и забраната за изтезания и нечовешко отношение по чл. 3 от Конвенцията. Съдът е установил, че извършителите на престъплението или изобщо не са подведени под наказателна отговорност, или, макар и подведени под отговорност, те са получили минимално наказание или са останали ненаказани.

¹⁸ Проведена във Венеция, 21-22 октомври 2022 г.

¹⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)022-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)022-f)

законопроекта²⁰, а на своето заседание през декември 2022 г. Комитетът на министрите приветства реформата като дългоочаквана и важна и окуражи властите да приемат без забавяне проекта²¹.

Законопроектът беше приет от Министерския съвет и внесен в 48-то Народно събрание на 30 декември 2022 г., но беше приет само на първо четене поради разпускането му. След сформирането на 49-то Народно събрание той отново беше внесен и разгледан с безпрецедентна бързина. Така, близо 14 години след постановяването на решението на ЕСПЧ и 21 години от събитията по делото, в България беше одобрен независим механизъм за разследване на главния прокурор и неговите заместници, който според оценката на КМ, има потенциала да бъде ефективен в рамките на сега действащата Конституция.²²

На своето заседание през юни 2023 г. КМ приветства въвеждането на механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор като знакова реформа.²³ Комитетът приветства също дългоочакваната реформа в НПК, с която се въвежда съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за тежки престъпления и за някои други престъпления, свързани с нарушения на Конвенцията и корупция. Това ново средство за защита ще бъде на разположение както на пострадалите, така и на лицата, които са направили съобщение за извършено престъпление. КМ насърчи властите да продължат с приемането на останалите мерки по изпълнение на групата С.З./Колеви, които бяха отхвърлени от НС.²⁴

2.2. Напредък беше постигнат и по изпълнението на някои решения, които поставяха проблеми във връзка с липсата на съдебен контрол при особени хипотези на задържане. „Светослав Димитров срещу България“²⁵ касае 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. Друг случай, при който е бил установен проблем поради липсата на съдебен контрол на задържане при спор относно това изтекла ли е давността за изпълнение на наказанието лишаване от свобода, е този по делото „Стоичков срещу България“²⁶. С приетия на 26 май 2023 г. ЗИД на НПК бяха изменени разпоредбите на чл. 416 и 417, като се предвидиха нови форми на съдебен контрол при изпълнение на наказанията, по-конкретно с цел избягване на нарушения на чл. 5 от Конвенцията. Дава възможност за оспорване пред съд на законността на действията по привеждане на наказанието в изпълнение, например когато осъденият счита, че е изтекла изпълнителната давност. Въвежда се и съдебен контрол върху прокурорското решение дали и какъв срок на

²⁰ На български език <https://rm.coe.int/bgr-h-exec-2022-19-kolevi-unofficial-translation/1680a974b6> и на английски език [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=HEXEC\(2022\)20-BGR-GROUP-SZ-ENG](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=HEXEC(2022)20-BGR-GROUP-SZ-ENG)

²¹ Прессъобщение на Съвета на Европа <https://www.coe.int/en/web/execution/-/bulgaria-elaborates-a-long-awaited-reform-to-ensure-effective-investigations-including-against-a-chief-prosecutor> Решение на КМ: [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=CM/Del/Dec\(2022\)1451/H46-9E](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9E) и бележки на Секретариата https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a915b3

²² ЗИД на НПК <https://parliament.bg/bg/bills/ID/164724>
<https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=195264>

²³ Решение на КМ <https://rm.coe.int/bgr-1468-decision-s-z-kolevi-unofficial-translation/1680ab87a4> /превод на български/

²⁴ <https://www.coe.int/en/web/execution/-/bulgaria-adopts-landmark-reform-to-ensure-effective-investigations-including-against-a-chief-prosecutor>

²⁵ Жалба № 55861/00, окончателно решение от 7 май 2008 г.

²⁶ Жалба № 9808/02, решение от 24/03/2005

предварително задържане или изтърпяване на мярка за неотклонение домашен арест следва да бъде приспаднат при изпълнение на наказанието.

2.3. В изпълнение на дългогодишни препоръки за криминализиране на изтезанието, в т.ч. в осъдителната практика на ЕСПЧ²⁷ и препоръка на КМ по изпълнението на групата дела *Великова* бяха изготвени предложения за допълнение на НК²⁸ в съответствие с изискванията на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (ратифицирана ДВ, бр. 80 от 1986 г.; изм. и доп., бр. 19 от 1995 г.). Със същия законопроект беше адресирана и необходимостта от въвеждането по-тежко наказуеми състави на престъпленията убийство и телесни повреди, когато те са извършени по подбуди, свързани със сексуалната ориентация на пострадалия в изпълнение на решението по делото *Стоянова срещу България*.²⁹ Предстои Народното събрание да разгледа тези предложения за промяна в НК.

²⁷ Виж например решението по делото *Мюмюн срещу България*

²⁸ Виж пар. 28 от ЗИД НПК <https://parliament.bg/bg/bills/ID/164724>

²⁹ Виж решението по делото *Стоянова срещу България*, цитирано по-горе <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%5B%22256070/18%22%5D%7D>

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 структурни или системни проблеми и намиращи се в засилена процедура по наблюдение, са групирани условно в 17 групи³⁰, както следва:

1. *„С.Г. и други срещу България“* - недостатъци на съдебния контрол при експулсиране на чужденци на основание защита на националната сигурност, липса на средство за защита със суспензивен ефект в случай на оплаквания, отнасящи се до риск от нечовешко отношение или риск за живота в приемащата държава, липса на публичност на съдебните решения по дела, съдържащи класифицирана информация;
2. *„Великова срещу България“* - 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“* – 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“) и система за запазване и достъп до трафични данни, 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; *„Пакетова и други“* - нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот и на домовете на жалбоподателите от ромски произход, произтичащо от етнически мотивираното им прогонване от домовете и селото им, след което не са настъпили никакви правни последици.
6. *„Кехайов/Нешков срещу България“* – лоши материални условия и пренаселеност в местата за лишаване от свобода; автоматично налагане на силно ограничителен режим в места за лишаване от свобода или задържане под стража; липса на ефективни средства.
7. *„ОМО Илинден и други срещу България“* - нарушение на свободата на сдружаване поради необосновани откази за регистрация на сдружението-жалбоподател;

³⁰ Групирането е условно и се прави от Отдела за изпълнение на решенията, с оглед оперативност при управление на делата

8. *„Станев срещу България“* - липса на гаранции при настаняване в институции на лица с интелектуални дефицити, липса на възможност ограничено запретино лице самó да поиска от националния съд отмяна на запретието и лоши материални условия в специализираните институции;
9. *„Кулински и Събев срещу България“*, *„Анатолий Маринов срещу България“* – нарушение на активното избирано право на глас във връзка с конституционната разпоредба, която забранява на лишени от свобода и ограничено запретино лица да гласуват;
10. *„Международна банка за търговия и развитие срещу България“* - липса на активна процесуална легитимация за акционерите да обжалват по съдебен ред от името на банката отнемането на лиценза ѝ, липса на независимо представителство на банката в рамките на процедурата по откриване на производство по несъстоятелност;
11. *„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 на имоти, възстановени с 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“* – нарушение на чл. 10 и чл. 18 от Конвенцията във връзка с дисциплинарно производство срещу съдия, проведено в отговор на нейни публични иказвания
15. *„Стоянова срещу България“* - неизпълнение на задължението да се гарантира, че смъртоносните нападения, мотивирани от враждебност към действителната или предполагаемата сексуална ориентация на жертвите, няма да останат без подходящ наказателноправен отговор
16. *„I.G.D. срещу България“* - липса на периодичен съдебен контрол на настаняването в затворено училище-интернат; нарушение на правото на личен и семеен живот поради продължително настаняване в затворено училище-интернат, без да е направена оценка на висшия интерес на детето или да са взети мерки за улесняване на събирането на семейството. Проблематиката е сходна като групата *A и други*.
17. *„У и други срещу България“* - липса на ефективни действия от страна на полицията за защита от повтарящи се случаи на домашно насилие, което в крайна сметка е довело до убийството на жертвата. ЕСПЧ установява, че полицията не е преценила, че риска за жертвата е реален и непосредствен и не е предприела нито една от наличните мерки да предотврати убийството ѝ.

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

По-голямата част от делата, включени в тази част, засягат проблеми, изложени и в предишни годишни доклади на министъра на правосъдието.

1. ПРОБЛЕМИ ВЪВ ВРЪЗКА С ЕФЕКТИВНОСТТА НА НАКАЗАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Напредъкът по групите „С.З./Колеви“, „Великова срещу България“ и делото „Ненчева и др. срещу България“ е отчетен по-горе в Част втора на Доклада.

Предстои КМ да оцени проведената реформа и да очертае оставащите мерки, които да отговарят изцяло на неговата Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и на последващите му решения³¹.

В последното си решение от юни 2023 г. КМ отбеляза, че Народното събрание не е приело някои законодателни предложения³², като например правото да се използва ускорителното средство за защита преди привличане на обвиняем в досъдебното производство; възможността за разделяне на производствата в съдебната фаза; по-подробни правила за възобновяване на наказателно дело от главния прокурор. КМ прикани властите да продължат работата по приемането на мерки в горепосочените области.

2. СПЕЦИАЛНИ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА И ТРАФИЧНИ ДАННИ

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

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

³¹ <https://www.coe.int/en/web/execution/bulgarian>

³² Т. 6 от решението <https://rm.coe.int/bgr-1468-decision-s-z-kolevi-unofficial-translation/1680ab87a4>

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

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

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

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

предмет на препоръки на КМ. В допълнение към това, ЕСПЧ за първи път се произнася и по националната уредба и практика относно задържането и достъпа до трафични данни.

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

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

Съдът подчертава също така, че съгласно чл. 46 от Конвенцията България трябва да предприеме необходимите законодателни изменения, за да преодолее установените нарушения. Съдът посочва, че в този случай необходимите мерки ще трябва да допълнят тези, които българските власти вече са предприели в изпълнение на решението по делото *„Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България“*.

Министерство на вътрешните работи е уведомено за постановеното решение. В момента има сформирана работна група в МВР, която работи по промени в Закона за електронните съобщения.

3. ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ ПРИ НАМЕСА В ПРАВОТО НА ЖИЛИЩЕ

Решението *„Йорданова и други срещу България“*³⁷ констатира, че ще е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията (право на зачитане на личния и семейния живот и жилище), в случай че общинските имоти, върху които са построени незаконно жилищата на жалбоподателите, бъдат иззети. Причина за потенциалното нарушение е, че компетентните органи не са направили преценка за пропорционалност дали изземването

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

на имотите – общинска собственост, и условията на това изземване нарушават правата, защитени от чл. 8 от Конвенцията. Подобен проблем се поставя и в решението „*Иванова и Черкезов срещу България*“³⁸, в което личните обстоятелства на жалбоподателите не са били преценени нито от административния орган, нито от административния съд в процеса по премахване на незаконно построената им къща в частен имот, притежаван от жалбоподателката Иванова в съсобственост с трети лица. Проблемът беше анализиран и в предходните доклади на министъра на правосъдието до Народното събрание и продължава да стои.

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

В Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за държавната собственост (ЗДС) и Закона за общинската собственост (ЗОС) няма изискване за изследване на пропорционалността на намесата в правата на засегнатите лица и те не осигуряват гаранции срещу 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 легитимните цели, засегнатите лица и мерките за спазване на принципа на пропорционалност.

Със Заповед РД-02-14-652/28.06.2018 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, бе създадена междуведомствена работна група, която анализира действащата норматива уредба и предложи законодателни промени в ЗУТ, ЗОС и ЗДС. Бяха изготвени конкретни предложения за изменения на чл. 225 и 225а от ЗУТ, чл. 80 и 80а от ЗДС, чл. 65 от ЗОС и други относими разпоредби. 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 CM/ResDH(2020)245⁴⁰, България беше приканена да завърши бързо законодателния процес.

През септември 2022 КМ прие ново решение⁴¹ по изпълнението на тази група и изрази дълбока загриженост от липсата на напредък в подготовката на законодателни изменения в отговор на указанията на ЕСПЧ по член 46 от Конвенцията и на Междинната

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

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

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

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

резолюция CM/ResDH(2020)357. КМ настойчиво прикани властите да възобновят работата си, с участието на съответните заинтересовани страни, за бързото финализиране на законодателния процес, обявен през 2019 г., и да гарантират, че всички лица, засегнати от заповед за събаряне, могат да се възползват от преценка за пропорционалност (дори ако те или членовете на техните домакинства нямат собственически права и не са извършили строителството). КМ отбеляза, че съдебната практика все още изглежда непоследователна в някои отношения и недостатъчна за създаване на ясна правна рамка за оценка на пропорционалността от страна на администрацията.

Крайно наложително е финализиране на законодателния процес по изготвения преди почти 5 години 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

Изпълнението на групата дела „ОМО Илинден и други срещу България“⁴² 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 сътрудничество.⁴³ На провело се в периода 6-8 декември 2022 г. заседание на КМ отново бяха разгледани с дебат мерките по изпълнение на тази група дела. На 8 декември 2022 г. беше прието решение⁴⁴, с което бяха очертани оставащите мерки за изпълнение.

В решението си КМ изрази съжаление, че въпреки приемането на Междинната резолюция CM/ResDH(2020)197 и последващи решения, повече от 16 години след

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 регистрация на сдружения, които си поставят цели, свързани с нормалното функциониране на едно демократично общество. ЕСПЧ посочва, че доколкото според българското право сдруженията не могат да се явяват на избори и да участват във властта, отказите за регистрация на основание политическия характер на техните цели не съответстват на изискванията на Конвенцията, тъй като не съществува „обществена необходимост“ от подобен отказ. Това е така дори в случаите, в които сдружения заявяват, че ще подкрепят независими кандидати за избори или че ще провеждат събрания или митинги. Втората група критикувани мотиви на националните съдилища са свързани с преследваните от сдруженията цели, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията. Такива откази също са били обект на разглеждане и критика от ЕСПЧ. Третата група мотиви, които са критикувани от ЕСПЧ, са свързани с т.нар. формални изисквания на закона. Отказите за регистрация, постановени на формално основание поради несъответствие на учредителните документи с изискванията на ЗЮЛНЦ, също следва да се разглеждат при спазване на принципа на пропорционалността и да бъдат мотивирани.

⁴³ В Годишния доклад на Генералния секретар на СЕ за състоянието на демокрацията, правата на човека и върховенството на правото за 2021, например, има отделен параграф, посветен на проблема с регистрацията на подобни сдружения. 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://rm.coe.int/bgr-decisions-umo-ilinden-1451/1680a964c6>

първото решение, сдруженията, целящи да „постигнат признаване на Македонско малцинство“, продължават да получават рутинни откази за регистрацията главно поради по-широк проблем с неодобрение на техните цели и да се сблъскват с трайна практика властите да изтъкват нови основания за отказ, въпреки че документите за регистрацията са многократно проверявани. На следващо място КМ отбеляза със загриженост, че сдружение „Гражданско сдружение за защита на основни индивидуални човешки права“ е прекратено окончателно, на основания, мотивирани от отрицателната оценка на неговите цели, а не поради действителни незаконни дейности. КМ подчерта отново, че настоящите решения не пораждаат задължение за признаване на група лица като малцинство, но ясно изискват от националните органи да не отказват регистрацията на основания, свързани с целите на сдруженията, които многократно са били критикувани от ЕСПЧ.

В тази връзка КМ настоятелно призова властите да гарантират, че всяко ново искане за регистрацията на сдруженията-заявители или на сходни на тях сдружения ще се разглежда в пълно съответствие с член 11 от Конвенцията и да разширят задължението на Агенцията да дава инструкции за коригиране на документите за регистрацията.

Освен това КМ отбеляза, че за да се позволи постигането на осезаем напредък по тези дела, Агенцията и компетентните съдилища трябва: (а) да не отказват регистрацията на сдружения, целящи да постигнат „признаването на Македонското малцинство в България“ на основания, които противоречат на решенията на Съда по тези дела; б) изчерпателно да идентифицират всички недостатъци на регистрационните документи на сдруженията - заявители и на сходни на тях сдружения.

КМ реши да продължи разглеждането на тези дела на своето заседание през септември 2023 г.

5. ПРАВА НА ЛИЦА С ИНТЕЛЕКТУАЛНИ ЗАТРУДНЕНИЯ

Групата „Станев срещу България“ включва две дела, по които са установени нарушения във връзка с правния статус и правата на лица, страдащи от психически заболявания и поставени под ограничено запрещение. В основата на двете жалби е незаконното настаняване на жалбоподателите в специализирани институции, квалифицирано от Съда като лишаване от свобода⁴⁵.

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.

⁴⁵ 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); липсата на средство, което да позволява на жалбоподателите да оспорят законността на настаняването им в институция (нарушение на чл. 5 § 4); липсата на право на обезщетение (чл. 5 § 5); нечовешки и унижителни условия на задържане в съответните институции между 2002 и 2009 г. и липсата 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.

По време на заседанието си по правата на човека от 8 до 10 юни 2022 КМ отново настоя за спешни мерки за решаване на най-сериозните проблеми, свързани с лошите условия на живот в социалните заведения, включително за увеличаване на броя на персонала; за избягване на пълното физическо пренебрегване на уязвимите обитатели и на сериозните хигиенни проблеми, като тези, отбелязани в публичното изявление на Комитета за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание от ноември 2021 г. От властите беше поискано също така да оценят очакваните резултати от краткосрочните и средносрочните мерки, предвидени за трайно преодоляване на проблемите в тази сфера. Освен това от тях беше поискана оценка дали домовете от "семеен тип", изградени на същата територия като съществуващите отдалечени социални домове, биха могли да бъдат жизнеспособно решение, като се има предвид рискът от повтарящи се проблеми с пренебрегването поради евентуална липса на квалифициран персонал.

Въпреки представената пълна и подробна информация от българска страна⁴⁶ през март 2023 г. КМ постанови ново решение⁴⁷, с което потвърди необходимостта да се предвидят допълнителни гаранции от социален и правен характер⁴⁸ за хората, с психически увреждания, настанени в специализирани институции.

6. ОГРАНИЧЕНИЯ НА АКТИВНОТО ПРАВО НА ГЛАС

Жалбоподателите по това делото „Кулински и Събев срещу България“, 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 активното им избирателно право 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. 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.

В групата е включено и решението по делото *Анатолий Маринов срещу България*⁴⁹ от май 2022 г., по което е установен сходен проблем по отношение поставените под ограничено запрещение лица.

⁴⁶ Екшън план от м. юни 2023 [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD\(2023\)130F](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD(2023)130F)

⁴⁷ [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=CM/Del/Dec\(2023\)1459/H46-6E](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=CM/Del/Dec(2023)1459/H46-6E)

⁴⁸ invited the authorities to adopt measures to ensure judicial review compatible with the requirements of Article 5 § 4 as a safeguard where a person has not validly consented to a placement or where the wishes of a person to leave an institution might be disregarded; noted that the requirements of Article 5 § 4 could be best fulfilled by a combination of periodic review at reasonable intervals and a right for the person concerned directly to file with a court a request to terminate a placement;

⁴⁹ ANATOLIY MARINOV v. Bulgaria Жалба №: [26081/17](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=CM/Del/Dec(2022)1502/H46-6E) | Решение от 15/02/2022 | В сила от 15/05/2022

До Правната комисия на Народното събрание, както и до Централната изборителна комисия неколкократно и изпращан подробен анализ на установения проблем.

Съгласно анализа на Секретариата на КМ от септември 2021 г. наличието на конституционна забрана по отношение на изборителните права на затворниците може да представлява предизвикателство за изпълнение на решението. Въпреки това предприемането на конкретни мерки може да бъде улеснено от широката свобода на преценка на властите в тази област. Според юриспруденцията⁵⁰ 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.

С решение 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.

В изпълнение на решението на КМ с Решение № 466/12/07/2022 г. на Министерски съвет беше сезиран Конституционния съд, който да даде задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на РБ в контекста на двете осъдителни решения на ЕСПЧ. С Определение № 8/18/10/2022 г., постановено по к. д. № 15/2022 г. КС отклони искането на МС за задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията. В решението се посочва, че способ за преодоляване на евентуално противоречие между конституционна разпоредба и разпоредба от един ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор, който става част от обективното право на страната, е изменение на Конституцията по установения ред.

КМ разгледа изпълнението на тези решения през март 2023 и отбеляза с интерес стъпките, предприети от българските власти за изясняване на конституционната рамка, но също така отбеляза, че в светлината на решението на Конституционния съд от 18 октомври 2022 г., приемането на общи мерки изглежда изисква изменение на Конституцията. КМ настоятелно призова властите да предприемат незабавно необходимите стъпки за изготвяне на необходимата конституционна реформа, за да се осигури съобразена с Конвенцията уредба на правото на глас на лицата под ограничено запрещение и на осъдените лица в местата за лишаване от свобода.

7. РЕГИСТРАЦИЯ НА ВЕРОИЗПОВЕНИЕ -

Решенията по делата *„Българска православна старостилна църква и други*

⁵⁰ *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

*срещу България*⁵¹ и *„Независима православна църква и Захариев срещу България*⁵² са от април 2021 г., като в първото от тях Съдът постанови на основание чл. 46 § 1 от Конвенцията, че е налице системен проблем, поради което същите са класифицирани в процедура на засилено наблюдение.

Двете жалби имат идентичен предмет, като по тях се твърди, че отказът за регистрация⁵³ на двете църкви представлява намеса в правата по чл. 9 и чл. 11 от Конвенцията. Съдът приема, че без да придобият юридическа правосубектност посредством официална регистрация, църквите-жалбоподатели не могат да упражняват от свое име правата си, свързани с правото на собственост, отдаването ѝ под наем, откриване на банкови сметки, назначаване на свещенослужители, както и осигуряване закрила на религиозната общност и членовете им. 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 ЕСПЧ отказът за регистрация на двете църкви като вероизповедания, мотивиран в светлината на чл. 15, ал. 2 от ЗВ, представлява ограничение на свободата на вероизповедание.

По първото дело ЕСПЧ постановява и 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.

ЕСПЧ предписва вземането на две общи мерки по изпълнение. Те са залегнали и в Пътната карта - 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“.

През юни 2023 г. КМ, с което изрази съжаление, че новата молба за регистрация на Българската православна старостилна църква е отхвърлена от съдилищата на основание, противоречащо на констатациите на ЕСПЧ по тези дела, както и на насоките, дадени от Съда, за приемане на общи мерки по чл. 46 § 1 от Конвенцията. КМ отбелязва със загриженост, че съдебните решения се основават на отрицателното становище на дирекция „Вероизповедания“ към Министерски съвет. По отношение на индивидуалните мерки КМ прие също така че регистрацията на религиозно вероизповедание не следва да

⁵³ 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

бъде обусловена от наличието на признание от страна на други църкви, тъй като това не е в духа на решенията на ЕСПЧ и представлява ограничение, което по съществува и целите си е еквивалентно на ограниченията, критикувани в решенията на Съда.

КМ прикани националния съд да разгледа всяка висяща или последваща молба за регистрация на църквите-жалбоподатели в съответствие с изискванията на решенията на Съда, като по-специално регистрират различни вероизповедания, имащи сходна православна доктрина, доколкото наименованията им не са изцяло идентични, без да се извършва преценка дали религиозните им вярвания са идентични. КМ подчерта необходимостта да се прилагат формални законови изисквания по предвидим и пропорционален начин, което може да налага съдилищата да дават указания по отношение на документите за регистрация.

По отношение на общите мерки КМ изисква бързо приемане на съответните законови промени или привеждане на съдебната практика в съответствие с Конвенцията с оглед преодоляване на системния проблем, идентифициран от Съда. На следващо място властите са приканени да предприемат целеви мерки по отношение на съответните съдилища за повишаване на осведомеността.

8. СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕТО И ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ

По делото „Мирослава Годорова срещу България“ е установено нарушение на чл. 10 (свобода на изразяването на мнение) във връзка с дисциплинарните производства срещу съдия Годорова, 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 Годорова 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.

На заседанието си от юни 2023 г. КМ прие първо свое решение⁵⁴ по изпълнението на това дело. По отношение на общите мерки КМ подчерта, че тъй като естеството на констатациите на Съда по член 18 е, че дисциплинарното производство срещу съдия е било използвано за злоупотреба с власт с користна цел, това показва необходимост от засилени гаранции срещу неправомерно влияние върху съдийската колегия във ВСС; КМ прикани в тази връзка властите да обмислят такива мерки, като същевременно вземат предвид по-общите опасения, изразени от други органи на Съвета на Европа, относно състава на съдийската колегия във ВСС и разпределението на правомощията между ВСС и Инспектората към ВСС.

КМ отбеляза с интерес практиката на ВАС, който разглежда жалбите срещу решенията на ВСС, и който изглежда готов да подложи на строг съдебен контрол твърденията за нарушения на правото на свобода на изразяване или за скрити и неправомерни мотиви и да приложи по-гъвкав подход по отношение на отлагането на дисциплинарните наказания на съдиите; счете това за положително развитие; отбеляза също така, че разполага с достатъчно широка компетентност в дисциплинарните производства срещу съдии, за да коригира недостатъците на производството пред ВСС, и че не са установени проблеми с неговата независимост или безпристрастност.

9. ЕКСПУЛСИРАНЕ НА ЧУЖДИ ГРАЖДАНИ

Във връзка с изпълнението на групата дела „*S.G. и др. срещу България*“⁵⁵ през 2021 г. бяха приети законодателни изменения, които бяха приветствани от Комитета на министрите в решението му от 9-11 март 2021 г.⁵⁶ Бяха приети следните промени: въведе се изрично изискване за споменаване на приемащата държава в заповедите за връщане и експулсиране; наложен беше автоматичен суспензивен ефект на жалбите срещу заповеди за експулсиране на основание обществен ред; въведе се нова разпоредба, която изрично предвижда, че ако жалбата срещу заповед за експулсиране, която подлежи на предварително изпълнение на основание чл. 46, ал. 4 от ЗЧРБ съдържа оплакване за риск от изтезание или лошо отношение в приемащата държава, компетентният съд служебно ще се произнесе по спирането на предварителното изпълнение, като до произнасянето заповедта няма да се изпълнява; въведоха се съкратени срокове за разглеждане на жалби срещу задържане в СДВНЧ, като сроковете се изравниха с тези по НПК относно обжалването на задържането под стража.

⁵⁴ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2023\)1468/H46-7E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2023)1468/H46-7E)

⁵⁵ Групата съдържа 15 решения <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-4007>

⁵⁶ [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)

По отношение на необходимостта от мерки за въвеждане на специална и детайлна уредба на засекретяването на делата при намиране на баланс между спазването на процесуалните права на чужденеца и публичния интерес при идентифицирана опасност за националната сигурност, още през юли 2021 г. Министерът на правосъдието отправи до Върховния административен съд искане за постановяване на тълкувателно решение със следния въпрос: „*Подлежат ли на публикуване и каква част от тях съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация?*“ На 21.12.2021 г. беше образувано ТД № 4/2021 г. на ОСС от I и II колегия на ВАС⁵⁷. То беше разгледано на открито заседание през октомври 2022 г. Очаква се да бъде постановено решение.

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

С Решение № 799 на Министерския съвет от 27 декември 2019 г. беше приета Стратегия⁵⁸ за развитието на пенитенциарната система в Република България за периода до 2025 г., План за изпълнение и Финансов план.

Изпълнението на решенията от групата „*Кехайов срещу България*“ и пилотното решение по делото „*Нешков срещу България*“ (общо 40 осъдителни решения в групата) последно беше разгледано на проведеното на 14-16 септември 2021 г. заседание на Комитета на министрите. КМ 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 с медицинското обслужване. КМ също така прие заключителна резолюция, с която приключи разглеждането на индивидуалните мерки по редица дела. Същевременно, по отношение на общите мерки по изпълнението на решенията на Съда, се изисква предприемането и/или обмислянето на бъдещи действия, както и предоставянето на допълнителна информация в срок до 30 септември 2022 г.

Мерките предприети в изпълнение на групата Нешков/Кехайов, са описани подробно в последното Допълнение към плана за действие по посочените дела.⁵⁹

На 20.09.2022 г. Министерът на правосъдието съгласува Стратегията за осигуряване на адекватни медицински грижи в местата за лишаване от свобода, както и Плана за действие (2023- 2025 г.) след техния преглед и актуализация от страна на ГДИН. Беше представена информация и за приложението на новите правила по чл. 198 ЗИНЗС относно специалния режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода. Съгласно предоставените от ГДИН данни за периода от февруари 2021 г. до март 2022 г. са издадени 47 заповеди на основание чл. 198, ал. 1 ЗИНЗС, 35 заповеди на основание чл. 198, ал. 5, както и 10 заповеди на основание чл. 198, ал. 6 ЗИНЗС. На следващо място, беше включена информация относно функционирането на превантивното средство за защита (чл. 276-чл. 283 ЗИНЗС) и компенсаторното средство за защита (чл. 284-чл. 286 ЗИНЗС) след прегледа на редица съдебни решения на националните съдилища. По отношение на продължаващите усилия на властите за подобряване на материалните условия в местата за лишаване от свобода, беше представена получената от ГДИН информацията за следните предприети или планирани дейности:

⁵⁷https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_case.xsp?id=431456&code=vas

⁵⁸<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1297>

⁵⁹[https://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22EXECIdentifier%22:\[%22DH-DD\(2022\)1043E%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22EXECIdentifier%22:[%22DH-DD(2022)1043E%22]})

- Изграден нов арест в гр. Благоевград, отговарящ на всички условия и изисквания, който функционира от началото на 2022 г.
- Ремонт и преустройство на сграда – ОСИН – гр. В. Търново – изграждане на нов съвременен арест;
- Процедура във връзка с „Изграждане на пилотен затвор, свързан с център за обучение на персонала и изграждане на преходно отделение (Half way house) в района на ЗООТ Самораново към Затвора в Бобов дол;
- Предстояща процедура за избор на Изпълнител за „Реконструкция на затворническо общежитие от открит тип „Хеброс“ с обособяване на преходно отделение (Half way house), и подобряване на материалните условия в корпуса на затвора гр. Пловдив“;
- Сключен договор с изпълнител и ремонтни дейности относно „Преустройство и смяна на предназначението на сграда предназначена за преместване на затворническото общежитие от открит тип „Керамична фабрика“ към затвора гр. Враца“;
- Сключен договор с изпълнител и предстоящи СМР относно „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново“ към затвора Бобов Дол с обособяване на преходно отделение (Half way house) и изграждане на арест“;
- Извършване на СМР във връзка с „Преустройство и смяна на предназначението на сграда за обособяване на арест и пробационна служба в гр. Петрич“;
- Предстоящ избор на изпълнител за извършване на СМР относно „Реконструкция на затворническо общежитие „Строител“ към затвора гр. Бургас с обособяване на преходно отделение (Half way house);
- Извършен ремонт и вече функциониращ Обучителен център за подпомагане социалната включеност на лишените от свобода след тяхното освобождаване към затвора в гр. Пазарджик.
- Предстоящи през 2023 г. ремонтни дейности в Арест гр. Варна, съвместно с Окръжна прокуратура – гр. Варна, при наличие на финансови средства.

11. ОТНЕМАНЕ НА БАНКОВ ЛИЦЕНЗ

Във връзка с изпълнението на делото „*Международна банка за търговия и развитие АД и други срещу България*“ (жалба № 7031/2005) през февруари 2018 г. беше изпратено писмо до министъра на финансите с предложение за сформирание на работна група и изготвяне на евентуални законодателни промени в Закона за кредитните институции (ЗКИ), с оглед предоставянето на гаранция за участието на акционерите в производството по обжалване на акта за отнемане на лиценза на банката, както и такива в Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН), чрез които да се осигури надлежно представителство на банката и достъпа до съд на въззивна инстанция в рамките на процедура за откриване на производство по несъстоятелност. Междувременно през юни 2018 г. на заседание във формат „Права на човека“ на КМ към Съвета на Европа към България беше прието решение⁶⁰, с което се отправиха конкретни препоръки към България за изпълнение на горесцитираното решение. Информацията беше изпратена на вниманието на министъра на финансите, с отправено повторно предложение за създаване на междуведомствена работна група за изготвяне на анализ и законови промени в ЗКИ и ЗБН. Със заповед на министъра на финансите от 10 декември 2018 г. беше създадена работна група, с мандат обсъждане на въпросите, свързани с решение на КМ към Съвета на Европа относно изпълнение на дело „*Международна банка за търговия и развитие*

⁶⁰ [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2018\)1318/H46-6E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2018)1318/H46-6E)

АД и други срещу България“. Допълнително по изрично искане на членове на работната група, Министерството на правосъдието изпрати писмо до БНБ, с което ясно беше очертана необходимостта от законодателни промени с оглед изпълнение на решението в контекста на отправените към България препоръки, беше анализирано решението на КМ ведно с възможните мерки за изпълнение на решението на ЕСПЧ, както и евентуални последици за България при неизпълнение. Законодателните изменения, необходими за изпълнение на решението на ЕСПЧ не бяха включени в изготвения законопроект. В рамките на процедурата по чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА) беше представена справка за съответствие на проекта на ЗИД на ЗБН, със становището, че не включването на законовите изменения в изпълнение на горесцитираното решение на ЕСПЧ ще продължава да създава нормативни предпоставки за противоречие с Конвенцията и с практиката на Съда.

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 на 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 достигна до следните заключения относно решението за отнемане на лиценз за банкова дейност и правото на защита срещу него в рамките на банковия съюз:

- решението за отнемане на лиценз за банкова дейност в ЕНМ се взема в рамките на т.нар. съвместна процедура с участието на ЕЦБ и националните компетентни органи (БНБ за България) при гарантиране на правото на изслушване на засегнатото лице;
- съгласно Регламент (ЕС) № 1024/2013 г. решението за отнемане на лиценз е изключителна компетентност на ЕЦБ, независимо дали съответната кредитна институция е значима или по-малко значима;
- по отношение на кредитните институции в участващите в банковия съюз държави членки извън еврозоната ЕЦБ осъществява правомощието си за отнемане на лиценз за банкова дейност като отправя искане до националните компетентни органи, с което националният орган е длъжен да се съобрази, като издаде съответният административен акт в пълно съответствие с искането на ЕЦБ (т.е. без право на преценка);
- в рамките на ЕНМ Съдът на ЕС би бил компетентен да разгледа жалба срещу решението за отнемане на лиценз за банкова дейност.

Въз основа на извършения анализ, Работната група се обедини около заключението, че за изпълнение на решението на ЕСПЧ и с цел да се гарантира правото на защита на кредитна институция в производството по несъстоятелност следва да се предвиди възможност за акционерите и лицата, които са представлявали банката към датата на решението на БНБ за отнемане на лиценз и за извършване на банкова дейност или преди назначаването на квестори, да встъпят в производството по разглеждане на искането на БНБ и да обжалват решението на съда за откриване на производство по несъстоятелност.

С решение на Министерски съвет от 24.10.2022 г. в 48-то Народно събрание бе внесен проект на ЗИД на ЗБН. До края на легислатурата му законопроектът не беше приет.

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

Някои от проблемите, констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България, класифицирани в стандартна процедура на наблюдение, в продължение на години продължават да не получават своето решение, ето защо докладът в тази си част може да повтаря констатациите в предходните доклади.

1. Настаняване в домове на малолетни и непълнолетни лица

В решението „*А. и други срещу България*“⁶¹ и „*И.П. срещу България*“⁶² ЕСПЧ установява нарушения на чл. 5 § 4 от Конвенцията поради несъвършенства 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 до 2 месеца. ЗБППМН 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*“⁶³ 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.

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

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

В края на 2018 г. в Министерство на правосъдието е създадена междуведомствена работна група, в която участват представители на различни ангажирани с проблемите на непълнолетните правонарушители институции, неправителствени организации и др. Групата работи в насока изготвяне на нов законопроект, уреждащ тази материя. Все още обаче по законопроекта са налице съществени спорни въпроси, като по-специално стои проблемът за мерките относно малолетни лица, извършили противообществени прояви и/или престъпления и къде следва да бъдат уредени те – в новия закон или в Закона за закрила на детето.

⁶¹ Жалба № 51776/08, решение от 29 ноември 2011 г.

⁶² Жалба № 72936/14

⁶³ Жалба № 7472/14

На заседания на Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система проведено през 2018 г. в Министерство на правосъдието беше обсъдена предварителна оценка на въздействието на проекта на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица.

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

Необходимите мерки за изпълнението на решението по делото „*A. и други срещу България*“ също са заложи в Пътната карта по изпълнението на решенията.

Поради липсата на напредък по това изпълнение наскоро министърът на правосъдието разпореди сформиранието на нова работна група за изготвяне на съответните необходими за изпълнението на решението изменения в ЗБППМН.

2. Наказателноправни проблеми (чл. 5, 8 и 13 от Конвенцията)

2.1 Претърсване и изземване

Решенията по делата „*Илия Стефанов срещу България*“⁶⁴ и „*Пеев срещу България*“⁶⁵ 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*“⁶⁶ и „*Преждарови срещу България*“⁶⁷ 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*“).

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

⁶⁴ Жалба № 65755/01, окончателно решение от 22 август 2008.

⁶⁵ Жалба № 64209/01, окончателно решение от 26 октомври 2007.

⁶⁶ Жалба № 34529/10, окончателно решение от 15 януари 2014.

⁶⁷ Жалба № 8429/05.

Проблем по Конвенцията поставя и решението по делото „*Димитър Кръстев срещу България*“⁶⁸. ЕСПЧ намира нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като в производство по жалби срещу прокурорски постановления за прекратяване на наказателни производства, съдът, който се произнася по реда на чл. 243, ал. 4 и ал. 5 НПК относно разпореждането с веществените доказателства, не може да проведе открито заседание и да събере нови доказателства, въпреки че се произнася по едно гражданско право, каквото е твърдяното право на собственост върху веществени доказателства.

Сходен проблем поставя и делото „*Юнспет Пакет Сервисъ (Ünspeđ Paket Servisi San. VE Tic. A.Ş.) срещу България*“⁶⁹, 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 (Ünspeđ 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 доклад⁷⁰ с предложение за закриване на делата от групата като изпълнени.

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

2.3. Осъждане на цивилни лица от военни съдилища

Делото „*Мустафа срещу България*“⁷¹ 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

⁶⁸ Жалба № 26524/04.

⁶⁹ Жалба 3503/08, решение от 13 януари 2016 г.

⁷⁰ [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD\(2021\)1346F](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD(2021)1346F)

⁷¹ 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.

Предложено е сформирването на работна група при Министерство на правосъдието.

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*“⁷². 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.

В Министерство на правосъдието е създадена междуведомствена работна група за изготвяне на предложение за законодателни изменения, чиято работа наскоро бе възобновена.

3.2 Изпълнение на съдебни решения от държавата или държавни институции

Решението по делото „*Чорбов срещу България*“⁷³ 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.

⁷² Жалба 68334/01, окончателно решение от 24/12/2009

⁷³ № 39942/13, решение от 25 януари 2018 г. в сила от 25 април 2018 г.

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.

4. Свобода на мисълта, съвестта и религията

4.1 „Генов срещу България“⁷⁴ и „Методиев срещу България“⁷⁵

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 религиозна организация.

Към момента в процес на анализ е актуалната съдебна практика на СГС и САС относно наличието на отказ 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.

⁷⁴ Жалба 40524/08, окончателно решение от 23 юни 2017

⁷⁵ Жалба 58088/08, окончателно решение от 15 септември 2017

5. Нарушения на свободата на изразяване

В практиката си по дела срещу България ЕСПЧ неколкократно 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 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. Законопроектът е внесен в 49то НС и се очаква да бъде разгледан.

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.

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

6. Вещноправни проблеми (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 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, отменен през 2012 г. (Закона от 2005 г.). В него Съдът постанови, че отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност в гражданско производство по принцип не противоречи на Конвенцията и преследва легитимна цел. Все пак ЕСПЧ намери нарушение на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията във връзка с 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, а постановява, че най-добрият вариант за постигане на *restitutio ad integrum* би бил възобновяването на производствата на национално ниво.

Горепосоченото решение беше постановено като *impact case* (вж. по-горе), поради което от началото на 2022 г. до момента на българската държава са комуникирани още 25 нови жалби, съдържащи същите, както и някои нови оплаквания във връзка с приложението на Закона от 2005 г.⁸⁵ По 12 от тях ЕСПЧ намери нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 от Конвенцията поради липса на установена от националните съдилища

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

⁸⁴ Жалби № 50705/11 и 6 други

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;
- Дали размерът на съдебните такси в производствата е поставил прекомерна тежест на жалбоподателите с оглед финансовата им ситуация
- Дали размерът на съдебните такси в производствата и невъзможността да ги платят е нарушил правото им на справедлив съдебен процес;
- Дали наложените обезпечителни мерки и продължителността им нарушават справедливия баланс, изискван от чл. 1 от Протокол № 1;
- Дали задържането под стража на жалбоподателя е било в съответствие с изискванията на чл. 5 § 3 и § 5 от Конвенцията.

каузална връзка между престъпната дейност и подлежащото на отнемане имущество. По 2 Съдът постанови, че са явно неоснователни, тъй като националните съдилища са установили каузална връзка, и ги отхвърли като недопустими. По останалите се очакват решения. За становище бяха изпратени и 3 жалби по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество от 2012 г. (отм. през 2018)⁸⁶, съдържащи различни оплаквания по чл. 1 от Протокол № 1, отново като *impact cases*. По 2 от тях предстои ЕСПЧ да се произнесе, а третата е в процедура по размяна на становища.

6.2. Кражба на дружество

Решението по делото „*Шести май инженеринг и други*”⁸⁷ 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.

7. Проблеми, свързани с изборителните права на гражданите

С решението по делото „*Риза и други срещу България*”⁸⁸ ЕСПЧ постанови, че поради пропуски във вътрешното право и липсата на възможност да се проведат нови частични избори, активното и пасивно изборително 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 изборителни секции в случай на анулиране на изборните резултати от Конституционния съд. Въпросът е от компетентността на Народното събрание.

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

В рамките на наблюдението на изпълнението на горепосоченото решение следва да се отбележи скорошното решение на Конституционният № 9/2021⁹⁰, в което изглежда

⁸⁶ Жалбите по Закона от 2012 г. касаят оплаквания по чл. 6, чл. 13 и чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията, които повдигат следните въпроси:

- Дали решенията на националните съдилища са били достатъчно мотивирани;
- Дали отнемането на имущество преследва легитимна цел и е пропорционално на тази цел;
- Дали жалбоподателите са разполагали с ефективно правно средство за защита.

⁸⁷ Жалба № 17854/04, окончателно решение от 20 декември 2011 г.

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

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

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

се поставя под съмнение способността или готовността на Конституционния съд да вземе предвид принципа на стабилност на изборителното законодателство при разглеждане на предизвикателствата против конституционността на измененията на изборителния 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 изглеждат показват, че принципът на стабилност на изборителното законодателство няма конституционно значение и следователно Конституционният съд не е в състояние или не е длъжен да разгледа по същество оплаквания за противоконституционност на изменения на изборите закони, въведени по-малко от една година преди изборите, или пък тяхното въздействие върху законосъобразността на изборите.“*

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

Освен това, Отделът отбелязва, че би било полезно да се изготви и анализ на въпроса дали, с оглед на скорошната практика на Конституционния съд, стабилността на изборителния закон може да бъде разглеждана като елемент от един от принципите или ценностите, защитени от Конституцията.

8. Юридическа промяна на пола

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

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

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

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

единния граждански номер в актовете за гражданско състояние на молител, който твърди, че е транссексуален.⁹³ Решението е подписано с особено мнение от 21 съдии от ОСГК.

С оглед на тези развития и най-вече на осъдителните решения на ЕСПЧ, ще бъде предложено създаването на работна група, която да предложи законодателни изменения.

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 информация на компетентните институции и им оказва съдействие за предприемането на необходимите индивидуални и общи мерки, изготвя и представя плановете и докладите за действие пред КМ, които са достъпни публично.⁹⁴

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През 2022 г. България продължава да е сред първите 10 страни членки по брой неизпълнени решения в засилена процедура. Големите периоди, в които липсваше постоянно действащо Народно събрание и редовно избран Министерски съвет поради политическата криза през изминалите години, допринесоха съществено за усложняване на процеса на изпълнение на решенията. 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, заложи 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. В този контекст остава крайно необходимо да бъде въведен ефективен вътрешен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:

Доц. Д-р Атанас Славов

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

⁹⁴ [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22EXECDocumentTypeCollection%22:\[%22CEC%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22EXECDocumentTypeCollection%22:[%22CEC%22]})