

ПЕТИ ГОДИШЕН ДОКЛАД

НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2017 Г.

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

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“, „КМ“). Държавите-страни по Конвенцията имат договорно задължение да отстранят установените нарушения, като разполагат с известна свобода на преценка по отношение на средствата за това.

Темите на настоящия доклад са обособени в три части. В първата част на доклада, за пълнота и с оглед повече яснота за връзката между ефективното изпълнение на решенията и новите осъдителни решения, е представена актуална информация за броя на осъдителните решения за изминалата година, броя на висящите жалби пред ЕСПЧ, както и в резюме някои от по-важните решения на ЕСПЧ, постановени през годината.

Във втората част докладът съдържа информация за решенията на ЕСПЧ срещу България във фазата на изпълнение, като се посочват решенията, които са били изпълнени през годината и се маркират позитивните промени в законодателството и практиката в резултат на осъдителни решения на Съда.

Третата част на доклада засяга основни проблеми, произтичащи от решенията на ЕСПЧ, по които се налага 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. 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.

ЧАСТ ПЪРВА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ИНФОРМАЦИЯ ЗА 2017 Г.

I. СТАТИСТИКА НА СЕКРЕТАРИАТА НА ЕСПЧ ЗА 2017 г.

В началото на всяка година председателят на Съда представя статистиката на ЕСПЧ за предходната година, както и информация за основните тенденции и предизвикателства в работата му. Статистиката на Съда е важен инструмент за равностойност и заключения относно основните проблеми в националния правов ред на държавите-страни по Конвенцията. Данните за 2017 г. бяха представени на пресконференция, която се проведе на 25 януари 2018 г.

В края на 2017 г. общият брой на висящите дела възлиза на 59 250 или с 29% по-малко в сравнение с края на 2016 г. Тази позитивна тенденция се дължи най-вече на реформите в системата на Съда, предприети след Декларацията от Интерлакен и последвалите я Декларации от Измир, Брайтън и Брюксел.

Към 31 декември 2017 г. по-голямата част от висящите дела са срещу Румъния (9 900 - 17,6%), Русия (7 750 - 13,8%), Турция (7 500 - 13,3%) и Украйна (7 100 - 12,6%). Следват Италия, Унгария, Азербайджан, Грузия, Армения и Полша. Останалите 37 държави формират 15,4 % от висящите жалби или 8 650.

През 2017 г. по този критерий Република България трайно се нарежда извън първата десетка - на 15-то място с 623 броя жалби. Също така, България е на 19-то място по брой жалби на глава на населението. Посочените цифри потвърждават тенденцията на намаляване на броя на висящите жалби срещу държавата и след като години наред страната ни заемаше между 7-мо и 9-то място в тази класация, през последните 7 години България трайно е извън 10-те страни по Конвенцията с най-много жалби пред ЕСПЧ. Това се дължи както на реформата в самата система на Конвенцията, така и на активните действия на държавата по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Трите пилотни процедури по отношение на България също допринесоха за съществено намаляване на броя на висящите жалби, подадени заради бавно правосъдие или лоши условия в местата за лишаване от свобода.

Съгласно официалната статистическа информация на Секретариата на ЕСПЧ за 2017 г., държавите членки с най-голям брой осъдителни решения, установяващи поне едно нарушение на Конвенцията са Русия (293 решения), Турция (99), Украйна (82), Румъния (55) и Гърция (36). В тази класация по абсолютни цифри България се нарежда на шесто място с 31 решения, установяващи поне едно нарушение на Конвенцията.

По показател брой подадени жалби и брой постановени решения с поне едно нарушение на Конвенцията за изминалите 5 години статистиките изглеждат по следния начин:

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016	2017
Общ брой подадени жалби, разпределени на съдебен състав	3850	2450	969	794	723	623
Постановени решения с поне едно нарушение	58	26	18	28	33	31

През 2017 г. са постановени 65 решения по дела срещу България, които се разпределят по следния начин: 31 осъдителни решения, в които Съдът е намерил поне едно нарушение на Конвенцията, 2 решения по въпроса за обезщетението¹, 6 решения по същество, в които Съдът постановява, че няма нарушение, 12 решения, с които ЕСПЧ, след като е разгледал подробно аргументите на страните, е отхвърлил жалбите поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита или поради явна необоснованост, 2 решения по недопустимост, постановени без да се иска становище на държавата, 12 решения на Съда, с които жалбата се заличава от списъка на делата след постигане на приятелско споразумение, представяне на едностранна декларация или оттегляне / отказ от жалбата. От горното следва изводът, че българската държава е била осъдена по 31 дела и е спечелила 18 (т.е. около 37% от делата, по които Съдът е разгледал спора по същество).

По вида материални нарушения на Конвенцията, постановени от ЕСПЧ в осъдителните решения срещу България, най-многобройни са нарушенията на правото на ефективни вътрешноправни средства за защита (чл. 13) – 9; правото на защита на собствеността (чл. 1 от Протокол № 1) – 8; правото на личен и семеен живот (чл. 8) – 7; забраната за нечовешко и унижително отношение или наказание (чл. 3) – 7; правото на свобода и сигурност (чл. 5) – 5 и др.

II. РЕШЕНИЯ ПО ЖАЛБИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

Резюмета на някои от по-важните решения на ЕСПЧ по жалби срещу Република България, постановени през 2017 г., са представени в Приложение 1 към настоящия доклад.

¹ Обичайно, когато ЕСПЧ намери нарушение, едновременно с това се произнася и по въпроса за обезщетението. В изключителни случаи ЕСПЧ отлага решението за обезщетението. През 2017 г. това се случи по две дела срещу България – *Ченгелян и други срещу България* и *Велчева срещу България*.

ЧАСТ ВТОРА

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

I. СТАТИСТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ ЗА 2017 г.

Видно от данните, предоставени от Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, който подпомага Комитета на министрите, общият брой български решения на стадия на изпълнението към 31 декември 2017 г. е 207, от които около 77 са прецеденти (решения, които поставят самостоятелен проблем по Конвенцията), а останалите са решения, които установяват повтарящи се нарушения. В засилена процедура по наблюдение се намират 87 дела (от които 21 дела са прецеденти), а в стандартна 114 дела (от които 55 дела са прецеденти). Около 6 дела са очаквали класификация (1 в засилената процедура, 5 в стандартната). За сравнение, към 31.12.2016 г. общият брой висящи дела е бил 290, а прецедентите са били 94. От прецедентите 24 са били в засилена процедура по наблюдение от Комитета на министрите, а от решенията с повтарящи се нарушения 130 са били в засилена процедура. Останалите са в стандартната процедура².

Следва да се отбележи като тревожно обстоятелството, че по брой прецеденти в засилена процедура България се намира все още на челните места в класацията, като заема пето място със 6,7 % дял от всички решения-прецеденти в засилена процедура (след Русия, Украйна, Турция и Молдова). Непосредствено след България се нареждат Италия (6,1 % и от всички прецеденти в засилената процедура) и Румъния (5,7 % от всички решения прецеденти в засилената процедура). През 2016 г. България е заемала четвъртото място в тази класация.

През 2017 г. българското правителство успя да изпълни рекорден брой решения - 116, от които 28 прецеденти (5 в засилена и 23 в стандартна процедура) и 88 решения с повтарящи се нарушения (64 в засилена процедура и 24 в стандартна). За сравнение, през 2016 г. приключи наблюдението на общо 31 решения и приятелски споразумения, от които 14 бяха прецеденти.

От началото на 2018 г. до 31 март 2018 г., въз основа на представена в края на миналата година и началото на тази година информация, е приключило наблюдението на изпълнението на още 21 решения. Повечето от тези решения (20 от тях) са приключени въз основа на нова практика на Комитета на министрите, която предвижда приключване на повтарящите се дела, по които индивидуалните мерки са изпълнени. Следва да се отбележи, че при такъв вид приключвания въпросите по общите мерки, които приключените дела повдигат, продължават да се разглеждат в рамките на изпълнението на делата прецеденти, които остават под наблюдение. Едно

²Реформата 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.

от тези решения е приключено въз основа на приети индивидуални и общи мерки.

Поради новата практика на Комитета на министрите 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.

II. ПРЕГЛЕД ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ С КОНВЕНЦИЯТА

Част от процеса на изпълнение на решенията на ЕСПЧ е въвеждането на ефективни правни средства за защита и предотвратяване на бъдещи нарушения на Конвенцията, което се осъществява, наред с останалите мерки, и чрез преглед за съответствие на законопроектите с Конвенцията и практиката на Съда. Задължението за извършване на преглед на проектите на нормативни актове за съответствие с Конвенцията и практиката на ЕСПЧ е предвидено в декларацията, приета от държавите членки на конференцията на високо ниво в Брайтън през 2012 г., и препотвърдено в Декларацията, приета на конференцията на високо ниво на държавите членки на Съвета на Европа в Брюксел през 2015 г.

В изпълнение на този важен политически ангажимент през 2016 г. бяха приети изменения в Закона за нормативните актове. Промените в чл. 28 касаят възлагане на нови правомощия на Министерство на правосъдието поради специфичната експертиза по Конвенцията на дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ (дирекция „ППРБЕСПЧ“). Съгласно измененията в чл. 28 (3), проектът на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, се придружава и от справка за съответствието му с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ, която се изготвя от Министерството на правосъдието.

Промяната влезе в сила на 6 ноември 2016 г. През 2017 г. Дирекция „ППРБЕСПЧ“ към Министерство на правосъдието е изготвила справки за съответствие по 69 законопроекта, подлежащи на разглеждане от Министерски съвет.

III. РЕШЕНИЯ, ИЗПЪЛНЕНИ ПРЕЗ 2017 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 са такива по изплащане на присъденото обезщетение и други мерки, които да сложат край на нарушението и да заличат последиците му, така че да се постигне, доколкото е възможно, *restitutio in integrum* спрямо жалбоподателя (например възобновяване на

съдебни производства, където е необходимо, и др.). Задължението на държавата да изпълнява решенията на ЕСПЧ включва и предприемането на мерки от общ характер, които са с превантивен ефект по отношение на сходни нарушения. Целта на тези мерки е да не се стига в бъдеще до подобни нарушения на Конвенцията.

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.

Както беше посочено по-горе, през 2017 г. Комитетът на министрите приключи наблюдението по изпълнението на 116 решения и приятелски споразумения, от които 28 прецеденти и 88 повтарящи се случаи (пълнен списък се съдържа в Приложение 2 към настоящия доклад). Една част от тях представлява изолирани случаи на нарушения на Конвенцията (20 дела), докато друга част засяга сериозни и повтарящи се проблеми в българската правна система.

1. Групи Китов срещу България и Джангозов срещу България.

На първо място следва да се открие приключването на наблюдението по изпълнението на делата от групите *Китов срещу България* (48 повтарящи се случая) и *Джангозов срещу България* (15 повтарящи се случая) с три окончателни резолюции от 2017 г.³

Към 2017 г. тези групи дела засягаха някои оставащи въпроси по нарушения във връзка с правото на справедлив процес в разумен срок (чл. 6, § 1 от Конвенцията), а именно - намаляване на дължините на съдебните производства пред най-натоварените съдилища, избягване на необосновани забавяния на досъдебната фаза на производствата, включително поради ненужно връщане на делата от съда, и въвеждане на ускорително средство за наказателните дела, което да е ефективно и за двата стадия на наказателния процес.

Позовавайки се на доклади на българската държава по изпълнение на тези групи решения, Комитетът на министрите отчете, че след пилотните решения по *Димитров и Хамънов* и *Фингър* е създадено обезщетително средство за прекомерната дължина на производствата, както и съдебно средство за лица, които са страни по висящи производства. Направените изменения в Закона за съдебната власт, от друга страна, ограничават дължината на предварителните проверки преди образуването на наказателно производство до 3 месеца. Отчетени са и промените в глава 26 от НПК от юли 2017 г., които въвеждат нова процедура за ускоряване на наказателните производства както на досъдебна, така и на съдебна фаза, (на разположение както на обвиняемия/подсъдимия така и на пострадалия) и които отменят спорната възможност наказателното производство автоматично да се прекратява след изтичането на определен срок.

Въпросите във връзка с функционирането на новото ускорително средство и възможността то да бъде ползвано от пострадалите остават за наблюдение в контекста на групите *Великова* и *С.З/Колеви*. Въпросите относно претовареността на някои

³ CM/ResDH(2017)420, CM/ResDH(2017)420 и CM/ResDH(2017)57

съдилища остават за наблюдение по делата *Светлозар Петров* и *Стойне Христов*.⁴

2. Група „Ангелова и Илиев“

Приключи наблюдението на изпълнението на решенията от групата „Ангелова и Илиев“ (8 дела)⁵. Те засягат нарушения на чл. 2 и чл. 3 от Конвенцията (право на живот и забрана за изтезания) в процесуалния им аспект, по-конкретно липсата на ефективно разследване на случаи на смърт, телесни повреди, изнасилвания, причинени от частни лица. В два от случаите е установено и нарушение на чл. 14 (забрана за дискриминация) във връзка с пропуската на властите да разследват възможен расистки мотив за престъпленията.

Комитетът на министрите отбелязва, че през 2011 г. в НК са създадени квалифицирани състави за убийство и телесна повреда, извършени по расистки или ксенофобски мотиви. Влезият в сила през 2006 г. НПК от друга страна въведе стриктни крайни срокове за досъдебните производства и засили ролята на наблюдаващия прокурор. Отбелязани са и промените в 2016 г. в ЗСВ относно сроковете за предварителни проверки, както и промените в глава 26 от НПК от 2017 г., отнасящи се до ускорителното средство.

Индивидуалните мерки по останалите дела, както и въпросите във връзка с функционирането на новото ускорително средство и възможността то да бъде ползвано от пострадалите остават за наблюдение в контекста на групите *Великова* и *С.З/Колеви*.

3. Група „Бочев срещу България“

Прекратено беше наблюдението и по делата от групата „Бочев срещу България“ (4 дела)⁶. Те засягаха някои недостатъци на съдебния контрол за законност на задържането в съдебна фаза. С промяната на чл. 270 от НПК тези въпроси бяха разрешени.

4. Група „Великови“

Приключи наблюдението на общите мерки по групата „Великови“ (6 дела). Тя касаеше нарушения на чл. 1 от Протокол 1 и чл. 6 от Конвенцията във връзка с нарушения на правото на собственост вследствие на реституционното законодателство. По-конкретно, след влизане в сила на ЗВСОНИ през 1992 г. собствениците на реституирани имоти имат право да заведат иск по реда на чл. 7 срещу лица, придобили собственост върху тези имоти преди 1989 г. В случаите, в които този иск е уважен и титулт за собственост е обявен за нищожен по причини, които са били извън контрола на ответниците⁷, ЕСПЧ намира нарушение на правото на необезпокоявано ползване на собствеността.

Две от делата в групата, „*Юркова и Самунджи*“ и „*Стефанови*“, са все още под

⁴Решение от 1302-та срещу на КМ от 5-7 декември 2017 г. [http://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["CM/Del/Dec\(2017\)1302/H46-9E"\]}](http://hudoc.exec.coe.int/eng#{)

⁵ Резолюция CM/ResDH(2017)383

⁶ Resolution CM/ResDH(2017)382

⁷ например по вина на административния орган, т.нар. подпис със запетая

наблюдение с оглед изпълнението на индивидуалните мерки по тях.

5. **Решения „Канджов“ и „Звездев“**

По тези дела ЕСПЧ установява нарушения на правото на всеки задържан своевременно да бъде изправен пред съдия във връзка със задържане по закона за МВР за 24 часа, последвано от задържане за 72 часа, постановено от прокурор. Съдът сочи, че възможността лице да бъде задържано за 96 часа преди да бъде изправено пред съдия поради кумулиране на полицейско и прокурорско задържане, може да доведе до забавяния, несъвместими с чл. 5 (3) от Конвенцията.

Съгласно сегашната практика на Прокуратурата на Република България са взети мерки за своевременното изправяне на задържаните пред съда с оглед необходимостта да се вземе мярка по задържане под стража. При обжалване на прокурорското задържане настоящата практика на националните съдилища позволява разглеждането им директно на основание чл. 5§4 от Конвенцията.

6. През 2017 г. приключи наблюдението на редица дела, които са включени в групи, и по които са изпълнени всички индивидуални мерки, но все още не е завършило изпълнението на общите такива:

- 6.1. Едно дело от групата „Божков“;
- 6.2. Четири дела от групата „С.Г. и други“;
- 6.3. Едно дело от групата „Лолова и Караджова“;
- 6.4. Едно дело от групата „Начова и Христова“;
- 6.5. Едно дело от групата „Великова“;
- 6.6. Четири дела от групата „Кирилова и др.“.

7. Самостоятелните дела, по които Комитетът на министрите взе решение да приключи наблюдението на изпълнението, са:

7.1. **„Димитрови срещу България“**. Делото засяга нарушение на правото на собственост във връзка с конфискацията в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Със Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество от 2012 г. недостатъците в законодателството са преодолени;

7.2. **„Радков срещу България“**. Делото се отнася до поставянето на белезници на затворник по време на съдебно заседание по водено от него дело по ЗОДОВ. Случаят е счетен за изолиран;

7.3. **„Цоньо Цонев № 2 срещу България“**. Делото касае неспазването на принципа *ne bis in idem*. С тълкувателното решение на ВКС от 2015 г. относно приложението на правилото *ne bis in idem* и с последвалите промени в НПК от 2017 г. понастоящем са осигурени достатъчно гаранции за избягване на дублирането на наказателната и административнонаказателната отговорност;

7.4. **„Петьо Петков срещу България“**. Случаят касае нарушения на чл. 3, 5, 6, 13 и 1 от Протокол № 1 от Конвенцията във връзка със задължението на жалбоподателя да носи маска всеки път, когато напуска килията по време на задържането му в досъдебното производство, незаконно задържане след оправдателната присъда,

прекомерна и неоправдана дължина на задържането, нарушение на презумпцията за невиновност и неоправдано забавяне на връщане на превозно средство, събрано като доказателство. Съгласно инструкция от 2015 г. скриването на лицето на задържания вече е възможно само при изключителни обстоятелства. С промените в ЗИНЗС от февруари 2017 г. бяха въведени превантивни и компенсаторни средства за защита както за затворниците, така и за задържаните лица;

7.5. **„Шахънов и Полфрийман срещу България“.** Делото касае непропорционална намеса в свободата на изразяване (чл. 10 от Конвенцията) във връзка с дисциплинарни наказания на затворници след оплаквания срещу надзиратели. С промените в ЗИНЗС през 2013 г. се въведе забрана лишените от свобода да носят дисциплинарна отговорност за свои искания или жалби;

7.6. **„Гюлева срещу България“.** Случаят се отнася до нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията във връзка с неуведомяването на жалбоподателката за гражданско производство срещу нея и невъзможността делото да бъде възобновено. Нарушението е историческо и е отстранено още с новия ГПК от 2008 г.;

7.7. **„Капитал Банк срещу България“.** Тук са установени нарушения на чл. 6 § 1 и чл. 1 от Протокол № 1 от Конвенцията във връзка с: (1) отказа на националния съд да разгледа по същество установената от БНБ неплатежоспособност на банката, (2) факта, че в производството банката е била представлявана от синдици, които са пряко подчинени на БНБ и (3) невъзможността банката да обжалва прекратяването на лицензията си. Със Закона за кредитните институции от 2006 г. се въведе възможност за обжалване на отнемането на лицензията пред ВАС. Останалите въпроси по това дело все още не са решени и се разглеждат с оглед изпълнението на решението по *„Международна банка за търговия и развитие срещу България“*;

7.8. **„Жечев срещу България“.** Решението установява нарушение на чл. 11 (свобода на сдружаване) във връзка с отказа на националните съдилища да регистрират сдружение, имащо „политически“ цели. С промените в ЗТРРЮЛНЦ, в сила от 2018 г., сдруженията вече се регистрират в Агенция по вписванията, като отказът подлежи на обжалване пред окръжните съдилища. Отбелязани са и някои промени в практиката на съдилищата. Останалите въпроси по общите мерки се разглеждат в групата *„ОМО Илинден“*;

7.9. **„Джабаров и др. срещу България“.** Случаят касае незаконно задържане от полицията и неприсъждане на обезщетение за това от националните съдилища. Оставащите въпроси относно общите мерки се наблюдават по делото *„Петков и Профиров“*;

7.10. **„Дебелянови срещу България“.** Случаят касае неизпълнение на съдебно решение за реституция на къща в Копривщица, обявена за национален паметник на културата. Къщата е предадена на собствениците през 2014 г. Със Закона за културното наследство от 2009 г. е отменен мораториумът върху реституцията на имоти, обявени за културни паметници, като се определят детайлно правата и задълженията на собствениците относно поддръжката им.

7.11. **„Мейлерес срещу България“.** По това дело е установено нарушение на чл. 8 във връзка с упражняването на правото на посещения по време на производство за

родителски права. Случаят е счетен за изолиран и по него не са необходими общи мерки.

7.12. *„Гусева срещу България“*. Делото касае нарушение на чл. 10 (свобода на изразяване) във връзка с неизпълнението от страна на администрацията на влезли в сила съдебни решения относно предоставянето на обществена информация, засягаща третирането на бездомните кучета, както и липсата на ефективно вътрешноправно средство за защита (чл. 13). През 2015 г. ЗДОИ е променен, като според новите разпоредби достъп до публична информация може да бъде отказан, само ако заинтересована трета страна изрично е забранила предоставянето на информацията. Ако отказът бъде отменен, компетентната институция следва да предостави информацията в срок от 14 дни. Съгласно АПК, ако служител откаже да изпълни съдебното решение, съдебен изпълнител му налага ежеседмични санкции до изпълнението;

7.13. *„Бекирски срещу България“*. Случаят касае нарушение на чл. 3 от Конвенцията във връзка с изтезания и последвала смърт на задържано лице поради липса на адекватна медицинска грижа, както и липса на ефективно разследване. Оставашите общи мерки се наблюдават по групата *„Великова“*;

7.14. *„Гаврил Йосифов срещу България“*. Делото касае нарушение на чл. 5 § 4 от Конвенцията във връзка с неясноти относно влизането в сила на присъда за лишаване от свобода. Нарушението е било причинено от липсата на опит на съдилищата при разглеждането на подобни искания във връзка с въвеждането на нови процесуални правила. Понастоящем съдилищата прилагат чл. 5 § 4 от Конвенцията директно в случай на липса на конкретно производство в националния закон. Останалите въпроси се разглеждат в групата *„Стоичков“*;

7.15. *„Петьо Попов срещу България“*. Това дело се отнася до нарушението на правото на справедлив процес по чл. 6 от Конвенцията поради факта, че нито подсъдимият, нито адвокатът му са били уведомени за датата на заседание на ВКС по делото, по което са били страна. Нарушението е историческо, като пропускът е отстранен с промените в призоваването по НПК от 2003 и 2010 г.

7.16. Преустановено е наблюдението и по пет дела, по които българското правителство е сключило **приятелски споразумения**:

7.16.1. *Рунтова и Георгиев срещу България*. В този случай намереното нарушение е по чл. 8 от Конвенцията във връзка с прекомерната дължина на производство по Семейния кодекс за разрешение на пътуване в чужбина при липса на съгласие от другия родител.

7.16.2. *Мурджев и други срещу България*. Делото касае неоправдани забавяния и продължителна несигурност в производството по реституция на земеделска земя;

7.16.3. *Врагов срещу България*. Делото се отнася до неизпълнение на влязло в сила съдебно решение;

7.16.4. *Тачев срещу България*. Делото се отнася до неизпълнение на влязло в сила съдебно решение;

7.16.5. *Дамянов срещу България*. Делото се отнася до неизпълнение на влязло в сила съдебно решение;

IV. РЕШЕНИЯ, ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА КОИТО Е КОНСТАТИРАН ЗНАЧИТЕЛЕН НАПРЕДЪК

1. Пилотно решение „*Нешков и други срещу България*“⁸ и група решения „*Кехайов срещу България*“⁹.

1.1. Общи бележки.

Решенията по тези дела 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). На 26 март 2015 г. Комитетът за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание (КПИ) към Съвета на Европа направи публично изявление¹⁰, с което идентифицира в обобщен вид констатираните проблеми относно условията в местата за лишаване от свобода в България и насърчи българските власти да предприемат спешни мерки. Малко преди това, на 27 януари 2015 г., ЕСПЧ постанови пилотното решение „*Нешков и други срещу България*“, с което установи нарушения на чл. 3 (забрана за нечовешко и унижително отношение) и на чл. 13 (право на ефективни вътрешноправни средства за защита) от Конвенцията.

За изпълнение на препоръките на КПИ и решенията на ЕСПЧ бяха предприети две групи мерки: от една страна - за подобряване на условията в местата за лишаване от свобода чрез ремонти и откриване на нови затворнически общежития, а от друга - законодателни изменения, които целят по-гъвкав режим за разпределяне на лишените от свобода с цел избягване на пренаселеност, както и въвеждане на компенсаторно и превантивно средства за защита.

Законът за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража 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.

На своето 1280-то заседание, проведено на 7-10 март 2017 г., Комитетът на министрите разгледа предприетите от българската държава мерки. В своето решение той отбеляза приемането на законодателните изменения и окуражи властите да продължат усилията за прилагане на останалите набелязани мерки; отбеляза, че наскоро приетите вътрешноправни средства за защита изглежда отговарят на изискванията на решението *Нешков и други* и прикани властите да наблюдават отблизо тяхното функциониране; отбеляза необходимостта от продължаване на мерките за подобряване на условията и намаляване на пренаселеността с цел добро функциониране на превантивното средство; покани властите да изработят национална стратегия и план за действие за подобряване на медицинската помощ в местата за лишаване от свобода¹¹.

⁸Жалби № 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 и 9717/13, окончателно решение от 01/06/2015

⁹ Жалба № 41035/98, окончателно решение 18/04/2005

¹⁰ мярка, която се предприема в изключителни случаи

¹¹ Пълен текст на решението от 1280-то заседание (7-10 март 2017 г.) може да бъде намерен на:

1.2. Лоши материални условия и пренаселеност в местата за лишаване от свобода.

Предприетите мерки за преодоляване на този вид проблеми са свързани с откриване на две нови затворнически общежития към затворите във Варна и в Бургас, мащабни ремонти в местата за лишаване от свобода, изграждане на нови арести, и бъдещи планове за изграждане на нов затвор в София по линия на Норвежкия финансов механизъм.

По отношение на пренаселеността приетите промени предвиждат осъвременени правила за първоначалното разпределение на лишените от свобода и възлагане на повече правомощия в тази насока на отговорните органи по изпълнение на наказанията, възможност да се преместват лишени от свобода като отчитат пренаселеността, нови правила и процедура за предсрочното условно освобождаване.

В някои свои решения, например „*Йордан Петров срещу България*“¹² и „*Червенков срещу България*“¹³, ЕСПЧ намира други, по-специфични нарушения на Конвенцията заради кумулативния ефект от лошите условия и автоматичното прилагане на специалния режим при изтърпяване на наказанията доживотен затвор и доживотен затвор без замяна. В тях Съдът критикува автоматичното прилагане на специалния режим в продължение на 5 години и без възможност за индивидуална оценка на необходимостта от прилагане на подобна мярка преди изтичането на този срок¹⁴. В решение от 2014 г. по делото „*Харакчиев и Толумов срещу България*“¹⁵ ЕСПЧ намери, че кумулативният ефект от специалния режим, лошите материални условия на задържане и периода, през който жалбоподателите са живели в тези условия, води до нарушение на чл. 3 от Конвенцията. Това решение засяга също така наказанието доживотен затвор без замяна, в конкретното дело изтърпявано от единия от жалбоподателите. Съдът заключава, че в България до 2012 г. това наказание *де факто* не е могло да бъде намалено поради липсата на гаранции при упражняването на правото на Президента да помилва. Съдът счита, че след 2012 г. такива гаранции вече има и наказанието на жалбоподателя е *де факто* „намаляемо“. При все това лошите материални условия и специалният режим на изтърпяване на наказанието ограничават възможността лишеният от свобода да се поправи и следователно да му се намали наказанието.

Със законодателните изменения от 2017 г. беше предвидено задължение за началника на затвора, след изтичане на едногодишен период от изтърпяване на наказанието задължително да прави преценка дали да смени режима. Също така, на всеки шест месеца следва да се прави нова преценка относно основанията за продължаване на специалния режим. Успоредно беше предвидена възможност за началника на затвора да разрешава на осъдени на доживотен затвор и доживотен затвор без замяна да участват в различни дейности съвместно с други лишени от свобода, за да се минимизира негативният ефект от продължителната изолация, без да бъде отменян специалният режим.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806faa77

¹² Жалба № 70502/13

¹³ Жалба № 45358/04

¹⁴ Виж параграф 128 от решението по делото *Йордан Петров* и параграфи 69 и 70 от решението по делото *Червенков*.

¹⁵ Жалби № 15018/11 и 61199/12

1.3. Липса на ефективни вътрешноправни средства (превантивно и компенсаторно) за защита във връзка с лошите условия на задържане

Със законодателните изменения от 2017 г. тези недостатъци бяха преодолени чрез въвеждането на специфично съдебно средство за лишени от свобода и задържани под стража за компенсиране на вреди в резултат на нарушение на правата по чл. 3 от Конвенцията от страна на специализираните органи по изпълнение на наказанията, регламентирана изрично в нова редакция на чл. 3 от ЗИНЗС.

Беше въведено и липсващото до този момент в българската правна система ефективно превантивно средство за защита срещу лоши условия на задържане и пренаселеност. То по същество представлява процедура, чрез която лишеният от свобода може да постигне прекратяване на едно положение, с което се нарушават неговите права, гарантирани както в чл. 3 от Конвенцията, така и в новата редакция на чл. 3, ал. 2 от ЗИНЗС, която обхваща и по-леки случаи на поставяне в неблагоприятни условия в местата за лишаване от свобода.

Създадена беше процедура, съгласно която задържаните под стража ще могат да подават жалби както за нарушения на основни права, които влизат в обсега на чл. 3 от Конвенцията, така и за по-леки нарушения (действия и бездействия) от страна на затворническата администрация. Целта е да се уеднакви редът за оплаквания на лишени от свобода и задържани под стража, свързани с незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията.

Горепосочените мерки получават положителен международен отзвук. На 1310-тото заседание на Комитета на министрите, проведено през март 2018 г. мерките по изпълнението на пилотните решения бяха обсъдени с дебат и беше взето решение, с което Комитетът приветства усилията на България и значителния прогрес по изпълнението на пилотните решения и я окуражи да осигури необходимата политическа и финансова подкрепа за продължаване на реформите. Същевременно държавата беше поканена да приключи възможно най-бързо подобряването на материалните условия, както и да предостави информация по приложението на специалния и строгия режим за изпълнение на наказанието¹⁶.

2. Групи „Великова срещу България“¹⁷ и „С.З./Колеви срещу България“¹⁸

В редица свои решения срещу България ЕСПЧ намира нарушения на Конвенцията 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 много от тях е намерено нарушение на чл. 2 или чл. 3 от Конвенцията и поради неефективното разследване на оплакванията на жалбоподателите. Групата „С.З./Колеви“ съдържа решения, които касаят неефективно разследване на оплаквания за смърт или нечовешко отношение

¹⁶ Пълен текст на решението от 1310-то заседание на КМ, проведено на 13-15 март 2018 г. може да бъде намерен тук: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807920b0

¹⁷ Жалба № 41488/98, окончателно решение 04/10/2000

¹⁸ Жалба № 29263/12, решение от 3 март 2015 г.

между частни лица.

2.1 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 операции. По-конкретно това са решенията по делата „*Гуцанови*“¹⁹, „*Говедарски*“²⁰, „*Славов*“²¹ и др. В тези решения ЕСПЧ установява нарушение на чл. 3 от Конвенцията във връзка с прекалено агресивния начин, по който са били извършени полицейски операции, и ефекта им върху близки на заподозряното лице. 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 Върховния административен съд), през 2017 г. тези решения бяха преместени от засилена в стандартна процедура на наблюдение.

Високо беше оценена и уредбата на нормативно ниво (в правилника за прилагане на ЗИНЗС) на въведения регистър на нараняванията в местата за лишаване от свобода.

2.2. Неразривно свързан с проблемите в тези решения е и въпросът за ефективността на наказателно производство. С оглед преодоляване на причините за неефективните разследвания, през 2017 г. беше направено следното:

2.2.1. Въз основа на Доклада на Прокуратурата на Република България относно проучването и анализа на решенията на ЕСПЧ, в които е установено, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване, Независимия анализ на структурния и функционален модел на ПРБ и собствен анализ на Министерство на правосъдието, бяха изготвени две пътни карти с конкретни мерки за преодоляване на някои недостатъци в наказателния процес. Една от тях засяга конкретно изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

2.2.2. В изпълнение на мерките по пътните карти в Министерство на правосъдието бяха създадени две работни групи – наред с други въпроси и относно възможностите за промяна на основанията за започване на наказателното производство и за създаване на специална процедура за търсене на отговорност от тримата големи (главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС).

2.2.3. През ноември 2017 г. влязоха в сила важни промени в НПК, които целят ускоряване на наказателния процес, повече възможности за пострадалия за участие в процеса, ограничаване на възможностите за връщане на делото от съда на прокурора на формални основания и др. По отношение конкретно на Глава 26 от НПК, Комитетът на министрите оцени високо промените в разпоредбите и най-вече отпадането на възможността наказателното производство да бъде автоматично прекратено след изтичане на определен срок²².

¹⁹ Жалба № 34529/10, решение от 15/10/2013

²⁰ Жалба № 34957/12, решение от 16/02/2016

²¹ Жалба № 58500/10, решение от 10/11/2015

²² Пълен текст на решението от 1294-то заседание на КМ, 19-21 септември 2017 г. може да бъде намерен тук: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680749f52

3. Решения по делата „Стойне Христов срещу България“²³ и „Светлозар Петров срещу България“²⁴

Тези две дела касаят нарушения на правото на процес в разумен срок (чл. 6 от Конвенцията), като по тях се наблюдават последните оставащи общи мерки във връзка с претовареността на някои съдилища.

Съществува неотложна необходимост от разрешаване на проблема с неравномерното разпределение на натовареността между съдилищата, изразяващ се в частност в това, че по-големите съдилища в столицата имат по-високо натоварване в сравнение със средното за страната. Освен предоставянето на допълнителен персонал на претоварените съдилища, друг възможен подход за действие се състои в преразглеждане на подсъдността за някои видове дела. Такива промени изискват подходящи консултации и дебати със съответните заинтересовани страни, по-специално като се има предвид въздействието върху достъпа до правосъдие.

През 2017 г. бяха предприети и редица други мерки за решаване на проблема. От страна на Висшия съдебен съвет те включват:

- Приемане на анализ, през октомври 2017 г., от съдийската колегия на ВСС, въз основа на който са направени предложения за технически корекции в Системата за изчисляване на натовареността на съдиите, в инструкциите към съдилищата за оперативен контрол на системата и адекватното регистриране на делата, както и за промени в Правилата и коефициентите за натовареност.
- Унифициран модел за оптимизирането на районните прокуратури, приет през април 2017 г.
- Приемане на Наредба № 2 за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд.
- Приемане на Наредба № 3 за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане степента на натовареност на прокурори, следователи и на административни ръководители и техните заместници.
- Изпълнение на проект „Въвеждане на система за наблюдение и регулиране на натовареността на магистратите и съдебната администрация, създаване на стандарт за условията на труд в органите на съдебната власт и повишаване на ефективността на работата им“. Проектът е продължение на усилията на ВСС за повишаване на качеството, бързината и ефективността на правосъдието. До септември 2018 г. се очаква успешното приключване на всички проектни дейности.
- Изпълнение на проект „Създаване на модел на оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури и разработване на ефективна информационна система на съдилищата“.
- Постигане на договореност за финансиране на проект за централизирана обработка на заповедните дела с цел осигуряване на централизирано и равномерно разпределение на заповедните производства между всички районни съдии в страната, които съставляват повече от 50 % от гражданските дела в районните съдилища.
- Създаване на постоянна комисия „Съдебна карта и натовареност на прокурорите и следователите“ през ноември 2017 г., която взе решение да

²³ Жалба № 36244/02, окончателно решение от 16/01/2009

²⁴ Жалба № 23236/04, окончателно решение от 07/06/2011

бъде сформирана Работна група за изменение и допълнение на Правилата за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател.

Следваща мярка беше създаването на работна група за изработване на ЗИД на ГПК в Министерство на правосъдието, която да разгледа евентуална промяна в подсъдността на някои видове производства и други подходящи мерки с оглед на намаляване на натовареността.

Не на последно място, бяха подадени искания за техническа помощ от Службата за подкрепа на структурните реформи за набелязване на мерки за намаляване на натовареността на ВКС и ВАС.

4. Група „Станев срещу България“²⁵

Групата включва две дела, по които са установени нарушения във връзка с правния статус и правата на лица с интелектуални дефицити. Случаите се отнасят до незаконно настаняване на лица, поставени под ограничено запрещение поради психично заболяване, в социален дом, квалифицирано от Съда като лишаване от свобода 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 жалбоподателя да оспори законността на настаняването му в дома (нарушение на чл. 5§4); липса на право на обезщетение за намерените нарушения (чл. 5 §5); нечовешки и унижителни условия на задържане в дома липса на вътрешноправно средство за защита (чл. 3 и 13); нарушение на правото на жалбоподателите (ограничено запрещение) на достъп до съд (чл. 6 §1) поради невъзможността да искат в лично качество възстановяване на пълната си дееспособност.

С оглед преодоляване на причините за нарушение на чл.5 § 1 от Конвенцията, регламентиращо правото на свобода и сигурност, през 2016 г. бяха приети законови промени в Закона за социалното подпомагане (ЗСП), които предвиждат настаняването в специализирана институция на лица, поставени под пълно запрещение да се извършва по съдебен ред, както и въвеждането на максимален срок от три години, в рамките на който може да продължи настаняването. Предвидено е също, че настаняването в специализирана институция се осъществява след изчерпване на възможностите за ползване на социални услуги в общността.

През юни 2017 г. Комитетът на министрите към Съвета на Европа, заседаващ във формат „Права на човека“ прие решение, в което се посочва, че законовите промени в ЗСП от януари 2016 г. въвеждат всички изискуеми гаранции в сферата на доброволно настаняване в специализирана институция на лица, поставени под пълно запрещение.

През октомври 2017 г. бяха приети и законови промени в чл. 340, ал. 2 ГПК, с които се осигурява пряк достъп до съд на поставени под ограничено запрещение лица, за да могат самостоятелно да сезират съдилищата с иск за отмяна на запрещението си.

²⁵ Жалба № 36760/06, окончателно решение на ГК от 17/01/2012

ЧАСТ ТРЕТА

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

Съгласно чл. 46, ал. 2 от Конвенцията Комитетът на министрите е органът на Съвета на Европа, който следи за изпълнението на постановените от Съда осъдителни решения. Наблюдението на изпълненията се извършва, като на редовните заседания на Комитета на министрите се разглежда представената от Високодоговарящите страни информация и въз основа на нея се вземат решения относно напредъка им. Когато по дадено решение или група решения има необходимост от предприемане на спешни индивидуални мерки по отношение на жалбоподателите, или е идентифициран структурен и/или сложен проблем в националната система от страна на Съда или Комитета на министрите, те се разглеждат в засилена процедура. Тези решения са обект на по-засилен и интензивен контрол и се включват в дневния ред на събранията на Комитета на министрите поне веднъж, а често и два пъти годишно.

I. РЕШЕНИЯ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Решенията срещу Република България, поставящи най-сериозни проблеми, са обединени в няколко групи както следва:

1. Група „*C.G. и други срещу България*“ - недостатъци на съдебния контрол при експулсиране на чужденци на основание защита на националната сигурност, липса на средство за защита със суспензивен ефект в случай на оплаквания, отнасящи се до риск от нечовешко отношение или риск за живота в приемащата държава, и други;
2. Група „*Великова срещу България*“ - смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или прекомерна употреба на сила от служители на полицията, и неефективно разследване в тази връзка;
3. 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.
4. Група „*Йорданова и други срещу България*“ - липса на разглеждане на 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;
5. Група „*Кехайов/Нешков срещу България*“ – лоши материални условия и пренаселеност в местата за лишаване от свобода;

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

7. Група „С.З. / Колеви срещу България“ - системен проблем с ефективността на разследванията на престъпления, свързани с насилие, извършено от частноправни субекти; в решението *Колеви* - липса на достатъчно гаранции за независимостта на евентуално наказателно разследване срещу Главния прокурор;

8. Група „Станев срещу България“ - липса на гаранции при настаняване в институции на хора с интелектуални дефицити, липса на възможност ограничено запрети лице само да поиска от националния съд отмяна на запретието;

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 упражняват правото си на глас;

10. Решение „Международна банка за търговия и развитие срещу България“ - недостатъци, свързани с невъзможността за участие на акционерите в производството по обжалване на акта за отнемане на лицензията и мерки, свързани с независимото представителство на банката в производството;

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 МЕРКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА, ВКЛЮЧЕНИ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ПО НАБЛЮДЕНИЕ

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

1.1. Обща информация.

В рамките на групата „С.Г. и други срещу България“²⁶ (включваща 10 решения: 7 закрити за наблюдение по отношение на индивидуалните мерки и 3 постановени през 2017 г. осъдителни решения срещу България) се установяват различни недостатъци на разпоредбите на Закона за чужденците в Република България („ЗЧРБ“) и съдебния контрол при експулсирането на чужденци. Проблемът беше анализиран и в четирите предходни доклада на министъра на правосъдието до Народното събрание.

Въпреки промените и хармонизирането на ЗЧРБ с европейското право и с Конвенцията, не са преодолени изцяло констатираните и посочени от ЕСПЧ проблеми, произтичащи пряко или косвено от несъвършенствата в съществуващата законова уредба. В повечето от тях ЕСПЧ, на основание чл. 46 от Конвенцията, дава конкретни указания за това какви общи мерки следва да бъдат предприети, за да бъдат

²⁶ Жалба № 1365/07, окончателно решение от 24/07/2008

изпълнени постановените решения²⁷.

1.2. Мерките, които все още не са изпълнени, са:

1.2.1. Въвеждане на адекватно правно средство за защита при твърдения, че експулсирането на дадено лице в определена приемаща държава би застрашило неговия живот или би го изложило на опасност от изтезание или нечовешко или унизително отношение. Според ЕСПЧ недостатъците на съществуващата в момента законодателна уредба се дължат на първо място на липсата на автоматичен суспензивен ефект на изпълнението на заповед за експулсиране, когато е повдигнато оплакване за риск за живота или опасност от нечовешко и унизително отношение в държавата, в която трябва да се експулсира лицето, до приключване на съдебното производство. Вторият проблем е фактът, че няма задължение за експулсиращия орган за упоменаване на приемащата държава в обвързващ правен акт, за да е възможна преценката за наличието или липсата на риск от третиране в нарушение на чл. 2 или чл. 3 от Конвенцията на нейната територия. Аналогично, всяка промяна на държавата, в която се предвижда определено лице да бъде експулсирано, трябва също да подлежи на обжалване.

Въпреки императивната забрана на чл. 44а от ЗЧРБ за експулсиране на чужденец в държава, в която животът и свободата му са застрашени, в сегашния си вид тази разпоредба трудно би породила необходимото правно действие, съгласно изискванията на Конвенцията и практиката по нея. Следва в нея да бъдат направени промени, които да гарантират автоматичен суспензивен ефект върху изпълнението на заповедта за експулсиране при повдигане на такова оплакване пред националния съд, както и задължително упоменаване на приемащата държава в правнообвързващ документ, който да подлежи на съдебен контрол.

1.2.2. Въвеждане на автоматичен суспензивен ефект на жалбите, когато основанието за експулсиране е обществен ред. Друго нарушение на Конвенцията, установено от ЕСПЧ, е свързано с процедурните гаранции при експулсиране на чужденци. Член 1 от Протокол № 7 от Конвенцията предвижда няколко процедурни гаранции по отношение експулсирането на законно пребиваващи чужденци. Съгласно § 2, чужденец може да бъде експулсиран преди да се възползва от правото неговият случай да бъде проверен, само ако това е необходимо в интерес на обществения ред или е мотивирано от съображения за национална сигурност. Съгласно Разяснителния доклад към Протокол № 7 обаче (§ 15) изключенията, предвидени в този параграф, трябва да бъдат тълкувани съобразно принципа на пропорционалност, развит в практиката на ЕСПЧ, особено когато даден чужденец е експулсиран по съображения, свързани с опазване на обществения ред. На заседанието си през декември 2017 г. Комитетът на министрите отново призова българските власти да въведат без повече забавяне мерки, гарантиращи, че експулсиране на основание обществен ред няма да бъде изпълнявано преди чужденецът да може да упражни правата си по чл. 1 от Протокол № 7 към Конвенцията, освен когато специфичните обстоятелства на даден случай налагат това.

²⁷ Виж решението *М. и други*, параграф 138 и решението *Ауад*, параграф 139.

Съгласно чл. 44, ал. 4, т. 1 от ЗЧРБ всички заповеди за експулсиране подлежат на незабавно изпълнение. Тази разпоредба следва да се промени, за да се направи разграничение между заповедите за експулсиране на основание национална сигурност и тези на основание обществен ред, в съответствие с Разяснителния доклад към Протокол № 7, практиката на ЕСПЧ и препоръките, отправени от Комитета на министрите.

1.2.3. Последният въпрос, повдигнат в решенията от групата засяга практиката на българските съдилища да засекретяват изцяло решенията по дела за обжалване на заповеди за експулсиране на основание защита на националната сигурност. Както ЕСПЧ, така и Комитетът на министрите приканват българските власти да гарантират, че съдържанието на съдебните решения относно заповеди за експулсиране, основаващи се на съображения за национална сигурност, ще е обществено достъпно, доколкото това е възможно, без да се засяга националната сигурност²⁸²⁹.

В своето решение от 1302-то си заседание през декември 2017 г.³⁰ Комитетът на министрите отново отбелязва липсата на напредък по горепосочените проблеми и препоръчва изрично на българските власти да приемат законодателни промени с цел преодоляване на обсъдените по-горе недостатъци на българското законодателство.

1.3. Предприети действия.

С оглед изпълнението на решенията по тази група дела, през последните години Министерство на правосъдието многократно информира Министерство на вътрешните работи за необходимостта от промени в ЗЧРБ. През 2016 г. беше сформирана междуетатствена работна група с представители на МВР, МП и МВНР в рамките на която обаче не беше постигнато съгласие за включване на относимите промени в изработения от нея законопроект за изменение и допълнение. През август 2017 г. Министерство на правосъдието беше информирано за сформиранието на нова работна група за изработване на проект на кодифициращ Миграционен закон, която трябваше да приключи работата си до 31 декември 2017 г., но тази група и към момента все още не е започнала работата си. Към момента се сформира работна група, която да изработи необходимите промени.

По отношение на засекретяването на съдебните решения по дела за експулсиране Министерство на правосъдието е поискало становището на ВАС относно необходимостта от законодателни промени в Закона за защита на класифицираната информация в тази насока. Отбелязваме, че проблемът относно засекретяването на решения от ВАС стои и по делото *„Николова и Вандова срещу България“*, което се намира в стандартна процедура по наблюдение.

През 2018 г. Министерство на правосъдието продължава усилията си в насока изменение на ЗЧРБ и ЗЗКИ, като разчита на сътрудничеството на останалите

²⁸ „1280th meeting, 7-10 March 2017 (DH), 5. ... invited them, in addition, to ensure that the contents of judgments concerning expulsion orders based on national security considerations be public, as far as possible without prejudicing national security...“.

²⁹ Във Великобритания например съществува практика да се изготвят едновременно публично и секретно решение по дела за експулсиране.

³⁰ [http://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["CM/Del/Dec\(2017\)1302/H46-8E"\]}](http://hudoc.exec.coe.int/eng#{)

ангажирани български институции.

2. Група „Великова срещу България“ и „С.З./Колеви срещу България“:

2.1. Информация за предприетите мерки се съдържа в Част втора, раздел IV, т. 2 на настоящия доклад.

2.2. Въпросите, които остават висящи по тези групи са следните:

2.2.1. На първо място, следва да се засилят гаранциите за достъп до адвокат през първите часове на задържането с оглед превенция на насилие от страна на полицейски служители.

2.2.2. На второ място, препоръка на Комитета на министрите е засилването на гаранциите относно независимото разследване на оплаквания от полицейско насилие. Така например препоръчително е всички жалби, които постъпват в МВР с оплаквания от такова насилие, да бъдат автоматично прасани на прокурор.

2.2.3. На трето място, трябва да се предприемат мерки за някаква възможност маскирани полицейски служители, които участват в специализирани полицейски операции, да могат да бъдат идентифицирани (например чрез знак, номер или по друг начин).

2.2.4. По отношение на ефективния наказателен процес следва да се предприемат мерки относно засилване на гаранциите при образуването на наказателни производства, повдигането на обвинение и възможността пострадалите да се възползват от новото ускорително средство преди привличането на определено лице като обвиняем.

2.2.5. Остават и специфичните въпроси, поставени от решението *Колеви срещу България*, свързани с въвеждането на специална процедура за търсене на отговорност в случаите на основателно подозрение за участие в престъпление на Главния прокурор.

Всички горепосочени проблеми изискват някои промени в действащите нормативни разпоредби, по-специално НПК и ЗМВР.

3. Група „Екимджиев срещу България“

3.1. Обща информация.

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.

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

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.

3.2. Остават неизяснени няколко основни въпроси:

- 3.2.1. въпроси, свързани с обработката, оценката, защитата и унищожаването на данни, получени чрез СРС (необходимо е да се изясни какво се случва с изготвените на базата на използвани СРС доказателствени материали в случаите, в които не се образува наказателно производство);
- 3.2.2. въпроси, свързани с обхвата на съдебния контрол при разглеждане на иски по ЗОДОВ за незаконно използване на СРС (в частност в случаите, в които ищецът не се позовава на решение на Националното бюро за контрол на СРС или на информация, получена в рамките на наказателно производство);
- 3.2.3. въпроси, свързани с гаранциите 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)³⁴.

4. Група „Йорданова и други срещу България“

4.1. Обща информация.

Решението „Йорданова и други срещу България“³⁵ 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

³⁴ 1288 събрание (6-7 юни 2017 г.)

Представителите (на държавите-членки):

1. отбелязват, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки по делата Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев, Горанова-Караенева, Киров, Хаджиев и Нацев; приканват властите да предоставят информация относно индивидуалните мерки по делата Георги Йорданов и Савови;
2. приветстват важния напредък в сферата на съдебния контрол при разглеждането на искания за използване на специални разузнавателни средства и използването на специални разузнавателни средства в контекста на националната сигурност, както и създаването на Национално бюро като независим държавен орган, който осъществява наблюдение и също така извършва проверки по молби на граждани;
3. въпреки това, отбелязват, че първоначално разрешение за прилагане на специални разузнавателни средства в контекста на борба с тероризма и защита на националната сигурност за срок от две години без никакъв периодичен съдебен преглед през този период би могло да отслаби гаранциите за защита, присъщи на съдебния контрол, и приканват властите да предоставят оценка за възможни мерки в това отношение;
4. приканват властите също така да предоставят тяхната оценка относно вероятността в действителност да бъде изградена обща база данни за исканията за разрешение за използването на специални разузнавателни средства; приканват властите да предоставят и конкретна информация относно правомощията на съдилищата за събиране на доказателства, когато разглеждат иски за обезщетение за незаконосъобразно използване на специални разузнавателни средства;
5. поощряват властите да продължат тясното взаимодействие със Секретариата, за да предоставят необходимите разяснения относно възможни други нерешени въпроси, посочени в информационен документ CM/Inf/DH(2013)7.

³⁵ Жалба № 25446/06, окончателно решение от 24/09/2012

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“³⁶, 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 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 промени 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.

В своето 1294-то заседание относно правата на човека, проведено на 19-21 септември 2017 г.³⁷ Комитетът на министрите със съжаление отбеляза липсата на значим прогрес относно предприемането на законодателни реформи, необходими, за да се гарантира изследването за пропорционалност и призова българските власти да предприемат такива реформи без повече забавяне.

4.2. Предприети мерки

Във връзка с посочените по-горе осъдителни решения и резолюцията, приета от Комитета на министрите, е необходимо да се обсъди изрично въвеждане на посочения принцип при премахване на незаконни строежи чрез ограничени по обхват и целенасочени изменения чл. 195, 225 и 225а от Закона за устройство на територията, чл. 80 от Закона за държавната собственост и чл.чл. 46 и 65 от Закона за общинската собственост в случаите, когато се засяга правото на личен и семеен живот и жилище по смисъла на чл. 8 от Конвенцията. През април 2018 г. започна сформирането междуправителствена работна група с участие на магистрати от ВАС, представители на МРРБ, МТСП, Националното сдружение на общините в Република България, Омбудсмана и Министерството на правосъдието, която да обсъди възможността за предприемането на законодателни мерки за изпълнение на посочената група решения

³⁶ Жалба № 46577/15, решение от 21/04/2016

³⁷ Пълен текст на решението от 1294-то заседание на КМ може да бъде намерен тук: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680749f52

5. Група „Кехайов/Нешков срещу България“

5.1. Информация за предприетите мерки се съдържа в Част втора, раздел IV, т. 1 на настоящия доклад.

5.2. По отношение на реформата в системата на местата за лишаване от свобода оставащите въпроси са следните. Следва да се проследи как се прилагат на практика новите производства по глави шеста и седма от ЗИНЗС. Проблем, който продължава да стои с особена острота, е този за медицинската грижа в местата за лишаване от свобода. На следващо място, следва да се събере и анализира информацията, свързана с прилагането на новите правила за специалния режим и включването на лишени от свобода на такъв режим в общи дейности.

6. Група „ОМО Илинден и други срещу България“

6.1. Обща информация.

В решенията от тази група³⁸ 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 мотиви на националните съдилища за откази за регистрация на сдружения са свързани с преследваните от тях 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.

Въпреки множество мерки, предприети от изпълнителната власт след декември 2013 г., оценката на Комитета на министрите за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по тази група остава негативна. В решението си от септември 2016 г. Комитетът на министрите отбеляза със загриженост, че новите откази за регистрация на ОМО Илинден и още едно подобно сдружение през 2015 г. са все така основани на мотиви, които са били вече критикувани от Съда въпреки многократните призови производства за регистрация да бъдат в пълно съответствие с изискванията на член

³⁸ Първото дело в нея е „ОМО Илинден и др.“, жалба № 59491/00, окончателно решение от 19/04/2006, като групата включва още 5 дела с идентични жалбоподатели и оплаквания

11 от Конвенцията.

6.2. Предприети мерки.

Сериозен напредък и позитивно развитие по случая представлява направената през 2016 г. законодателна реформа (в сила от 1 януари 2018 г.), която предвиди опростена административна процедура за регистрация на юридическите лица с нестопанска цел и преминаването на тези производства към Агенция по вписванията, подобно на търговските дружества. Новите разпоредби съдържат конкретни правила, целящи да гарантират безпристрастността и обективността на процеса на регистрация.

Съгласно член 2 от ЗЮЛНЦ сдруженията могат свободно да избират своите цели. В случай че не са представени определени документи, заявителят ще получи указания за допълване на искането си. Ако след период от три дни заявлението все още е непълно, то следва да бъде отхвърлено. Заявителят обаче има право да внесе ново искане, като използва вече предоставените документи в предишна процедура.

В случай на отказ за регистриране на ЮЛНЦ, заявителят може да подаде жалба до районния съд в седемдневен срок. Жалбата се разглежда в закрито заседание и решението се обжалва пред съответния апелативен съд, чието решение е окончателно. Решението на Агенцията по вписванията да регистрира сдружение не подлежи на обжалване.

Пред националните власти стои задачата да очертаят точния обхват на разглеждането на молбите за регистрация, тъй като съгласно чл. 21 от ЗТРРЮЛНЦ Агенцията също "проверява законосъобразността на обстоятелствата, които подлежат на регистрация". Следва да се изясни как ще се извършва проверката на целите на едно сдружение и на средствата за постигането им и дали ще бъдат преодолені недостатъците по отказите за регистрация, констатирани от ЕСПЧ.

Комитетът на министрите продължава да следи тази група дела и да изисква информация за предприетите мерки по изпълнение на решенията от българската държава, като следващото разглеждане е насрочено за юни 2018 г.

7. Група „Станев срещу България“

7.1. Информация за предприетите мерки се съдържа в Част втора, раздел IV, т. 5 на настоящия доклад.

7.2. Оставащи въпроси. С решение на Комитета на министрите от юни 2017 г. бяха посочени оставащите за изпълнение мерки по групата, а именно:

7.2.1. властите бяха приканени да предоставят информация относно реда, по който ще бъде изследвана способността на поставените под ограничено запрещение лица да дадат съгласие за настаняването им в специализирана институция. В отговор властите изтъкнаха, че по отношение на ограничено запретените лица е приложим общият принцип на Закона за социалното подпомагане (ЗСП), че социалните услуги се предоставят съобразно личния избор, желания и предпочитания на лицето и спрямо тях не се предвижда настаняване по съдебен

ред. С промените в законодателството (чл.40в ППЗСП) се въведе изискването мултидисциплинарен екип, с участието на лицето, да изготвя индивидуална оценка на потребностите от подкрепа и индивидуален план за ползването на социални услуги.

7.2.2. Комитетът на министрите изиска въвеждането на допълнителни гаранции при временното настаняване по административен ред, тъй като лицето, поставено под пълно запрещение, не е легитимирано директно да оспорва пред съд заповедта за настаняване без съгласието на настойника. Властите следва да изяснят също така каква е приложимата процедура, в случай на настаняване в специализирана институция на лица, които не са в състояние да изразяват волята си. Съгласно чл.16б ЗСП временно настаняване по административен ред се извършва до произнасяне на съда, в случай че няма друга възможност за полагане на грижи за лицето. Последното се извършва от директора на дирекция „Социално подпомагане“ само по отношение на лица, поставени под пълно запрещение при условията на чл.16б, ал.4 ЗСП, а именно, въз основа на писмено декларирано желание от лицето и становище на настойника.

7.2.3. Комитетът на министрите препоръча допълнително предприемане на мерки, отнасящи се до осигуряване пряк достъп до съд на лица, поставени под ограничено запрещение, с оглед разглеждане на тяхно искане за прекратяване на настаняването им в специализирана институция. В случай, че мнението на съответното лице не бъде взето предвид и престоят му специализираната институция не бъде прекратен, то следва да има на свое разположение правно средство за защита, което да съответства на изискванията на чл. 5 § 4 от Конвенцията, а именно, на равни интервали от време да инициира процедура по преразглеждане на необходимостта от продължаване на настаняването. Друга възможност е лицето да има пряк достъп до съд, за да може да оспори продължаващото настаняване.

7.2.4. 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. Следва да се предприемат допълнителни мерки, за да се гарантира ефективността на компенсаторното средство, предвидено в ЗОДОВ.

8. Решение „Кулински и Събев срещу България“³⁹

8.1. Обща информация

Жалбоподателите по горепосоченото дело се оплакват, че отнемането на активното им избиращелно право, на основание ефективно осъждане на лишаване от свобода, е извършено в нарушение на правото им да упражнят правото си на глас, по

³⁹ Жалба 63849/09, окончателно решение от 21/10/2016

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, изтърпяващи ефективно наложено наказание лишаване от свобода, без да се провежда диференциация в зависимост от тежестта на извършените престъпления или размера на наложеното наказание лишаване от свобода, то не е съвместимо с чл.3, Протокол № 1 към Конвенцията.

8.2. Необходими мерки.

Жалбоподателите са били лишени от право на глас по силата на чл.42, ал.1 от Конституцията на Република България, което предполага изменение на съответната конституционна норма. С оглед изясняване на по-нататъшните действия по изпълнение на решението проблемът беше отнесен до правната комисия на 43-то Народно събрание, както и до Централната изборителна комисия. В началото на 2018 г. е изискано становище и от 44-то Народното събрание. До момента в Министерство на правосъдието такова не е постъпило.

9. Решение „Международна банка за търговия и развитие срещу България“⁴⁰

9.1. Обща информация.

Както през предходните години, така и през 2017 г. продължават да са предмет на наблюдение от Комитета на министрите проблеми, свързани с правото на собственост и правото на справедлив процес, произтичащи от решението по делото „Международна банка за търговия и развитие АД и други срещу България“. По това дело ЕСПЧ постанови, че правото на справедлив съдебен процес на банката-жалбоподател е било нарушено, а намесата върху собствеността ѝ е била неоправдана по смисъла на член 1 от Протокол № 1 от Конвенцията. Във връзка с нарушението на правото на справедлив съдебен процес по чл. 6 от Конвенцията въпросите, които решението поставя, са два: (1) необжалваемостта на решението за отнемане на лиценза и (2) фактът, че банката е представлявана в производството по несъстоятелност от квестори, зависими от другата страна в производството - Българска народна банка (БНБ).

След приемането на Закона за кредитните институции през 2006 г. (чл. 151), решенията на БНБ за отнемане на банков лиценз могат да бъдат обжалвани пред съд. Така предоставеният достъп до съд обаче все още не отговаря на изискванията на чл. 6 от Конвенцията, защото банката може да обжалва съответното решение само чрез квесторите, които са зависими от другата страна в производството, а именно, БНБ. С решение на Управителния си съвет БНБ може да отнема лиценза на кредитна институция (чл. 36 от ЗКИ) и да иска откриване на производство по несъстоятелност. В практиката си съдилищата като цяло приемат, че акционерите в кредитна институция „нямат правен интерес“ от оспорването на този акт (по смисъла на чл. 147 от АПК). Тази практика е в разрез с горепосоченото решение, защото самата банка не може да участва ефективно в тези производства, тъй като е представлявана от лица, които са зависими от другата страна в производството. Ако бъде запазена уредбата, според която органите на банката не могат да участват в производството по обжалване

⁴⁰ Жалба № 7031/05, решение от 02/06/2016

на решението за отнемане на лиценз и не могат да обжалват решението за обявяване в несъстоятелност, акционерите (евентуално притежаващи определен дял от акциите) трябва да имат тези права.

9.2. Необходими мерки.

С предишните три доклада министърът на правосъдието изрази становище за необходимост от предприемане на законодателни изменения, които да гарантират участието на акционерите в производството по обжалване на акта за отнемане на лицензията, и мерки, свързани с независимото представителство на банката в производството. Към момента необходимостта от законодателни изменения в посочения смисъл не е отпаднала. В началото на 2018 г. министърът на правосъдието е отправил конкретно предложение до министъра на финансите за сформирание на междуправителствена работна група за изготвяне на анализ и евентуална законодателна промяна, на което към настоящия момент няма отговор. Изпълнението на решението предстои да бъде разгледано на заседание на Комитета на министрите през юни 2018 г.

10. Решение „Ненчева и други срещу България“⁴¹

10.1. Обща информация.

Делото се отнася до смъртта на 15 деца и младежи, настъпила между 15 декември 1996 г. и 14 март 1997 г. в Дом за деца с умствени увреждания в село Джурково. През този период България се намира в тежка икономическа криза и условията на живот в дома са били много изключително лоши (липса на храна, лекарства, медицински грижи, облекло или отопление). ЕСПЧ констатира, че компетентните органи, с изключение на служителите в дома, не са предприели своевременни, конкретни и достатъчни мерки, за да предотвратят смъртта, въпреки че са имали ясна представа за реалната опасност за здравето на децата 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 служителите, които не са полагали пряко грижи за децата, но са отговаряли за подsigуряването на необходимите средства за физическото им оцеляване (виж § 134-136). 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).

10.2. Предприети мерки.

Материалните условия на живот на децата с увреждания са се подобрили след закриването на старите социални домове и откриването на нови центрове за настаняване от семеен тип, предоставящи грижа в среда, близка до семейната, както и необходимата медицинска помощ.

⁴¹ Жалба № 48609/06, решение от 18/06/2013

10.3. Необходими мерки.

Мерките, които все още не са изпълнени, касаят създаването на гаранции, че децата с увреждания и настанени извън техните семейства се ползват от 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 предстоящ проект по Норвежкия финансов механизъм през 2018 г. дирекция ППРБЕСПЧ планира изработването от експерти в областта на План за действие за преодоляването на горепосочените проблеми. Той следва да предвижда конкретни стъпки, които да гарантират независимо представителство на деца с увреждания пред институциите. Следва да 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.

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

По-долу са представени най-сериозните проблеми, които са констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България, поставени в стандартна процедура за наблюдение. В някои свои части докладът повтаря констатациите от докладите от 2013 г., 2014 г., 2015 г. и 2016 г., тъй като проблемите са запазили своята актуалност.

1. НАСТАНЯВАНЕ В ДОМОВЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА

1.1. Обща информация.

В решението „*А. и други срещу България*“⁴² и „*И.П. срещу България*“⁴³ ЕСПЧ намери нарушения на чл. 5 § 4 от Конвенцията поради несъвършенства в уредбата на Закона за противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (ЗБППМН). ЗБППМН предвижда в чл. 37, 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 не отговаря на изискванията на чл. 5 § 4 от Конвенцията. Решението „*Д.Л. срещу България*“⁴⁴ се отнася до липсата на периодичен съдебен контрол на задържането на малолетно или непълнолетно лице във възпитателно училище-интернат, както и невъзможността задържаното лице да се обърне директно към съд с искане за промяна на мярката.

1.2. Необходими мерки.

⁴² Жалба № 51776/08, решение от 29 ноември 2011 г.

⁴³ Жалба № 72936/14

⁴⁴ Жалба № 7472/14

На основание горесцитираните решения възниква необходимост от законодателна промяна 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.

През 2016 г. в Министерство на правосъдието е изготвен проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ). Проектът предвижда, освен цялостно преуреждане на материята на непълнолетните правонарушители, изменение в Закона за МВР и включване на текст, който регламентира възможност за обжалване пред съд на настаняването в Дом за временно настаняване, както и нова уредба на контрола на настаняването във ВУИ. Законопроектът обаче беше подложен на редица критики от ангажираните институции, организации и лица във връзка с други негови текстове. Към момента Министерство на правосъдието извършва детайлен анализ на получените становища, като се очаква проектът от 2016 г. да претърпи сериозни промени преди да бъде внесен за разглеждане в Народното събрание.

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

2.1. Претърсване и изземване.

2.1.1. Решенията по *„Илия Стефанов срещу България“*⁴⁵ и *„Пеев срещу България“*⁴⁶ се отнасят до непропорционалното претърсване на офиса на жалбоподателя по първото дело (въз основа на издадено от съд разрешение), както и до незаконното претърсване на офиса на втория жалбоподател и липсата на ефективно вътрешноправно средство за преценка на законосъобразността на действията по претърсване и изземване и за присъждане на обезщетение.

2.1.2. Решенията по делата *„Гуцанови срещу България“*⁴⁷ и *„Преждарови срещу България“*⁴⁸ 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.

Препоръчително е: 1) да се направят законодателни промени и 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*).

⁴⁵ Жалба № 65755/01, окончателно решение от 22 август 2008.

⁴⁶ Жалба № 64209/01, окончателно решение от 26 октомври 2007.

⁴⁷ Жалба № 34529/10, окончателно решение от 15 януари 2014.

⁴⁸ Жалба № 8429/05.

2.2. **Мярка за неотклонение задържане под стража**

2.2.1. Решението по делото *„Светослав Димитров срещу България”*⁴⁹ касае една доста 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.

Според § 1, ал. 5 на ДР на ЗИНЗС, ако *„в затвора или в поправителния дом се получи за изпълнение влязла в сила присъда по друго дело с наложено наказание лишаване от свобода по отношение на лице, задържано с мярка за неотклонение, изпълнението на присъдата започва от датата на получаването ѝ”*. Тази разпоредба по принцип би трябвало да внесе яснота относно случаите, в които прокурорът не е поискал изрично спиране на предварителното задържане, след като задържаният е започнал да изтърпява наказанието лишаване от свобода. При все това, изглежда е необходима разпоредба, която да урежда съдебен контрол при спор правилно ли е приспаднал периодът на предварителното задържане от периода на наказанието лишаване от свобода (приспадане, което е предвидено в 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.

2.2.2. Друга сходна хипотеза, 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, се е развила и по делото *„Стоичков срещу България”*⁵⁰ (незаконно задържане за изпълнение на наказание лишаване от свобода след проведено задочно производство). Препоръчително е да се направят изменения в националното законодателство/съдебна практика, които да позволят съдебен контрол в подобни ситуации.

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

2.3.1. Проблем по Конвенцията поставя и решението по делото *„Димитър Кръстев срещу България”*⁵¹. ЕСПЧ намира нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като 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.

2.3.2. Сходен проблем поставя и делото *Юнспет Пакет Сервисъ (Ünsped Paket Servisi San. VE Tic. A.Ş.) срещу България*⁵², по което ЕСПЧ приема, че е налице

⁴⁹ Жалба № 55861/00, окончателно решение от 7 май 2008 г.

⁵⁰ Жалба № 9808/02, решение от 24/03/2005

⁵¹ Жалба № 26524/04.

⁵² Жалба 3503/08, решение от 13 януари 2016 г.

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. 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.

Други наказателноправни по своето естество проблеми бяха разгледани по-горе в частта за неефективното разследване и нарушенията на чл. 2 и чл. 3 от Конвенцията.

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

3.1. Заплащане на съдебни такси от юридически лица

Проблемът е разгледан от ЕСПЧ по делото *„Агромодел ООД и Миронов срещу България“*⁵³. 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 правната невъзможност за юридическо лице да иска освобождаване от такива. В план за действие по изпълнението от 2016 г. правителството посочи, че липсата на финансови средства и невъзможността търговско дружество да покрива своите задължения, в това число държавни такси и съдебни разноски, дава основание да се обоснове неговата неплатежоспособност, като беше цитирана и съдебна практика, издържана в този смисъл.

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

3.2. Засекретяване на съдебните решения на Върховния административен съд.

Проблемът с липсата на публичност на съдебните решения на ВАС по гражданскоправни спорове, когато делата засягат класифицирана информация е посочен в решенията по *„Фазлийски срещу България“*⁵⁴ и *„Николова и Вандова срещу България“*⁵⁵. Той вече беше отбелязан и по-горе във връзка с изпълнението по групата дела *„С.Г. срещу България“*, която се намира в засилена процедура по наблюдение от страна на Комитета на министрите.

⁵³ Жалба 68334/01, окончателно решение от 24/12/2009

⁵⁴ Жалба 40908/05, окончателно решение от 16/07/2013

⁵⁵ Жалба 20688/04, окончателно решение от 17/03/2014

Министерство на правосъдието е отправило молба до председателя на Върховния административен съд за предоставяне на становище относно това дали за разрешаването на този проблем са необходими законодателни промени в Закона за защита на класифицираната информация. Към момента на изготвяне на настоящия доклад такова все още не е получено.

3.3. Припознаване и произход

В решението си по делото *„Л.Д. и П.К. срещу България“*⁵⁶ ЕСПЧ установява нарушение на чл. 8 от Конвенцията във връзка с разпоредбата на чл. 66 от Семейния кодекс, според която предполагаемият биологичен баща не може да поиска установяване на бащинство, ако друг мъж вече е извършил припознаване на детето.

Направено е предложение до министъра на правосъдието за изготвяне на съответните промени в Семейния кодекс чрез разширяване кръга на легитимираните да оспорят припознаването лица. Същото предстои да бъде включено в дневния ред на съществуващата работна група по изготвяне на промени в Семейния кодекс през 2018 г.

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

Решенията от групата *„Ангелов срещу България“*⁵⁷ се отнасят до невъзможност на жалбоподателите да получат изпълнение на установени с окончателни съдебни решения финансови задължения на публични учреждения към тях. Във връзка с това в тези решения са установени нарушения на чл. 6 § 1 от Конвенцията, доколкото правото на справедлив процес включва и право на ефективно и своевременно изпълнение на влезли в сила съдебни решения, както и на чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията, защитаващ правото на мирно ползване от притежанията.

Въпреки че става въпрос за изолирани случаи, индивидуалните мерки по които са изпълнени изцяло, в коментари на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ от юни 2017 г. на Правителството е предложено да анализира въпроса дали съществуващите в АПК механизми, гарантиращи изпълнението на съдебни решения, предоставят подходящо средство за защита в случаи, в които административен орган не се съобрази с влязло в сила съдебно решение, осъждащо държавата да заплати на ищеца определена парична сума. Във връзка с това е извършено изследване на съдебната практика на административните съдилища по чл. 290 и 304 АПК. Предвид развитието на практиката по чл. 304 АПК е планирано за 2018 г. да бъде направено предложение за затваряне разглеждането на тази група дела, като въпросът за наличие на ефективно вътрешноправно средство за защита в такива случаи и развитието в съдебната практика по чл. 304 от АПК продължат да се наблюдават в рамките на

⁵⁶ Жалби № 7949/11 и 45522/13, решение от 08/12/2016

⁵⁷ Групата включва делата *Ангелов срещу България*, № 44076/98ч, решение от 22 април 2004, влязло в сила на 22 юли 2004 г., *Рахбар - Пагар срещу България*, № 45466/99, решение от 6 април 2006 г., влязло в сила на 6 юли 2006 г., *Сирманов срещу България*, № 67353/01, решение от 10 май 2007 г., влязло в сила на 10 август 2007 г., *Димитър Янакиев срещу България*, № 1152/03, решение от 2 юли 2009 г., влязло в сила на 2 октомври 2009 г. и *Пашов и други срещу България*, № 20875/07, решение от 5 февруари 2013 г., влязло в сила на 5 Май 2013 г.

изпълнението на решението по делото *Чорбов срещу България*.⁵⁸

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

4.1. Нарушението, установено от ЕСПЧ в решението „*Свети синод на Българската православна църква срещу България*“⁵⁹, се отнася до неоправдана намеса от страна на държавата в организацията на Българската православна църква⁶⁰. В решението си ЕСПЧ приема, че някои разпоредби на Закона за вероизповеданията от 2002 г. и тяхното прилагане са довели до принудително обединяване на вярващите под едно ръководство по време на църковния разкол в Българската православна църква. Съгласно константната практика на ЕСПЧ, *"в демократичните общества не е работа на държавата да взема мерки, за да гарантира религиозните общности да останат или да се обединят под единно ръководство. Държавните мерки, които дават предпочитание на конкретен лидер на разделена религиозна общност или искат да я накарат, изцяло или отчасти, да се постави под единно ръководство против волята си, представляват нарушение на свободата на религията."*⁶¹.

По отношение изпълнението на решението *"общите мерки в изпълнение на неговите [на ЕСПЧ] решения в този случай трябва да включва такова изменение в Закона за вероизповеданията от 2002 г., с което да се гарантира, че конфликтите относно ръководството на религиозните общности ще бъдат разрешавани от самите религиозни общности и че споровете, свързани с гражданскоправните последици от тези конфликти, ще се решават от съдилищата"*⁶²

В същото време параграф 3 от преходните разпоредби на Закона за вероизповеданията от 2002 г. предвижда, че лицата, които към влизането на този закон в сила са се отделили от регистрирана религиозна институция в нарушение на утвърдения по установения ред неин устав, не могат да използват идентично наименование и да ползват или да се разпореждат с нейно имущество. Тази разпоредба е в противоречие с горепосочените решения на Съда, тъй като по същество съдържа изключване по силата на самия закон на някои лица от организационния живот на вероизповеданието, което е трудно да се съвмести със задължението на властите по силата на чл. 46 от Конвенцията да предприемат законодателни мерки, насочени към гарантиране, че лидерските конфликти в религиозните общности ще се решават от самата религиозна общност. Още повече, че съгласно чл. 15, ал. 2 от Закона за вероизповеданията е недопустимо да съществува повече от едно юридическо лице като вероизповедание с едно и също наименование и седалище, т.е. параграф 3 отчасти ненужно повтаря чл. 15, ал. 2 от гореспоменатия закон.

През 2017 г. Дирекция „ППРБЕСПЧ“ предложи на министъра на правосъдието съответните законодателни промени да бъдат включени в Законодателната програма

⁵⁸ № 39942/13, решение от 25 януари 2018 г. в сила от 25 април 2018 г.

⁵⁹ Жалба 412/03, окончателно решение от 05/06/2009.

⁶⁰ Подобни нарушения на правото по чл. 9 от Конвенцията са били констатирани и по делата „*Хасан и Чауш срещу България*“ и „*Висш духовен съвет на мюсюлманите в България срещу България*“.

⁶¹ Виж параграф 147, от решението прието на 22/01/2009.

⁶² Виж параграф 50, от решението прието на 16/09/2010.

на Министерския съвет за първото шестмесечие на 2018 г.

4.2. „Генов срещу България“⁶³, „Методиев срещу България“⁶⁴

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 – право на свобода на мисълта, съвестта и религията, тълкуван в светлината на чл. 11 – право на свобода на събранията и сдружаването. 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.

По отношение на делото „Методиев срещу България“ с изменение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел от 2016 г., в сила от 01 януари 2018 г. се улесни процедурата по регистрация на юридическите лица с нестопанска цел. Вече всички сдружения и фондации се регистрират чрез административна процедура пред Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието и ще бъдат вписани в Националния търговски регистър⁶⁵. Въпросът за регистрацията на религиозни общности по делото „Свети синод на Българската православна църква срещу България“ по-горе.

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

В практиката си по дела срещу България ЕСПЧ неколкратно установява

⁶³ Жалба 40524/08, окончателно решение от 23 юни 2017

⁶⁴ Жалба 58088/08, окончателно решение от 15 септември 2017

⁶⁵ Вж. информацията по групата „ОМО Илинден“

нарушения на свободата на изразяване, прокламирана в чл. 10 от Конвенцията. Осъдителните решения могат да бъдат обособени в две групи.

5.1. Първата група обхваща решенията по делата *Божков срещу България*⁶⁶ и *Касабова срещу България*⁶⁷, 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“⁶⁸. В решенията ЕСПЧ критикува наличието на квалифициращ състав на клеветата, когато тя е насочена срещу длъжностни лица⁶⁹.

Към тази група се включва и решението по „*Кържев срещу България*“⁷⁰, където ЕСПЧ установява нарушение по Конвенцията във връзка с факта, че националният съд не е направил преценка за пропорционалност между важността на повдигнатия от жалбоподателя обществен дебат относно дейността на прокуратурата и накърнения личен интерес на обидените прокурори.

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*⁷¹ и *Здравко Станев срещу България*⁷², които касаят пет 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.

Във връзка с изпълнението на горепосочените осъдителни решения в началото на 2018 г. в Министерство на правосъдието беше създадена работна група, която да изработи закон за изменение и допълнение на НК, с който да се променят минималните размери на глобите, налагани по чл. 146-148а НК, да се премахне квалифицираният състав по чл. 148, ал. 1, т. 3 по отношение на престъплението „клевета“, да се изключи изрично от обхвата на клеветата подаването на сигнали и жалби до държавни институции, когато това се извършва с оглед защита на законен личен или обществен интерес и да се отмени забраната за прилагане на чл. 78а, когато

⁶⁶ Жалба № 3316/04.

⁶⁷ Жалба 22385/03.

⁶⁸ §71 от Касабова срещу България.

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

⁷⁰ Жалба № 60607/08, окончателно решение от 07/10/2017

⁷¹ Обединени жалби № 33502/07, 30599/10, 8241/11 и 61863/11.

⁷² Жалба № 18312/08.

престъпленията „обида“ и „клевета“ са извършени срещу орган на власт.

Очаква се работната група да приключи работата си в рамките на настоящата година.

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

Голяма група решения, 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 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. Реституция

Редица решения на ЕСПЧ засягат *реституцията на земеделски земи и гори*⁷³. Основният проблем по тези дела е забавяне на изпълнението или неизпълнение 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: i) срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и ii) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове⁷⁴.

Със Заповед № РД09-297/04.04.2018 г. на министъра на земеделието, храните и горите е създадена междуведомствена работна група е с представители на Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на правосъдието, областни дирекции „Земеделие“ и Изпълнителна агенция по горите, за извършване на анализ и предлагане на мерки за приключване на реституционни производства, с оглед изпълнение на указанията на Съда за въвеждане във вътрешното право на срокове за приключване на реституционните процедури и средство за компенсация, когато срокът не е спазен. Обсъдените и приети мерки следва да бъдат представени в ревизиран план за действие пред Комитета на министрите.

⁷³ 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.;

⁷⁴ Виж „Мутишев и други срещу България“, „Василев и Дойчева срещу България“;

6.2. Непредоставяне на обезщетение за отчуждени имоти.

Групата решения „Кирилова и други срещу България“⁷⁵, засягат проблеми, свързани 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 положения, а както изглежда, все още има неприключени отчуждителни производства, започнали в края на 80те и началото на 90те години.

От 2015 г. Министерство на правосъдието събира и регулярно обновява информация от общинските органи 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 причини⁷⁶. Предстои анализ на събраната информация и идентифициране на съответните мерки с оглед приключване на тези преписки и при необходимост предоставяне на съответно обезщетение. Следва да бъде анализирана и съответната правна рамка, за да се прецени дали същата способства за своевременно и справедливо приключване на тези преписки.

6.3. Кражба на фирма

Решението по делото „Шести май инженеринг и други“⁷⁷ засяга проблем, свързан с така наречената „кражба на фирма“. 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 съдействие 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.

Въведени са гаранции срещу подобни незаконосъобразни действия по регистрацията и вписването на обстоятелства по партидата на дружеството. ЗТРРЮЛНЦ урежда регистрацията, воденето, съхраняването и достъпа до търговския регистър, който се води от Агенцията по вписванията към министъра на правосъдието и е публичен. Съгласно чл. 23 от ЗТРРЮЛНЦ, Агенцията по вписванията определя при първоначалното вписване в регистъра единен идентификационен код (ЕИК) и персонален идентификационен код (ПИК), които остават непроменени до заличаването на дружеството. Разпоредбата изрично предвижда в алинея 6, когато е посочен идентификационен код, съдът, държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация и лицата, на които е възложено

⁷⁵ Виж „Кирилова и други срещу България“, № 42908/98, окончателно решение от 9 септември 2005 г., и още 12 дела .

⁷⁶ Поради голямата отдалеченост във времето на 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

⁷⁷ Жалба № 17854/04, окончателно решение от 20 декември 2011 г.

упражняването на публична функция, организации, предоставящи обществени услуги, включително банките, да нямат право да изискват доказването на обстоятелства, вписани в търговския регистър и в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, и представянето на актове, обявени в търговския регистър. От 01.01.2015 г. Агенцията по вписванията предлага административна услуга, позволяваща известяване на потребителя чрез sms на подлежащи на вписване обстоятелства по партията на търговското дружество.

В чл. 309, ал. 3 и ал. 4 НК е предвидено за документно престъпление, извършено по отношение на права върху акции, дялове от търговско дружество или част, или цяло търговско предприятие като съвкупност от права, задължения и фактически отношения, наказание лишаване от свобода.

Очаква се в скоро време наблюдението по това дело да бъде прекратено.

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

Решението по делото *„Патрикова срещу България”*⁷⁸ 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. Продължава да се проучва въпросът дали има практика на националните съдилища по искове по ЗЗД или ЗОДОВ, от която да може да се направи заключение, че лица в сходна ситуация биха имали достатъчно вътрешноправни гаранции за избягване на подобни нарушения.

6.5. Участие на трета заинтересована страна в административно-наказателното производство

Решението по делото *„Микроинтелект ООД срещу България”*⁷⁹ засяга невъзможността на трето лице, собственик на вещите, да участва в административно-наказателно производство (по ЗАНН), водено срещу търговец-продавач на тези вещи. Според Съда липсата на активна процесуална легитимация на третата заинтересована страна да встъпи в съдебното производство по оспорване на процесната мярка е резултат от дефицит в националното законодателство. С този аргумент ЕСПЧ приема, че дружеството жалбоподател е поставено в положение, в което не разполага със средство за защита срещу необоснована намеса в правото на собственост. Невъзможността да оспори мерките на намеса в правата му е равностойна на липса на гаранции срещу произвол, с оглед на което ЕСПЧ приема, че е налице нарушение на чл.1 Протокол 1 към Конвенцията.

През април 2018 г. горните въпроси бяха включени в задачите на действащата в Министерство на правосъдието междуведомствена работна група за анализ и изготвяне на законови промени в ЗАНН.

⁷⁸ Жалба № 71835/01, окончателно решение от 22 ноември 2010 г.

⁷⁹ Жалба № 34129, окончателно решение от 4 юни 2014 г.

7. ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ИЗБИРАТЕЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

7.1. С решение по делото *„Риза и други срещу България“*⁸⁰ ЕСПЧ намери, че поради установените пропуски във вътрешното право и липсата на възможност да се проведат нови частични избори, правата на жалбоподателите на активно и пасивно участие в избори са били нарушени. Основният проблем, установен в решението, е свързан с това, че Изборният кодекс не предвижда възможност за провеждане на нови частични избори само за отделни избирателни секции в случай на анулиране на изборните резултати от Конституционния съд. В началото на 2018 г. е изпратено поредно писмо до Народното събрание, с което то е уведомено за проблема и необходимостта от законодателни промени в този смисъл. Към датата на изготвяне на настоящия доклад в Министерство на правосъдието не е получено становище по проблема.

7.2. В решението по *„Петков и други срещу България“*⁸¹ 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 избирателните 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.

Препоръчително е да бъдат направени законодателни промени, като бъде определена една крайна дата преди изборния ден, която да преклудира възможността за оттегляне на кандидатурите на партиите и коалициите. Другите препоръки на ЕСПЧ е изборното законодателство да не бъде променяно непосредствено преди изборите, изборните органи да изпълняват решенията на националните власти и в Конституцията да бъде включено правото на индивидуална жалба до Конституционния съд.

7.3. Нарушението по делото *„Екогласност срещу България“*⁸² 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). Съдът посочва, че въпреки че новите изисквания (представяне на изборен депозит и списък с 5000 подписа на избиратели в тяхна подкрепа) не са проблематични сами по себе си, късното им въвеждане в законодателството (около месец преди крайния срок за регистрация на участниците) е нарушило изискването за стабилност на изборното законодателство. Съдът е припомнил в тази връзка, че Венецианската комисия е препоръчала в Кодекса за добри практики по избирателните въпроси такива основни елементи от избирателния закон да не се променят по-малко

⁸⁰ Жалба № 48555/10, решение от 13 януари 2016 г.

⁸¹ Жалба № 5335/05, окончателно решение от 28/11/2011

⁸² Жалба № 30386/05, окончателно решение от 06/02/2013

от една година преди изборите.

Във връзка с изпълнението на горепосоченото осъдително решение, още през 2013 г. решението е изпратено до НС заедно с предложения за инициране на законодателни промени в Изборния кодекс въз основа на основните заключения от решението на ЕСПЧ. Такива към момента не са направени.

8. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ (ЧЛ. 2 ОТ ПРОТОКОЛ № 1 КЪМ КОНВЕНЦИЯТА)

По делото „Пономарьови срещу България“⁸³ ЕСПЧ установява дискриминация по отношение на жалбоподателите (руски граждани) при упражняване на тяхното право на образование. Само въз основа на тяхната националност и имиграционен статут, без преценка на конкретните обстоятелства, в периода 2004-2006 г. те са били задължени да плащат училищни такси, за да им бъде позволено да продължат средното си образование в държавните училища в България (нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 2 от Протокол № 1). В решението по делото ЕСПЧ подчертава, че държавата има правомощие да въвежда такси за средно образование, но това правомощие следва да бъде упражнявано при спазване на принципа за равно третиране, още повече, че държавата е прогласила право на безплатно образование. Съдът заключава, че българските власти неоправдано са дискриминирали жалбоподателите в сравнение с техните връстници – български граждани или законно постоянно пребиваващи чужденци.

Сега действащата нормативната база не съдържа разпоредби относно възможността за частично или цялостно освобождаване от заплащане на такси за обучение на определени чуждестранни лица, които са достигнали задължителната училищна (16 годишна) възраст и пребивават незаконно в България, ако техните специфични лични обстоятелства налагат такова освобождаване. В този смисъл трябва също да се отбележи, че новата Тарифа за таксите, които се събират в системата на предучилищното и училищното образование, одобрена от Министерски съвет и влязла в сила на 15.09.2017 г. също не съдържа такива разпоредби. Необходимо е предприемане на законодателно изменение и въвеждане на допълнителна разпоредба, съгласно която компетентният орган да разполага с възможност за преценка дали да освобождава частично или изцяло от заплащане на такси за обучение определени чуждестранни лица, като се имат предвид техните специфични лични обстоятелства.

Министерство на образованието и науката многократно е уведомявано за необходимостта от законодателна промяна, последно през 2018 г. Към момента конкретни мерки не са предприети.

Останалите около 60 осъдителни решения, намиращи се в стандартна процедура за наблюдение от Комитета на министрите, представляват изолирани случаи,

⁸³ Жалба № 5335/05, окончателно решение от 28/11/2011

повтарящи се нарушения или такива, които не изискват законодателни мерки. По тях дирекция „Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ 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 планове и докладите за действие пред Комитета на министрите. Очаква се около 20 от тях да бъдат закрити през 2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

ЦЕЦКА ЦАЧЕВА
Министър на правосъдието

