

# ЕДИНАДЕСЕТИ ГОДИШЕН ДОКЛАД

## ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2023 Г.

(докладът е изготвен на основание на Решение на Народното събрание от 21 септември 2012 г. и чл. 110 ал. 1 от ПОДНС<sup>1</sup>)

### ВЪВЕДЕНИЕ И ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

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

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

През 2023 г. България продължава да е сред държавите членки с най-голям брой неизпълнени решения. В процедура на изпълнение пред Комитета на министрите се намират 166 решения по български дела. Проблемите по някои от тях не намират своето разрешение вече над 15 години.<sup>3</sup>

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

Докладът съдържа информация за 2023 г., но може да обхваща и някои по-нови развития, настъпили до 15 юни 2024 г., които имат отношение към разглежданите

---

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

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

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

въпроси.

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

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

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

По своето същество докладът е експертен и е изготвен от дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ /ППРБЕСПЧ/ в Министерство на правосъдието. Съгласно ПМС № 26/2004 г. за процесуалното представителство пред ЕСПЧ на правителствените агенти в Дирекцията е възложено да осъществяват процесуалното представителство на българската държава по всички жалби, подадени срещу нея. По естеството на своите функции агентите имат и координираща функция по изпълнението на постановените осъдителни решения. Констатациите и изводите в доклада са направени както въз основа на решенията на ЕСПЧ, така и на относими доклади и анализи, в т. ч. 16-тия Годишен доклад на Комитета на министрите<sup>4</sup> за 2023 г., Годишния доклад на ЕСПЧ за 2023 г., решения на Комитета на министрите на Съвета на Европа, базата данни HUDOC<sup>5</sup> и HUDOC-EXEC<sup>6</sup>, информация, поместена на официалните сайтове на органите на Съвета на Европа, заключения на форуми, посветени на изследваните проблеми; предходни годишни доклади на министъра на правосъдието пред Народното събрание по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и др.

Петата част на доклада обхваща информацията за окончателните решения на Съда на Европейския съюз („Съда на ЕС“) по преки производства, в които Република България е страна и преюдициални производства, образувани по запитване на български национални юрисдикции, които са приключили през 2023 г.

В тази част докладът е изготвен от дирекция „Координация по въпросите на ЕС“

---

<sup>4</sup> <https://rm.coe.int/annual-report-2023/1680af6e81>

<sup>5</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/>

<sup>6</sup> <https://hudoc.exec.coe.int>

/Д КВЕС/, осъществяваща процесуалното представителство на Република България пред Съда на ЕС, считано от 1 февруари 2024 г.<sup>7</sup> Дирекцията наблюдава осъществяването на необходимите мерки, свързани с изпълнението на влезлите в сила решения на Съда на ЕС по производства, по които Република България е страна и решенията на Съда на ЕС по българските преюдициални дела.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Виж §34 и §35 от Преходните и заключителните разпоредби на Постановление № 219 от 8 ноември 2023 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Устройствения правилник на МВнР.

<sup>8</sup> Член 19, ал. 1, т. 7 от Постановление № 85 от 17 април 2007 г. за координация по въпросите на Европейския съюз.

# ЧАСТ ПЪРВА

## ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВТА НА ЧОВЕКА

### I. СТАТИСТИКА НА СЕКРЕТАРИАТА НА ЕСПЧ ЗА 2023 г.<sup>9</sup>

През 2023 г. Съдът се е произнесъл по над 38 260 жалби. Броят на жалбите, по които е постановено решение през 2023 г. е 6 931, от които 6 386 са решени от комитет от трима съдии. Съставите с един съдия са разгледали почти 25 834 жалби.<sup>10</sup> Висящите жалби към края на 2023 г. са 68 450 (в края на 2022 г. броят им е бил около 74650). 75 % от тях се отнасят до същите пет държави, както и през 2022 г., а именно Турция (23 400), Руската федерация (12 450), Украйна (8 750), Румъния (4 150) и Италия (2 750).

През 2023 г. Съдът е разгледал 524 жалби срещу България. Постановени са 30 решения по същество (judgements)<sup>11</sup>, като по 25 от тях има поне едно нарушение на Конвенцията, по две дела Съдът е постановил, че няма нарушение, а останалите 3 касаят допълнителни въпроси, като например определяне на размера на справедливото обезщетение. Съдът е постановил и решения за недопустимост (decisions) по 28 жалби, по 14 от тях е намерил жалбите за явно необосновани, по 14 е одобрил едностранни декларации за признаване на нарушение и приятелски споразумения и е заличил жалбите от списъка с делата. Останалите 457 жалби са обявени за недопустими от едноличен състав, без да бъдат комуникирани на правителството.

Съгласно официалната статистическа информация на Секретариата на Съда за 2023 г., държавите членки с най-голям брой осъдителни решения са Русия, Украйна, Турция, Румъния, Италия, Азербайджан, Унгария, Полша, и България, която е на девето място по брой осъдителни решения с поне едно нарушение на Конвенцията.

Съотношението висящи жалби / постановени решения с поне едно нарушение на Конвенцията за изминалите 11 години изглежда по следния начин:

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

Запазва се положителната тенденция на намаляване на броя на жалбите,

<sup>9</sup> 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=](https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/events/pc_ar&c=)

<sup>10</sup> <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual-report-2023-eng>

<sup>11</sup> Някои решения обединяват няколко жалби.

подадени срещу българската държава, като за втора поредна година той е под 600.

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

- За 2019 г. - 768 274 лв., от които 91 260 лв. по приятелски споразумения и едностранни декларации.
- За 2020 г. - 787 722 лв., от които 1950 лв. по 1 приятелско споразумение.
- За 2021 г. - 767 498 лв., от които 228 318 лв. по приятелски споразумения и едностранни декларации.
- За 2022 г. – 1 059 699 лв., от които 513 505 лв. по споразумения и едностранни декларации
- За 2023 г.<sup>12</sup> - 1 150 115 лв., от които 102 073 лв. по споразумения и едностранни декларации

## **II. АКЦЕНТИ ОТ РАБОТАТА НА ЕСПЧ И ПРОДЪЛЖАВАЩАТА МУ РЕФОРМА**

В началото на 2023 г. Съветът на Европа проведе четвърта историческа среща на върха /Summit/ на държавните и правителствените ръководители, в която се търси потвърждаване на ангажимента към трите основни и неотменими принципи на организацията - демокрацията, правовата държава и правата на човека, залегнали в Устава на Съвета на Европа и в Конвенцията. С Декларация от Рейкявик<sup>13</sup> ръководителите и правителствени ръководители потвърдиха отново своя дълбок и траен ангажимент към Европейската конвенция за правата на човека и Европейския съд по правата на човека като върховен гарант на правата на човека на Европейския континент, наред с националните ни демократични и съдебни системи.

Декларацията също така отново ангажира държавите да разрешат системните и структурни проблеми в областта на правата на човека, установени в решенията на ЕСПЧ, като гарантират пълното, ефективно и бързо изпълнение на окончателните решения и осигурят достатъчни и устойчиви ресурси, които да позволят на Съда да упражнява ефективно своите съдебни функции и да се справя бързо с работното си натоварване.

Страните членки декларираха, че ще удвоят усилията си за пълното, ефективно и бързо изпълнение на решенията на ЕСПЧ, включително чрез развиване на съвместен, приобщаващ и политически подход, основан на диалога.

През м. септември 2023 г. се навършиха и 70 години от влизането в сила на Конвенцията. За това време Съдът е разгледал над един милион жалби и е постановил повече от 26 000 решения. Срещата в Рейкявик напомни и за централната роля в системата на Конвенцията отредена на Съда в подкрепа на начина, по който договарящите държави са оформили съвременните европейски общества и огромното

---

<sup>12</sup> В сбора не влизат сумите за обезщетения по дела, постановени през 2023 г., които ще бъдат изплатени от бюджета през 2024 г.

<sup>13</sup><https://edoc.coe.int/en/the-council-of-europe-in-brief/11619-united-around-our-values-reykjavik-declaration.html>

значение на уникалния механизъм за защита на правата на човека за нашето общество<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Виж Доклада за 2022 г., в който по повод на 30 годишнината от членството на България в СЕ са изброени редица примери за значими реформи вследствие на решенията на ЕСПЧ - законодателни промени, нови политики или съдебна практика

## 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 2023 г.

През 2023 г. Комитетът на министрите е получил от Европейския съд 31 нови дела срещу България за наблюдение на изпълнението им (в сравнение с 37 през 2022 г. и 47 през 2021 г.).

Към 31 декември 2023 г. България е имала 166 дела в процедура на изпълнение (в сравнение със 182 през 2022 г. и 164 през 2021 г.), от които 32 са водещи дела, в процедура на засилено наблюдение (в сравнение с 30 през 2022 г. и 20 през 2021 г.), а 56 бяха водещи дела, в стандартна процедура. От водещите дела в засилена процедура, 21 са били висящи в продължение на пет или повече (11 от тях дори повече от 10 години години); по същия начин 30 от водещите дела по стандартна процедура са били висящи в продължение на пет или повече години (в сравнение с 32 през 2022 г. и 34 през 2021 г.).

**В сравнителен план през 2023 г. България се намира на четвърто място по водещи дела в засилена процедура с относителен дял от 10 % , на първите три места са Украйна, Турция и Румъния.**

През 2023 г. Комитетът на министрите разгледа и прие решения по отношение на 11 водещи дела или групи дела в рамките на засилена процедура, а една от тези групи (С.З. Колеви) беше разглеждана от Комитета на всяко заседание по правата на човека.

Комитетът приключи наблюдението на 47 дела, включително на две водещи дела в засилена процедура и 12 водещи дела в стандартна процедура. По-специално беше възможно да бъдат приключени, след законодателни изменения едно водещо дело, свързано със свободата на изразяване, и две водещи дела, свързани със съдебен контрол върху законността на задържането след произнасяне на присъда. Освен това девет повтарящи се дела бяха приключени, тъй като индивидуални мерки не бяха необходими или възможни. Забележителни постижения, признати от Комитета на министрите по все още висящи дела, включват законодателни реформи, които въвеждат правото на обжалване на прокурорско решение за отказ да се образува наказателно производство; въвеждането на механизъм за независимо разследване срещу главния прокурор; както и криминализиране на престъплението изтезание.

България е изпратила 36 плана за действие, 30 доклада за действие, актуализирани планове за действие/доклади за действие или допълнения към тях, съдържащи допълнителна информация по делата в изпълнение.

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

В периода 2022 - 2023 г. България постигна съществен напредък в изпълнението на една от най-проблематичните групи решения – *Великова срещу България и С.З./Колеви срещу България*.<sup>15</sup>

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 ангажменти на България по изпълнение на горните групи дела и след многократни обсъждания с Европейската комисия, 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. Планът беше и в съзвучие с редица документи на Комитета на министрите и на Венецианската комисия, които касаят изпълнението на тези решения.

Работна група в Министерство на правосъдието беше 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 сесия<sup>16</sup> Венецианската комисия прие становище<sup>17</sup> 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

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Проведена във Венеция, 21-22 октомври 2022 г.

<sup>17</sup> [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)

законопроекта<sup>18</sup>, а Комитетът на министрите приветства реформата като дългоочаквана и важна и насърчи властите да приемат без забавяне проекта<sup>19</sup>.

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 сформирването 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 и в рамките на действащата Конституция.<sup>20</sup>

На своето заседание през м. юни 2023 г. КМ приветства въвеждането на механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор като знакова реформа.<sup>21</sup> Комитетът приветства също дългоочакваната реформа в НПК, с която се въвежда съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за тежки престъпления и за някои други престъпления, свързани с нарушения на Конвенцията и корупция. Това ново средство за защита ще бъде на разположение както на пострадалите, така и на лицата, които са направили съобщение за извършено престъпление. В решението си КМ насърчи властите да продължат с приемането на останалите мерки по изпълнение на групата С.З./Колеви, които бяха отхвърлени от НС.<sup>22</sup>

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“<sup>23</sup> 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“<sup>24</sup>. 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. Дадена е 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

<sup>18</sup> 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)

<sup>19</sup> 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](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a915b3)

<sup>20</sup> ЗИД на НПК <https://parliament.bg/bg/bills/ID/164724> <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=195264>

<sup>21</sup> Решение на КМ <https://rm.coe.int/bgr-1468-decision-s-z-kolevi-unofficial-translation/1680ab87a4> /превод на български/

<sup>22</sup> <https://www.coe.int/en/web/execution/-/bulgaria-adopts-landmark-reform-to-ensure-effective-investigations-including-against-a-chief-prosecutor>

<sup>23</sup> Жалба № 55861/00, окончателно решение от 7 май 2008 г.

<sup>24</sup> 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.

В изпълнение на дългогодишни препоръки за криминализиране на изтезанието, в т.ч. в практиката на ЕСПЧ<sup>25</sup> и препоръка на КМ по изпълнението на групата дела *Великова* бяха изготвени предложения за допълнение на НК<sup>26</sup> 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*. Промените бяха обнародвани в ДВ бр. 67 от 04/08/2023 г. и на 13 юни 2024 г. наблюдението по делото беше закрито от Комитета на министрите<sup>27</sup>.

След приемането на изменения в Наказателния кодекс, които смекчават правните последиците в случаите на обида или клевета, КМ прекрати наблюдението си върху изпълнението на групата *„Божков срещу България“*<sup>28</sup> която се отнасяше до непропорционални намеси в свободата на изразяване на жалбоподателите журналисти в резултат на осъждането им на административни глоби в рамките на наказателно производство за клевета по адрес на държавни служители.<sup>29</sup>

Закрито беше наблюдението и по групата *„Генов срещу България“*<sup>30</sup> и *„Методиев срещу България“*<sup>31</sup> /нарушения относно свободата на изповядване на религията/, по което КМ отчете съществен напредък на база на представената информация и развитието на съдебната практика.

След приетите още през 2017 г. съществени изменения в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, успешно реализираните проекти със съдействието на Норвежкия финансов механизъм и продължаващите усилия за справяне с лошите материални условия на задържане, на 1501-та си среща, проведена в периода 11-13 юни 2024 г. КМ прие **финална резолюция за приключване на наблюдението на изпълнението на пилотното решение „Нешков и други срещу България“**.<sup>32</sup>

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

Някои оставащи въпроси, които касаят съдебната практика по прилагането на двете средства за защита, както и по-нататъшното подобряване на материалните условия,

---

<sup>25</sup> Виж например решението по делото *Мюмюн срещу България*

<sup>26</sup> Виж пар. 28 от ЗИД НПК <https://parliament.bg/bg/bills/ID/164724>

<sup>27</sup> Заклучителна резолюция на КМ [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD\(2024\)469E](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD(2024)469E)

<sup>28</sup> Финална резолюция <https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=001-213781>

<sup>29</sup> Финална резолюция <https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=001-229037>

<sup>30</sup> Жалба 40524/08, окончателно решение от 23 юни 2017

<sup>31</sup> Финална резолюция <https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=001-230274>

<sup>32</sup> <https://search.coe.int/cm/eng#%7B%22CoEIdentifier%22:%7B%220900001680b05d00%22%7D,%22sort%22:%7B%22CoEValidationDate%20Descending%22%7D%7D>

ще продължат да се наблюдават по делото „*Кехайов срещу България*“, но в рамките на стандартна процедура по наблюдение. В засилена процедура по наблюдение остават единствено проблемите, свързани с медицинската грижа и приложението на специален режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода.

През 2023 г. беше закрито<sup>33</sup> и наблюдението по делото „*Юнспет Пакет Сервисъ (Ünsped Paket Servisi San. VE Tic. A.Ş.) срещу България*“<sup>34</sup>, сходното на него дело „*Думагаз Транспорт*“ (*Dumagas Transport S.A.*), по което ЕСПЧ прие, 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. 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.

---

<sup>33</sup> <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-227911>

<sup>34</sup> Жалба 3503/08, решение от 13 януари 2016 г.

## ЧАСТ ТРЕТА

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

#### 1. СПИСЪК НА РЕШЕНИЯТА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Решенията срещу Република България, поставящи най-сериозни структурни или системни проблеми и намиращи се в засилена процедура на наблюдение, са групирани условно в 18 групи<sup>35</sup>, както следва:

1. *„Великова срещу България“* - смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или прекомерна употреба на сила от служители на полицията, и неефективно разследване на тези случаи;
2. *“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;
3. *„Екимджиев срещу България“* - липса на достатъчно гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби при използването на специални разузнавателни средства („СРС“) и система за запазване и достъп до трафични данни, както и липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи.
4. *„Йорданова и други срещу България“* - липса на разглеждане на въпроса за пропорционалността на заповеди за освобождаване на държавни или общински имоти и на заповеди за премахване на незаконни постройки, когато заповедите лишават засегнатите лица от единственото им жилище; *„Пакетова и други“* - нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот и на домовете на жалбоподателите от ромски произход, произтичащо от етнически мотивираното им прогонване от домовете и селото им, след което не са настъпили никакви правни последици.
5. *„С.Г. и други срещу България“* - недостатъци на съдебния контрол при експулсиране на чужденци на основание защита на националната сигурност, липса на средство за защита със суспензивен ефект в случай на оплаквания, отнасящи се до риск от нечовешко отношение или риск за живота в приемащата държава, липса на публичност на съдебните решения по дела, съдържащи класифицирана информация;
6. *„Кехайов срещу България“* – проблеми, свързани с медицинската грижа в местата за лишаване от свобода и приложението на специален режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода в зоните за повишена сигурност;
7. *„ОМО Илинден и други срещу България“* - нарушение на свободата на сдружаване поради необосновани откази за регистрация на сдружението-жалбоподател;

---

<sup>35</sup> 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 запретиено лице самó да поиска от националния съд отмяна на запретиението 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 запретиени 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 изказвания.
15. *„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*.
16. *„А.Е. срещу България“* - Европейският съд постановява, че българското законодателство не е изпълнило позитивното задължение на държавата да въведе ефективна система, която да наказва всички форми на домашно насилие и да предоставя достатъчни гаранции на жертвите. *„У и други срещу България“*
17. *Коилова и Бабулкова* - отказ на българските власти, постановен с окончателно решение на Върховния административен съд от 12 декември 2019 г., да включат в регистрите за гражданско състояние, по отношение на семейното положение на първата жалбоподателка, нейния семеен статут, след като жалбоподателите са сключили брак в чужбина, което е довело до невъзможност за признаване и правна защита на техния съюз (който не е задължително да бъде под формата на брак) като лица от един и същи пол (нарушение на член 8).

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

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

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

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

### 1. СПЕЦИАЛНИ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА И ТРАФИЧНИ ДАННИ

Решенията *„Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България“*<sup>36</sup>, *„Киров срещу България“*<sup>37</sup>, *„Георги Йорданов срещу България“*<sup>38</sup> 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“*<sup>39</sup>, 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 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

<sup>36</sup> Жалба № 62540/00, окончателно решение от 30/01/2008

<sup>37</sup> Жалба № 5182/02, окончателно решение от 22/05/2008

<sup>38</sup> Жалба № 21480/03, окончателно решение от 24/09/2009

<sup>39</sup> 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>

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.

## 2. ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ ПРИ НАМЕСА В ПРАВОТО НА ЖИЛИЩЕ

Решението „Йорданова и други срещу България“<sup>40</sup> констатира, че ще е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията (право на зачитане на личния и семейния живот и жилище), в случай че общинските имоти, върху които са построени незаконно жилищата на жалбоподателите, бъдат иззети. Причина за потенциалното нарушение е, че компетентните органи не са направили преценка за пропорционалност дали изземването на имотите – общинска собственост, и условията на това изземване нарушават правата, защитени от чл. 8 от Конвенцията. Подобен проблем се поставя и в решението „Иванова и Черкезов срещу България“<sup>41</sup>, 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

<sup>40</sup> Жалба № 25446/06, окончателно решение от 24/09/2012

<sup>41</sup> Жалба № 46577/15, решение от 21/04/2016

продължава да стои.

В групата е включено и най-новото решение на ЕСПЧ по делото *Пакетова*<sup>42</sup> 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. **До настоящия момент, въпреки Междинна резолюция на КМ от 3 декември 2020 г. СМ/ResDH(2020)245<sup>43</sup> и решение от септември 2022 г. на КМ<sup>44</sup>, проектът продължава да 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.**

През изминалата година по изпълнението на тази група решения бе постигнат съществен аналитичен напредък. Като ключова дейност и в конкретен отговор на продължаващите констатации от КМ за забавено изпълнение на решенията на ЕСПЧ от отговорните национални органи, Проект рег. № 93-00-77/ 04.03.2020 г. „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека “ по програма „Правосъдие“, Програмна област 21 „Ефективност и ефикасност на съдебната система, укрепване на върховенството на закона“, адресира директно някои проблеми, в т. ч. тези, свързани с нарушения на правата на уязвими групи в т. ч. ромите, идентифицирани в настоящата група решения. За да подпомогне изпълнението на решението, по проекта се изготвиха 1. Преглед и оценка на изпълнението на съществуващите анализи и мерки и 2. План за действие, подкрепящ националните стратегически ангажименти. Прегледът и планът за действие са подробно представени пред Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека и се очаква да получат положителна оценка, признаваща усилията на Република България по изпълнение на групата решения. Двамата проектни документа бяха обсъдени на специална кръгла маса, на която участваха редица ромски експерти и организации.

<sup>42</sup> Решение от 04.10.2022 г. <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-62534>

<sup>43</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a096a8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a096a8)

<sup>44</sup> [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)

Докладът и планът за действие препоръчаха редица по-нататъшни стъпки за срочно и ефективно изпълнение на групата решения. **По отношение на правната рамка**, бе препоръчано продължаването на процеса по приемане на вече изготвения проект за изменение и допълнение на ЗУТ, ЗДС и ЗОС, което би отговорило на препоръките на Комитета на министрите към Съвета на Европа, доколкото този законопроект адресира два основни аспекта на изпълнението: както преценката за пропорционалност, така и възможността за неговото отсрочване. **По отношение на съдебната практика**, е налице необходимост от затвърждаване на цялостната положителна тенденция по преценка на пропорционалността от страна на съдилищата, включително чрез искане до Върховния административен съд за евентуално тълкувателно решение. То би могло да се обоснове с противоречива практика по въпроса дали е задължително извършването на преценка за пропорционалност, ако се приеме, че по отношение на изпълнението на тези заповеди органът действа в условията на обвързана компетентност. В такова решение следва да се разгледа въпроса за прякото приложение на чл. 8 от Конвенцията и да се утвърди изводът, че преценка за пропорционалност се дължи винаги, когато има опасност да се засегне правото на жилище. **По отношение на практиките на административните органи**, от особено значение се оказва приемането и прилагането на координационен механизъм, който да дава на всички ангажирани институции в процеса по премахване на незаконни строежи/по изземване на незаконно държан имот, необходимия инструментариум за действие и взаимодействие, в съответствие с принципите на АПК. Предварителен проект на такъв координационен механизъм е и предложен в изготвените анализ и план за действие.

**Крайно наложително е финализиране на законодателния процес по изготвения преди почти 6 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.**

### 3. СВОБОДА НА СДРУЖАВАНЕ

Изпълнението на групата дела „ОМО Илинден и други срещу България“<sup>45</sup> остава

---

<sup>45</sup> Водещото дело в нея е „ОМО Илинден и др.“, жалба № 59491/00, окончателно решение от 19/04/2006, като групата включва още 5 дела с идентични жалбоподатели и оплаквания. ЕСПЧ критикува практиката на националните съдилища по регистрацията на юридически лица с нестопанска цел, най-вече по отношение на мотивите, които те излагат при постановяването на откази. Първата група мотиви, критикувани от Съда, са свързани с прилагането на конституционната и законова забрана сдруженията да осъществяват „политически цели“. Според ЕСПЧ това ограничение трябва да се тълкува тясно, за да не се създава правна несигурност и да не се отказва регистрация на сдружения, които си поставят цели, свързани с нормалното функциониране на едно демократично общество. ЕСПЧ посочва, че доколкото според българското право сдруженията не могат да се явяват на избори и да участват във властта, отказите за регистрация на основание политическия характер на техните цели не съответстват на изискванията на Конвенцията, тъй като не съществува „обществена необходимост“ от подобен отказ. Това е така дори в случаите, в които сдружения заявяват, че ще подкрепят независими кандидати за избори или че ще провеждат събрания или митинги. Втората група критикувани мотиви на националните съдилища са свързани с преследваните от сдруженията цели, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията. Такива откази също са били обект на разглеждане и критика от ЕСПЧ. Третата група мотиви, които са критикувани от ЕСПЧ, са свързани с т.нар. формални изисквания на закона. Отказите за регистрация, постановени на формално основание поради несъответствие на учредителните

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.<sup>46</sup>

Групата включва 6 решения<sup>47</sup>. От решенията на Съда не произтича автоматично задължение за регистрация на сдруженията на жалбоподателите, а за създаването на възможност, при спазване на законовите изисквания, подобна регистрация да бъде постигната. България е предприела редица мерки за изпълнение на констатираните от Съда нарушения, включително законодателни<sup>48</sup>.

Независимо от обстоятелството, че до момента активистите на „ОМО Илинден“ не са изпълнили законовите изисквания и не са постигнали във всички случаи регистрация на сдруженията си, гражданските им права за провеждане на мероприятия и събрания не са ограничени.

Следва да се отбележи, че Република Северна Македония политизира изпълнението на решенията в разглежданата група дела и разпространява неверни твърдения за тях, на най-високо равнище и публично, с което не само нарушава Конвенцията и двустранния договор от 2017, но и подкопава ефективността и доверието в системата на ЕСПЧ.

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

Въпреки позицията на българската държава, че жалбоподателите във всички фази на процедурата по регистрация разполагат с възможността да бъдат вписани в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел при спазване на формалните изисквания на закона, които са еднакви и се прилагат в равна степен и пълен обем спрямо всички заявители, на своето заседание през м. март 2024 г.<sup>49</sup> КМ отново **„изрази съжаление, че въпреки мерките, приети от властите в периода 2018-2023 г., приемането на Междинна резолюция CM/ResDH(2020)197<sup>50</sup> и последващите решения<sup>51</sup>, повече от 17 години след първото окончателно решение в тази група, на сдруженията, целящи „постигане на признаване на македонското малцинство“, продължава да се отказва рутинно регистрация главно поради по-широкия проблем с неодобрението на техните цели“.**<sup>52</sup>

КМ ще продължи разглеждането на тези дела на своето заседание през септември 2024 г.

---

документи с изискванията на ЗЮЛНЦ, също следва да се разглеждат при спазване на принципа на пропорционалността и да бъдат мотивирани.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22execmastergroupid%22:\[%22257%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22execmastergroupid%22:[%22257%22]})

<sup>48</sup> През 2018 г. е въведена административна процедура за вписване на ЮЛНЦ

<sup>49</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-07E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2024)1492/H46-07E)

<sup>50</sup> <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-205895>

<sup>51</sup> Събрани тук <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-3657>

<sup>52</sup> <https://rm.coe.int/bgr-1492-decisions-umo-ilinden-unofficial-translation/1680aee31c>

През м. март 2023 г. в Министерство на правосъдието беше сформирана работна група, която да предложи евентуални законодателни изменения в Закона за търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ.

Нов момент, който следва да се има предвид е и комуникирането<sup>53</sup> през м. февруари 23 г. на нови 24 жалби на ОМО Илинден и сходни организации.

#### 4. ПРАВА НА ЛИЦА С ПСИХИЧЕСКИ ЗАБОЛЯВАНИЯ

Групата „Станев срещу България“ включва две дела, по които са установени нарушения във връзка с правния статус и правата на лица, страдащи от психически заболявания и поставени под ограничено запрещение. В основата на двете жалби е незаконното настаняване на жалбоподателите в специализирани институции, квалифицирано от Съда като лишаване от свобода<sup>54</sup>.

През март 2023 г. КМ прие решение<sup>55</sup>, като акцент беше поставен върху сериозната загриженост, изразена от Комитета за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото и унижително отношение и наказание („КПИ“) в публичното му изявление от 4 ноември 2021 г. за лошите санитарно-битови условия в някои социални домове, както и физическото пренебрегване на лицата, настанени в такива институции поради липса на достатъчен брой болногледачи.

КМ отбеляза с интерес многобройните мерки, приети от властите, които са определени като правилни<sup>56</sup>, но също така посочва, че е налице необходимост от допълнителни такива, за да се избегнат рисковете от сериозни форми на физическо negliжиране и риск от нехигиенични условия. В този смисъл беше представена информацията относно предприетите мерки за непрекъснато наблюдение на ситуацията и осигуряване на бърза намеса с цел предотвратяване на нечовешки и унижителни условия на живот.

КМ изисква по-голяма яснота относно процедурите, приложими по отношение на лица, които не са способни да изразят мнение за доброволно настаняване или прекратяване на настаняването. Според КМ, в случаите, в които съдът не е успял да установи волята на лицето поради сериозни здравословни проблеми, което изглежда е често срещана ситуация, видно от националната съдебна практика, следва да се счита, че лицето не е изразило валидно съгласие за настаняване. В тази връзка властите следва да изяснят дали съдилищата прилагат съответните изисквания на чл. 5 от Конвенцията, що

<sup>53</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-231511>  
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-231509>  
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-231510>

<sup>54</sup> По-подробно поради участието на властите в това настаняване, ограничителния режим в дома, липсата на съгласие от страна на жалбоподателя и продължителността на мярката (нарушение на чл. 5 § 1); липса на средство, което да позволява на жалбоподателите да оспорят законността на настаняването им в институция (нарушение на чл. 5 § 4); липса на право на обезщетение (чл. 5 § 5); нечовешки и унижителни условия на задържане в съответните институции между 2002 и 2009 и липса на вътрешноправно средство за защита (чл. 3 и 13) нарушение на правото на жалбоподателите на достъп до съд (чл. 6 § 1)) поради невъзможността да сезират съда в лично качество за отмяна на запрещението.

<sup>55</sup> [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)

<sup>56</sup> План за действие от м. декември 2023 г.  
[https://hudoc.exec.coe.int/#{%22executive%22:%22stanev%22},{%22execidentifier%22:\[%22DH-DD\(2023\)1518F%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#{%22executive%22:%22stanev%22},{%22execidentifier%22:[%22DH-DD(2023)1518F%22]})

се отнася до необходимостта да се оцени обхватът и продължаващият характер на психичното разстройство въз основа на актуални медицински данни.

На следващо място по отношение на лицата, които са в състояние да изразят мнение при настаняване в социална услуга от резидентен тип, властите следва да осигурят пълно прилагане, включително в съдебните производства, на процесуални възможности и гаранции (експертна помощ, правна помощ, по-активен подход на съдиите за разглеждане на алтернативни решения), насочени към установяване на мнението на лицето. Освен това следва да се предоставят (допълнителни) примери от практиката по отношение на лица под пълно и ограничено запрещение. Според КМ с оглед на информацията в последните доклади на КПИ, следва да са налице гаранции, че лицата с умствени увреждания, които не са под настойничество или попечителство, също се ползват от подходяща процедура за установяване на съгласието им, включваща при необходимост съдебен контрол.

И накрая, що се отнася до редките случаи, в които съдът взема решение за настаняване на лица под пълно запрещение, които изразяват несъгласие, властите следва да изяснят дали съдилищата системно прилагат изискванията на чл. 5, така че да вземат предвид желанията на съответните лица, да оценяват вида и степента на психичното разстройство и неговия продължаващ характер въз основа на актуални медицински данни. В този контекст следва да се припомни, че уредбата, насочена към предотвратяване на нарушенията на чл. 5, следва да може да осигурява избягване на непосредствените рискове за живота или здравето на уязвимите лица (както по отношение на лицата под пълно, така и по отношение на лицата под ограничено запрещение).

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

Въпреки представената пълна и подробна информация от българска страна през март 2024 г. КМ постанови ново решение<sup>57</sup>, с което потвърди необходимостта да се предвидят допълнителни гаранции от социален и правен характер<sup>58</sup> за хората, с психически увреждания, настанени в специализирани институции, така че да се осигури съответствие на приложимата правна рамка и съдебна практика с изискванията на чл. 5 §§ 1 и 4 от Конвенцията.

---

<sup>57</sup>[https://hudoc.exec.coe.int/#{%22execitle%22:%22stanev%22,%22execidentifier%22:%22CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-06F%22}](https://hudoc.exec.coe.int/#{%22execitle%22:%22stanev%22,%22execidentifier%22:%22CM/Del/Dec(2024)1492/H46-06F%22})

<sup>58</sup> 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;

## 5. 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 изборително право на основание наложеното им наказание, е извършено в нарушение на активното им изборително право по смисъла на чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията. В постановеното решение ЕСПЧ приема, че когато отнемането на изборителното 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*<sup>59</sup> от май 2022 г., по което е установен сходен проблем по отношение поставените под ограничено запрещение лица.

До Правната комисия на Народното събрание, както и до Централната изборителна комисия многократно 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 юриспруденцията<sup>60</sup> 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

---

<sup>59</sup> ANATOLIY MARINOV v. Bulgaria Жалба №: [26081/17](#) | Решение от 15/02/2022 | В сила от 15/05/2022

<sup>60</sup> *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

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<sup>61</sup> 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 ВЕРОИЗПОВЕДАНИЯ

Решенията по делата *„Българска православна старостилна църква и други срещу България“*<sup>62</sup> и *„Независима православна църква и Захариев срещу България“*<sup>63</sup> са от м. април 2021 г., като в първото от тях Съдът постанови на основание чл. 46 § 1 от Конвенцията, че е налице системен проблем, поради което същите са класифицирани в процедура на засилено наблюдение.

Двете жалби имат идентичен предмет, като по тях се твърди, че отказът за регистрация<sup>64</sup> 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

---

<sup>61</sup>[https://hudoc.exec.coe.int/#{ %22execititle%22:\[%22kulinski%20and%20sabev%22\],%22execidentifier%22:\[%22CM/Notes/1459/H46-04F%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#{ %22execititle%22:[%22kulinski%20and%20sabev%22],%22execidentifier%22:[%22CM/Notes/1459/H46-04F%22]})

<sup>62</sup> № 56751/13, решение от 20 април 2021 г.

<sup>63</sup> № 76620/14, решение от 20 април 2021 г.

<sup>64</sup> 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

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 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 същество 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. Информация по очертаните проблеми беше представена с план за действие<sup>65</sup> от м. септември 2023 г.

КМ разгледа изпълнението на тази група през м. март 2024 г.<sup>66</sup>, като отново призова компетентните национални съдилища да разгледат всяко висящо или ново искане за регистрация на църквите жалбоподатели в съответствие с изискванията на настоящите решения, по-специално като разрешат регистрацията на отделни православни вероизповедания със сходна православна доктрина, стига имената да не са

---

<sup>65</sup>[https://hudoc.exec.coe.int/#{%22execitle%22:%22Bulgarian%20orthodox%22,%22execidentifier%22:%22DH-DD\(2023\)1375E%22}](https://hudoc.exec.coe.int/#{%22execitle%22:%22Bulgarian%20orthodox%22,%22execidentifier%22:%22DH-DD(2023)1375E%22})

<sup>66</sup>[https://hudoc.exec.coe.int/#{%22execitle%22:%22Bulgarian%20orthodox%22,%22execidentifier%22:%22CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-05E%22}](https://hudoc.exec.coe.int/#{%22execitle%22:%22Bulgarian%20orthodox%22,%22execidentifier%22:%22CM/Del/Dec(2024)1492/H46-05E%22})

напълно идентични, без да се позовават на преценка дали религиозните убеждения са идентични или не. Освен това беше подчертано, че регистрацията на дадено вероизповедание не следва да зависи от признаването му от други църкви и подчертаха необходимостта от прилагане на формалните правни изисквания по предвидим и пропорционален начин, което може да наложи съдилищата да дават указания за подобряване на документите за регистрация.

В последното решение КМ отбеляза с интерес информацията, че в решение от 30 май 2023 г. Софийският апелативен съд е приел, че държавните органи не следва да преценяват дали вярванията на религиозна организация, която иска регистрация, са сходни с тези на Българската Православна Църква. КМ отново призова българските власти бързо да изготвят съответните законодателни промени или да осигурят съобразена с Конвенцията съдебна практика, за да разрешат системния проблем, установен от Европейския съд, в съответствие с указанията му по член 46 от Конвенцията и както е предвидено в Пътната карта за изпълнение на решенията от август 2021 г.

## **8. СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕТО И ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ**

По делото „Мирослава Тодорова срещу България“ Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът) установи нарушение на чл. 10 (свобода на изразяването на мнение) във връзка с дисциплинарните производства срещу съдия Мирослава Тодорова, причина за които стават публично изразените от нея критики по отношение на работата на ВСС и намесата на изпълнителната власт по висящи съдебни производства.

Като се има предвид основополагащото значение на свободата на изразяване по въпроси от обществен интерес като функционирането на съдебната система или необходимостта от защита на независимостта на съдебната власт, ЕСПЧ счита, че образуваните срещу жалбоподателката дисциплинарни производства и наложените наказания представляват намеса, която не е била *„необходима в едно демократично общество“* за постигане на легитимните цели по чл. 10 от Конвенцията. Съдът уточнява, че този извод не трябва да се разбира като изключващ възможността за търсене на отговорност от съдия за нарушения на служебните му задължения, произтичащи от правото му на изразяване на мнение, стига тези действия да не могат да се възприемат като отмъщение за упражняване това негово право. За да се разсеят всякакви съмнения, националните власти трябва да могат да докажат, че производството е преследвало една или повече от легитимните цели по смисъла на чл. 10 § 2.

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

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

На заседанието си от юни 2023 г. Комитета на министрите (КМ, Комитетът) прие първо свое решение<sup>67</sup> 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.

В решението 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. КМ счете това за положително развитие и отбеляза също така, че ВАС 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.

КМ отбеляза с интерес и това, че властите са предприели някои важни мерки, като приемане на подробен Правилник за дисциплинарната дейност на Съдийската колегия на ВСС, изчерпателния доклад за дисциплинарните производства срещу съдии за последните пет години, както и текущо изготвяне на анализ на констатираните нарушения от ЕСПЧ, с цел набелязване на последващи мерки за изпълнение.

На заседанието си от юни 2024 г. КМ прие второ свое решение<sup>68</sup> по изпълнението на това дело.

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

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

---

<sup>67</sup> [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)

<sup>68</sup> [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%220900001680b04924%22,%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%220900001680b04924%22,%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

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

КМ покани властите да предоставят актуална информация относно общите мерки не по-късно от 31 декември 2024 г. и реши да възобнови разглеждането на делото на едно от своите заседания през 2025 г.

## 9. ЕКСПУЛСИРАНЕ НА ЧУЖДИ ГРАЖДАНИ

Във връзка с изпълнението на групата дела „С.Г. и др. срещу България“<sup>69</sup> през 2021 г. бяха приети законодателни изменения, които бяха приветствани от Комитета на министрите в решението му от 9-11 март 2021 г.<sup>70</sup> Бяха приети следните промени: въведе се изрично изискване за споменаване на приемащата държава в заповедите за връщане и експулсиране; наложен беше автоматичен суспензивен ефект на жалбите срещу заповеди за експулсиране на основание обществен ред; въведе се нова разпоредба, която изрично предвижда, че ако жалбата срещу заповед за експулсиране, която подлежи на предварително изпълнение на основание чл. 46, ал. 4 от ЗЧРБ съдържа оплакване за риск от изтезание или лошо отношение в приемащата държава, компетентният съд служебно ще се произнесе по спирането на предварителното изпълнение, като до произнасянето заповедта няма да се изпълнява; въведоха се съкратени срокове за разглеждане на жалби срещу задържане в СДВНЧ, като сроковете се изравниха с тези по НПК относно обжалването на задържането под стража.

По отношение на необходимостта от мерки за въвеждане на специална и детайлна уредба на засекретяването на делата при намиране на баланс между спазването на процесуалните права на чужденеца и публичния интерес при идентифицирана опасност за националната сигурност, още през юли 2021 г. Министърът на правосъдието отправи до Върховния административен съд искане за постановяване на тълкувателно решение със следния въпрос: „*Подлежат ли на публикуване и каква част от тях съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация?*“ На 21.12.2021 г. беше образувано ТД № 4/2021 г. на ОСС от I и II колегия на ВАС<sup>71</sup>. То беше разгледано на открито заседание през октомври 2022 г. Очаква се да бъде постановено решение.

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

<sup>69</sup> Групата съдържа 15 решения <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-4007>

<sup>70</sup> [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)

<sup>71</sup> [https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e\\_case.xsp?id=431456&code=vas](https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_case.xsp?id=431456&code=vas)

## 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 Стратегия<sup>72</sup> за развитието на пенитенциарната система в Република България за периода до 2025 г., План за изпълнение и финансов план.

Изпълнението на решенията от групата „*Кехайов срещу България*“ и пилотното решение по делото „*Нешков и други срещу България*“ (общо 40 осъдителни решения в групата) последно беше разгледано на проведеното на 11-13 юни 2024 г. заседание на Комитета на министрите<sup>73</sup>. КМ прие заключителна резолюция, с която приключи разглеждането на индивидуалните мерки по делото Халил Адем Хасан срещу България – единственото от първоначално многобройните дела, по които оставаха за изпълнение индивидуални мерки.

КМ отбеляза със задоволство приетите от българските власти редица мерки, които са довели почти до напълно преодоляване на проблема с пренаселеността и съществено подобряване на материалните условия на задържане. Приветствани са усилията за заменяне на старите пенитенциарни заведения с нови, със съдействието на НФМ, като специално е подчертано изграждането на новия затвор в Самораново.

Затворническият комплекс в Самораново включва пилотен затвор без решетки по норвежки образец, преходни отделения, център за обучение на затворническите служители и др. Освен него, заслужава да се отбележи и изграждането на обучителен център към Затвора в Пазарджик, който да подпомага социалната дейност при подготовката на лишените от свобода в процеса на адаптиране и включването им в обществото след тяхното освобождаване.

КМ реши да продължи в стандартна, а не както до сега в засилена процедура, наблюдението на оставащите въпроси, касаещи пренаселеността, дейностите на открито за лицата, задържани под стража в следствените арести и по-нататъшното подобряване на материалните условия. В тази връзка властите следва да анализират и да вземат всички възможни мерки да избегнат причините за наблюдаваната в отделни моменти пренаселеност в следствените арести, както и да продължат усилията с за подобряване на условията на задържане. В стандартна процедура по наблюдение остават и някои въпроси, касаещи националната съдебна практика по приложението на превантивното и компенсаторното средства за защита по Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража.

В аспектите, касаещи медицинските грижи, както и приложението на специален режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода в зоните за повишена сигурност, наблюдението остава в засилена процедура.

Комитетът приветства приемането на Стратегията за осигуряване на адекватни медицински грижи в местата за лишаване от свобода, както и предприетите до момента стъпки, като прикани властите да предоставят информация за конкретно постигнатите

<sup>72</sup> <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1297>

<sup>73</sup> <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b04922> ; <https://search.coe.int/cm/eng?i=0900001680b05d00>

резултати. Властите също така следва да обмислят дали медицинските грижи в местата за лишаване от свобода могат преминат към Министерството на здравеопазването.

Властите следва да обмислят развиването на режимите в зоните за повишена сигурност, съобразно препоръките на КПИ, или да гарантират, че прилаганите режими позволяват достатъчен човешки контакт, физически и смислени дейности във всички затвори. Необходима е информация за наличието на средства, чрез които да се идентифицират ситуации на прекомерна изолация и нейното намаляване, както и да се повиши осведомеността на административните органи и съдилищата, които вземат решения относно продължаването на специалния режим.

КМ отбелязва с интерес и приканва властите да приемат незабавно подготвяните законодателни изменения, целящи въвеждането на периодичен преглед на основанията за задържане в постоянно заключени помещения без право на участие в колективни мероприятия на обвиняемите и подсъдимите обвинени за престъпления, за които се предвижда наказание лишаване от свобода над 15 години или доживотен затвор (чл. 248, ал. 1, т. 1 ЗИНЗС).

С оглед постигнатия съществен напредък от българските власти, **КМ прие финална резолюция за приключване на наблюдението на изпълнението на пилотното решение „Нешков и други срещу България“.** В резолюцията КМ отбелязва, че проблемът с пренаселеността е почти изцяло преодолян, материалните условия в пенитенциарните заведения са значително подобрени, което гарантира функционирането на превантивното средство за защита, също така е увеличен размерът на присъжданите от националните съдилища обезщетения в рамките на компенсаторното средство за защита.

Както беше отбелязано по-горе, някои оставащи въпроси в тези аспекти, ще продължат да се наблюдават по делото *Кехайов срещу България*, но в рамките на стандартна процедура по наблюдение.

## 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 решение<sup>74</sup>, 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

<sup>74</sup> [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)

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 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, но законопроектът не беше приет.

Изпълнението на решенията от горепосочената група дела беше разгледано на 1483-то заседание на КМ към Съвета на Европа, проведено в периода 5 - 7 декември 2023 г.<sup>75</sup>

Според приетото от КМ решение, мотивите, изтъкнати в определението на ВКС от 14 септември 2023 г., повдигат допълнителни въпроси дали има съмнения по смисъла на национално право относно представителството на КТБ от бившия ѝ мениджмънт, които да се превърнат в пречка за изпълнението на индивидуалните мерки. Освен това властите са приканени да анализират дали евентуалното приключване на производството по несъстоятелност и прекратяване на правосубектността на КТБ, преди приключването на производството пред ВАС относно законосъобразността на отнемането на банковия лиценз, може да намали изгледите за осигуряване на *restitutio in integrum* на КТБ, като ѝ позволи да постигне, чрез надлежно представителство, осъществяването на съдебен контрол върху решението на БНБ за отнемане на лиценз ѝ. В случай на отмяна на това решение на БНБ, банката жалбоподател следва да може да поиска обезщетение.

КМ изрично отбеляза, че проблемите, повдигнати по тези дела, датират от дълго време, което обосновава необходимостта българските власти бързо да предприемат допълнителните мерки, необходими за цялостното им разрешаване. Понастоящем Европейската централна банка има изключителната компетентност да взема решения за отнемане на банков лиценз на кредитните институции. В тази връзка, по отношение на надлежното представителство на банка, с цел оспорване на отнемането на банковия лиценз, КМ прие, че съдебната практика на Съда на Европейския съюз, който ще бъде компетентен да разгледа всяко отнемане на банков лиценз, гарантира съответствие с Конвенцията. Следователно не изглеждат необходими допълнителни общи мерки в това отношение.

Що се отнася до надлежното представителство на банка в производство по несъстоятелност, КМ отбеляза с интерес, че властите са подготвили законодателни промени, които по принцип ще позволят банката да бъде представлявана в такова производство от нейното ръководство. През м. октомври 2023 Министерският съвет внесе в 49-то Народно събрание законопроект на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, като в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта се предлагажиха промени в Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН) във връзка с необходимостта от предприемане на мерки за изпълнението на поучената група дела. До края на легислатурата му законопроектът не беше приет.

## 12. РЕСТИТУЦИОННИ ПРОБЛЕМИ

Делата от групите „Любомир Попов срещу България“ (жалба № 69855/01) и „Сивова и Колева срещу България“ (жалба № 30383/03) касаят нарушения на правото на собственост, гарантирано от член 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията), свързани с прилагането на законодателството в областта на реституцията на земеделски земи, гори и земи от горския фонд. Основният проблем по тези дела е забавянето на изпълнението или неизпълнението на актове на администрацията или съдебни решения, с които на жалбоподателите е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и гори.

---

<sup>75</sup>[https://hudoc.exec.coe.int/#\[!%22exectitle%22:\[%22international%20bank%22\],%22execidentifier%22:\[%22CM/Notes/1483/H46-09E%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#[!%22exectitle%22:[%22international%20bank%22],%22execidentifier%22:[%22CM/Notes/1483/H46-09E%22]})



обсъждания законопроект. Повторно писмо беше изпратено до министъра на земеделието, Омбудсмана на Република България, както и ресорната комисия в Народното събрание на Р. България в началото на 2024 г. Отново беше подчертано, че е наложително да се пристъпи към повторното внасяне в 49-то Народно събрание на законопроекта за допълнение на ЗСПЗЗ, като предвижданият срок за бившите собственици или техни наследници да подадат заявление за установяване границите на земеделските имоти на място следва да бъде значително съкратен, тъй като след изтичането на 23.12.2025 г. на петгодишния ограничителен режим за разпореждане със земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ, продължен с § 12, ал. 1 от Заключителните разпоредби на ЗИД на Закона за подпомагане на земеделските производители (ДВ, бр. 103 от 2020 г.), новата процедура би се оказала трудно осъществима.

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

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

### **13. СМЪРТ НА ДЕЦА С УВРЕЖДАНЯ, НАСТАНЕНИ В ДОМ, И НЕЕФЕКТИВНО РАЗСЛЕДВАНЕ НА ТЕЗИ СЛУЧАИ**

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

Относно последните решения на Комитета на министрите на Съвета на Европа по изпълнението на това решение, що се касае до материалните условия на живот, на заседанието си от 4-6 декември 2018 г. КМ приема решение<sup>78</sup>, в което посочва, че мерките, свързани с подобряване на материалните условия на живот на децата с увреждания и медицинска помощ, ще продължават да се следят, както и мерките и създаването на гаранции, че децата с увреждания, настанени извън техните семейства, се ползват от някаква форма на независимо представителство, което им позволява оплакванията, свързани с тяхното здраве и лечение, да се разгледат от съд или друг независим орган. Следващото решение на КМ се приема на заседанието на 14-16 септември 2021 г.<sup>79</sup> и в същото се посочва, че след положени усилия на българската държава материалните условия на живот на децата с увреждания са се подобрили след закриването на предишните домове за грижи и откриването на нови центрове за настаняване от семеен тип.

По отношение на изпълнението на делото „*Ненчева и други срещу България*“, през отчетната година беше изготвен подробен анализ<sup>80</sup>, финансиран от НФМ, включващ

<sup>78</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec\(2018\)1331/H46-6E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec(2018)1331/H46-6E%22%5D%7D)

<sup>79</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec\(2021\)1411/H46-11E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec(2021)1411/H46-11E%22%5D%7D)

<sup>80</sup> <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/32142>

исторически преглед на процеса на деинституционализация и на капацитета на настоящите места за резидентна грижа, въпроси на надзора и контрола върху местата за резидентна грижа, статутът на представителството на деца, включително тези с увреждания, в резидентна грижа и законодателни предложения в тази връзка.

Според анализа постепенното закриване на всички Домове за медико-социални грижи за деца и предоставянето на здравни и социални услуги за деца с увреждания е в процес на приключване благодарение на редица практически и стратегически мерки, предприети от българската страна. Все още съществуват четири такива обекта в Стара Загора, Кърджали, Варна и Плевен, които са пред закриване и следва да бъдат заменени, наред с другото, с нови центрове, управлявани от Министерството на здравеопазването. Все още не са изградени всички такива центрове, но към момента за всички деца с увреждания на практика са осигурени необходимите интегрирани грижи и редица социални услуги за подобряване на условията за грижата за тях в семейна среда.

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

Заложените в анализа законодателни предложения вече са обект на обсъждане на работна група в Министерството на правосъдието, касаеща процесуалните права на хората с увреждания.

## **14. НАСТАНЯВАНЕ В ДОМОВЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА**

В решението „*A. и други срещу България*“<sup>81</sup> 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

---

<sup>81</sup> Жалба № 51776/08, решение от 29 ноември 2011 г.

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“<sup>82</sup> 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.

През 2022 г. беше постановено и ново решение по сходен казус по делото „I.G.D. срещу България“, като то беше класифицирано от КМ в засилена процедура на наблюдение. Делото се отнася до липсата на пряк достъп до автоматичен и периодичен съдебен контрол във връзка с настаняването на жалбоподателката, малолетно лице в риск, в затворен интернат между 2012 и 2015 г. (нарушение на член 5 § 4).

То се отнася също така до нарушение на правото на жалбоподателя на личен и семеен живот и до липсата на ефективно средство за защита поради решението на властите да го настанят в затворено училище-интернат, за да накажат поведението му, считано за девиантно, докато майка му е имала затруднения да поеме родителските си задължения. Европейският съд отбелязва, че настаняването е било запазено за максималния срок от три години, без властите да са разгледали по-малко ограничителни мерки или да са проучили положението на жалбоподателя, който е бил жертва на насилие в интерната, с оглед на висшите интереси на децата; и без гаранции, пропорционални на сериозността на намеренията и на засегнатите интереси. Съдът също така отбелязва, че властите не са предприели никакви мерки, за да улеснят събирането на жалбоподателя с майка му и да се съобразят с нуждите на жалбоподателя и майка му (нарушения на членове 8 и 13).

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 правонарушители, 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

---

<sup>82</sup> Жалба № 7472/14

и/или престъпления и къде следва да бъдат уредени те – в новия закон или в Закона за закрила на детето.

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 хелзинкски комитет възобнови работата по проект на Закон за възпитателните мерки спрямо лицата, извършили като непълнолетни престъпление или административно нарушение. Изготвен беше законопроект и мотиви към него.

Необходимите мерки за изпълнението на решенията също са заложи в Пътната карта по изпълнението на решенията.

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

## **15. НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ**

### **15.1. Претърсване и изземване**

Решенията по делата *„Илия Стефанов срещу България“*<sup>83</sup> и *„Леев срещу България“*<sup>84</sup> 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“*<sup>85</sup> и *„Преждарови срещу България“*<sup>86</sup> 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“*).

---

<sup>83</sup> Жалба № 65755/01, окончателно решение от 22 август 2008.

<sup>84</sup> Жалба № 64209/01, окончателно решение от 26 октомври 2007.

<sup>85</sup> Жалба № 34529/10, окончателно решение от 15 януари 2014.

<sup>86</sup> Жалба № 8429/05.

## **15.2. Разпореждане с веществени доказателства и други вещноправни въпроси в наказателното производство.**

Проблем по Конвенцията поставя и решението по делото „*Димитър Кръстев срещу България*“<sup>87</sup>. ЕСПЧ намира нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като в производство по жалби срещу прокурорски постановления за прекратяване на наказателни производства, съдът, който се произнася по реда на чл. 243, ал. 4 и ал. 5 НПК относно разпореждането с веществените доказателства, не може да проведе открито заседание и да събере нови доказателства, въпреки че се произнася по едно гражданско право, каквото е твърдяното право на собственост върху веществени доказателства.

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

## **15.3. Осъждане на цивилни лица от военни съдилища**

Делото „*Мустафа срещу България*“<sup>88</sup> се отнася до осъждането на жалбоподателя – гражданско лице, от военни съдилища, което повдига основателни съмнения относно тяхната независимост и безпристрастност, с оглед на фактори като подчиняването на военните съдии на военната дисциплина, формалната им принадлежност към структурата на военнослужещите и статутът на съдебните заседатели във военните съдилища, които по правило са офицери от армията. ЕСПЧ отбелязва, че делото е разгледано от военните съдилища въз основа на законово определената подсъдност, без преценка на конкретните обстоятелства, освен факта, че един от подсъдимите е бил военнослужещ към момента на събитията и въпреки че делото не касае престъпление срещу въоръжените сили или посегателство срещу имущество на армията (нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията).

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

---

<sup>87</sup> Жалба № 26524/04.

<sup>88</sup> жалба № 1230/17, окончателно решение от 28.02.2020 г.

с оглед заключенията на ЕСПЧ.

В Министерство на правосъдието е сформирана работна група, която има задача да изготви предложения за законодателни изменения.

## **16. ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ**

### **16.1. Заплащане на съдебни такси от юридически лица**

Проблемът е констатиран от ЕСПЧ по делото „*Агромодел ООД и Миронов срещу България*“<sup>89</sup>. 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.

### **16.2. Защита на собствеността (чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията)**

Голяма група от решенията, подлежащи на изпълнение, засяга нарушения на член 1 от Протокол № 1, който защитава лицата срещу неоправдана намеса в мирното упражняване на правото им на притежания. Основната част от нарушенията по български дела се отнасят предимно до проблеми при прилагането на реституционното законодателство<sup>90</sup> 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*“<sup>91</sup>, касаещо отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, където също беше установено нарушение на правото на притежания.

#### **Отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност**

На 13 юли 2021 г. ЕСПЧ постанови решение по, в което бяха обединени 7 случая на отнемане на имущество от престъпна дейност по реда на Закона за отнемане на имуществото, придобито от престъпна дейност, отменен през 2012 г. (Закона от 2005 г.). В него Съдът постанови, че отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност в гражданско производство по принцип не противоречи на Конвенцията и преследва легитимна цел. Все пак ЕСПЧ намери нарушение на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията във връзка с на намесата в правата на жалбоподателите по 4 от жалбите.

---

<sup>89</sup> Жалба 68334/01, окончателно решение от 24/12/2009

<sup>90</sup> Виж частта „Изпълнения, по които има съществен напредък“

<sup>91</sup> Жалби № 50705/11 и 6 други

По-специално Съдът постанови, че по някои от националните производства съдилищата не са изследвали каузалната връзка между въпросната престъпна дейност и придобиването на незаконното имущество, като по този начин е нарушен принципът на пропорционалност. Тъй като Законът от 2005 г. понастоящем е отменен, по изпълнението на решението не се изискват законодателни мерки и ЕСПЧ не присъжда обезщетения за имуществени вреди, а постановява, че най-добрият вариант за постигане на *restitutio ad integrum* би бил възобновяването на производствата на национално ниво.

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

На 26 септември 2023 г. ЕСПЧ постанови решение по делото „*Йорданов и други срещу България*“<sup>92</sup>. То касае две национални производства по Закона от 2012 г. Съдът прие, че е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията (защита на собствеността). ЕСПЧ приложи подход, подобен на този, установен по делото *Тодоров и други* и съответно, разгледа въпроса дали националните съдилища, постановили отнемането, са предоставили някои данни относно престъпленията или административните нарушения, от които се твърди, че произхожда имуществото, чието отнемане се иска, и дали са установили по обоснован начин, че може да има връзка между тези нарушения и въпросното имущество. ЕСПЧ прие, че не е постигнат справедлив баланс и намесата в правата на жалбоподателите е била непропорционална.

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

### **Кражба на дружество**

Решението по делото „*Шести май инженеринг и други*“<sup>93</sup> 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

<sup>92</sup> Жалби № 265/17 и № 26473/18

<sup>93</sup> Жалба № 17854/04, окончателно решение от 20 декември 2011 г.

процедурата.

## 17. ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ИЗБИРАТЕЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

С решението по делото „*Риза и други срещу България*“<sup>94</sup> ЕСПЧ постанови, че поради пропуски във вътрешното право и липсата на възможност да се проведат нови частични избори, активното и пасивно избирателно право на жалбоподателите е нарушено. Основният проблем, установен в решението, е свързан с това, че Изборният кодекс не предвижда възможност за провеждане на нови частични избори само за отделни избирателни секции в случай на анулиране на изборните резултати от Конституционния съд. Въпросът е от компетентността на Народното събрание.

Нарушението по делото „*Екогласност срещу България*“<sup>95</sup> се отнася до непропорционалната намеса в правото на партията-жалбоподател да участва в изборите поради късното изменение на критериите за участие. (нарушение на чл. 3 от Протокол № 1).

В рамките на наблюдението на изпълнението на горепосоченото решение следва да се отбележи скорошното решение на Конституционният съд № 9/2021<sup>96</sup>, в което изглежда се поставя под съмнение способността или готовността на Конституционния съд да вземе предвид принципа на стабилност на избирателното законодателство при разглеждане на предизвикателствата против конституционността на измененията на избирателния закон. В преценката си по делото, Конституционният съд стига до извода, че „*твърдението, че оспорените разпоредби не зачитат изискването за стабилност и предвидимост на правилата уреждащи провеждането на избори*“ е „*без значение за оценката на конституционността*“.

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

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

Освен това, Отделът отбелязва, че би било полезно да се изготви и анализ на въпроса дали, с оглед на скорошната практика на Конституционния съд, стабилността на

<sup>94</sup> Жалба № 48555/10, решение от 13 януари 2016 г.

<sup>95</sup> Жалба № 30386/05, окончателно решение от 06/02/2013

<sup>96</sup> <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/67865f64-3754-4490-884c-509a44f67372>

избирателния закон може да бъде разглеждана като елемент от един от принципите или ценностите, защитени от Конституцията.

## 18. ПРАВА НА ЛГБТ+ ОБЩНОСТТА

По делата „*Я.Т. срещу България*“<sup>97</sup> и „*П.Х. срещу България*“<sup>98</sup> 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 единния граждански номер в актовете за гражданско състояние на молител, който твърди, че е транссексуален.<sup>99</sup> Решението е подписано с особено мнение от 21 съдии от ОСГК.

След това доста ограничителното тълкуване на Върховния касационен съд в тълкувателното му решение от 20 февруари 2023 г., състав на същия съд наскоро отправи запитване в тази връзка до Съда на ЕС<sup>100</sup> **отправил преюдициално запитване**. Очаква се преюдициалното решение на СЕС да даде насоки и съобразен с правата на човека съдебен подход по този въпрос.

Друг висящ проблем, който предполага законодателни изменения, се постави със скорошното дело „*Коилова и Бабулкова срещу България*“<sup>101</sup> Настоящото дело се отнася до отказа на българските власти, постановен с окончателно решение на Върховния административен съд от 12 декември 2019 г., да включат в регистрите за гражданско състояние, по отношение на семейното положение на първата жалбоподателка, нейния статут на омъжено лице, след като жалбоподателките са сключили брак в чужбина, което е довело до невъзможност за признаване и правна защита на техния съюз като лица от един и същи пол (нарушение на член 8). Съдът отбелязва, че макар държавата да се ползва от по-широка свобода на преценка при вземането на решение в случаи като този, е необходима някаква форма на регламентиране на еднополовите партньорства, а българските власти не са предприели никакви стъпки, насочени към приемането на адекватни правни разпоредби относно признаването на съюзи между лица от един и

<sup>97</sup> жалба № 41701/16, решение от 9 юли 2020 г., в сила от 9 октомври 2020 г.

<sup>98</sup> жалба № 46509/20, постановено и влязло в сила на 27 септември 2022 г.

<sup>99</sup> <https://www.vks.bg/talkuvatelni-dela-osgk/vks-osgk-tdelo-2020-2-reshenie.pdf>

<sup>100</sup> Определение № 50004/18.01.2024 г. по гр.д. № 698/2020 г. на ВКС, IV г.о., докладчик съдията Любка Андонова, касационният състав е спрял производството и на основание чл. 628 ГПК във вр. с чл. 267, пар. 3 ДФЕС

<sup>101</sup> Решение от 5 септември 2023 г. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-226416>

същи пол.

## 19. Делото „МИРОСЛАВА ТОДОРОВА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“

Делото се отнася до дисциплинарното производство и санкциите, наложени от Висшия съдебен съвет в периода 2011-2015 г. срещу жалбоподателката – съдия Мирослава Тодорова, която в качеството си на председател на основното професионално сдружение на съдиите в България е критикувала ВСС и изпълнителната власт по различни теми, като например назначенията на съдии, политиката на правителството по отношение на независимостта на съдебната власт и действията в контекста на обществената загриженост за корупцията. ВСС първо е наложил намаление на заплатата ѝ, а след това я е освободил от длъжност с мотива, че е имало забавяния при воденето на делата ѝ като съдия; последната санкция е била временно изпълнявана в продължение на една година, докато не е била отменена от Върховния административен съд ("ВАС") и жалбоподателката в крайна сметка е била санкционирана с понижаване в длъжност за две години в съд от по-ниска степен.

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

Делото беше разгледано на заседание на Комитета на министрите през м. юни 2024 г., който прие решение<sup>102</sup>, с което отбеляза редица положителни развития и мерки, но отбелязаха необходимостта от допълнителни гаранции срещу упражняването на неправомерно влияние и примери от съдебната практика, в която са били разгледани твърдения за неправомерна цел по дисциплинарни производства срещу съдии.

\*\*\*

Останалите осъдителни решения под наблюдението на Комитета на министрите, които не се разглеждат подробно в настоящия доклад, представляват изолирани случаи, повтарящи се нарушения или такива, които не изискват законодателни мерки. По тях дирекция ППРБЕСПЧ към Министерство на правосъдието предоставя информация на компетентните институции и им оказва съдействие за предприемането на необходимите индивидуални и общи мерки, изготвя и представя планове и докладите за действие пред КМ, които са достъпни публично.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> <https://rm.coe.int/bgr-1501-miroslava-todorova-decisions-unofficial-translation/1680b06a06>

<sup>103</sup> <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDocumentTypeCollection%22:%7B%22CEC%22%7D%7D>

## ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

### МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ

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

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

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

От страна на България също бяха предприети определени действия и през 2023 г. по проект, финансиран от НФМ беше изготвен анализ на причините за неефективното изпълнение на решенията на ЕСПЧ<sup>104</sup>. В анализа бяха направени редица констатации, като две от тях заслужават да бъдат подчертани.

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

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

---

<sup>104</sup> <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/32150>

на служителите в различните администрации на органите на изпълнителната власт по въпросите за правата на човека.

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

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

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

## ЧАСТ ПЕТА

### Изпълнение на решенията на Съда на Европейския съюз по искиове, заведени от и срещу Република България за 2023 г.

В тази част Докладът не съдържа статистическа информация за общия брой дела и процентното изражение на делата, обособено по държави членки, производства и области. Тези данни се предоставят в годишния доклад на Съда на ЕС.

През 2023 г. Съдът на ЕС се произнесе с решения по **27 преюдициални производства, образувани по запитвания от български национални юрисдикции**. От тях, Правителството на Република България е участвало в **9 дела**, по които съгласно механизма за вземане на решение, уреден в чл. 24г, във връзка с чл. 23, алинеи 3 и 4 и с чл. 6, ал. 1, т. 6 от ПМС № 85<sup>105</sup> компетентните ведомства за заявили наличието на правен интерес държавата да встъпи в делото. За останалите **19 дела** компетентните администрации са били своевременно уведомени, но са изразили становище, че участието в тях не представлява интерес за държавата.

От преките производства, през 2023 г. Съдът на ЕС се произнесе с решение единствено по дело **С-174/21, Европейска комисия срещу Република България**. Делото е в областта на околната среда. С исковата си молба Комисията искаше от Съда на ЕС да постанови, че Република България не е изпълнила задължения по *Директива 2008/50 относно качеството на атмосферния въздух*, установени с предходно решение на Съда по дело С-488/15 и да осъди България да заплати еднократно платима сума, в размер не по-малко от 653 000.00 евро, както и да заплаща занапред периодична имуществена санкция в размер на 5 677.20 евро на ден за всяка една зона за качество на въздуха (общо 5 процесни зони), считано от датата на постановяване на решението на Съда до годината на пълно изпълнение на решението. С Решението си от 16 март 2023 г. Съдът потвърди тезата, защитавана от Република България във връзка с процесуалните недостатъци на производството по дело С-174/21 и отхвърли иска на Комисията.

В изпълнение на функциите си по чл. 19, ал. 1, т. 7 от ПМС № 85, дирекция КВЕС наблюдава осъществяването на необходимите мерки, свързани с периодичното изпълнение на онези решения на Съда, чието изпълнение е в дългосрочен период. През 2023 г. дирекцията е изпратила одобрени от СЕВ доклади/информации относно следните решения с дългосрочно изпълнение:

Решението по дело С-488/15 е постановено на 05.04.2017 г. Република България периодично уведомява Европейската комисия относно качеството на атмосферния въздух, като през м. октомври 2023 г. е изпратила одобрен от СЕВ доклад, съдържащ данни за 2022 г. Данните сочат, че нивата на замърсителя фини прахови частици с диаметър до 10 микрометра са под определената средногодишна норма във всички райони за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух. Комисията е уведомена, че е налице съществен напредък, който непрекъснато се наблюдава по отношение на увеличаване броя на общините, в които е постигната средноденонощна

---

<sup>105</sup> Постановление № 85 на Министерския съвет от 17 април 2007 г. за координация по въпросите на Европейския съюз („ПМС № 85“).

норма. Освен това е съобщено и за пълно съответствие с установените норми през 2022 г. в Агломерация Столична, Варна и РОУКАВ Югоизточен от общо шест района, на които е разделена територията на страната.

Решението по дело С-145/14 е постановено на 16.07.2015 г. След постановяването му, Република България периодично и своевременно е уведомявала Европейската комисия относно състоянието на проектите за рекултивация на общинските депа. През 2023 г., одобрените от СЕВ доклади относно привеждането в изпълнение на решението по цитираното дело са били изпращани на Комисията периодично, съответно през месеците март, юли, септември и ноември 2023. С доклада от месец ноември 2023г. Комисията е уведомена, че на 17.11.2023 г. е приключила техническата рекултивация на депото в община Пирдоп, с което е завършил окончателно процеса на рекултивация на всички депа, предмет на решението на СЕС по дело С-145/14. С това, решението на Съда е изпълнено окончателно.

В изпълнение на решението на СЕС по дело С-730/19, постановено на 12.05.2022 г., относно допустимите стойности на серен диоксид и установяването на подходящи мерки, с оглед възможното минимализиране на периода на превишаване, Република България е уведомила Европейската комисия с одобрен от СЕВ доклад/информация относно предприетите мерки през 2023г. По - конкретно Комисията е уведомена, че при провеждане на интензивен контрол на място на топлоелектрическите централи (двете ТЕЦ, разположени близо до гр. Гълъбово), са извършени планови и внезапни проверки, съгласно методическите указания на министъра на околната среда и водите. Използвана е изградената Система за ранно предизвестяване и Съветващия модул към нея, като при прогнозни данни за превишаване на нормите за КАВ, се издават превантивни предписания за ТЕЦ „Брикел“ ЕАД и „Ей И Ес – ЗС Марица Изток 1“ ЕООД. Предписанията са насочени към предприемане на действия за намаляване на емисиите на серен диоксид при експлоатацията на горивните инсталации. Същевременно Комисията е уведомена и относно предприетите през 2022 г. мерки при риск от превишаване на стойностите за серен диоксид в РОУКАВ BG0006. При регистриране на завишени стойности от АИС „Гълъбово“ по показател серен диоксид и неблагоприятна метеорологична прогноза, всички оператори на големи горивни инсталации в района на басейна „Марица Изток“ получават предписания за незабавно предприемане на необходимите мерки за намаляване на емисиите на серен диоксид в региона. Комисията е уведомена и относно извършените промени в Наредба № 6 за реда и начина за измерване на емисиите на вредни вещества, изпускани в атмосферния въздух, съгласно които автоматичните системи за измерване, използвани от операторите на големи горивни инсталации следва да осигуряват непрекъснато подаване в реално време на измерените валидирани средночасови стойности на емисиите на вредни вещества. Това води до намаляване на рисковете от превишаване на съответните норми за концентрациите на вредни вещества в атмосферата. Изпълнението на това решение на Съда е в дългосрочен план и Република България продължава да предприема целенасочени и последователни действия в посока на подобряване на качеството на атмосферния въздух. Дирекция „КВЕС“ ще продължава да наблюдава осъществяването на необходимите мерки, свързани с изпълнението на решението и занапред.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

През 2023 г. България е сред първите 5 страни членки по брой неизпълнени решения на ЕСПЧ, поставени в засилена процедура. Цикълът от предсрочни парламентарни избори и неритмичност на законодателния процес 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 координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

**МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:**

**МАРИЯ ПАВЛОВА**