

ОСМИ ГОДИШЕН ДОКЛАД

НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2020 Г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият осми доклад за изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека (по-нататък „ЕСПЧ“, „Съда“) по дела срещу Република България е изготвен в изпълнение на Решение на Народното събрание от 21 септември 2012 г.¹

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

II. ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

Докладът обхваща по същество решенията на ЕСПЧ във фазата на изпълнение и само за пълнота засяга и делата срещу Република България, по които все още няма постановени решения, доколкото това е необходимо за проследяване на връзката между ефективното изпълнение на вече постановените решения и висящите за разглеждане жалби пред ЕСПЧ, както и на процесите пред ЕСПЧ и Комитета на министрите. Докладът съдържа информация за 2020 г., но може да обхваща и някои по-нови развития, настъпили до 31 май 2021 г., които имат отношение към разглежданите въпроси.

Докладът е обособен в три части. В първата част е представена актуална информация за броя на осъдителните решения, постановени през изминалата година, броя на висящите жалби пред ЕСПЧ, както и статистическа информация за мястото на България сред останалите страни членки.

Във втората част докладът съдържа обща информация за изпълнението на решенията на ЕСПЧ срещу България, включително сравнителна статистическа информация. Посочени са изпълнените през годината решения, както и тези по-които е

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

бил постигнат съществен напредък.

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

По своята същност докладът е експертен и е изготвен от дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ при Министерство на правосъдието.

Констатациите и изводите в доклада са направени както въз основа на решенията на ЕСПЧ, така и на относими доклади и анализи, в т. ч. 14-тия Годишен доклад на Комитета на министрите² за 2020 г., Анализ на статистиката на делата пред ЕСПЧ за 2020 г.³, решения на Комитета на министрите на Съвета на Европа, базата данни HUDOC⁴ и HUDOC-EXEC⁵, информация, поместена на официалните сайтове на органите на Съвета на Европа, заключения на форуми, посветени на изследвания проблем⁶; предходни годишни доклади на министъра на правосъдието пред Народното събрание по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и др.

² <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-eng/1680a1f4e8>

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

⁴ <https://hudoc.echr.coe.int>

⁵ <https://hudoc.exec.coe.int>

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

ЧАСТ ПЪРВА

СТАТИСТИКА НА СЕКРЕТАРИАТА НА ЕСПЧ ЗА 2020 г.

В началото на всяка година председателят на Съда представя статистиката на ЕСПЧ за предходната година, както и информация за основните тенденции и предизвикателства в работата му. Статистиката на Съда е важен инструмент за равносметка и заключения относно основните проблеми в националния правов ред на държавите - страни по Конвенцията. Данните за 2020 г. бяха представени в края на януари 2021 г.

Според годишния доклад на Съда за изминалата 2020 г. общият брой на висящите жалби, разпределени на съдебен състав пред Съда възлиза на 62 000 бр., като 22% от всички жалби са срещу Русия. Следват Турция 11 750 – 19%, Украйна 10400 – 16,8%, Румъния 7550 – 12 %, и Италия 3450 – 5,6 %. Следващите пет държави по брой разпределени на съдебен състав висящи жалби са Азербайджан, Сърбия, Армения, Полша и Молдова. Останалите 37 държави формират 12,6 % от висящите жалби или общо 7 800 бр.

Към м. април 2021 г. срещу България има 491 висящи жалби, разпределени на съдебен състав, като се запазва тенденцията за намаляване на броя им. Общият брой подадени жалби срещу България през 2019 г. е бил 750 бр., а през 2020 е 608 бр.

За 2020 г., държавите членки с най-голям брой осъдителни решения, са Русия, Украйна, Турция, Румъния и Азербайджан.

През 2020 г. ЕСПЧ се е произнесъл по 53 дела срещу Република България, като е постановил решения с поне едно нарушение на Конвенцията по 35 от тях. За сравнение, през 2019 г. разгледаните срещу България дела са били общо 35, като Съдът е постановил осъдителни решения по 13 от тях.

Съотношението висящи жалби / постановени решения с поне едно нарушение на Конвенцията за изминалите 8 години изглежда по следния начин:

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

Постановените през годината 53 решения по дела срещу България се разпределят по следния начин:

- 35 осъдителни решения, в които Съдът е намерил поне едно нарушение на Конвенцията;
- 1 решение по същество, в което няма установено нарушение на Конвенцията;
- 1 решение на Съда, с което жалбата се заличава от списъка на делата след постигане на приятелско споразумение;
- 13 решения по допустимост, с които ЕСПЧ, след като е разгледал подробно аргументите на страните, е възприел позицията на Правителството и е отхвърлил жалбите поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита или поради явна необоснованост;
- 3 решения, с които жалбата се заличава от списъка на делата поради дезинтересиране на жалбоподателя.

Анализът на статистиката на Европейския съд по правата на човека сочи, че се запазва тенденцията на намаляване на броя на жалбите, подадени срещу българската държава. В сравнение с предходната година се забелязва увеличаване на броя на осъдителните решения. Важно е да се има предвид, че този факт не може да се счита за определящ за актуалното състояние на правата на човека в България и да се правят изводи за влошаването му. Това е така най-малко по две причини. На първо място почти всички установени през 2020 г. нарушения касаят случаи с давност 5 или повече години. На второ място, броят на постановените през годината решения на Съда в Страсбург срещу конкретна държава е въпрос на вътрешна организация и планиране на работата на Регистратурата му. Във връзка с последното може да се посочи, че докато през 2019 г. акцент в работата на Съда по български дела е бил поставен върху комуникирането на нови жалби на правителството (83 бр. през 2019 г. за сметка на 61 бр. през 2020 г.), през 2020 г. е отчетен по-висок брой на постановените решения.

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 2020 г.

Видно от данните, представени в годишния доклад за изпълнение на решенията на ЕСПЧ⁷, общият брой български решения на стадия на изпълнението към 31 декември 2020 г. е **166, от които 83 са прецеденти**⁸, а останалите 83 са решения, които установяват повтарящи се нарушения. В засилена процедура по наблюдение⁹ се намират 48 дела (от които 18 са прецеденти), а в стандартна - 104 дела (от които 57 са прецеденти). 6 дела са очаквали класификация (като повтарящи се в стандартна процедура). За сравнение, към 31.12.2019 г. общият брой висящи дела е бил **170, а прецедентите са били 79**, от които 18 в засилена процедура по наблюдение, а от решенията с повтарящи се нарушения 23 са били в засилена процедура. Останалите са били в стандартната процедура.

По брой прецеденти в засилена процедура България се намира все още на челните места¹⁰ в класацията на страните членки, макар и тази година да е с по-малък дял - 5% от всички решения - прецеденти в засилена процедура и на 7-мо място след Русия 18%, Украйна 15% , Турция 11%, Румъния 9% и Италия 7%. Непосредствено след България се нареждат Унгария (4%) и Полша (5%). През 2019 г. България е споделяла заедно с Италия петото място с 6% дял от всички решения - прецеденти в засилена процедура (след Русия, Украйна и Турция и Румъния). Непосредствено след България са били Азербайджан и Полша (с по 5%) и Унгария и Гърция (с по 3%).

През 2020 г. България успя да приключи изпълнението на 38 решения, от които 10 прецедента и 28 решения с повтарящи се нарушения.

За да се отговори на проблема с неизпълнението на решенията на ЕСПЧ, дирекция ППРБЕСПЧ предложи и в момента изпълнява проект по Норвежкия финансов механизъм, чиято основна цел е ефективното изпълнение на Конвенцията и практиката на ЕСПЧ. Една от основните дейности по проекта, специално посветена на този проблем,

⁷ <https://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports>

⁸ решения, които поставят самостоятелен проблем по Конвенцията

⁹ Реформата на работните методи на Комитета на министрите през 2011 г. въведе система за определяне на приоритети в работата по наблюдение изпълнението на решенията. Най-важните решения на ЕСПЧ, които поставят сложни, структурни и системни проблеми, са поставени в т.нар. засилена процедура на наблюдение, при която държавите са длъжни да предоставят по-често и по-изчерпателна информация по предприетите мерки за изпълнение.

¹⁰ Поради въведената през последните години практика на КМ се очаква броят на повтарящите се дела в процедура за изпълнение да намалее значително през следващите години, доколкото за изпълнение на индивидуалните мерки се изискват по-малко административни ресурси и по правило не се налага приемане на законодателни промени. Приключването на дела въз основа на приети индивидуални мерки обаче с нищо не намалява необходимостта от предприемане на общи мерки за предотвратяване на повтарящи се нарушения на Конвенцията и изпълнение на наблюдаваните от Комитета на министрите решения прецеденти.

предвижда конкретен механизъм, подкрепящ изпълнението в отговор на продължаващите критични констатации от Комитета на министрите към Съвета на Европа.

В началото на 2021 г. беше сформирана междуведомствена работна група като беше изготвен проект на пътна карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, която очерта по-належащите мерки от законодателен характер за изпълнение на решенията, определени бяха съответни срокове и отговорни институции. Сроктът на задачата на работната група е 30 юни 2021 г.

II. РЕШЕНИЯ, ИЗПЪЛНЕНИ ПРЕЗ 2020 Г.

Задължението на българската държава по силата на чл. 46 от Конвенцията да изпълнява окончателните решения на ЕСПЧ се състои в предприемането на мерки с индивидуален и общ характер. Мерките с индивидуален характер целят да се постигне, доколкото е възможно, *restitutio in integrum* спрямо жалбоподателя. Мерките от общ характер са с превантивен ефект по отношение на сходни нарушения. Изпълнението на решенията на ЕСПЧ се наблюдава от Комитета на министрите на заседания в формат "Права на човека". След като Комитетът на министрите реши, че държавата е приложила успешно съответните мерки от индивидуален и общ характер, той слага край на наблюдението на изпълнението на решенията със заключителна резолюция.

1. Решения, по които е приключило наблюдението през 2020 г.

Както беше посочено по-горе, през 2020 г. Комитетът на министрите приключи наблюдението по изпълнението на 38¹¹ решения и приятелски споразумения, от които 10 прецедента и 28 повтарящи се случая (пълен списък се съдържа в Приложение 2 към настоящия доклад). Това са както изолирани случаи на нарушения на Конвенцията, така и сериозни и повтарящи се проблеми в българската правна система.

а. Приключи е наблюдението по следните дела-прецеденти (*leading cases*):

- *Фазлийски*, жалба № 40908/05,
- *Кирил Андреев*, жалба № 79828/12,
- *Аскон АД*, жалба № 997/05,
- *Чакалова – Илиева*, жалба № 53071/08,
- *Гаврилов*, жалба № 44452/10,
- *Ванчев*, жалба № 60873/09
- *Хаджиева*, жалба № 45285/12,
- *Йорданова и др.*, жалба № 61432/11,
- *Димитър Йорданов*, жалба № 3401/09,
- *Ифандиев*, жалба № 14904/11

б. Закритите повтарящи се случаи са:

- По групите „*Кирилова и др.*“ и „*Басменкова*“: *Петрови*, № 9504/09, *Райкова*, № 5442/11, *Добродолска*, № 34272/09, *Първанов и др.*, № 74787/01, *Антонови*, № 20827/02,

¹¹ <https://bit.ly/3hj5bKG>

Балездрови, № 36772/06, Калев, № 9464/11, Димитров, № 78441/11, Рашкова и Симеонска, № 41090/12, Костов, № 3851/13 и Копанкови, № 48929/12

- По групата „Сивова и Колева“: Илиева и др., № 17705/05, Недялков и др., № 44103/05 Караиванова и Милева, № 37857/05
- Тилев, № 25051/02 (Група „Джангозов“ и Група „Попниколов“)
- Хаджигеоргиеви, № 41064/05 (Група „Мутишев“)
- Петков и Парнаров, жалба № 59273/10 (Група „Великова“)
- Иванов, № 19988/06 (Група „Любомир Попов“ и Група „Георги Маринов“)
- Кръстева и др., № 5334/11 (Група „Томов и Николова“)
- Шехова, № 68185/11 (Група „Гаврилов“)
- Михалеви, № 63481/11 (Група „Явашев и други“)
- Вълкова, № 48149/09 (Група „Петко Петков“)

в. Преустановено е наблюдението и по 5 дела, по които българското правителство е сключило приятелски споразумения или е представило едностранни декларации:

- Искра – Илиеви и Сие СД срещу България, № 26222/11
- Павлова срещу България, № 1226/13
- Попов срещу България, № 7541/18
- Дянков срещу България, № 28706/12
- Кацаров срещу България, № 24642/11

2. Решения, по които е постигнат съществен напредък през 2020 г.

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

В рамките на групата „С.Г. и други срещу България“¹², относно установени от ЕСПЧ различни недостатъци на разпоредбите на Закона за чужденците в Република България („ЗЧРБ“) Комитетът на министрите отчете съществен напредък¹³. Изпълнението на решенията от тази група беше разгледано на заседанието му на 9-11 март 2021 г. Комитетът приветства приемането на изменения и допълнения ЗЧРБ, които, според него, отговарят адекватно на установените дългогодишни проблеми.

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

¹² Жалба № 1365/07, окончателно решение от 24/07/2008

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

¹³ <https://www.coe.int/en/web/execution/-/bulgaria-the-committee-of-ministers-welcomes-important-law-reform-on-expulsion-of-aliens?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fexecution>

малтретиране в държавата, в която се експулсира чужденецът.

По отношение на засекретяването на съдебните решения по дела за експулсиране Комитетът отново настоятелно призова властите бързо да въведат система от публични и непублични решения¹⁴, според която при невъзможност да се публикува пълното решение по делото заради съображения, свързани с националната сигурност, основното съдържание на фактическите констатации и мотивите да се оповестява публично.

Още през 2019 г. Министерство на правосъдието информира Държавната комисия за сигурността на информацията (ДКСИ) относно необходимостта от законодателни промени в Закона за защита на класифицираната информация и представи възможни варианти за законодателни промени в конкретни текстове на ЗЗКИ. Беше създадена неформална междуведомствена работна група с участието на представители на ВКС, ВАС, Прокуратурата на Република България, ДАНС, ДКСИ, МВР и правителствени агенти от МП, която да вземе решение относно характера на необходимите законодателни промени. Беше постигнато съгласие всяка от засегнатите институции да представи становище по проблема. Към момента МП няма информация дали такива становища са постъпили. Проблемът със засекретяването на решения от ВАС стои и по делото „Николова и Вандова срещу България“, което се намира в стандартна процедура по наблюдение.

Предстои българската държава да поиска от Комитета на министрите закриване на групата или, алтернативно, преместването ѝ в стандарта процедура по наблюдение и отделяне на въпроса за засекретяването на съдебните решения.

б. Изменение на ЗАНН и предвиждане на участие на третите заинтересовани страни в административно-наказателното производство – Решение „Микроинтелект ООД срещу България”¹⁵

Решението по делото „Микроинтелект ООД срещу България” засяга невъзможността трето лице, собственик на вещите, да участва в административно-наказателно производство (по ЗАНН), водено срещу търговец-продавач на тези вещи.

През 2020 г. бяха приети законодателните изменения (обнародвани в Държавен вестник № 109/2020, в сила от 23/12/2021) в ЗАНН, съгласно които трето лице, чието право на собственост е засегнато, има право да участва в административнонаказателното производство. Съгласно член 58 ал. 3 ЗАНН в случаите, когато веществени доказателства, които не принадлежат на нарушителя, се отнемат в полза на държавата или с тях е извършено разпореждане, копие от наказателното постановление се връчва и на техния собственик. Административният орган е задължен да уведоми тези, които са претърпели вреди в резултат на административното нарушение, че административнонаказателното производство е висящо. В съответствие с член 59 ал. 2 собственикът на отнетата вещ има право да обжалва наказателно постановление в

¹⁴ 1340th meeting, 12-14 March 2019 (DH), "7. invited the authorities also to adopt legislative measures to put in place a system of open and closed judgments whereby, in cases where it is impossible to publish the complete judgment because of the risk to national security, the gist of the factual findings and reasoning is nonetheless made public; ...". Във Великобритания например съществува практика да се изготвят едновременно публично и секретно решение по дела за експулсиране.

¹⁵ Жалба № 34129, окончателно решение от 4 юни 2014 г.

рамките на седем дни след връчването му. Във връзка с предвидената възможност за сключване на споразумение в чл. 58г ЗАНН третите лица - собственици на отнетата вещ задължително следва да дадат своето съгласие, когато със споразумението се извършва разпореждане с техните вещи.

С тези промени физическите лица или дружества в сходна ситуация ще могат да оспорват намесата в техните вещни права поради отнемане на стоки в административнонаказателно производство. В член 70 ал. 2 ЗАНН се предвиди ново основание за възобновяване на административнонаказателното производство, а именно - когато с окончателно решение на ЕСПЧ е установено нарушение на Конвенцията, което е от съществено значение за случая.

До Комитета на министрите е изпратен доклад с предложение за закриване на наблюдението

в. Изменения на СК във връзка с припознаването и произхода – Делата „Л.Д. и П.К. срещу България“¹⁶ и делото „Докторов срещу България“

С решението си по делото *Л.Д. и П.К. срещу България* ЕСПЧ установи нарушение на чл. 8 от Конвенцията, тъй като вътрешното законодателство не предвижда правната възможност предполагаемият биологичен баща на дете, чийто произход е установен чрез припознаване, да го оспори и да установи собственото си бащинство. По делото *Докторов* е констатирано нарушение на чл. 8 от Конвенцията поради невъзможността да бъде разгледан по същество иск на жалбоподателя, с който той оспорва бащинството си по отношение на дете, родено по време на брака, тъй като същият е бил предявен след изтичането на едногодишния срок от раждането на детето. Нарушението произтича от стриктно поставените срокове от раждането на детето, което води до невъзможността за оспорване на бащинството, в случаите когато жалбоподателят е узнал обстоятелствата, обусловили иска му, или е получил съответните научни доказателства едва след изтичането им.

С изменение на чл. 66, ал. 5 от Семейния кодекс (СК) (ДВ бр. 103/04/12/2020 г.) припознаването вече подлежи на оспорване от всяко лице, което твърди, че е родител на припознатия, чрез иск, предявен в едногодишен срок от узнаването на припознаването, като искът задължително се съединява с иск за установяване на произход и съдът решава спора, като взема предвид най-добрия интерес на детето. Съгласно § 4 от Преходните разпоредби на СК за припознавания, извършени след 1 октомври 2009 г. до влизането в сила на този закон, срокът по чл. 66, ал. 5 тече от влизането в сила на закона. Разширено е също приложното поле на чл. 62, ал. 1. В случаите когато обстоятелствата, опровергаващи бащинството, са узнали по-късно по независещи от ищеца причини, искът може да бъде предявен до изтичане на една година от узнаване на тези обстоятелства, но не по-късно от навършване на пълнолетие на детето. При решаване на делото съдът е задължен да съобрази интереса на детето. Съгласно § 5 от Преходните разпоредби на СК за лицата, за които обстоятелствата, обуславящи правото на иск по чл. 62, ал. 1, изречение трето са били налице преди влизането в сила на този закон, сроковете за предявяване на съответните иски текат от влизането в сила на закона.

До Комитета на министрите е изпратен доклад с предложение за закриване на

¹⁶ Жалби № 7949/11 и 45522/13, решение от 08/12/2016

наблюдението.¹⁷

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

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

В резултат на тези решения в последните години бяха инициирани мащабни ремонти в местата за лишаване от свобода, законодателни промени и промени в съдебната практика. Законът за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража („ЗИНЗС“) беше приет през януари 2017 г. и влезе в сила в деня на обнародването си с изключение на разпоредбите, отнасящи се до превантивното средство за защита, които влязоха в сила на 1 май 2017 г. По изпълнението е отбелязан съществен напредък. По отношение на реформата в системата на местата за лишаване от свобода оставащите въпроси, съгласно последното решение на Комитета на министрите¹⁸, са медицинската грижа, прилагането на новите правила за специалния режим и включването на лишени от свобода на такъв режим в общи дейности и съдебната практика по прилагането на новите средства за защита, предвидени в ЗИНЗС.

Предстои актуална информация по тези въпроси да бъде изпратена на Комитета на министрите.

През 2020 г. ЕСПЧ постанови осъдителни решения срещу Република България по редица дела,¹⁹ касаещи оплаквания по чл. 3 и чл. 13 от Конвенцията поради лошите условия, при които жалбоподателите са били задържани в различни места за лишаване от свобода. Съдът установи нарушение на чл. 3 от Конвенцията, а оплакванията по чл. 13 обяви за явно необосновани. В същото време обаче Съдът посочи, че определените на национално ниво обезщетения за претърпените от жалбоподателите вреди вследствие задържане при условия в нарушение с чл. 3 от Конвенцията са прекалено ниски. Изготвен е анализ на тези решения, както и на относимата практика на ЕСПЧ по дела срещу други държави, в които Съдът дава указание относно размера на обезщетението, определено на национално ниво, който счита за достатъчен (делата *Domján v. Hungary*, жалба № 5433/17 и *Shmelev and others v. Russia*, жалба № 41743/17 и 16 др.). Анализът беше изпратен до Върховния административен съд, с оглед правомощието му по чл. 125 ал. 1 КРБ.

¹⁷ [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2021\)55F](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2021)55F)

¹⁸ [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2018\)1310/H46-4E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2018)1310/H46-4E)

¹⁹ виж Йорданов и Джебелов срещу България (жалби № 31820/18 и 31826/18) и Иванов и други срещу България (жалби № 2727/19, 7036/19, 9835/19, 12559/19, 17168/19, 17773/19 и 21744/19)

ЧАСТ ТРЕТА

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

На пленарното заседание на ПАСЕ на 26 януари 2021 г. беше обсъден десетият доклад на тема „Прилагане на решенията на Европейския съд по правата на човека“, изготвен от Комисията по правни въпроси и права на човека на ПАСЕ.

В доклада се коментира статистиката на ЕСПЧ и Комитета на министрите относно висящите дела пред ЕСПЧ и тяхното изпълнение. Посочва се, че Република България, наред с Руската Федерация, Турция, Украйна, Румъния, Унгария, Италия, Гърция, Молдова и Азербайджан е сред държавите с най-голям брой неизпълнени повече от десет години решения, касаещи сериозни структурни проблеми. Отбелязва се, че това продължително неизпълнение би могло да се дължи на дълбоко вкоренени проблеми като предрасъдъци към определени групи в обществото, неадекватно управление на национално ниво, липса на необходимите ресурси или политическа воля, както и дори открито несъгласие с решенията на Съда.

За да отговори на проблема с неизпълнението на решенията на ЕСПЧ, със Заповед № ЛС-13-24/11.03.2021 г. министърът на правосъдието създаде междуведомствена работна група, която да анализира осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България и да подготви пътна карта за изпълнението им като посочи необходимите законодателни промени и сроковете за изработването им. Пътната карта следва да бъде предложена за одобрение на Министерския съвет и да се превърне в основен стратегически документ, който да регулира работата на създадените въз основа на нея работни групи за изготвяне на проекти за промени в съответните нормативни актове като определи ясни мерки и срокове.

I. РЕШЕНИЯ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Решенията срещу Република България, поставящи най-сериозни проблеми и намиращи се в засилена процедура по наблюдение, са обединени в 11 групи както следва:

1. Група „*C.G. и други срещу България*“²⁰ - недостатъци на съдебния контрол при експулсиране на чужденци на основание защита на националната сигурност, липса на средство за защита със суспензивен ефект в случай на оплаквания, отнасящи се до риск от нечовешко отношение или риск за живота в приемащата държава, и други;
2. Група „*Великова срещу България*“²¹ - смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или прекомерна употреба на сила от служители на полицията, и неефективно разследване в тези случаи;

²⁰ Разгледано в Част втора на доклада

²¹ Жалба № 41488/98, окончателно решение 04/10/2000

3. *“С.З./Колеви срещу България”²²* – системен проблем с ефективността на разследванията на престъпления, свързани с насилие, извършени както от частноправни субекти, така и от представители на държавата; липса на достатъчно гаранции за независимо наказателно разследване срещу главния прокурор;
4. Група *„Екимджиев срещу България“* - липса на достатъчно гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби при използването на специални разузнавателни средства („СРС“), както и липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи.
5. Група *„Йорданова и други срещу България“* - липса на разглеждане на въпроса за пропорционалността на заповеди за освобождаване на държавни или общински имоти и на заповеди за премахване на незаконни постройки, когато заповедите лишават засегнатите лица от единственото им жилище;
6. Група *„Кехайов/Нешков срещу България”²³* – лоши материални условия и пренаселеност в местата за лишаване от свобода;
7. Група *„ОМО Илинден и други срещу България“* - нарушение на свободата на сдружаване поради необосновани откази за регистрация на сдружението-жалбоподател;
8. Група *„Станев срещу България“* - липса на гаранции при настаняване в институции на лица с интелектуални дефицити, липса на възможност ограничено запретиено лице само да поиска от националния съд отмяна на запретиенето и лоши материални условия в специализираните институции;
9. *Решение „Кулински и Събев срещу България“* – нарушение на активното изборително право на глас във връзка с конституционната разпоредба, която забранява на лишени от свобода да гласуват;
10. *Решение „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. *Решение „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.

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

1. Групи „Великова срещу България“ и „С.З./Колеви срещу България“ - Проблеми във връзка с наказателния процес

В редица свои решения срещу България ЕСПЧ намира нарушения на Конвенцията

²² Жалба № 29263/12, решение от 3 март 2015 г.

²³ Разгледано в Част втора на доклада

във връзка с фундаментални права като правото на живот и забраната за изтезание и нечовешко отношение. Решенията, които касаят нарушения на тези разпоредби поради действия на полицията или други държавни служители, са обединени в групата „*Великова срещу България*”. В повечето от тях е намерено нарушение на чл. 2 или чл. 3 от Конвенцията поради неефективното разследване на оплакванията на жалбоподателите. Групата „*С.З./Колеви*“ съдържа решения, които касаят неефективно разследване на оплаквания за смърт или нечовешко отношение, извършени от частни лица.

Някои решения от групата *Великова* касаят упражняването на прекомерен психологически натиск върху заподозрени в извършването на престъпления или близки до тях лица при провеждане на полицейски операции²⁴. В тези решения ЕСПЧ установява нарушение на чл. 3 от Конвенцията във връзка с прекалено агресивния начин, по който са били извършени полицейски операции²⁵, и ефекта им върху близки на заподозряното лице.

На 1-3 септември 2020 г. групите *Великова*²⁶ и *С.З./Колеви*²⁷ бяха разгледани на заседание на Комитета на министрите. По отношение на оставащите въпроси в контекста на наказателния процес и извън въпроса за отговорността на главния прокурор, се открояват следните важни въпроси: 1) въвеждане на съдебен контрол върху отказа на прокурора да образува наказателно производство при оплаквания, свързани с правата по чл. 2 и чл. 3 от Конвенцията; 2) засилване на съдебния контрол и гаранции по отношение на повдигането на обвинение; 3) ограничаване на връщането на делата на досъдебната фаза заради процесуални нарушения, възможност за разделяне на дело срещу множество обвиняеми на съдебната фаза, подобряване на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт; 4) предвиждане на възможност за пострадалия да използва ускорителното средство по НПК и преди повдигане на обвинение.

Комитетът на министрите прие Междинна резолюция по групата *Великова*²⁸. В нея бяха ясно открити основните въпроси, които трябва да бъдат решени на национално ниво за успешното изпълнение на тази група дела, като: 1) засилване механизма на безплатна правна помощ при задържане на лица от полицията; 2) по-добро документиране на медицинските прегледи при задържане от полицията и директна връзка между медицинското лице и прокуратурата в случай на констатирани наранявания; 3) въвеждане на съдебен контрол на отказите на прокурор да образува наказателно производство при оплаквания за полицейско насилие и поверяване на тези разследвания на специализирани прокурори, които нямат работни отношения с полицейските органи; 4) въвеждане на процедура за временно отстраняване на полицейски служител, който е разследван за насилие; 5) криминализиране на изтезанието.

²⁴ Например решенията по делата *Гуцанови*, жалба № 34529/10, решение от 15/10/2013, *Говедарски*, жалба № 34957/12, решение от 16/02/2016, *Славов* жалба № 58500/10, решение от 10/11/2015 и др.

²⁵ С оглед новата практика на ВАС, според която държавата дължи обезщетение за вреди, произтекли от унизителния начин на провеждане на полицейски операции (виж решение № 8948 от 18 юли 2016 г. на ВАС), през 2017 г. тези решения бяха преместени от засилена в стандартна процедура на наблюдение.

²⁶ <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-3593>

²⁷ <https://rm.coe.int/h-exec-2021-9e-kolevi-bgr-translation/1680a1c0f9>

²⁸ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809fc599

Изпълнението на групата *С.З./Колеви* беше разгледано както през м. септември 2020 г., така и през март 2021 г. като бяха приети съответните решения²⁹.

След решението на Комитета на министрите и междинната резолюция по групата *Великова*, министърът на правосъдието изпрати писма до ВКС, ПРБ и министъра на вътрешните работи, с които информира заинтересованите институции относно оставащите въпроси по изпълнението на горепосочените групи дела. Предложено и възприето от ръководството на МП беше създаването на работна група за изменение на НПК.

Във връзка с изпълнението на групата *С.З./Колеви* беше приет ЗИД на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.), предвиждащ механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор и неговите заместници. Законът беше оспорен пред Конституционния съд, който с Решение № 7³⁰ от 11 май 2021 г. по к. д. № 4/2021 г. обяви атакуваните разпоредби за противоконституционни. Така понастоящем проблемът остава нерешен.

Предстои Комитетът на министрите да оцени новите развития, като следващото разглеждане на изпълнението на тези група дела е отложено за м. декември 2021 г.

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

Решенията „*Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България*“³¹, „*Киров срещу България*“³², „*Георги Йорданов срещу България*“³³ 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.

Пред ЕСПЧ стои за разглеждане и втора сходна жалба³⁴, поставяща въпроси, свързани с националната правна рамка и практиката по прилагането ѝ, като по-голямата част от тях съвпадат с висящите въпроси по изпълнението на решенията. По тази жалба се очаква решение, което ще даде повече яснота за съответствието на действащата законова уредба на СРС със стандартите на Конвенцията.³⁵

Както беше посочено в предходните годишни доклади³⁶, оставащите мерки по тази група решения засягат изработването на по-ясни правила за използването на

²⁹ [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2020\)1377bis/H46-9E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9E) (септември 2020г.) и

[http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2021\)1398/H46-6E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6E) (март 2021 г.)

³⁰ <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/a4b67d2a-45f2-4cf7-8682-566c38ef4ddf>

³¹ Жалба № 62540/00, окончателно решение от 30/01/2008

³² Жалба № 5182/02, окончателно решение от 22/05/2008

³³ Жалба № 21480/03, окончателно решение от 24/09/2009

³⁴ „Екимджиев и други срещу България“, жалба № 70078/12, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-193406>

³⁵ Насоки за изпълнението ще даде и наскоро постановеното решение на Голяма камара по делото *Big Brother and others v. UK* <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210077>

³⁶ <https://www.mjs.bg/home/index/1228e52f-b6d8-42f3-9eee-39d0ba163701>

специални разузнавателни средства в контекста на защитата на националната сигурност; мерки за намаляване на риска от дублиране на искания за използване на специални разузнавателни средства; законодателни мерки за засилване гаранциите за квалификацията и независимостта на членовете на НБКСРС; мерки за засилване на правомощията на НБКСРС с цел гарантиране на достъп до всички материали по разследването; мерки, свързани с определяне на обхвата на съдебния контрол при разглеждане на иски по ЗОДОВ за незаконно използване на СРС; предвиждане на гаранции за правата на гражданите в случаите на използване на СРС в контекста на защитата на националната сигурност и при подозрения в тероризъм (по-конкретно поради факта, че първоначалното разрешение за използване на СРС в такива случаи е със срок 2, съответно 3 години).

3. Група „Йорданова и други срещу България“

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

И в двете решения ЕСПЧ постановява, че заповедите на кмета за изземване на имотите - общинска собственост, съответно на началника на РДНСК за премахване на незаконен строеж и произтичащото от тези заповеди бъдещо отстраняване на жалбоподателите от техните домове, са законни и преследват легитимна цел, но представляват непропорционална намеса в личния и семейния живот и неприкосновеността на жилището на жалбоподателите. В приложимите закони няма изискване за изследване на пропорционалността на намесата в правата на засегнатите лица и те не осигуряват гаранции срещу произвол. С оглед подпомагане на държавата при изпълнение на решението ЕСПЧ препоръчва законодателни изменения и промяна на съдебната практика, така че да се гарантира, че в сходни ситуации властите ще идентифицират ясно преследваните цели, засегнатите лица и мерките за спазване на принципа на пропорционалност.

С решение от 1348-то си заседание, проведено на 4-6 юни 2019 г., Комитетът на министрите приветства развитието на практиката на Върховния административен съд в посока съобразяване с решенията от тази група. Той отбеляза с интерес и обстоятелството, че българските власти са изготвили законопроект, целящ въвеждане на преценка за пропорционалност на намесата в правата по чл. 8 от Конвенцията при издаване на заповеди за изземане на държавни или общински имоти и премахване на

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

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

незаконни строежи, използвани за жилища. Комитетът прикани властите бързо да финализират законодателния процес.

Със заповед РД-02-14-652/28.06.2018 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, бе създадена междуведомствена работна група, която да анализира действащата нормативна уредба и да предложи законодателни промени в Закона за устройство на територията, в Закона за държавната собственост и в Закона за общинската собственост, въвеждащи на задължителна преценка за пропорционалност на намесата в правото на личен и семеен живот и неприкосновеност на жилището при издаване на заповеди за изземване на имоти, държавна и общинска собственост, както и за премахване на незаконни строежи. В резултат от дейността на групата бяха изготвени конкретни предложения за изменения на чл. 225 и 225а от ЗУТ, чл. 80 и 80а от ЗДС, чл. 65 от ЗОС и други относими разпоредби. В тях се предвижда при данни, че имотът, подлежащ на изземване или премахване, е нечие единствено жилище, компетентният административен орган да извърши анализ за съразмерност на намесата, като изследва определени неизчерпателно изброени в закона обстоятелства относно личното и имуществено състояние на засегнатите лица.

Очаква се финализирането на предварителна частична оценка за въздействие на законопроекта, изготвен от междуведомствената работна група. През 2020 г. Министерството на правосъдието съдейства по отношение на обосновката на причините, които налагат приемането на законопроекта и целите, които се преследват с неговото изготвяне. В допълнение, понастоящем се събират становища на Националното сдружение на общините в Република България, Дирекцията за национален строителен контрол и областните управители за изясняване на финансовото отражение на предлаганите законодателни промени, след което ще бъде приет и график за последващите стъпки.

През 2020 г. се затвърди практиката на ВАС³⁹ да извършва контрол за пропорционалност на заповедите за премахване на незаконен строеж и заповедите за принудителна евикция по отношение на незаконно обитавани жилища, които са общинска собственост. Това обстоятелство е констатирано в Междинна резолюция CM/ResDH(2020)357⁴⁰, приета от Комитета на министрите на 03 декември 2020 г. на 1390-тото заседание на КМ. Прието е обаче, че съдебната практика все още не изглежда да е достатъчно добре установена във връзка с определени аспекти и недостатъчна, за да се счита, че се е установила ясна правна рамка за извършване на оценка на пропорционалността от страна на администрацията. В резолюцията също се отбелязва, че през 2019 г. властите са изготвили законопроект, който като цяло предоставя адекватна основа за преценка за пропорционалност от страна на администрацията и съда по повод заповеди за принудителна евикция. Властите са настоятелно призовани в много кратък порядък да финализират започналия през 2019 г. законодателен процес и да гарантират, че всяко лице, засегнато от заповед за премахване на незаконен строеж, че ще се ползва от преценка за пропорционалност (дори ако то или членовете на неговото домакинство нямат право на собственост и не са извършвали строителни работи).

³⁹ Вж Решение № 11731/03.10.2018 г. по адм. д. 1517/2018 г. на ВАС, II о. реш. № 10329 от 03.07.2019 г. по адм. д. № 14131/2018 г., ВАС, реш. № 11689 от 02.08.2019 г. по адм. д. № 9569/2018 г., ВАС, II о. реш. № 6783 от 08.05.2019 г. по адм. д. № 14679/2018 г., ВАС, II о.

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

В рамките на Предефиниран проект по НФМ⁴¹ и за да подпомогне изпълнението на тази група решения⁴², ще бъде изготвен преглед и оценка на изпълнението на съществуващите анализи и мерки и въз основа на констатациите и препоръките от този анализ изготвяне на План за действие, подкрепящ националните стратегически ангажименти. Планът за действие ще бъде съпътстван от насоки за провеждане на анализ за пропорционалност в случаите на принудителна евикция и по-конкретно координационен механизъм, от който да се ползват общинските власти по повод реакция на сходни проблеми. Планът за действие ще бъде представен и обсъден от компетентни национални органи представен на кръгла маса, на която ще се идентифицират конкретни срокове и механизми за взаимодействие между органите.

Крайно наложително е финализиране на законодателния процес по изготвения от междуведомствената работна група законопроект. Забавянето му би могло да доведе до ново обсъждане в Комитета на министрите и повод за публична критика към страната.

4. Група „ОМО Илinden и други срещу България“

Изпълнението на тази група дела⁴³ остава едно от най-проблематичните и най-стриктно наблюдаваните от страна не само на Комитета на министрите, но и в рамките на редица други международни и европейски механизми за мониторинг и сътрудничество.⁴⁴

Комитетът на министрите разгледа за последно групата на заседание, проведено през м. септември 2020 г. Въпреки отчетените от българските власти мерки по изпълнение на решенията, на провело се на 29 септември – 1 октомври 2020 г. 1383-то

⁴¹ ПДП 5, финансиран по НФМ „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“, изпълняван от Дирекция ППРБЕСПЧ

⁴² Както и на решението Ненчева, вж. по-долу

⁴³ Първото дело в нея е „ОМО Илinden и др.“, жалба № 59491/00, окончателно решение от 19/04/2006, като групата включва още 5 дела с идентични жалбоподатели и оплаквания. ЕСПЧ критикува практиката на националните съдилища по регистрацията на юридически лица с нестопанска цел, най-вече по отношение на мотивите, които те излагат при постановяването на откази. Първата група мотиви, критикувани от Съда, са свързани с прилагането на конституционната и законова забрана сдруженията да осъществяват „политически цели“. Според ЕСПЧ това ограничение трябва да се тълкува тясно, за да не се създава правна несигурност и да не се отказва регистрация на сдружения, които си поставят цели, свързани с нормалното функциониране на едно демократично общество. ЕСПЧ посочва, че доколкото според българското право сдруженията не могат да се явяват на избори и да участват във властта, отказите за регистрация на основание политическия характер на техните цели не съответстват на изискванията на Конвенцията, тъй като не съществува „обществена необходимост“ от подобен отказ. Това е така дори в случаите, в които сдружения заявяват, че ще подкрепят независими кандидати за избори или че ще провеждат събрания или митинги. Втората група критикувани мотиви на националните съдилища са свързани с преследваните от сдруженията цели, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията. Такива откази също са били обект на разглеждане и критика от ЕСПЧ. Третата група мотиви, които са критикувани от ЕСПЧ, са свързани с т.нар. формални изисквания на закона. Отказите за регистрация, постановени на формално основание поради несъответствие на учредителните документи с изискванията на ЗЮЛНЦ, също следва да се разглеждат при спазване на принципа на пропорционалността и да бъдат мотивирани.

⁴⁴ 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.

редовно заседание беше приета Междинна резолюция CM/RESDH(2020)197⁴⁵. В нея Комитетът на министрите отбелязва, че при най-новите процедури за регистрация от 2019 г. и 2020 г. сдружението „ОМО Илинден“ и подобни на него отново се сблъскват с проблеми, свързани с непоследователно и формалистично прилагане на законовите изисквания и преобладаващата практика на Агенцията по вписванията е да не дава указания за коригиране на заявленията за регистрация.

В приетата резолюция Комитетът отбелязва също, че на сдружения, подобни на „ОМО Илинден“, на няколко пъти е отказана регистрация на основания, системно критикувани от ЕСПЧ по делата от тази група, като например насърчаване на съществуването на „македонско малцинство“ и застрашаване на националното единство, както и нарушаване на конституционната забрана на сдружения, преследващи политически цели.

Съгласно междинната резолюция българските власти следва да изпълнят конкретни ангажменти по отношение на общите мерки с цел подобряване на процедурата за регистрация, както следва:

1. да гарантират, че всяко ново искане за регистрация на „ОМО Илинден“ или на сходни сдружения, ще се разглеждат в пълно съответствие с член 11 от Конвенцията, по отношение на формалните правни изисквания, които трябва да се прилагат пропорционално, предвидимо и последователно, както и по отношение на оценката на законосъобразността на целите на сдружението и средствата за тяхното постигане;

2. да приемат законодателни или други подходящи мерки, за да гарантират по-широко и по-ефективно задължение за Агенцията по вписванията да дава указания на сдруженията, за да коригират заявленията си за регистрация, когато това е обективно възможно без ново учредително събрание, за да може да се съгласува практиката на Агенцията за стриктно прилагане на формалните изисквания с ефективното упражняване на правото на свобода на сдружаване;

3. да предадат послание и да продължат усилията си за повишаване на осведомеността, че на сдружения, целящи да постигнат „признаването на македонското малцинство в България“, не трябва да бъде отказвана регистрация на основания, свързани с техните цели и средства за постигането им, които противоречат на решенията на Европейския съд по тези дела, и че такива сдружения не трябва да бъдат обект на производства за прекратяване на подобни основания;

4. да завършат работата си по допълване на методическите указания за длъжностните лица по регистрация в Агенция по вписванията, които да обхванат проблемите, разгледани в тази група дела, както и да изготвят лесни за употреба инструкции за сдруженията и да гарантират, че Агенция по вписванията изчерпателно ще посочва нередностите в заявленията за регистрация, съгласно вътрешното законодателство, за да даде възможност на сдруженията да представят бързо заявление, което отговаря на всички законови изисквания.

Комитетът разглежда тази група дела и по време на заседанието си през юни 2021 г. и прие ново решение⁴⁶, с което отново прикани националните власти да изпълнят междинната резолюция и изрази дълбока загриженост от факта, че повече от 15 години след първото решение от тази група, на сдруженията, целящи „постигане на признание

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

⁴⁶ [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2021\)1406/H46-9E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2021)1406/H46-9E)

на македонско малцинство“, продължава да се отказва регистрацията и това изглежда поне отчасти поради по-големия проблем, свързан с неодобрението на техните цели.

Следващото разглеждане на изпълнението на решенията на ЕСПЧ по групата дела „ОМО Илинден и други“ срещу България се очаква да се състои по време на заседанието на КМ през м. март 2022 г. като в срок до 1 декември 2021 г. българската страна трябва да представи информация по всички въпроси, включени в решението на КМ.

5. Група „Станев срещу България“

Групата включва две дела, по които са установени нарушения във връзка с правния статус и правата на лица, страдащи от психически заболявания. В основата на двете жалби е незаконното настаняване на жалбоподателите, поставени под ограничено запрещение в специализирани институции, квалифицирано от Съда като лишаване от свобода⁴⁷.

С приетите в изпълнение на решението по делото *Станев срещу България* законови промени в чл. 340, ал. 2 ГПК (ДВ, бр. № 86/27.10.2017 г.) е осигурен пряк достъп до съд на поставени под ограничено запрещение лица, за да могат самостоятелно да сезират съдилищата с иск за отмяна на запрещението, а в Закона за социалното подпомагане (ЗСП), от януари 2016 г. са въведени всички изискуеми гаранции в сферата на доброволно настаняване в специализирана институция на лица, поставени под пълно запрещение.

Изпълнението на посочената група беше разгледано от Комитета на министрите в заседание във формат „Права на човека през юни 2021 г., като съответно беше прието решение, което предоставя информация на властите за мерките, които допълнително следва да бъдат предприети. Беше отбелязан напредъка по отношение доброволното настаняване на лицата под ограничено запрещение. Решението предвижда на национално ниво да се създаде процедура, по която ще бъде изследвана волята на лице под ограничено запрещение, което може временно да бъде възпрепятствано да изрази валидно съгласие за доброволно настаняване или за прекратяване на настаняването.

⁴⁷ По-подробно поради участието на властите в това настаняване, ограничителния режим в дома, липсата на съгласие от страна на жалбоподателя и продължителността на мярката (нарушение на чл. 5 § 1); липса на средство, което да позволява на жалбоподателите да оспорят законността на настаняването им в институция (нарушение на чл. 5 § 4); липса на право на обезщетение (чл. 5 § 5); нечовешки и унизителни условия на задържане в съответните институции между 2002 и 2009 и липса на вътрешноправно средство за защита (чл. 3 и 13) нарушение на правото на жалбоподателите на достъп до съд (чл. 6 § 1)) поради невъзможността да сезират съда в лично качество за отмяна на запрещението.

По отношение настаняването по съдебен ред в социална услуга за резидентна грижа на лица поставени под пълно запрещение, Комитетът отбелязва, че настоящата уредба като цяло предоставя необходимите гаранции, включително и по отношение на лицата неспособни да изразят волята си. Независимо от това властите следва да гарантират, че тези лица винаги се изслушват от съдия, при необходимост с помощта на експерти. Допълнителна преценка следва да се извърши дали има необходимост от специална процедура, когато настаняването се извършва против волята на лицето, с оглед избягване на риск за здравето или живота му.

- Комитетът отново припомни необходимостта от въвеждане на допълнителни гаранции при прекратяване или преразглеждане законосъобразността на настаняването на лица под пълно запрещение, като за целта следва или да се въведе възможността да имат легитимация да поискат директно от съда прекратяване на настаняването или да се въведе периодичен съдебен контрол върху настаняването (ако същото е постановено за максималния период от три години). Посочените мерки следва да бъдат предприети за съобразяване изискванията на чл. 5 § 4 от Конвенцията.

В контекста на последното разглеждане на изпълнението на посочената група през месец юни 2021 г. по отношение на временното настаняване по административен ред на лица, поставени под пълно запрещение, Комитетът на министрите прикани властите да предоставят конкретна информация дали разглеждането на искането за настаняване по съдебен ред, по смисъла на чл. 96, ал. 3 ЗСУ отнема повече време от предвиденото в закона и ако това е така да се изясни дали засегнатото лице е легитимирано директно да оспорва пред съд заповедта за настаняване по административен ред, ако желанията му не са били взети предвид.

В процес на наблюдение продължават да бъдат и механизмите за подобряване на битовите условия в социалните домове. Комитетът на министрите осъществява мониторинг по отношение на механизмите конкретно лице да постигне подобряване на социално-битовите условия, при които същото е настанено в специализирана институция. Компетентното ведомство предостави информация, че за подобряването на социалната инфраструктура и социалните услуги от резидентен тип се осигуряват финансови средства по редица програми и проекти. Налице е процес на деинституализация, свързан със закриване на социални домове и извеждане на лицата. Беше установена съдебна практика по Закона за задълженията и договорите, гарантираща ефективността на компенсаторното средство за нарушения по чл. 3 от Конвенцията.

6. Решение „Кулински и Събев срещу България“⁴⁸

Жалбоподателите по това дело, които изтърпяват наказания лишаване от свобода, се оплакват, че отнемането на активното им изборително право на основание наложеното им наказание, е извършено в нарушение на правото им да упражнят правото си на глас, по смисъла на чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията. В постановеното решение ЕСПЧ приема, че когато отнемането на 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

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

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. Важно е да се посочи в тази връзка, че през декември 2019 г. ЕСПЧ комуникира на българската страна жалбата на Димчо Йорданов ДИМОВ и 14 други срещу България, № 45660/17, чийто предмет също е правото на свободни избори по член 3 от Протокол № 1 към Конвенцията в резултат на невъзможността жалбоподателите, които са лишени от свобода да гласуват на различни избори и по-специално на изборите за български парламент, проведени на 26 март 2017 г. и изборите за Европейският парламент на 26 май 2019 г.

7. Решение „Международна банка за търговия и развитие срещу България“⁴⁹

Предмет на засилено наблюдение от Комитета на министрите по горепосоченото решение е проблематика, свързана с правото на собственост и правото на справедлив процес. ЕСПЧ установява нарушение на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията по отношение отнемането на банковия лиценз на банката-жалбоподател. Налице е и нарушение на правото на справедлив съдебен процес по чл. 6 от Конвенцията в две отношения: а) липсата на надлежно процесуално представителство на банката в рамките на производство по несъстоятелност, образувано по молба на БНБ и б) отказът на СГС да преразгледа решението на БНБ, че банката се намира в състояние на неплатежоспособност.

Както към момента на настъпване на фактите по това дело, така и понастоящем разпоредбите относно представителството на банка в производството по несъстоятелност не отговарят на изискванията на чл. 6 от Конвенцията, защото синдиците и квесторите представляващи банката, са зависими от БНБ. Поради това с решение от юни 2018 г. Комитетът на министрите отново прикани властите да приемат законодателни мерки, регламентиращи независимото представителство на банката в производството по несъстоятелност в съответствие с Конвенцията.

Както е посочено и в предходния доклад, през м. юни 2018 г. Комитетът на министрите прие решение с конкретни препоръки към България за изпълнение на горесцитираното решение. Със заповед ЗМФ-1163 на министъра на финансите от 10 декември 2018 г. беше създадена работна група, с мандат обсъждане и подготовка на законовите разпоредби във връзка с въвеждане на Директива (ЕС) 2017/2399 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г. и обсъждане на въпросите, свързани с решение на Комитета на министрите към Съвета на Европа относно изпълнение на дело „Международна банка за търговия и развитие АД и други срещу България“.

Изготвеният ЗИД на Закона за банковата несъстоятелност не адресира необходимите мерки за изпълнение на решението на ЕСПЧ. В рамките на процедурата по чл. 28, ал. 3 ЗНА беше представена справка за съответствие на проекта на ЗИД на ЗБН, като дирекция ППРБЕСПЧ изрази становище, че невключването на тези изменения в

⁴⁹ Жалба № 7031/05, решение от 02/06/2016

изпълнение на горесцитираното решение на ЕСПЧ ще продължава да създава нормативни предпоставки за противоречие с Конвенцията и с практиката на Съда.

През октомври 2020 г., отново в рамките на процедура по изготвяне на справка за съответствие по чл. 28, ал. 3 ЗНА на Закона за кредитните институции с Конвенцията, до Министерството на финансите беше изпратена информация за продължаващото съществуване на нормативни предпоставки за нарушение на посочения международен акт, именно в контекста на решението по *Международна банка за търговия и развитие АД и други*.

Междувременно, през декември 2020 г. ЕСПЧ комуникира на българската държава жалби № 46564/15 и № 68140/16 – *Корпоративна търговска банка срещу България*⁵⁰, които съдържат сходни оплаквания във връзка с правото на собственост и на справедлив съдебен процес.

8. Решение „Ненчева и други срещу България“⁵¹

Делото се отнася до смъртта на 15 деца и младежи, настъпила през зимата на 1996-97 г. в Дома за деца с умствени увреждания в село Джурково. ЕСПЧ констатира, че компетентните органи, с изключение на самите служители в дома, не са предприели своевременни, конкретни и достатъчни мерки, за да предотвратят смъртта на децата, въпреки че са имали ясна представа за реалната опасност за здравето им три месеца преди настъпването на първия смъртен случай. Съдът установява, че разследването на събитията не е било в достатъчна степен цялостно и не е отговаряло на изискванията за усърдие и бързина. Не са били предприети действия за изясняване на евентуалната отговорност на държавните служители, които не са полагали пряко грижи за децата, но са отговаряли за подsigуряването на необходимите средства за физическото им оцеляване. Съдът приема, че държавата не е изпълнила своето задължение да защити живота на децата с увреждания, както и не е приложила адекватни процедурни механизми, за да се изяснят трагичните събития по случая (нарушение на член 2 от Конвенцията).

Последното разглеждане на изпълнението на делото е било през м. декември 2018 г. като Комитетът на министрите е приел решение⁵², 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, 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.

В тази връзка в рамките на изпълняван от дирекция ППРБЕСПЧ проект по Норвежкия финансов механизъм през 2021 г. ще стартира експертна дейност по изготвяне на План за действие за преодоляването на горепосочените проблеми. След анализ на правната рамка ще бъдат препоръчани и подходящи законодателни мерки. Планът за действие ще бъде представен на кръгла маса, на която ще се идентифицират най-добрите мерки за осъществяването му.

⁵⁰ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207398>

⁵¹ Жалба № 48609/06, решение от 18/06/2013

⁵² [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2018\)1331/H46-6E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2018)1331/H46-6E)

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

Поради това, че някои от проблемите, които са констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България, класифицирани в стандартна процедура за наблюдение, не са получили своето решение докладът в тази част няма да повтаря констатациите от предходните годишни доклада, а ще се съсредоточи само върху конкретните предложения за законодателни промени.

1. НАСТАНЯВАНЕ В ДОМОВЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА

В решението „*А. и други срещу България*“⁵³ и „*И.П. срещу България*“⁵⁴ ЕСПЧ намери нарушения на чл. 5 § 4 от Конвенцията поради несъвършенства в уредбата на Закона за противообществените прояви на малолетни и непълнолетни ("ЗБППМН"). Той установява, че престоят в домовете за временно настаняване не може да бъде повече от 15 дни, а престоят над 24 часа се разрешава от прокурор. В изключителни случаи с разрешение на съответния прокурор, срокът на престоя в дома може да бъде продължен до 2 месеца. ЗБППМН не предвижда възможност за съдебен контрол на законността на настаняването, поради което процедурата е в нарушение на изискванията на Конвенцията. Решението „*Д.Л. срещу България*“⁵⁵ 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.

Необходими мерки

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

2. НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ (НАРУШЕНИЯ НА ЧЛ. 5, 8, 13)

2.1 Претърсване и изземване

Решенията по делата „*Илия Стефанов срещу България*“⁵⁶ и „*Пеев срещу България*“⁵⁷ се отнасят до непропорционалното претърсване на офиса на жалбоподателя по първото дело (въз основа на издадено от съд разрешение), както и до незаконното

⁵³ Жалба № 51776/08, решение от 29 ноември 2011 г.

⁵⁴ Жалба № 72936/14

⁵⁵ Жалба № 7472/14

⁵⁶ Жалба № 65755/01, окончателно решение от 22 август 2008.

⁵⁷ Жалба № 64209/01, окончателно решение от 26 октомври 2007.

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*“⁵⁸ и „*Преждарови срещу България*“⁵⁹ 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.

Необходими мерки

1) да се направят законодателни промени, с които да се очертае обхватът на съдебния контрол, тоест какво конкретно следва да преценява съдът, когато упражнява предварителен или последващ контрол на действието, и;

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

С оглед на развитието на съдебната практика по чл. 49 от ЗЗД изглежда няма пречка едно лице да търси обезщетение за вреди от незаконосъобразно или непропорционално проведено претърсване и изземване. Все пак, с оглед осъдителните решения на ЕСПЧ, би било добре да се анализира и възможността за законодателни промени, най-вече в специалния закон (ЗОДОВ) и да се предвиди възможност да се търси обезщетение за незаконосъобразно или непропорционално провеждане на претърсване и изземване.

2.2. Мярка за неотклонение задържане под стража

Решението по делото „*Светослав Димитров срещу България*“⁶⁰ касае специфична хипотеза, а именно, незаконност на задържането на жалбоподателя поради липсата на яснота в националното законодателство относно съотношението между предварителното задържане и изпълнението на наказанието лишаване от свобода, когато те текат паралелно, и липсата на съдебен контрол по този въпрос. Други хипотези, при която е бил установен проблем поради липсата на съдебен контрол на задържане в случаи на спор относно това изтекла ли е давността за изпълнение на наказанието лишаване от свобода, са се развили и по делата „*Стоичков срещу България*“⁶¹ (незаконно задържане за изпълнение на наказание лишаване от свобода след проведено задочно производство) и „*Иван Тодоров срещу България*“⁶² (задържане на жалбоподателя за привеждане в изпълнение на присъдата над 15 години след влизането ѝ в сила поради негово трайно отсъствие от страната). Препоръчително е да се направят изменения в националното законодателство/съдебна практика, които да позволят съдебен контрол в подобни ситуации.

Според § 1, ал. 5 на ДР на ЗИНЗС, ако „*в затвора или в поправителния дом се получи за изпълнение влязла в сила присъда по друго дело с наложено наказание лишаване от свобода по отношение на лице, задържано с мярка за неотклонение, изпълнението*

⁵⁸ Жалба № 34529/10, окончателно решение от 15 януари 2014.

⁵⁹ Жалба № 8429/05.

⁶⁰ Жалба № 55861/00, окончателно решение от 7 май 2008 г.

⁶¹ Жалба № 9808/02, решение от 24/03/2005

⁶² Жалба № 71545/11, решение от 19.01.2017 г.

на присъдата започва от датата на получаването ѝ“. Тази разпоредба по принцип би трябвало да внесе яснота относно случаите, в които прокурорът не е поискал изрично спиране на предварителното задържане, след като задържаният е започнал да изтърпява наказанието лишаване от свобода. При все това, изглежда е необходима разпоредба, която да урежда съдебен контрол при спор правилно ли е приспаднал периодът на предварителното задържане от периода на наказанието лишаване от свобода (приспадане, съгласно чл. 59, ал. 1 от НК), тъй като чл. 417 от НПК дава специфични правомощия на прокурора в тази област. Препоръчително е да се направят законодателни промени, с които да се предвиди възможност за съдебен контрол на решенията на прокурора, отнасящи се до прилагането на чл. 59, ал. 1 от НК.

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

Проблем по Конвенцията поставя и решението по делото „*Димитър Кръстев срещу България*“⁶³. ЕСПЧ намира нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като в производство по жалби срещу прокурорски постановления за прекратяване на наказателни производства, съдът, който се произнася по реда на чл. 243, ал. 4 и ал. 5 НПК относно разпореждането с веществените доказателства, не може да проведе открито заседание и да събере нови доказателства, въпреки че се произнася по едно гражданско право, каквото е твърдяното право на собственост върху веществени доказателства.

Сходен проблем поставя и делото „*Юнспет Пакет Сервисъ (Ünsped Paket Servisi San. VE Tic. A.Ş.) срещу България*“⁶⁴, по което ЕСПЧ приема, че е налице непропорционална намеса в правото на собственост на дружеството - жалбоподател, защото по българското право то няма възможност да оспори ефективно отнемането в полза на държавата на камион, с който са били превозвани наркотици, при положение, че не е имало данни по делото, показващи че дружеството е отговорно за пренасянето на наркотиците.

Необходими мерки

От една страна, чл. 242, ал. 8 от Наказателния кодекс не дава възможност на съда да прецени поведението на собственика на вещта, а само съотношението между стойността на вещта и тежестта на престъплението. От друга страна, НПК не дава възможност на собственика да представи своите възражения в наказателното производство. Решението е разпространено от заместник-председателя на ВКС до съответните съдилища с инструкции при гледане на подобни дела винаги да се взема предвид пропорционалността между стойността на имуществото и сериозността на престъплението. Необходимо е да се анализира практиката на съдилищата по приложението на съразмерността по чл. 242 ал. 8 НК и да се обсъди необходимостта от законодателни промени.

3. ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ (НАРУШЕНИЯ НА ЧЛ. 6 § 1 И ЧЛ. 8 ОТ КОНВЕНЦИЯТА)

1.1. Заплащане на съдебни такси от юридически лица

⁶³ Жалба № 26524/04.

⁶⁴ Жалба 3503/08, решение от 13 януари 2016 г.

Проблемът е констатиран от ЕСПЧ по делото „*Агромодел ООД и Миронов срещу България*“⁶⁵. 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 и невъзможността за юридическо лице да иска освобождаване от такива.

Необходими мерки

Следва да се анализират допълнително възможности за предприемане на законодателни промени в ГПК с оглед редуциране на възможностите идентично нарушение да бъде повторено.

1.2. Засекретяване на съдебните решения на Върховния административен съд

Проблемът с липсата на публичност на съдебните решения на ВАС по правни спорове, когато делата засягат класифицирана информация, е посочен в решенията по „*Фазлийски срещу България*“⁶⁶ и „*Николова и Вандова срещу България*“⁶⁷. Той вече беше отбелязан и по-горе във връзка с изпълнението по групата дела „*С.Г. срещу България*“.

Необходими мерки

Следва да се изготви предложение за изменение и допълнение на Закона за защита на класифицираната информация, което да задължи административните съдилища да постановяват публични съдебни решения по дела, по които е предоставена класифицирана информация, а ако самите решения съдържат класифицирана информация, да ги публикуват, като заличат въпросната информация.

1.3. Изпълнение на съдебни решения от страна на държавата или държавни институции

Решението по делото „*Чорбов срещу България*“⁶⁸ се отнася до невъзможност на жалбоподателя да получи изпълнение на дължими по договор негови парични вземания към Министерството на земеделието. В него са установени нарушения на чл. 1 от Протокол № 1 и на чл. 13 от Конвенцията, тъй като жалбоподателят не е имал ефективно вътрешноправно средство за защита срещу забавеното изпълнение от страна на държавно учреждение.

Необходими мерки

Следва да се проучи възможността за изменение на чл. 304 и 306 АПК, така че да се даде възможност на страната, в чиято полза е постановено неизпълненото съдебно решение, да участва в производството по налагане на глоба на компетентното

⁶⁵ Жалба 68334/01, окончателно решение от 24/12/2009

⁶⁶ Жалба 40908/05, окончателно решение от 16/07/2013

⁶⁷ Жалба 20688/04, окончателно решение от 17/03/2014

⁶⁸ № 39942/13, решение от 25 януари 2018 г. в сила от 25 април 2018 г.

длъжностно лице, включително и като получи право да обжалва отказа за налагане на такава.

1.4. Гледане на делата в „разумен срок“

Решенията по делата „*Стойне Христов срещу България*“⁶⁹ и „*Светлозар Петров срещу България*“ касаят нарушения на правото на съдебен процес в разумен срок (чл. 6 от Конвенцията), като по тях се наблюдават последните оставащи общи мерки във връзка с претовареността на най-големите съдилища в България и в частност на Софийски градски съд и на Софийски районен съд.

Необходими мерки

При последното гледане на групата през 2017 г. КМ прие решение, с което насърчи властите да приложат възможно най-скоро своята стратегия за реформа на съдебната карта и да проучат краткосрочни целенасочени мерки, целящи да позволят на съдиите да се съсредоточат повече върху същността на делата, включително като се почерпят идеи от ръководството за добри практики, публикувано от Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕЈ). Съдебната карта все още се обсъжда, а ефектът от останалите мерки, приети до момента, предстои да се оцени от КМ. Необходим е включително нов преглед на съдебните статистики – на СРС и СГП, както и други по-натоварени съдилища.

4. СВОБОДА НА МИСЪЛТА, СЪВЕСТИТА И РЕЛИГИЯТА (ЧЛ. 9 ОТ КОНВЕНЦИЯТА)

1. „*Светият синод на Българската православна църква срещу България*“⁷⁰

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

Необходими мерки

Особеното по това дело е, че ЕСПЧ указва на държавата какви да са общите мерки по изпълнение на решението (виж §47 и сл. от решението). В § 50 от решението Съдът постановява, „*че общите мерки при изпълнение на решенията му [на Съда] по това дело*

⁶⁹ Жалба № 36244/02, окончателно решение от 16/01/2009
<http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-3703>

⁷⁰ Жалба № 412/03, окончателно решение от 05/06/2009

следва да включват такова изменение на Закона за вероизповеданията от 2002 г., с което да се гарантира, че разрешаването на конфликтите относно ръководството в религиозните общности е предоставено на съответната религиозна общност и споровете, свързани с гражданските последици от такива конфликти, се решават от съда.“

2. „Генов срещу България“⁷¹ и „Методиев срещу България“⁷²

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

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

И в двата случая Съдът критикува факта, че националните съдилища тълкуват относимото законодателство като забрана за регистрация на религиозно сдружение със същите убеждения като тези на вече съществуващо сдружение.

Необходими мерки

Българската държава следва да предостави на Комитета на министрите оценка относно необходимостта от приемане на конкретни законодателни мерки, които изрично да укажат, че идентичността на вярванията не е причина за отказ за регистрация на нова религиозна организация.

5. НАРУШЕНИЯ НА СВОБОДАТА НА ИЗРАЗЯВАНЕ (ЧЛ. 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА)

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

⁷¹ Жалба 40524/08, окончателно решение от 23 юни 2017

⁷² Жалба 58088/08, окончателно решение от 15 септември 2017

5.1 Първата група обхваща решенията по делата „Божков срещу България“⁷³ и „Касабова срещу България“⁷⁴, касаещи двама журналисти, осъдени от длъжностни лица за клевета. Съдът намира нарушение на чл. 10, защото санкциите, наложени на жалбоподателите от националния съд, са непропорционални. Обръща се особено внимание на несъразмерността на присъдената цялостна сума (наложените глоби заедно с обезщетенията за неимуществени вреди), която жалбоподателите е трябвало да заплатят, като тя е определена като „далеч по-важен фактор от гледна точка на възможното обезкуражаващо въздействие на съдебното производство върху нея и другите журналисти“⁷⁵. В решенията ЕСПЧ критикува наличието на квалифициращ състав на клеветата, когато тя е насочена срещу длъжностни лица⁷⁶.

5.2 Втората група осъдителни решения по чл. 10 се свързва с друга негативна тенденция във връзка с правната уредба и прилагането на института на клеветата. Тя се изразява в големия брой частни наказателни дела за клевета срещу граждани, заведени от длъжностни лица след подадени жалби и сигнали срещу последните за нарушения при и по повод изпълнение на службата им. На 12 юли 2016 г. бяха постановени решенията на ЕСПЧ по „Маринова и други срещу България“⁷⁷, „Здравко Станев срещу България“⁷⁸ и „Сапунджиев срещу България“⁷⁹, които касаят шест такива случая. В тях Съдът постановява, че присъдите срещу жалбоподателите са непропорционални, тъй като границите на приемлива критика по отношение на държавни служители са по-широки от тези, приложими спрямо частни лица; жалбоподателите са упражнили правото си да подадат сигнал за нередности в поведението на държавни служители до компетентен орган; твърденията на жалбоподателите не са били направени публично; наложените глоби заедно с присъдените обезщетения за неимуществени вреди представляват несъразмерно сериозна тежест за жалбоподателите.

Необходими мерки

Решенията по двете групи дела налагат промяна на минималните размери на глобите, налагани по чл. 146-148а НК, за да се даде възможност на съда да извършва преценка за пропорционалност; премахване на квалифицирания състав за клевета на длъжностни лица по чл. 148, ал. 1, т. 3 НК; отмяна на забраната за прилагане на чл. 78а ал. 7 НК, когато престъпленията обида и клевета са извършени срещу орган на власт.

6. ВЕЩНОПРАВНИ ВЪПРОСИ (НАРУШЕНИЯ НА ЧЛ. 1 ОТ ПРОТОКОЛ № 1 КЪМ КОНВЕНЦИЯТА)

Голяма група от решенията, подлежащи на изпълнение, засяга нарушения на член 1 от Протокол № 1, който защитава лицата срещу неоправдана намеса в мирното упражняване на правото им на собственост. Основната част от нарушенията по български дела се отнасят предимно до проблеми при прилагането на реституционното

⁷³ Жалба № 3316/04.

⁷⁴ Жалба 22385/03.

⁷⁵ §71 от Касабова срещу България.

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

⁷⁷ Обединени жалби № 33502/07, 30599/10, 8241/11 и 61863/11.

⁷⁸ Жалба № 18312/08.

⁷⁹ Жалба № 30460/08

законодателство 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.

6.1. Реституционни производства

Редица решения на ЕСПЧ засягат реституцията на земеделски земи и гори⁸⁰. Основният проблем по тези дела е забавянето на изпълнението или неизпълнението на актове на администрацията или съдебни решения, с които на жалбоподателите е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и гори. В няколко свои решения Съдът е дал конкретни препоръки към България, а именно - въвеждане във вътрешното право на: 1) срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи; и 2) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове⁸¹.

Необходими мерки

1) въвеждане на срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и;

2) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове.

6.2. Непредоставяне на обезщетение за отчуждени имоти.

Групата решения *„Кирилова и други срещу България“*⁸², засягат исторически проблем, свързан с непредоставянето на съответни имоти или парично обезщетение за имоти, отчуждени по реда на ЗТСУ (отм.) през 80-те и 90-те години на миналия век. Мерките срещу подобни нарушения, предприети със законодателните изменения от 1996 г. и 1998 г., действат занапред и не обхващат заварените случаи, а както изглежда, все още има неприключени отчуждителни производства, започнали в края на 80-те и началото на 90-те години на XX век.

От 2015 г. насам Министерство на правосъдието събира и редовно обновява информация от общините за висящите преписки с подобен предмет. Отбелязва се тенденция към намаляване на висящите случаи поради предприети от страна на отделни общини мерки. От друга страна, редица случаи не могат да бъдат решени по обективни

⁸⁰ Виж *„Найденев срещу България“*, № 17353/03, окончателно решение от 26 февруари 2010 г., *„Мутишев и други срещу България“*, № 18967/03, окончателно решение от 3 март 2010 г., *„Любомир Попов срещу България“*, № 69855/01, окончателно решение от 7 март 2010 г., *„Василев и Дойчева срещу България“*, № 14966/04, окончателно решение от 31 август 2012 г., *„Сивова и Колева срещу България“*, № 30383/03, окончателно решение от 4 юни 2012 г., *„Петкова и други срещу България“*, № 19130/04, окончателно решение от 25 септември 2012 г., *„Неделчева и други срещу България“*, № 5516/05, окончателно решение от 28 август 2013 г., *„Иванов срещу България“*, № 19988/06, окончателно решение от 11 декември 2012 г., *„Хаджигеоргиеви срещу България“*, № 41064/05, окончателно решение от 16 октомври 2013 г., *„Караиванова и Милева срещу България“*, № 37857/05, окончателно решение от 17 ноември 2014 г.;

⁸¹ Виж *„Мутишев и други срещу България“*, *„Василев и Дойчева срещу България“*;

⁸² Виж *„Кирилова и други срещу България“*, № 42908/98, окончателно решение от 9 септември 2005 г., и още 12 дела .

причини⁸³. Събраната информация се анализира систематично, за да се идентифицират съответните мерки с оглед приключване на тези преписки и при необходимост да се предостави съответно обезщетение. Следва да бъде анализирана и съответната правна рамка, за да се прецени дали същата способна за своевременно и справедливо приключване на тези преписки. През 2020 година се наблюдаваше известно развитие на практиката на административните съдилища по чл. 1 от ЗОДОВ, която би могла да реши някои от поставените проблеми (напр. необходимостта от ефективно правно средство относно прекомерната продължителност на производствата по ЗТСУ (отм.)). През 2021 г. ще бъде извършено подробно проучване и анализ на постановените до момента релевантни случаи пред националните съдилища и ще бъде изготвен актуализиран План за действие по изпълнението на тази група дела.

6.3. Кражба на дружество

Решението по делото „*Шести май инженеринг и други*”⁸⁴ 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.

Необходими мерки

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

6.4. Отнемане и увреждане на стоки от страна на данъчните власти

Решението по делото „*Патрикова срещу България*”⁸⁵ касае незаконното и произволно отнемане и увреждане на стоки на жалбоподателката от страна на данъчните власти, както и автоматичното и формалистично прилагане на националните разпоредби за отнемане в полза на държавата на стоки, за които се презюмира, че са изоставени. Разглежданата в решението правна уредба е отменена, като практиката по нея бе изследвана и анализирана. Понастоящем се събира информация за начина на приложение от администрацията и съдилищата на новите разпоредби, които регулират придобиването от държавата на изоставени стоки и са заменили тези, обсъдени в решението на Съда.

⁸³ Поради изминалия дълъг период от време от въпросните отчуждавания (някои са извършени преди повече от 30 години) общинските власти в много случаи срещат трудности при намирането и комуникацията с правоимащите лица или техните наследници

⁸⁴ Жалба № 17854/04, окончателно решение от 20 декември 2011 г.

⁸⁵ Жалба № 71835/01, окончателно решение от 22 ноември 2010 г.

7. ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ИЗБИРАТЕЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

С решение по делото „*Риза и други срещу България*“⁸⁶ ЕСПЧ намери, че поради установените пропуски във вътрешното право и липсата на възможност да се проведат нови частични избори, активното и пасивно изборно право на жалбоподателите е нарушено. Основният проблем, установен в решението, е свързан с това, че Изборният кодекс не предвижда възможност за провеждане на нови частични избори само за отделни изборителни секции в случай на анулиране на изборните резултати от Конституционния съд. В началото на 2018 г. е изпратено писмо до Народното събрание, с което е уведомено за проблема и необходимостта от законодателни промени в този смисъл. През юли 2018 г. е изпратено второ писмо до Народното събрание и до Централната изборителна комисия за преценяване на необходимостта от извършване на законодателни промени в Изборния кодекс, като се предвиди възможност в случай на анулиране на вота в една или повече изборителни секции да се проведат нови парламентарни избори за изборната (изборните) секция (секции), засегната (засегнати) от отмяната. Към датата на изготвяне на настоящия доклад в Министерство на правосъдието не е получено становище по проблема.

В решението по „*Петков и други срещу България*“⁸⁷ ЕСПЧ намери нарушение на правото на жалбоподателите на свободни избори, гарантирано по чл. 3 на Протокол № 1 и на правото им на ефективни средства за защита, гарантирано по чл. 13 от Конвенцията. Според Съда пропускът на ЦИК да възстанови жалбоподателите – кандидати в изборителните списъци за парламентарните избори през 2001 г., въпреки постановените в този смисъл и влезли в сила решения на ВАС, представлява нарушение на Конвенцията. На второ място, жалбоподателите не са имали на разположение правно средство след изборите, чрез което да защитят правото си по чл. 3 от Протокол № 1, тъй като според вътрешното законодателство Конституционният съд не може да бъде сезиран с индивидуална жалба, а само чрез посочените в чл. 150, ал. 1 от Конституцията от 1991 г. органи. Следователно има и нарушение на чл. 13 от Конвенцията.

Необходими мерки

1) да бъде определена една крайна дата преди изборния ден, която да преклудира възможността за оттегляне на кандидатурите на партиите и коалициите.

2) кандидатите, които не са имали възможност да получат изпълнение на съдебни решения, постановени за тях преди изборите, да имат на разположение открита правна възможност пряко да инициират производства пред Конституционния съд, било в лично качество или по ред, който по друг начин би осигурил пряко инициране на процедурата.

Нарушението по делото „*Екогласност срещу България*“⁸⁸ 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). Следва да се уточни доколко е спазвано изискването да не се променят основните елементи на изборното законодателство след решението по делото *Екогласност*. Отношение към изпълнението на това решение ще има и решението на КС по дело № 9/

⁸⁶ Жалба № 48555/10, решение от 13 януари 2016 г.

⁸⁷ Жалба № 5335/05, окончателно решение от 28/11/2011

⁸⁸ Жалба № 30386/05, окончателно решение от 06/02/2013

2021 г. във връзка със ЗИД на Изборния кодекс.

Останалите осъдителни решения, намиращи се в стандартна процедура за наблюдение от Комитета на министрите, представляват изолирани случаи, повтарящи се нарушения или такива, които не изискват законодателни мерки. По тях дирекция ППРБЕСПЧ към Министерство на правосъдието предоставя съответната информация на компетентните институции и им оказва съдействие за предприемането на необходимите индивидуални и общи мерки, като същевременно изготвя и представя плановете и докладите за действие пред Комитета на министрите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки отчетените частични успехи по изпълнението, са необходими допълнителни и съгласувани усилия и активно сътрудничество между законодателна, изпълнителна и съдебна власт. Обстоятелството, че проблемите по някои от решенията за изпълнение са структурни, комплексни или имат конституционни измерения не може безкрайно да бъде оправдание за продължаващо неизпълнение. В този смисъл Генералният секретар на Съвета на Европа в изявлението си при откриването на Парламентарната асамблея през януари 2021 г. подчерта, че в избора да ратифицират Европейската конвенция за правата на човека и да се присъединят към организацията, държавите членки доброволно са се задължили да спазват решенията на Съда. И това не е любезна молба. Това е задължително изискване.

Проф. д-р ЯНАКИ СТОИЛОВ
Министър на правосъдието

Съгласувал – Мария Павлова, зам. министър.....

Изготвил – Милена Коцева, директор на дирекция ППРБЕСПЧ