

СЕДМИ ГОДИШЕН ДОКЛАД

НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2019 Г.

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

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

Докладът е обособен в три части. В първата част, за пълнота и с оглед повече яснота за връзката между ефективното изпълнение на вече постановените 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 2019 година.

Във втората част докладът съдържа информация за решенията на ЕСПЧ срещу България във фазата на изпълнение, като се посочват тези от тях, които са били изпълнени през годината.

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 („Отдела за изпълнение“). В нея се посочват мерките, които законодателната, изпълнителната и съдебната власт следва да предприемат за успешното изпълнение на решенията и предотвратяване на бъдещи нарушения на Конвенцията и осъдителни решения срещу България.

ЧАСТ ПЪРВА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ИНФОРМАЦИЯ ЗА 2019 Г.

I. СТАТИСТИКА НА СЕКРЕТАРИАТА НА ЕСПЧ ЗА 2019 г.

В началото на всяка година председателят на Съда представя статистиката на ЕСПЧ за предходната година, както и информация за основните тенденции и предизвикателства в работата му. Статистиката на Съда е важен инструмент за равностойност и заключения относно основните проблеми в националния правен ред на държавите-страни по Конвенцията. Данните за 2019 г. бяха представени в края на януари 2020 г.

Към 31 декември 2019 г. общият брой на висящите дела възлиза на 59 800. Наблюдава се увеличение с 6%. По-голямата част от висящите жалби са срещу Русия (11 750 - 25%), Турция (9 236 – 16%), Украйна (8 827 - 15%), Румъния (7 879 - 13%) Италия (3071 – 5%). Следват Азербайджан, Армения, Босна и Херцеговина, Сърбия и Полша. Останалите 37 държави формират едва 13 % от висящите жалби.

През 2019 г. по този критерий Република България поделя 17-тото място с Унгария с 498 жалби (в сравнение с 17-то място, но с 514 висящи дела през 2018). Също така, България запазва 14-тото си място от 2018 г. по брой жалби на глава на населението. Посочените числа потвърждават тенденцията на намаляване на броя на висящите жалби срещу държавата. След като години наред страната ни заемаше между 7-мо и 9-то място в тази класация, през последните 8 години България трайно е извън 10-те страни по Конвенцията с най-много жалби пред ЕСПЧ както в абсолютни стойности, така и в процентно съотношение. 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 за лоши условия в местата за лишаване от свобода, като предоставиха на гражданите и юридическите лица ефективни вътрешноправни средства за защита на правата им на национално равнище.

Съгласно официалната статистическа информация на Секретариата на ЕСПЧ за 2019 г., държавите членки с най-голям брой осъдителни решения, установяващи поне едно нарушение на Конвенцията, са Русия (186 решения), Украйна (109), Турция (96), Румъния (56), Молдова (39) и Унгария (30). В тази класация по абсолютни цифри България поделя дванадесето място с Франция, Грузия и Италия, с 13 решения, установяващи поне едно нарушение на Конвенцията.

По показател брой висящи жалби и брой постановени решения с поне едно нарушение на Конвенцията за изминалите 7 години статистиките изглеждат така:

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Общ брой жалби, разпределени на съдебен състав	2450	969	794	723	623	514	498
Постановени решения с поне едно нарушение	26	18	28	33	31	27	13

През 2019 г. са постановени 38 решения по дела срещу България, които се разпределят по следния начин:

- 13 осъдителни решения, в които Съдът е намерил поне едно нарушение на Конвенцията;
- 4 решения по същество, в които няма установено нарушение на Конвенцията;
- 2 решения по справедливото обезщетение, допълващи първоначални осъдителни решения;
- 8 решения по допустимост, с които ЕСПЧ, след като е разгледал подробно аргументите на страните, е възприел позицията на Правителството и е отхвърлил жалбите поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита или поради явна необоснованост;
- 9 решения на Съда, с които жалбата се заличава от списъка на делата след постигане на приятелско споразумение;
- 2 решения, с които жалбата се заличава от списъка на делата поради смърт, съответно дезинтересиране на жалбоподателя.

От горното следва изводът, че българската държава е била осъдена по 13 и е спечелила 12 (т.е. около 50 %) 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 защита на собствеността (чл. 1 от Протокол № 1) – 4 и правото на справедлив процес (чл. 6) – 4; на правото на ефективни вътрешноправни средства за защита (чл. 13) – 5, на забраната за изтезания в случай на експулсиране/екстрадиция (чл. 3) - 3 и др.

* * *

По отношение на размера на обезщетенията, присъждани по осъдителни решения срещу България, следва да се посочи, че критерият, използван от ЕСПЧ за определянето им¹, се базира на редовно публикуваните от Международния валутен

¹ съгласно Практическите указания за разглеждането на претенциите за справедливо обезщетение на Председателя на Съда от 28 март 2007 г.

фонд („МВФ“) данни относно brutния вътрешен продукт на глава от населението, съобразен с паритета на покупателната способност. На базата на предоставените от МВФ данни за 2018 г., Съдът включи България в нова по-висока категория при определянето на сумите на обезщетенията. По тази причина присъжданите срещу държавата обезщетения, считано от 2019 г., са по-високи от досегашните.

II. РЕШЕНИЯ ПО ЖАЛБИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

Резюмета на някои от по-важните решения на ЕСПЧ по жалби срещу Република България, постановени през 2019 г., са представени в Приложение 1 към настоящия доклад.

ЧАСТ ВТОРА

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

I. СТАТИСТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ НА СЕКРЕТАРИАТА НА КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ ЗА 2019 г.

Видно от данните, представени в годишния доклад за изпълнение на решенията на ЕСПЧ², общият брой български решения на стадия на изпълнението към 31 декември 2019 г. е 170, от които 79 са прецеденти³, а останалите са решения, които установяват повтарящи се нарушения. В засилена процедура по наблюдение⁴ се намират 41 дела (от които 18 са прецеденти), а в стандартна - 126 дела (от които 61 са прецеденти). 3 дела са очаквали класификация (като повтарящи се в стандартна процедура). За сравнение, към 31.12.2018 г. общият брой висящи дела е бил 208, а прецедентите са били 90, от които 21 в засилена процедура по наблюдение, а от решенията с повтарящи се нарушения 51 са били в засилена процедура. Останалите са били в стандартната процедура.

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 споделя заедно с Италия петото място с 6% дял от всички решения - прецеденти в засилена процедура (след Русия, Украйна и Турция и Румъния). Непосредствено след България се нареждат и Азербайджан и Полша (5%), Унгария и Гърция (с по 3%). През 2018 г. България е поделяла четвърто място с Румъния в тази класация, но слизането на по-ниска позиция не се дължи на намаление на броя български прецеденти в засилена процедура, а на увеличението на този вид решения спрямо Румъния.

През 2019 г. България успя да приключи изпълнението на 56 решения, от които 16 прецедента и 40 решения с повтарящи се нарушения.

Поради въведената през последните години 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

² <https://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports>

³ решения, които поставят самостоятелен проблем по Конвенцията

⁴ Реформата на работните методи на Комитета на министрите през 2011 г. въведе система за определяне на приоритети в работата по наблюдение изпълнението на решенията. Най-важните решения на ЕСПЧ, които поставят сложни, структурни и системни проблеми, са поставени в т.нар. засилена процедура на наблюдение, при която държавите са длъжни да предоставят по-често и по-изчерпателна информация по предприетите мерки за изпълнение.

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 равнище в Брайтън през 2012 г., и препотвърдено в декларацията, приета на конференцията 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 от ЗНА 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 2019 г. Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ („ППРБЕСПЧ“) към Министерство на правосъдието е изготвила справки за съответствие по 82⁵ законопроекта, подлежащи на разглеждане от Министерски съвет.

III. РЕШЕНИЯ, ИЗПЪЛНЕНИ ПРЕЗ 2019 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. Изпълнението на решенията на ЕСПЧ се наблюдава от Комитета на министрите на заседанията му във формат "Права на човека". След като Комитетът на министрите реши, че държавата е приложила успешно съответните мерки от индивидуален и

⁵ За сравнение - 81 през 2018 г.

общ характер, той слага край на наблюдението на изпълнението на решенията със заключителна резолюция.

Както беше посочено по-горе, през 2019 г. Комитетът на министрите приключи наблюдението по изпълнението на 56 решения и приятелски споразумения, от които 16 прецедента и 40 повтарящи се случая (пълен списък се съдържа в Приложение 2 към настоящия доклад). Една част от тях представляват изолирани случаи на нарушения на Конвенцията (12 дела), докато друга част засяга сериозни и повтарящи се проблеми в българската правна система.

1. Група Варадинов

Делата от тази група засягаха нарушение на правото на достъп до съд по чл. 6 от Конвенцията във връзка с невъзможността за обжалване на глоби до 50 лева по Закона за движение по пътищата. През 2012 г. Конституционният съд обяви въпросните разпоредби в ЗДвП за противоконституционни.

2. Група Петков и Профиров

Делата от тази група засягаха незаконно полицейско задържане без обосновано подозрение, че жалбоподателите са извършили престъпление и без цел те да бъдат доведени пред компетентен орган, както и липса на информация за причината за задържане и липса на съдебен контрол и възможност за търсене на обезщетение (нарушения на чл. 5, § 1с, 2, 4 и 5 от Конвенцията).

Законът за МВР, приет през 2014 г. въвежда задължение за органите да се описват фактическите обстоятелства, подкрепящи обоснованото подозрение, и да се информира задържаният за причините за задържането му. През 2018 г. в закона са направени промени, които позволяват обжалването на задържането пред районните съдилища, както и касационно обжалване пред съответния административен съд. Обезщетение за незаконно полицейско задържане може да се търси по чл. 2 от ЗОДОВ.

3. Закрити повтарящи се случаи

През 2019 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:

- 3.1. Три дела от групата „С. Г.“;
- 3.2. Шест дела от групата „Екимджиев“;
- 3.3. Едно дело от групата „Божков“;
- 3.4. Двадесет дела от групата „Великова“;
- 3.5. Едно дело от групата „Великови“;
- 3.6. Едно дело от групата "С.З."
- 3.7. Четири дела от групата „Стойанов и Табаков“;
- 3.8. Едно дело от групата „Цеков“

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

4.1. *„Глас Надежда ЕООД и Анатоли Еленков“*⁶. Делото се отнася до нарушение по чл. 10 и 13 от Конвенцията във връзка с немотивирания отказ на Националния съвет за радио и телевизия да издаде лиценз за радиоизлъчване и липсата на възможност за обжалването му. В сегашния си състав СЕМ провежда публични заседания, а всеки от членовете му прави мотивирана класация на участниците в конкурсите. От друга страна, през 2018 г. ВАС представи становище, с което посочва, че понастоящем съдебният контрол върху решенията на СЕМ има много по-голям обхват, като се следи за спазването на процесуалните правила и националното законодателство. Комитетът на министрите счете, че тази правна рамка осигурява достатъчно гаранции в контекста на решението по делото;

4.2. *„Цветелин Петков“*. Това дело се отнася до нарушение на чл. 8 от Конвенцията във връзка с нередовното призоваване на жалбоподателя по дело за бащинство, по което той е обявен за баща на детето и последващия отказ за възобновяване на производството. С влизането в сила на ГПК от 2008 г. институтът на призоваването е прецизиран. Правителството изготвя доклад за закриване на случая през 2016 г. и през 2019 г. Комитетът на министрите взе решение, че общите мерки по делото са изпълнени;

4.3. *„Боян Господинов“*. ЕСПЧ установява нарушение по чл. 6 във връзка с безпристрастността на съда, който отказал да си направи отвод по наказателно дело срещу жалбоподателя, въпреки че същият съд бил ответник по заведено от него дело по ЗОДОВ. Случаят е счетен за изолиран, като е взето предвид и Тълкувателното решение на ВКС от 2015 г., касаещо искове срещу съдилища по реда на ЗОДОВ;

4.4. *„Бояджиева и Глория Интернешънъл ЕООД“*. Случаят касае необоснована е непропорционална намеса в правото на собственост (чл. 1 от Протокол № 1) във връзка с автоматичната заповед жалбоподателите да възстановят плащания, получени от дружество в несъстоятелност, без преценка дали е имало недобросъвестност и дали това плащане е увредило интересите на кредиторите. Пропуските в Търговския закон в този смисъл са преодоляни с промените от 2013 г., които позволяват на съдилищата да правят преценка за действителността на плащането, скъсяват „подозрителните периоди“, и изключват плащания, направени в хода на обичайната търговска дейност, ако за тях са получени еквивалентни стоки или услуги;

4.5. *„Ченгелян и други“*. Делото се отнася до нарушения на правото на достъп до съд и на собственост поради несъобразяването на съдилищата с влязло в сила съдебно решение, постановяващо реституцията на къща, паметник на културата, на жалбоподателите. Случаят е счетен за изолиран. Заплатено е обезщетение за имуществени и неимуществени вреди;

4.6. *„Национално турско обединение и Кюнюн“*. ЕСПЧ установява нарушение на чл. 11 от Конвенцията поради необоснования отказ на националните съдилища да регистрират сдружението-жалбоподател, което популяризираше правата на мюсюлманското малцинство по съображения за защита на националната сигурност

⁶ Резолюция CM/ResDH(2018)174 от 2 май 2018 г.

и конституционната забрана юридическите лица с нестопанска цел да преследват политически цели. Оставащите общи мерки по изпълнение и по-точно проследяването на ефективността на административния механизъм за регистрация на ЮЛНЦ пред Агенция по вписванията остават за наблюдение по групата „ОМО Илинден и др.“;

4.7. **„Злинсат SPOL. S R.O“.** Делото се отнася до нарушения на правото на достъп до съд и на собственост поради спирането на приватизацията и евикцията на дружеството – жалбоподател от закупения от него хотел по решение на прокуратурата и последващата невъзможност за обжалване на това решение пред съд. Проблемната правна рамка е частично отменена с влизане в сила на Наказателно-процесуалния кодекс от 2006 г. Оставащите въпроси относно правомощията на прокуратурата, съгласно Закона за съдебната власт продължават да се наблюдават по изпълнението на решението по делото „Международна банка за търговия и развитие АД и др.“;

4.8. **„Кабакчиев“.** По това дело, касаещо неизпълнение на съдебно решение за изплащане на суми от страна на Висшата атестационна комисия, правителството сключи приятелско споразумение с поемане на ангажимент да бъде изплатена и сумата, на която ВАК е била осъдена. След заплащане на сумата от страна на Министерството на образованието и науката, правопреемник на ВАС, наблюдението на делото е приключено.

4.9. **„Шалевски“.** В този случай са установени нарушения на чл. 3 (забрана за изтезания и лошо отношение и 13 (ефективни средства за защита) от Конвенцията във връзка с неуспеха на властите да осигурят подходящи условия за жалбоподателя, страдащ от множествена склероза по време на предявяване на постановлението за привличане на обвиняем и съдебното заседание за налагане на мярката за неотклонение. Случаят е счетен за изолиран, а по отношение на нарушението на чл. 13 се посочва, че понастоящем ЗОДОВ е ефективно вътрешноправно средство за защита в такива случаи;

4.10. **„Николай Генов“.** По това дело се установява нарушение на чл. 6 от Конвенцията във връзка с липсата на подробни мотиви в присъдата, с която жалбоподателят е намерен за виновен в извършване на престъпление. Нарушението е счетено за изолиран случай;

4.11. Преустановено е наблюдението и по четири дела, по които българското правителство е сключило приятелски споразумения или е представило едностранни декларации⁷:

4.11.1. *Доланчиев срещу България.* Делото касае нарушение на свободата на изразяване от страна на журналист, осъден за клевета заради написана от него статия;

4.11.2. *Николов срещу България.* Делото касае оплакване за нарушение на свободата на изразяване поради това, че жалбоподателят е осъден да заплати вреди заради завеждането на наказателно дело срещу бившия си работодател (за което

⁷ Резолюция CM/ResDH(2019)43 от 27 февруари 2019 г. и Резолюция CM/ResDH(2019)173 от 04 септември 2019 г.

той е разследван и оправдан). Последният не изпълнявал съдебно решение, което постановявало незаконността на уволнението на жалбоподателя и възстановяването му на същата позиция;

4.11.3. *Станчев и др. срещу България*. Делото се отнася до прекомерно забавяне на реституцията на земеделска земя и липсата на ефективно вътрешноправно средство в този смисъл;

4.11.4. *Пиличева срещу България*. Делото се отнася до неизпълнение на съдебно решение от държавна институция.

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, който следи за изпълнението на постановените от Съда осъдителни решения. Когато по дадено решение или група решения има необходимост от предприемане на спешни индивидуални мерки по отношение на жалбоподателите, или е идентифициран структурен 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.

І. РЕШЕНИЯ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

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

1. Група „*C.G. и други срещу България*“ - 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*“⁸ - смърт или телесни повреди, причинени при необоснована или прекомерна употреба на сила от служители на полицията, и неефективно разследване в тези случаи;
3. „*С.З./Колеви срещу България*“⁹ – системен проблем с ефективността на разследванията на престъпления, свързани с насилие, извършени както от частноправни субекти, така и от представители на държавата; липса на достатъчно гаранции за независимо наказателно разследване срещу Главния прокурор;
4. Група „*Екимджиев срещу България*“ - липса на достатъчно гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби при използването на специални разузнавателни средства („СРС“), както и липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи.
5. Група „*Йорданова и други срещу България*“ - липса на разглеждане на въпроса

⁸ Жалба № 41488/98, окончателно решение 04/10/2000

⁹ Жалба № 29263/12, решение от 3 март 2015 г.

за пропорционалността на заповеди за освобождаване на държавни или общински имоти и на заповеди за премахване на незаконни постройки, когато заповедите лишават засегнатите лица от единственото им жилище;

6. Група „Кехайов/Нешков срещу България“ – лоши материални условия и пренаселеност в местата за лишаване от свобода;

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

8. Група „Станев срещу България“ - липса на гаранции при настаняване в институции на лица с интелектуални дефицити, липса на възможност ограничено запретино лице самó да поиска от националния съд отмяна на запретието и лоши материални условия в специализираните институции;

9. Решение „Кулински и Събев срещу България“ – нарушение на активното избирантно право на глас във връзка с конституционната разпоредба, която забранява на лишени от свобода да гласуват;

10. Решение „Международна банка за търговия и развитие срещу България“ - липса на активна процесуална легитимация за акционерите да обжалват по съдебен ред от името на банката отнемането на лиценза ѝ, липса на независимо представителство на банката в рамките на процедурата по откриване на производство по несъстоятелност;

11. Решение „Ненчева и други срещу България“ - смърт на деца в Дома за деца и младежи с тежки умствени увреждания в с. Джурково и неефективно разследване на тези случаи;

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

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

1.1. Обща информация.

В рамките на групата „С.Г. и други срещу България“¹⁰ (включваща 8 решения, 7 от които понастоящем са закрити за наблюдение по отношение на индивидуалните мерки¹¹) 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 шестте предходни доклада на министъра на правосъдието до Народното събрание.

¹⁰ Жалба № 1365/07, окончателно решение от 24/07/2008

¹¹ Последните три с резолюция CM/ResDH(2019)56 от 14 март 2019, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809376ca

Въпреки промените и хармонизирането на ЗЧРБ с европейското право и с Конвенцията, не са преодолен изцяло констатираните и посочени от ЕСПЧ проблеми, произтичащи пряко или косвено от несъвършенствата в съществуващата законова уредба. В повечето си решения в тази група ЕСПЧ, на основание чл. 46 от Конвенцията, дава конкретни указания за това какви общи мерки следва да бъдат предприети, за да бъдат изпълнени постановените решения¹².

1.2. Необходими мерки:

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 унижително 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 унижително 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 лице 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 е закрепена в конкретен акт и 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. Следва в нея да бъдат направени промени, които да гарантират автоматично спиране на изпълнението на заповедта за експулсиране при повдигане на такова оплакване пред националния съд, както и задължително упоменаване на приемащата държава в правнообвързващ акт, който да подлежи на съдебен контрол.

1.2.2. Въвеждане на автоматично спиране на изпълнението при жалба срещу заповед за експулсиране на основание обществен ред.

Друго нарушение на Конвенцията, установено от ЕСПЧ, е свързано с процесуалните гаранции при експулсиране на чужденци. Съгласно § 2 от член 1 от Протокол № 7 от Конвенцията, чужденец може да бъде експулсиран преди да се възползва от правото неговият случай да бъде проверен от националния съд, 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 март 2019 г. Комитетът на министрите отново призова българските власти да въведат без повече забавяне

¹² Виж решението *М. и други*, параграф 138 и решението *Ауад*, параграф 139.

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.

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. Предприемане на мерки, които да гарантират бързина на съдебния контрол на задържането с цел експулсиране.

Тази необходимост произтича от решението по делото *М.М. и други срещу България*, където е намерено нарушение на чл. 5, § 4 от Конвенцията във връзка с продължителното 1 година и 4 месеца разглеждане на жалбата на М.М. срещу задържането му в Дома за временно настаняване в Бусманци (откъдето той междувременно е освободен поради изтичане на максималния срок за задържане). По-специално, Комитетът на министрите посочва, че властите следва да предприемат мерки, с които да осигурят гледането на такива дела на първа инстанция в срок, много по-кратък от един месец след подаване на жалбата и че втората инстанция следва да решава такива дела също толкова бързо.

Съгласно чл. 46а, ал. 2 от ЗЧРБ съответният административен съд разглежда жалбата в срок до един месец от образуването на делото, а ВКС следва да се произнесе в срок до два месеца. Тези срокове обаче са прекомерни, съобразно практиката на ЕСПЧ. От друга страна, съгласно националното законодателство, те са инструктивни и в много случаи не се спазват. Следва да бъдат предприети законодателни промени, с които те да бъдат съкратени.

1.2.4. 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.

На последното си заседание от март 2019 г. Комитетът на министрите прикани българските власти да приемат законодателни мерки за въвеждане на система на публични и закрити съдебни решения, а когато не е възможно да се публикува цялото решение поради риск за националната сигурност, да се публикува резюме по същество относно фактическите основания и мотивите¹³¹⁴.

В решението си на същото заседание¹⁵ Комитетът на министрите отново

¹³ 1340th meeting, 12-14 March 2019 (DH), "7. invited the authorities also to adopt legislative measures to put in place a system of open and closed judgments whereby, in cases where it is impossible to publish the complete judgment because of the risk to national security, the gist of the factual findings and reasoning is nonetheless made public; ...".

¹⁴ Във Великобритания например съществува практика да се изготвят едновременно публично и секретно решение по дела за експулсиране.

¹⁵ [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec\(2019\)1340/H46-4E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec(2019)1340/H46-4E%22%5D%7D)

отбеляза липсата на напредък по горепосочените проблеми, както и че те са дългогодишни и сериозно подкопават ефективността на националните средства за защита срещу експулсиране в нарушение на Конвенцията. Българските власти бяха поканени да представят в срок до 1 декември 2019 г. информация относно подготовката на проектозакон, както и примерен график за приемането му. В случай на липса на предприемане на тези мерки, Секретариатът беше инструктиран да подготви проект на междинна резолюция, която да бъде обсъдена на срещата през март 2020 г. Обръщаме внимание, че в практиката си Комитетът на министрите издава междинни резолюции само когато установи повтарящ се структурен проблем, по който държавата не е предприела мерки в продължителен период от време. Единствената междинна резолюция срещу България до момента е издадена през 2010 г.¹⁶ (CM/ResDH(2010)223) във връзка с продължителността на съдебните производства. Тя беше последвана от пилотните решения на ЕСПЧ по *Фингър и Димитров и Хамънов* през 2011 г.

1.3. Предприети действия.

През юни 2019 г. предложенията на Министерство на правосъдието за законодателни промени в ЗЧРБ бяха включени в проекта на закон за изменение и допълнение, обсъждан от междуведомствена работна група, в която участваха експерти от ДАНС, от Министерство на вътрешните работи и правителствени агенти от Министерство на правосъдието. Групата приключи работата си през есента на 2019 г., като бяха изготвени предложения за промени в чл. 44, 44а, 46, 46а и 48а, с които се отстраняват всички несъответствия на националния закон, установени от ЕСПЧ и описани в т. 1.2.1, 1.2.2 и 1.2.3 по-горе. Към момента ЗИД на ЗЧРБ се очаква да бъде внесен в Министерски съвет.

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

На заседанието си от 3-5 март 2020 г. Комитетът на министрите прие решение № CM/Del/Dec(2020)1369/H46-8¹⁷, в което отбеляза значителния напредък на България по отношение на усъвършенстването на съдебния контрол върху заповедите за експулсиране, предвиден в ЗИД на ЗЧРБ, посочи, че с проекта за законодателни изменения изглежда повечето от висящите въпроси по

¹⁶<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059ddb0>

¹⁷ [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec\(2020\)1369/H46-8E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec(2020)1369/H46-8E%22%5D%7D)

изпълнението в тази група са адекватно адресирани и подкани властите да изготвят законодателни промени по отношение на разсекретяването на съдебните решения. Българската държава следва да представи информация за предприетите мерки до 01 декември 2020 г. Ако дотогава не бъде отбелязан осезаем напредък, Секретариатът беше инструктиран да подготви проект на междинна резолюция, която да бъде обсъдена на срещата през март 2021 г.

През 2020 г. Министерство на правосъдието ще продължи усилията си в насока изменение на ЗЗКИ и окончателно приемане на изработените изменения в ЗЧРБ, като разчита на сътрудничеството на останалите ангажирани български институции.

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

2.1. Обща информация

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 повечето 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 между частни лица.

Някои решения от групата *Великова* касаят упражняването на прекомерен психологически натиск върху заподозрени в извършването на престъпления или близки до тях лица при провеждане на полицейски операции. По-конкретно това са решенията по делата „Гуцанови“¹⁸, „Говедарски“¹⁹, „Славов“²⁰ 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 ВАС), през 2017 г. тези решения бяха преместени от засилена в стандартна процедура на наблюдение.

Мерките по изпълнението на групата дела *Великова* бяха разгледани от Комитета на министрите на заседанието им през септември 2019 г. С решението си от това заседание Комитетът на министрите даде срок на българската държава да предприеме бързо посочените належащи мерки. С оглед обстоятелството, че тази група дела е под наблюдение повече от 19 г., Комитетът посочи, че в случай че не бъдат предприети действия по решаване на висящите въпроси, на заседанието през септември 2020 г. ще приеме междинна резолюция срещу българската държава, една сериозна мярка за политически натиск в инструментариума на Комитета на

¹⁸ Жалба № 34529/10, решение от 15/10/2013

¹⁹ Жалба № 34957/12, решение от 16/02/2016

²⁰ Жалба № 58500/10, решение от 10/11/2015

министрите.

Мерките по изпълнението на групата дела *С.З./Колеви* бяха разгледани от Комитета на министрите през март и декември 2019 г. На последното заседание и с оглед липсата на значим напредък по изпълнението, беше приета междинна резолюция, с която властите бяха настойчиво поканени да предприемат конкретно посочени мерки за изпълнение на тази група решения.

2.2. Необходими мерки:

2.2.1. Засилване на гаранциите за достъп до адвокат през първите часове на задържането с оглед превенция на насилие от страна на полицейски служители.

2.2.2. Засилване на гаранциите за независимо разследване на оплаквания от полицейско насилие. Така например, препоръчително е всички жалби, които постъпват в МВР с оплаквания от такова насилие, да бъдат автоматично изпращани на прокурор. Също така, разследването на подобни оплаквания трябва да се прави от полицейски служители и прокурори, които не работят ежедневно със заподозрените лица.

2.2.3. Създаване на подробни правила за събиране на данни за подадени жалби за полицейско насилие и резултатите от проверките по такива жалби.

2.2.4. Криминализиране на изтезанието след съответни изменения в Наказателния кодекс и прецизиране на уредбата на използването на принуда за изтъргване на показания от лице, което е задържано от полицията (чл. 287 от НК).

2.2.5. По отношение на ефективността на наказателния процес, няколко въпроса бяха поставени с особена острота. Както беше посочено по-горе, през март 2019 г. и декември 2019 г. Комитетът на министрите разгледа изпълнението на групата дела *С.З./Колеви* срещу България и установи, че през 2018 г. и 2019 г. не е постигнат напредък. С междинната резолюция от декември 2019 г. Комитетът на министрите обърна внимание на няколко проблема, свързани с наказателния процес, както на досъдебна, така и на съдебна фаза, а именно: 1) въпросът за образуването на наказателното производство и необходимостта от съдебен контрол на отказа за образуване; 2) липсата на гаранции, че съдии няма да бъдат автоматично отстранявани от длъжност при повдигнати обвинения срещу тях за извършено умишлено престъпление от общ характер (чл. 230 от ЗСВ), който е част от по-общия въпрос за независимостта на съдиите и баланса в съдебната система; и 3) въвеждането на специална процедура за търсене на отговорност в случаите на основателно подозрение за участие в престъпление на Главния прокурор. По-конкретно, Комитетът на министрите препоръча българските власти да въведат солидни гаранции за институционална, йерархична и практическа независимост на всички органи, които контролират или водят разследване, свързано с главния прокурор, във всички случаи (с изключение на спешни действия по разследването) и на всички етапи от производството, включително на етап предварителна проверка.

2.3. Предприети действия:

2.3.1. Във връзка с изпълнението на групата *Великова* следва да се посочи, че през 2019 г. влезе в сила изменение в чл. 72, ал. 5 от Закона за Министерството на вътрешните работи („ЗМВР“), по силата на което задържаното лице задължително се информира за правото на адвокат и правото да не дава обяснения, както и за последиците от отказа от това право. Във връзка с това бяха изготвени и публикувани правила за уеднаквяване на практиката на адвокатските колегии по определяне на служебни защитници.

2.3.2. На 1 януари 2019 г. влезе в сила изменение на ЗМВР, с което се предвиди, че заповедта за задържане подлежи на обжалване пред съответния районен съд, който следва да я разгледа незабавно. Същевременно анализ на съдебната практика показва, че тя е противоречива по въпроса дали неизпълнението на задълженията, свързани с осигуряване на защитник при полицейското задържане, води до незаконосъобразност на заповедта за задържане.

2.3.3. През 2019 г. влезе в сила изменение на чл. 151, ал. 5 от ЗМВР, съгласно което при изпълнение на специализирани полицейски операции полицейските органи носят индивидуални идентификационни номера, с което проблемът, идентифициран в делото *Христови*, беше разрешен.

2.3.4. Във връзка с изпълнението на групата *С.З./Колеви* бяха предприети следните мерки. На 14 юни 2019 г. министърът на правосъдието представи публично законопроект за изменение и допълнение на НПК и ЗСВ и въвеждане на процедура за търсене на отговорност на главния прокурор и председателите на двете върховни съдилища. През юни 2019 беше проведена Кръгла маса, организирана от Съвета на Европа със съдействието на Министерство на правосъдието, която имаше за предмет обсъждане на мерките по изпълнението на групата дела *С.З./Колеви*, включително горепосочения законопроект. На 25 септември 2019 г. законопроектът беше изпратен до Венецианската комисия с искане за тяхното становище. На 6 декември 2019 г. Венецианската комисия обяви своето становище относно законопроекта от юни 2019 г. В резултат на това на свое заседание на 7 декември 2019 г. Министерски съвет одобри нов законопроект. Текстът на законопроекта беше обявен публично. На 17 декември 2019 г. директорът на дирекция „Права на човека“ към Съвета на Европа, на чието подчинение е Отделът за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, изпрати писмо до българските власти с препоръки относно новия законопроект. Той посочи, по-конкретно, като позитивно развитие обстоятелството, че по-ранните предложения за отстраняване от длъжност на председателите на двете върховни съдилища, са отпаднали, както и предвидения специален ред за търсене на отговорност на главния прокурор. В същото време изрази своите притеснения, че тези законодателни предложения са недостатъчни, за да отговорят на изискванията за институционална, йерархична и практическа независимост на разследванията, които касаят главния прокурор и негови/нейни заместници, като се позовава на горепосочената междинна резолюция на Комитета на министрите. Той отбеляза, че предложеният избор на специален прокурор от Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет не отговаря на изричното изискване на Комитета на министрите да се предприемат мерки, които да направят невъзможно упражняването на влияние от страна на главния прокурор върху избора на лицата, които ще отговарят за разследването срещу него.

На 20 декември 2019 г. Министерският съвет подаде искане в Конституционния съд за тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Питането гласи, по-конкретно, *„В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава?“* На 28 януари 2020 г. Конституционният съд намери искането за допустимо. Понастоящем разглеждането на внесения в Народното събрание законопроект е спряно до решаване на въпроса от Конституционния съд.

2.3.5. Във връзка с необходимостта от промяна на чл. 230 от ЗСВ, както и с оглед решението на Конституционния съд от февруари 2019 г., разпоредбата беше изменена. Съгласно сега действащия текст, който беше обнародван на 7 февруари 2020 г., когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, съответната колегия на Висшия съдебен съвет може да го отстрани от длъжност до приключването на наказателното производство. Главният прокурор по предложение на наблюдаващия прокурор прави мотивирано искане за временно отстраняване от длъжност, към което прилага достатъчно данни. Съответната колегия връчва на съдията, прокурора или следователя препис от искането по ал. 1 не по-късно от 7 дни преди заседанието, на което то ще бъде разгледано, като преди вземането на решение му предоставя възможност да бъде изслушан или да даде писмено становище. Колегията се произнася в срок до 14 дни от получаване на искането по ал. 1 с мотивирано решение, което подлежи на обжалване по реда на чл. 323.

Тази уредба отговаря на препоръките на Венецианската комисия от 2017 г. относно реда за временно отстраняване от длъжност на съдии, съобразено е с решението на Конституционния съд от февруари 2019 г. и с решението на Комитета на министрите от март 2019 г.

Накрая следва да се посочи, че през есента на 2019 г. работна група в състав представители на дирекция ППРБЕСПЧ, Прокуратурата на Република България, Националният институт на правосъдието и доц. д-р Светла Маргаритова подготвиха Доклад относно резултатите от проучването на решенията на ЕСПЧ, постановени след 2016 г., свързани с провеждането на ефективно разследване в България. Докладът беше публикуван на електронния портал на НИП през ноември 2019 г. В него се констатираха проблеми и се правят препоръки за провеждане на обучения на прокурори, свързани с разглежданите въпроси.

3. Група „Екимджиев срещу България“

3.1. Обща информация.

Решенията *„Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България“*²¹, *„Киров срещу България“*²², *„Георги Йорданов*

²¹ Жалба № 62540/00, окончателно решение от 30/01/2008

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

срещу България”²³ и други (общо 7 дела) се отнасят до липсата на достатъчно гаранции в българското законодателство срещу риска от злоупотреби при използването на специални разузнавателни средства („СРС“), както и до липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи. В резултат на тези решения бяха направени съществени законодателни изменения в посока засилен съдебен контрол върху използването на СРС и създаването на Национално бюро за контрол върху СРС.

През май 2019 г. ЕСПЧ изпрати за становище до българското правителство нова жалба с въпроси, свързани с националната правна рамка и практиката по прилагането ѝ. По-голямата част от тези въпроси съвпадат с висящите въпроси по изпълнението на решенията. Поради това, през 2019 г., работата по изпълнението на решенията и по подготовката на становище по новата жалба съвпадна.

3.2. Необходими мерки:

3.2.1. Въвеждане на по-ясни правила в закона за използването на СРС в контекста на защитата на националната сигурност;

3.2.2. Намаляване на риска от дублиране на искания за използване на СРС;

3.2.3. Законодателни промени за засилване гаранциите за квалификацията и независимостта на членовете на Националното бюро за контрол на СРС („НБКСРС“);

3.2.4. Засилване на правомощията на НБКСРС с цел гарантиране на достъп до всички материали по разследването;

3.2.5. Решаване на някои въпроси относно 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 НБКСРС или на информация, получена в рамките на наказателно производство);

3.2.6. Определяне на 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).

3.3. Предприети мерки:

В контекста на изпълнението на тези решения, както и с оглед новата жалба, по която ЕСПЧ повдигна редица въпроси, свързани с настоящата уредба на използването на СРС и контрола върху тази дейност, бяха проведени срещи и пратени въпросници до НБКСРС и Комисията за контрол над службите за сигурност относно прилагането и използването на СРС и достъпа до данни по Закона за електронните съобщения. Въпросниците целят изясняване на начина, по който се прилага ЗСРС и НПК в частта относно СРС. Размяната на становища по комуникираната от ЕСПЧ жалба продължава. На базата на събраната информация

²³ Жалба № 21480/03, окончателно решение от 24/09/2009

към настоящия момент се подготвя експертен анализ на необходимостта от законодателни промени в ЗСРС.

4. Група „Йорданова и други срещу България“

4.1. Обща информация.

Решението „Йорданова и други срещу България“²⁴ констатира, че ще е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията (право на зачитане на личния и семейния живот и жилище), в случай че общинските имоти, върху които са построени незаконно жилищата на жалбоподателите, бъдат иззети, тъй като властите са толерирали тази ситуация в продължение на десетилетия. Причина за потенциалното нарушение е, че компетентните органи не са направили преценка за пропорционалност дали изземването на имотите - общинска собственост, и условията на това изземване нарушават правата, защитени от чл. 8 от Конвенцията. Подобен проблем се поставя и в решението „Иванова и Черкезов срещу България“²⁵, 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 изменения и промяна на съдебната практика, така че да се гарантира, че в сходни ситуации властите ще идентифицират ясно преследваните цели, засегнатите лица и мерките за спазване на принципа на пропорционалност.

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

4.2. Предприети действия

Със заповед РД-02-14-652/28.06.2018 г. на министъра на регионалното

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

²⁵ Жалба № 46577/15, решение от 21/04/2016

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

С оглед публикуването за обществено обсъждане и провеждане на съгласувателна процедура по чл. 27, ал. 1 ЗНА, през 2019 г. са предприети действия по изготвяне на предварителна частична оценка за въздействие на законопроекта, изготвен от междуведомствената работна група. Информация за това обстоятелство, както и за нови положителни развития в практиката на Върховния административен съд по жалби за изземане на общински или държавни имоти или премахване на незаконни строежи, ползвани за жилища, са своевременно представени на Комитета на министрите.

4.3. Необходими допълнителни мерки

Наложително е финализиране на законодателния процес по изготвения от междуведомствената работна група законопроект. Забавянето му би могло да доведе до ново обсъждане в Комитета на министрите на въпроса за бъдещо приемане на междинна резолюция по изпълнението на тази група дела.

5. Група „Кехайов/Нешков срещу България“.

5.1. Обща информация.

Решенията от тази група касаят пренаселеността и лошите условия в местата за лишаване от свобода и средствата за защита срещу тях (нарушения на чл. 3 и чл. 13 от Конвенцията). Някои дела касаят автоматичното налагане на специален режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода за срок от пет години на лица, осъдени на доживотен затвор и доживотен затвор без замяна, а други - липсата на адекватна медицинска грижа. В резултат на тези решения в последните години бяха инициирани мащабни ремонти в местата за лишаване от свобода, законодателни промени и промени в съдебната практика. Законът за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража 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.

5.2. Предприети мерки

5.2.1. 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, се предвиждат нови 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 преместват лишени от свобода, като се отчита пренаселеността, нови правила и процедура за предсрочното условно освобождаване. Проучване на съдебната практика по тези въпроси показва, че новите правила работят добре.

5.2.2. Автоматично налагане на специален режим

Със законодателните изменения от 2017 г. беше предвидено задължение за началника на затвора, след изтичане на едногодишен период от изтърпяване на наказанието доживотен затвор или доживотен затвор без замяна, 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.

5.2.3. 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 преодоляни чрез въвеждането на специфично съдебно средство за лишени от свобода и задържани лица за компенсиране на претърпени вреди в резултат на нарушение на правата им по чл. 3 от Конвенцията от страна на специализираните органи по изпълнение на наказанията, регламентирана изрично в нова редакция на чл. 3 от ЗИНЗС. Прави впечатление, че исковете на лишени от свобода по този ред се разглеждат задълбочено и в съответствие със стандарта, установен в практиката на ЕСПЧ. 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. Националните съдилища успешно прилагат и тази процедура, като разпореждат преместване на лишени от свобода в килии, които отговарят на изискването за 4 кв. м, разпореждане за осигуряване на адекватна медицинска грижа и др.

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 на министрите 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 наказанието²⁶.

5.3. Необходими допълнителни мерки

По отношение на реформата в системата на местата за лишаване от свобода оставащите въпроси са следните. На първо място, проблем, който продължава да стои с особена острота, е този за медицинската грижа. На второ 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. Накрая, понастоящем предмет на анализ е съдебната практика по прилагането на средствата за защита, предвидени в ЗИНЗС. През 2020 г. обобщената информация по тези въпроси ще бъде изпратена на Комитета на министрите. В случай на установен напредък, групата ще бъде преместена от засилена в стандартна процедура, като може да се стигне и до закриване наблюдението на изпълнението на голяма част от решенията.

6. Група „ОМО Илинден и други срещу България“

6.1. Обща информация.

В решенията от тази група²⁷ 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.²⁸

²⁶ 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

²⁷ 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

²⁸ Първата група мотиви, критикувани от Съда, са свързани с прилагането на конституционната и законова забрана сдруженията да осъществяват „политически цели“. Според ЕСПЧ това ограничение трябва да се тълкува тясно, за да не се създава правна несигурност и да не се отказва регистрацията на сдружения, които си поставят цели, свързани с нормалното функциониране на едно демократично общество. ЕСПЧ посочва, че доколкото според българското право сдруженията не могат да се явяват на избори и да участват във властта, отказите за регистрация на основание политическия характер на техните цели не съответстват на изискванията на Конвенцията, тъй като не съществува „обществена необходимост“ от подобен отказ. Това е така дори в случаите, в които сдружения заявяват, че ще подкрепят независими кандидати за избори или че ще провеждат събрания или митинги. Втората група критикувани мотиви на националните съдилища са свързани с преследваните от сдруженията цели, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията. Такива откази също са били обект на разглеждане и критика от ЕСПЧ. Третата група мотиви, които са критикувани от ЕСПЧ, са свързани с т.нар. формални изисквания на закона. Отказите за регистрация, постановени на формално основание поради несъответствие на учредителните документи с изискванията на ЗЮЛНЦ, също следва да се разглеждат при спазване на принципа на пропорционалността и да бъдат мотивирани.

На 1355-то редовно заседание на Комитета на министрите²⁹, проведено на 23-25 септември 2019 г., отново беше разгледано изпълнението на решенията по тази група дела. В решението си от 25 септември 2019 г., по отношение на индивидуалните мерки, Комитетът на министрите отбеляза известен напредък, дължащ се на новия ред за регистрация, но със загриженост беше отбелязано, че в процедурата по регистрация от май 2019 г. не са били взети предвид решенията на Комитета от декември 2018 г., що се отнася до необходимостта от осигуряване на пропорционално и предвидимо прилагане на формалните правни изисквания.

По отношение на общите мерки Комитетът на министрите припомни постигнатия известен напредък по отношение на преценката на целите на сдруженията, подобни на „ОМО Илинден“. Въпреки това, Комитетът посочи, че според наличната информация продължават да съществуват трудности в работата на Регистъра, като има твърде висок процент на откази, постановени по заявления за вписване по формални причини.

Тази група от дела ще бъде отново разгледана на заседанието на Комитета на министрите през септември 2020 г.

6.2. Предприети действия.

Правителството периодично информира Комитета на министрите за развитието на регистърните производства пред Агенцията по вписванията, както и за развитието на съдебните производства по отношение на „ОМО Илинден“ и „Дружество на репресираните македонци“.

На 13 април 2020 г. правителството предостави на Комитета поредното допълнение на плана за действие, съдържащо актуална информация за развитието на регистърните и съдебните производства, както и за предприетите действия по приемането на допълнителни индивидуални мерки и общи мерки във всички посочени по-горе области развитие. Правителството информира Комитета и за развитието на производството пред Благоевградски окръжен съд по заличаване на регистрираното в края на 2019 г. „Гражданско сдружение за защита на основни индивидуални човешки права“.

6.3. Необходими допълнителни мерки

Пред България продължава да стои задачата да се очертае точният 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 преодолени недостатъците по отказите за регистрация, констатирани от ЕСПЧ. В тази връзка предстои подготвянето на общи инструкции за длъжностните лица по регистрация в Агенцията по вписвания, които да конкретизират изискванията на чл. 11 от Конвенцията, що се отнася до прегледа на целите на сдруженията и средствата за тяхното постигане, както и относно прилагането на

²⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168097afca

формалните изисквания. Предстои и изготвянето от Агенцията по вписванията на подробни и удобни за заявителите допълнителни инструкции относно изискванията на процедурата за регистрация.

7. Група „Станев срещу България“

7.1. Обща информация.

Групата включва две дела, по които са установени нарушения на чл. 3, 5, 6 и 13 от Конвенцията във връзка с правния статут 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; липса на средство, което да позволява на жалбоподателите да оспорят законността на настаняването им в дома; липса на право на обезщетение за намерените нарушения; нечовешки и унижителни условия на задържане в дома между 2002 и 2009 и липса на вътрешноправно средство за защита; нарушение на правото на жалбоподателите (ограничено запрети) на достъп до съд поради невъзможността да поискат в лично качество отмяна на запрещението.

7.2. Предприети действия

С приетите законови промени в чл. 340, ал. 2 ГПК (ДВ, бр. № 86/27.10.2017 г.) беше осигурен пряк достъп до съд на поставени под ограничено запрещение лица, за да могат самостоятелно да сезират съдилищата с иск за отмяна на запрещението.

През юни 2017 г. Комитетът на министрите прие решение, в което се посочва, че законовите промени в Закона за социалното подпомагане от януари 2016 г., въвеждат всички изискуеми гаранции в сферата на доброволно настаняване в специализирана институция на лица, поставени под пълно запрещение.

7.3. Необходими допълнителни мерки.

7.3.1. Следва да се създаде ред, по който ще бъде изследвана способността на поставените под ограничено запрещение лица да дадат съгласие за настаняването им в специализирана институция.

По отношение на ограничено запретираните лица е приложим общият принцип на 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. Съгласно чл. 91, ал. 3 от ЗСУ (Обн., ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 1.01.2020 г.) Дирекция "Социално подпомагане" може да изисква подкрепа от доставчици на социални услуги за изследване желанията на лицата, поставени под запрещение.

7.3.2. Въвеждане 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. 96, ал. 1 ЗСУ 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. 96, ал. 2 ЗСУ, т.е. въз основа на писмено декларирано желание от лицето и становище на настойника. Посочените разпоредби, макар да влизат в сила от 1 януари 2020 г., възпроизвеждат съответните законови текстове на ЗСП, които вече бяха предмет на критика от Комитета на министрите, тъй като не предоставят достатъчно гаранции по отношение временното настаняване по административен ред.

По-конкретно, според действащото законодателство засегнатото лице не е легитимирано директно да обжалва тази заповед пред административния съд, без съгласието на настойника си, като преди това следва да оспори същата и по административен ред. Дори и временното настаняване по административен ред да се обяснява с доброволния му характер (изразено желание от лицето), то, изглежда, ЗСУ не предвижда възможността лице, поставено под пълно запрещение, да може да напусне специализирана институция без наличието на решение, прекратяващо настаняването. Необходимостта от въвеждане на допълнителни гаранции при настаняване по административен ред беше изложена в справка за съответствие с Конвенцията по чл. 28, ал. 3 от ЗНА по проекта на ЗСУ, изготвена през 2018 г., като бяха дадени бележки за привеждане на законопроекта в съответствие с препоръките на Комитета на министрите. Те не бяха отразени в окончателния вариант на закона.

7.3.3. 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. Новоприетият ЗСУ не съобразява тези изисквания, които също бяха изложени с визираната по-горе справка за съответствие по чл. 28, ал. 3 ЗНА.

7.3.4. 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. МТСП 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 и допълнителни мерки, за да се гарантира ефективността на компенсаторното средство, предвидено в ЗОДОВ.

8. Решение „Кулински и Събев срещу България“³⁰

8.1. Обща информация

Жалбоподателите по това дело, които изтърпяват наказания лишаване от свобода, се оплакват, че отнемането на активното им изборително право, на основание наложеното им наказание, е извършено в нарушение на правото им да упражняват правото си на глас, по смисъла на чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията. В постановеното решение ЕСПЧ приема, че когато отнемането на изборителното право се прилага автоматично спрямо определена група осъдени лица, без да се провежда диференциация в зависимост от тежестта на извършените престъпления или размера на наложеното наказание лишаване 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 няма постъпил отговор.

9. Решение „Международна банка за търговия и развитие срещу България“³¹

9.1. Обща информация.

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

Съгласно чл. 151, ал. 3 от Закона за кредитните институции ("ЗКИ"), решението на БНБ за отнемане на лиценза на банка подлежи на съдебен контрол.

³⁰ Жалба 63849/09, окончателно решение от 21/10/2016

³¹ Жалба № 7031/05, решение от 02/06/2016

Така предоставеният достъп до съд обаче не отговаря на изискванията на чл. 6 от Конвенцията, защото банката може да обжалва съответното решение само чрез квесторите, които са назначени и, съответно, зависими от БНБ. В практиката си ВАС приема, че нито акционерите, действащи за собствена сметка, нито ръководството на банката (лишено от правомощията си) са активно легитимирани да оспорят решението на БНБ за отнемане лиценза на банката. Следователно, макар законодателството да предвижда възможност за оспорване по съдебен ред на решението на БНБ за отнемане на лиценз на банка, тесният кръг на активно легитимирани да обжалват, повдига въпроси относно практическата ефективност на този съдебен контрол.

С решение на Управителния си съвет БНБ може да отнеме лиценза на кредитна институция (чл. 36 от ЗКИ) и да поиска откриване на производство по несъстоятелност. Правомощията на ръководните органи на банката автоматично се преустановяват, като същите се заменят с квестори, назначавани и освобождавани от БНБ. По време на откриването на производство по несъстоятелност банката е представлявана или от квесторите, или от временни синдици. Съгласно чл. 12, ал. 2 и чл. 12а, ал. 3 от Закона за банковата несъстоятелност ("ЗБН") временните синдици се назначават и освобождават от съда по предложение на Фонда за гарантиране на влоговете. Съобразно чл. 11, ал. 4 ЗБН акционерите, които притежават повече от пет на сто от акциите, имат право да участват в производството по откриване на несъстоятелност. Съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗБН право на жалба срещу решението за откриване на производство по несъстоятелност имат квесторите или временните синдици на банката и БНБ, а право на протест - прокурорът.

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

9.2. Необходими мерки.

С предишните шест доклада на министъра на правосъдието беше посочена необходимостта от предприемане на законодателни изменения, които да гарантират участието на акционерите в производството по обжалване на акта за отнемане на лиценз, и мерки, свързани с независимото представителство на банката в производството.

9.3. Предприети действия

В началото на 2018 г. министърът на правосъдието отправи конкретно предложение до министъра на финансите за сформироване на междуведомствена работна група за изготвяне на анализ и евентуална законодателна промяна, по което не постъпи отговор. През юни 2018 г. решението на Комитета на министрите беше изпратено на вниманието на министъра на финансите, с отправено повторно предложение за създаване на междуведомствена работна група за изготвяне на анализ и законови промени в ЗКИ и ЗБН, с оглед изпълнение на разглежданото

решение.

Със заповед № ЗМФ-1163/10.12.2018 на министъра на финансите беше създадена работна група с мандат обсъждане и подготовка на законовите разпоредби във връзка с въвеждане на Директива (ЕС) 2017/2399 на ЕП и на Съвета и обсъждане на въпросите, свързани с решението на Комитета на министрите. В рамките на работната група бяха представени конкретни законови текстове, които да послужат като основа за евентуална дискусия. Дирекция ППРБЕСПЧ представи информация на работната група относно взети мерки от Франция и Чехия във връзка с изпълнение на сходни дела³².

Изготвеният проект на ЗИД на ЗБН отрази само измененията, необходими за транспониране на горепосочената директива. В рамките на процедурата по чл. 28, ал. 3 ЗНА беше представена справка за съответствие на проекта на ЗИД на ЗБН, като беше изразено становище, че невключването на законовите изменения в изпълнение на горецитираното решение на ЕСПЧ ще продължава да създава нормативни предпоставки за противоречие с Конвенцията и с практиката на Съда.

10. Решение „Ненчева и други срещу България“³³

10.1. Обща информация.

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

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.

³² *Arma c. France (Requete no 23241/04) u Druzesteni Zalozna Pria and others v. The Czech Republic (Application 72034/01)*

³³ Жалба № 48609/06, решение от 18/06/2013

Съгласно нормата на чл. 46 и чл. 243, ал. 10 НПК постановлението за прекратяване на наказателното производство, което не е било обжалвано от наследниците на пострадалия, може служебно да бъде отменено от прокурор от горестоящата прокуратура. Отмяната може да се извърши в срок до две години, когато производството е образувано за тежко престъпление, и в срок до една година – в останалите случаи. След изтичането на този срок в изключителни случаи може да го отмени главният прокурор. От страна на прокуратурата са предприети вътрешно-организационни мерки, за да може този инструмент да бъде използван ефикасно. По разпореждане на Главния прокурор от 29.06.2018 г. е предприето установяване на случаите на починали деца, настанени в институции, с привеждане в известност чрез Унифицираната информационна система (УИС) на Прокуратурата на Република България на образуваните преписки и досъдебни производства и начина на реакция или липсата на такава от страна на прокуратурата. Идентификацията в УИС на преписките и досъдебните производства, образувани в случаите на смърт на дете в институция, ще даде възможност тези случаи да бъдат приоритизирани, респективно да бъде преценена необходимостта от ангажиране на горестоящата прокуратура чрез осъществяване на специален надзор над разследването или чрез служебен контрол върху актовете на прокурорите от по-ниската по степен прокуратура. Подобен подход би гарантирал пълнотата на разследване, включително и изследването на наличие на данни за престъпления, извършени от длъжностни лица, отговорни за управлението или контрола на центровете за настаняване.

10.3. Необходими мерки

Мерките, които все още не са изпълнени, касаят създаването на гаранции, че децата с увреждания, настанени извън техните семейства, се ползват от някаква форма на независимо представителство, което им позволява оплакванията, свързани с тяхното здраве и лечение, да се разгледат от съд или друг независим орган. В тази връзка в рамките на предстоящ проект по Норвежкия финансов механизъм през 2020 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.

В допълнение следва да се извърши нова преценка дали съществуващите центрове за настаняване от семеен тип са достатъчно на брой, за да задоволят потребностите на всички деца с увреждания, които се нуждаят от комплексни медицински грижи, както е да се предвиди изграждане на допълнителни такива центрове, ако това е необходимо.

III. 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, класифицирани в стандартна процедура за наблюдение. В някои свои части докладът повтаря констатациите от предходните шест годишни доклада, 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*“³⁴ и „*И.П. срещу България*“³⁵ ЕСПЧ намери нарушения на чл. 5 § 4 от Конвенцията поради несъвършенства в уредбата на Закона за противообществените прояви на малолетни и непълнолетни ("ЗБППМН"). Той установява, че престоят в домовете за временно настаняване не може да бъде повече от 15 дни, а престоят над 24 часа се разрешава от прокурор. В изключителни случаи с разрешение на съответния прокурор, срокът на престоя в дома може да бъде продължен до 2 месеца. ЗБППМН не предвижда възможност за съдебен контрол на законността на настаняването, поради което процедурата е в нарушение на изискванията на Конвенцията. Решението „*Д.Л. срещу България*“³⁶ се отнася до липсата на периодичен съдебен контрол на задържането на малолетно или непълнолетно лице във възпитателно училище-интернат („ВУИ“), както и невъзможността задържаното лице да се обърне директно към съд с искане за промяна на мярката.

1.2. Предприети действия

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

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

³⁴ Жалба № 51776/08, решение от 29 ноември 2011 г.

³⁵ Жалба № 72936/14

³⁶ Жалба № 7472/14

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

По устно разпореждане на предходния министър на правосъдието е създадена и друга междуведомствена работна група в по-тесен състав, която заседава ежеседмично и работи регулярно в насока сближаване на позициите с тези на МТСП, като резултатите от нейната дейност ще бъдат предоставени на основната работна група за финализиране на проекта.

1.3. Необходими мерки

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

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

2.1. Претърсване и изземване

2.1.1. Решенията по делата *„Илия Стефанов срещу България“*³⁷ и *„Пеев срещу България“*³⁸ 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“*³⁹ и *„Прездарови срещу България“*⁴⁰ 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.

³⁷ Жалба № 65755/01, окончателно решение от 22 август 2008.

³⁸ Жалба № 64209/01, окончателно решение от 26 октомври 2007.

³⁹ Жалба № 34529/10, окончателно решение от 15 януари 2014.

⁴⁰ Жалба № 8429/05.

Препоръчително е: 1) да се направят законодателни промени, с които да се очертае обхватът на съдебния контрол, тоест какво конкретно следва да преценява съдът, когато упражнява предварителен или последващ контрол на действието, и 2) да се предвиди вътрешноправно средство за защита посредством законодателна промяна или промяна в съдебната практика, което да позволява на лица в сходно на жалбоподателите положение да обжалват действията по претърсването (виж решението по делото *„Посевини срещу България“*).

През 2018 г. беше направено проучване на съдебната практика по чл. 49 от ЗЗД и се установи, че изглежда няма пречка едно лице да търси обезщетение за вреди от незаконосъобразно или непропорционално проведено претърсване и изземване. Все пак, с оглед осъдителните решения на ЕСПЧ, би било добре да се анализира и възможността за законодателни промени, най-вече в специалния закон (ЗОДОВ) и да се предвиди възможност да се търси обезщетение за незаконосъобразно или непропорционално провеждане на претърсване и изземване.

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

2.2.1. Решението по делото *„Светослав Димитров срещу България“*⁴¹ касае специфична хипотеза, а именно, незаконност на задържането на жалбоподателя поради липсата на яснота в националното законодателство относно съотношението между предварителното задържане и изпълнението на наказанието лишаване от свобода, когато те текат паралелно, и липсата на съдебен контрол по този въпрос.

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, съгласно чл. 59, ал. 1 от НК), тъй като чл. 417 от НПК дава специфични правомощия на прокурора в тази област. Препоръчително е да се направят законодателни промени, с които да се предвиди възможност за съдебен контрол на решенията на прокурора, отнасящи се до прилагането на чл. 59, ал. 1 от НК.

2.2.2. Други сходни хипотези, при която е бил установен проблем поради липсата на съдебен контрол на задържане в случаи на спор относно това изтекла ли е давността за изпълнение на наказанието лишаване от свобода, са се развили и по делата *„Стоичков срещу България“*⁴² (незаконно задържане за изпълнение на наказание лишаване от свобода след проведено задочно производство) и *„Иван*

⁴¹ Жалба № 55861/00, окончателно решение от 7 май 2008 г.

⁴² Жалба № 9808/02, решение от 24/03/2005

Тодоров срещу България“⁴³(задържане на жалбоподателя за привеждане в изпълнение на присъдата над 15 години след влизането ѝ в сила поради негово трайно отсъствие от страната). Препоръчително е да се направят изменения в националното законодателство/съдебна практика, които да позволят съдебен контрол в подобни ситуации.

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“⁴⁴. ЕСПЧ намира нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като в производство по жалби срещу прокурорски постановления за прекратяване на наказателни производства, съдът, който се произнася по реда на чл. 243, ал. 4 и ал. 5 НПК относно разпореждането с веществените доказателства, не може да проведе открито заседание и да събере нови доказателства, въпреки че се произнася по едно гражданско право, каквото е твърдяното право на собственост върху веществени доказателства.

2.3.2. Сходен проблем поставя и делото „Юнспет Пакет Сервисъ (Ünspeđ Paket Servisi San. VE Tic. A.Ş.) срещу България“⁴⁵, по което ЕСПЧ приема, че е налице непропорционална намеса в правото на собственост на дружеството - жалбоподател, защото по българското право то няма възможност да оспори ефективно отнемането в полза на държавата на камион, с който са били превозвани наркотици, при положение, че не е имало данни по делото, показващи че дружеството е отговорно за пренасянето на наркотиците. От една страна, чл. 242, ал. 8 от Наказателния кодекс не дава възможност на съда да прецени поведението на собственика на вещта, а само съотношението между стойността на вещта и тежестта на престъплението. От друга страна, НПК не дава възможност на собственика да представи своите възражения в наказателното производство. Решението е разпространено от заместник-председателя на ВКС до съответните съдилища с инструкции при гледане на подобни дела винаги да се взема предвид пропорционалността между стойността на имуществото и сериозността на престъплението. Необходимо е да се анализира практиката на съдилищата по приложението на съразмерността по чл. 242 ал. 8 НК и да се обсъди необходимостта от законодателни промени.

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

3.1. Заплащане на съдебни такси от юридически лица

Проблемът е разгледан от ЕСПЧ по делото „Агромодел ООД и Миронов срещу България“⁴⁶. 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

⁴³ Жалба № 71545/11, решение от 19.01.2017 г.

⁴⁴ Жалба № 26524/04.

⁴⁵ Жалба 3503/08, решение от 13 януари 2016 г.

⁴⁶ Жалба 68334/01, окончателно решение от 24/12/2009

могло да заплати съдебни такси поради липса на средства. Съдът е установил липса на гъвкавост в системата за плащане на съдебни такси и невъзможността за юридическо лице да иска освобождаване от такива.

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“*⁴⁷ и *„Николова и Вандова срещу България“*⁴⁸. 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.

Министерство на правосъдието ще продължи усилията си да ангажира съответните институции за създаване на междуведомствена работна група, която да изработи необходимите законодателни промени в ЗЗКИ.

3.3. Припознаване и произход

3.3.1. В решението си по делото *„Л.Д. и П.К. срещу България“*⁴⁹ ЕСПЧ установява нарушение на чл. 8 от Конвенцията. Според Съда вътрешното законодателство не предвижда правната възможност предполагаемият биологичен баща на дете, чийто произход е установен чрез припознаване, да го оспори директно и да установи собственото си бащинство. Съдът констатира, че националните съдилища отхвърлят предявените иски само с мотива, че е извършено припознаване и че децата вече имат установен произход, без да разгледат индивидуалното положение на всеки един от заинтересованите лица, в т.ч. детето, майката, законния баща и предполагаемия баща. Според практиката на Съда абсолютната невъзможност за предполагаемия биологичен баща да установи своето бащинство с единствения аргумент, че вече друг мъж е припознал детето не съответства на разпоредбата на чл. 8 от Конвенцията.

3.3.2. Делото *„Докторов срещу България“* засяга иск с правно основание чл. 33, ал. 1 от Семейния кодекс (СК), (отм.) от бившия съпруг на майката, който оспорва бащинството върху дете, родено по време на брака, но след изтичането на предвидения за това едногодишен срок от раждането на детето. Съдилищата отхвърлят исквата претенция на жалбоподателя като недопустима, с мотива, че искът е предявен след изтичане на предвидения преклузивен срок. ЕСПЧ заключава, че е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията, защото макар и законовата регламентация, предвиждаща ограничение във времето за предявяване на иск по

⁴⁷ Жалба 40908/05, окончателно решение от 16/07/2013

⁴⁸ Жалба 20688/04, окончателно решение от 17/03/2014

⁴⁹ Жалби № 7949/11 и 45522/13, решение от 08/12/2016

чл. 33, ал. 1 СК (отм.), да не е лишена от разумно основание или произволна, то не може да се счете за пропорционална, предвид особените интереси, които са заложили, както и стриктния подход при нейното прилагане. Според изводите на Съда невъзможността да бъде разгледан искът на жалбоподателя, както и да бъде съобразено индивидуалното му положение с това на заинтересованите страни, съставлява непропорционална намеса, несъответстваща на преследваната легитимна цел и обосновава нарушение на чл. 8 от Конвенцията. Посочената по-горе разпоредба е възпроизведена в сега действащия чл. 62, ал. 1, изр. 2 СК, което налага необходимостта от законодателна промяна.

3.3.3. Предприети действия.

Със Заповед № ЛС-13-92/25/07/2018 г. на министъра на правосъдието беше създадена междуетатствена работна група, със задача да изготви проект на Закон за изменение и допълнение на СК, така че да бъдат отразени промените за законодателството, произтичащи от горепосочените дела.

Работната група приключи дейността си с проект на Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс, публикуван за обществено обсъждане до 8 май 2020 г.

Законопроектът предвижда всяко лице, което твърди, че е родител на припознатия да може да оспори припознаването в едногодишен срок от узнаването за биологичното бащинство. Разширява се приложното поле на чл. 62, ал. 1 от Семейния кодекс, като се предвижда оспорване на презумпцията за бащинство в срок от една година до узнаване на обстоятелствата, обуславящи оспорването, с което ще бъдат избегнати евентуални бъдещи нарушения на чл. 8 от Конвенцията. Началният момент на срока е раждането на детето, а крайният срок е не по-късно от навършване на 14-годишна възраст.

В срока за обществено обсъждане бяха получени множество становища от държавни институции, голяма част от които са в подкрепа на предложението законопроект в така изложената му част. Изразените в тях позиции са в процес на анализ.

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

Решението по делото „*Чорбов срещу България*“⁵⁰ се отнася до невъзможност на жалбоподателя да получи изпълнение на дължими по договор негови парични вземания към Министерството на земеделието. В него са установени нарушения на чл. 1 от Протокол № 1 и на чл. 13 от Конвенцията, тъй като жалбоподателят не е имал ефективно вътрешноправно средство за защита срещу забавеното изпълнение от страна на държавно учреждение.

В писмо от 24.09.2018 г. въз основа на анализ на съществуващата правна уредба в България, както и на практиката на ЕСПЧ по сходни български дела, отделът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ направи препоръка да се прецени

⁵⁰ № 39942/13, решение от 25 януари 2018 г. в сила от 25 април 2018 г.

възможността за предприемане на конкретни законодателни мерки чрез промяна на чл. 304 и сл. от АПК. Тези разпоредби на кодекса предвиждат възможност и процедура за налагане на глоби от председателя на съответния съд в случаите, в които длъжностно лице не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт. Препоръката се основава и на констатациите на Съда в предходно решение по делото „*Стоянов и Табаков срещу България*“⁵¹, че механизъм за налагане на финансови санкции на компетентните длъжностни лица по принцип може да бъде ефективно вътрешноправно средство за защита, което да ги накара да се съобразят с подлежащо на изпълнение съдебно решение. Процедурата, предвидена в чл. 306 АПК, обаче не покрива изискванията на член 13 от Конвенцията, доколкото засегнатото от неизпълнението на съдебното решение лице не може да участва в производството по налагане на глобата след образуването му и не е легитимирано да обжалва евентуалния отказ на председателя на съответния съд да наложи глоба. Предвид това, Отделът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ предлага българските власти да проучат възможността за законодателно изменение, което да направи средството по чл. 304 АПК ефективно по смисъла на член 13 от Конвенцията или да предложи други общи мерки по изпълнението.

С оглед на тази препоръка е извършен преглед на съществуващата съдебна практика по чл. 304 и сл. АПК, който показва потенциала на това производство да оказва необходимото влияние върху изпълнението на влезли в сила съдебни решения от държавни институции. Понастоящем се обмисля възможността за евентуално изменение на чл. 304 и 306 АПК, така че да се даде възможност на страната, в чиято полза е постановено неизпълненото съдебно решение да участва в производството по налагане на глоба на компетентното длъжностно лице, включително и като получи право да обжалва отказа за налагане на такава по реда, предвиден в чл. 306 АПК, Комитетът на министрите е уведомен за дейността на държавата в тази насока с План за действие от 21.02.2019 г.

4. Решения по делата „*Стойне Христов срещу България*“⁵² и „*Светлозар Петров срещу България*“

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 най-големите съдилища в България. Освен предоставянето на допълнителен персонал на претоварените съдилища, другите възможни подходи за действие се състоят в предприемане на организационни мерки и законодателни промени в подсъдността за някои видове дела. През 2018 г. бяха предприети мерки и в трите насоки

С измененията в ГПК от септември 2018 г. бяха въведени промени в подсъдността по редица дела. Общата подсъдност вече не важи за застрахователни и потребителски дела. Исковите на и срещу потребители (чл. 113 ГПК) вече се предявяват пред съда, в чийто район се намира настоящият адрес на потребителя, а при липса на такъв – по постоянния. При исковите срещу застрахователи увреденото лице вече има възможност да избира между три варианта – пред съда,

⁵¹ Вж. *Стоянов и Табаков срещу България*, № 34130/04, решение от 26.11.2013 г.

⁵² Жалба № 36244/02, окончателно решение от 16/01/2009

в чийто район се намира настоящият му адрес, по постоянен адрес, или по местонастъпването на застрахователното събитие. С тази законодателна промяна се намалява сериозно свръхнатовареността на столичните съдилища, тъй като повечето застрахователни дружества, както и големите търговски дружества, са регистрирани в София, а отпада необходимостта исквете да се водят по седалище на ответника.

В началото на 2018 г. пленумът на Висшия съдебен съвет прие Правила за изменение и допълнение на Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България. Основната цел на промените бе да се подобри организацията на нейната администрация и да се създадат предпоставки за повишаване на нейната ефективност при условията на реформиране на съдебната документация

Съгласно Решение № 5 от 19 април 2019 г. по к. д. № 12 от 2018 г. на Конституционния съд едноинстанционността на съдебния административен процес по определени дела е оправдана с достатъчно значима конституционна цел законодателно разрешение – освобождаване на ресурс на Върховния административен съд („ВАС“) за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал. 1 от Конституцията. Решението на Конституционния съд дава възможност на законодателя да извърши промени в законодателството, касаещи подсъдността на делата. При такава промяна ще доведе до по-бързо и качествено административно правораздаване в полза на гражданите – по-кратки срокове за насрочване и разглеждане на дела, по-нисък процент висящи дела, разтоварване на ВАС и по-равномерно натоварване на административните съдилища. След промяна на съответните процесуални закони съобразно тълкувателното решение на Конституционния съд, част от актовете на Министерски съвет и на останалите министри, които не са свързани с функционалната им компетентност, ще могат да бъдат обжалвани на първа инстанция пред административните съдилища.

На 5 май 2019 г. Министерски съвет прие актуализирана съдебна карта за изпълнение на Стратегията за продължаване на реформата в съдебната система, приета на 18 декември 2014 г. Основната цел на промените е подобряване на организацията на съдебната администрация и създаване на предпоставки за подобряване на нейната ефективност в условията на реформиране на съдебната статистика.

На 2 декември 2019 г. комисия „Съдебна карта, натовареност и статистика“ към Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет направи предложения за решаване на проблема с претоварването в софийските съдилища. В резултат на това на 5 декември 2019 г. пленумът на Висшия съдебен съвет оптимизира щатната бройка на окръжните съдилища в четири града и броя на младшите съдии в Софийския градски съд. Пленумът на Висшия съдебен съвет съкрати щатни бройки на длъжност младши съдия в три съдилища в страната и съответно откри такива на същата длъжност в Софийски градски съд. Новите длъжности ще подпомагат дейността на гражданското отделение на Софийския градски съд.

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

5.1. „Генов срещу България“⁵³, „Методиев срещу България“⁵⁴

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.

Министерство на правосъдието е в процес на събиране и анализиране на актуална съдебната практика на СГС и САС относно наличието на откази за регистрация на религиозни организации, основно мюсюлмански и православни, поради идентичност на вярванията с вече регистрирани такива.

Съгласно решението на ЕСПЧ и на база обобщената съдебна практика, българската държава следва да предостави на Комитета на министрите оценка относно необходимостта от приемане на конкретни законодателни мерки, които изрично да укажат, че идентичността на вярванията не е причина за отказ за регистрация на нова религиозна организация.

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

В практиката си по дела срещу България ЕСПЧ неколнократно установява нарушения на свободата на изразяване, прокламирана в чл. 10 от Конвенцията.

⁵³ Жалба 40524/08, окончателно решение от 23 юни 2017

⁵⁴ Жалба 58088/08, окончателно решение от 15 септември 2017

Осъдителните решения могат да бъдат обособени в две групи.

6.1. Първата група обхваща решенията по делата „Божков срещу България“⁵⁵ и „Касабова срещу България“⁵⁶, 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“⁵⁷. В решенията ЕСПЧ критикува наличието на квалифициращ състав на клеветата, когато тя е насочена срещу длъжностни лица⁵⁸.

6.2. 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“⁵⁹, „Здравко Станев срещу България“⁶⁰ и „Сапунджиев срещу България“⁶¹, които касаят шест такива случая. В тях Съдът постановява, че присъдите срещу жалбоподателите са непропорционални, тъй като границите на приемлива критика по отношение на държавни служители са по-широки от тези, приложими спрямо частни лица; жалбоподателите са упражнили правото си да подадат сигнал за нередности в поведението на държавни служители до компетентен орган; твърденията на жалбоподателите не са били направени публично; наложените глоби заедно с присъдените обезщетения за неимуществени вреди представляват несъразмерно сериозна тежест за жалбоподателите.

Във връзка с изпълнението на горепосочените осъдителни решения в началото на 2018 г. в Министерство на правосъдието беше създадена работна група, която изработи закон за изменение и допълнение на НК, с който се променят минималните размери на глобите, налагани по чл. 146-148а НК (за да се даде възможност на съда да извършва преценка за пропорционалност), премахва се квалифицираният състав за клевета на длъжностни лица по чл. 148, ал. 1, т. 3 и се отменя забраната за прилагане на чл. 78а, когато престъпленията обида и клевета са извършени срещу орган на власт. Работната група приключи работата си в края на 2018 г., като проектът беше представен на заседание на Съвета по съдебна реформа през декември 2018 г. Понастоящем законопроектът все още не е поставен на обществено обсъждане.

⁵⁵ Жалба № 3316/04.

⁵⁶ Жалба 22385/03.

⁵⁷ §71 от Касабова срещу България.

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

⁵⁹ Обединени жалби № 33502/07, 30599/10, 8241/11 и 61863/11.

⁶⁰ Жалба № 18312/08.

⁶¹ Жалба № 30460/08

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

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

7.1. Реституция

Редица решения на ЕСПЧ засягат *реституцията на земеделски земи и гори*⁶². Основният проблем по тези дела е забавянето на изпълнението или неизпълнението на актове на администрацията или съдебни решения, с които на жалбоподателите е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и гори. В няколко свои решения Съдът е дал конкретни препоръки към България, а именно - въвеждане във вътрешното право на: 1) срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и 2) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове⁶³.

Със Заповед № РД09-297/04.04.2018 г. на министъра на земеделието, храните и горите е създадена междуведомствена работна група с представители на Министерството на земеделието, храните и горите („МЗХГ“), 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.

В изпълнение на посочената заповед МЗХГ направи анализ на причините, довели до забавяне на реституционните производства и предложи законодателни мерки за приключване на поземлената реституция. С преходна разпоредба в изготвения проект на Закон за собствеността, поземлените отношения и опазването на земеделските земи („ЗСПООЗЗ“) се предвиждаше въвеждане на двугодишен срок от влизане в сила на закона, в който собствениците/наследниците, за които

⁶² 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.;

⁶³ Виж „Мутишев и други срещу България“, „Василев и Дойчева срещу България“;

правото на възстановяване е признато с влязло в сила административно или съдебно решение, да подават искане за установяване на границите до общинската служба по земеделие по местонахождение на имота.

Впоследствие тази разпоредба отпадна от изпратения за съгласуване проект на Закон за земеделските земи. В изготвената справка по чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове беше посочено, наред с другото, че отсъства разпоредба, предвиждаща във вътрешното право конкретни и ясни срокове за приемането и изпълнението на административните и съдебните решения, необходими за завършването на процеса по възстановяване на собствеността върху земеделски земи. Очаква се МЗХГ да изготви окончателния си законопроект.

7.2. Непредоставяне на обезщетение за отчуждени имоти.

Групата решения *„Кирилова и други срещу България“*⁶⁴, 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 случаи, а както изглежда, все още има неприключени отчуждителни производства, започнали в края на 80-те и началото на 90-те години на XX век.

От 2015 г. Министерство на правосъдието събира и редовно 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 причини⁶⁵. 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.

7.3. Кражба на дружество

Решението по делото *„Шести май инженеринг и други“*⁶⁶ засяга проблем, свързан с така наречената „кражба на дружество“. По същество става дума за нарушение на правото на жалбоподателите на защита на собствеността поради намеса в дяловете им в дружество с ограничена отговорност със съдействието на съда по регистрацията. Впоследствие законодателството не е защитило ефективно жалбоподателите от последиците на тези решения поради липсата на адекватна процедура и невъзможност за прилагане на обезпечителни мерки. Това е позволило на частни лица чрез измама да поемат управлението на тяхното дружество.

Понастоящем са въведени редица гаранции срещу подобни

⁶⁴ Виж *„Кирилова и други срещу България“*, № 42908/98, окончателно решение от 9 септември 2005 г., и още 12 дела.

⁶⁵ 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

⁶⁶ Жалба № 17854/04, окончателно решение от 20 декември 2011 г.

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, ал. 6 от ЗТРРЮЛНЦ, когато е посочен ЕИК на дружеството, съдът, държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация и лицата, на които е възложено упражняването на публична функция, организации, предоставящи обществени услуги, включително банките, нямат право да изискват доказването на обстоятелства, вписани в търговския регистър и в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. От 01.01.2015 г. Агенцията по вписванията предлага административна услуга, позволяваща известяване на потребителя чрез SMS на подлежащи на вписване обстоятелства по партидата на търговското дружество. Тя е достъпна както за представляващите дружеството (безплатно), така и за всяко трето физическо лице (срещу заплащане).

Чл. 309, ал. 3 и ал. 4 НК предвижда наказание лишаване от свобода 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.

През 2019 г. Отделът по изпълнение на решенията уведоми правителството, че остават още няколко въпроса, които следва да бъдат решени от националните власти, за да бъде закрито наблюдението на изпълнението по това дело. По-важните от тях са следните:

- Автоматично ли бива информирана Агенция по вписванията при искания за спиране на регистърното производство по чл. 19, ал. 5 от ЗТРРЮЛНЦ във връзка с чл. 536 от ГПК;
- Дали при спиране на конкретно регистърно производство служебно се спират и всички последващи производства, с които се иска регистрация на същите обстоятелства;
- Какви обезпечителни мерки биха били приложими в контекста на съдебни производства по отношение на спорове относно регистрации в Търговския регистър.

По тези въпроси Агенция по вписванията направи подробен анализ на проблемите и възможните решения, който беше изпратен в Страсбург през юли 2019 г. В него Агенцията констатира, че:

- Няма нормативно правило, според което Агенцията да бъде уведомявана автоматично за исканията за спиране по чл. 19, ал. 5 и би следвало да се обмисли вариантът такова правило да се въведе. Такова автоматично уведомяване вече има в някои специфични хипотези на вписвания по ТЗ;
- Няма нормативно задължение за спиране на последващо регистърно производство поради спирането на основание на чл. 536 от ГПК на предходно заявление за същите обстоятелства. От друга страна в закона няма забрана да се подадат множество заявления за вписване на едно и също обстоятелство, като Агенцията дължи произнасяне по всяко едно от тях. В работата си длъжностните лица по регистрацията се опират на решението на ВКС по ТД 389/2017, според което спирането по чл. 536 от ГПК има действие и по

отношение на последващите заявления за вписване на същите обстоятелства. Това решение обаче може да се ползва, само ако има пълна идентичност на заявленията, но не и ако с тях се иска вписване на няколко обстоятелства, а само за едно от тях е постановено спиране по чл. 536 от ГПК. Няма нормативна регламентация и в случаите, когато при постъпването на решението по чл. 536 от ГПК има предходни заявления, касаещи същите обстоятелства, а от друга страна ЗТРРЮЛНЦ изисква лицето по регистрация да се произнесе по предходните заявления преди да пристъпи към вписване на спирането;

- По отношение на обезпечителните мерки Агенцията посочва, че в някои случаи чл. 536 от ГПК е неприложим (например при исковите по чл. 74 от ТЗ, съгласно ТР 1/2002 на ОСГК на ВКС). В тези случаи обаче има опасност Агенцията да не може да изпълни влезлите в сила съдебните решения, ако вече са вписани последващи промени. Ето защо по отношение на исковите по чл. 71 и 74 от ТЗ и чл. 29 от ЗТРРЮЛНЦ следва да се обмисли възможност за нормативно задължение за вписване на исковите молби в Агенцията.

В заключение Агенция по вписванията изразява становище, че горепосочените проблеми могат да бъдат преодолені със законодателни промени или тълкувателно решение на ОСГК на ВКС. Към момента се обсъжда възможността за изменения в ЗТРРЮЛНЦ в този смисъл.

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

Решението по делото „Патрикова срещу България“⁶⁷ касае незаконното и произволно отнемане и увреждане на стоки на жалбоподателката от страна на данъчните власти, както и автоматичното и формалистично прилагане на националните разпоредби за отнемане в полза на държавата на стоки, за които се презюмира, че са изоставени. Разглежданата в решението правна уредба е отменена, като практиката по нея бе изследвана и анализирана. Понастоящем се събира информация за начина на приложение от администрацията и съдилищата на новите разпоредби, които регулират придобиването от държавата на изоставени стоки и са заменили тези, обсъдени в решението на Съда,

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

Решението по делото „Микроинтелект ООД срещу България“⁶⁸ 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

⁶⁷ Жалба № 71835/01, окончателно решение от 22 ноември 2010 г.

⁶⁸ Жалба № 34129, окончателно решение от 4 юни 2014 г.

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 2019 г. работна група към Министерския съвет изготви Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, публикуван за обществено обсъждане в срок до 7 февруари 2020 г. Законопроектът предвижда, в случаите когато с наказателното постановление се отнемат в полза на държавата вещи, които не принадлежат на нарушителя, препис от същото следва да бъде връчен на техния собственик (по аргумент на чл. 58, Ал.3). Съгласно чл. 59 от законопроекта лицето, чиито вещи са отнети в полза на държавата притежава активната легитимация да обжалва наказателното постановление в 14-дневен срок от връчването му.

В справка по чл. 28, ал. 3 от ЗНА относно съответствието на законопроекта с Конвенцията през февруари 2020 г. дирекция ППРБЕСПЧ към Министерство на правосъдието е направила следните бележки и предложения:

- С оглед на решението по делото *Микроинтелект* е необходимо, освен предвидената възможност за участие в административно-наказателното производство, да се създаде и такава третите лица – собственици на вещите, да могат да искат връщането им в хода му. Следва да бъде въведено изменение в чл. 41 от ЗАНН, като се добавят три алинеи, като предложената редакция следва логиката на процедурата, заложена в чл. 111 от НПК:

"(2) На всеки етап от производството собствениците на вещите по ал. 1 могат да поискат връщането им, ако необходимостта от задържането им е отпаднала.
(3) Акто съставителят, съответно наказващият орган се произнасят по искането в тридневен срок от получаването му. Отказът подлежи на обжалване пред съответния районен съд, който се произнася с определение, което е окончателно.

(4) Когато искането е направено в съдебната фаза на производството, компетентният съд се произнася по него с определение, което е окончателно."

- Във връзка с предвидената възможност за сключване на споразумение в чл. 58а от законопроекта (виж също *Unsped paket servisi san. ve tic. a.ş. срещу България*, цитирано по-горе) трябва да се има предвид, че то ще включва и определяне на вещите, които се отнемат в полза на държавата, както и разпореждане с веществените доказателства, които обаче може да са собственост на трети лица. В настоящата редакция тези трети лица не участват в споразумението, следователно не могат да бъдат обвързани от него. От друга страна техните права не са защитени по никакъв начин, тъй като те нямат възможност нито да участват в производството, нито да обжалват сключването на споразумение. Следва, в случаите, когато вещите принадлежат на трети лица, да бъде предвидена законодателна уредба, според която произнасянето за тези вещи да се извършва с отделен акт, подлежащ на обжалване.

- По отношение на алинея 4 и 5 от новия чл. 43 г от законопроекта е отбелязано, че такъв начин на връчване може да доведе до проблем по чл. 6 от Конвенцията, който урежда личното участие в процеса. Съгласно практиката по Конвенцията административно-наказателните производства са приравнени на наказателни,

следователно за тях важат същите изисквания. Неучастието на страната в производството може да бъде оправдано, само ако това се дължи на нейната недобросъвестност (доказана) или ако има възможност за възобновяване на делото и гледането му по същество още веднъж. В тази връзка е и практиката на ЕСПЧ по делата *Colozza v. Italy*, 12 February 1985, § 29, *Sejdovic v. Italy* [GC], жалба № 56581/00, §§ 81-88, *Demebukov v. Bulgaria*, жалба № 68020/01, § 57, *Medenica v. Switzerland*, жалба № 20491/92, § 59. Проектът на ЗИД на ЗАНН не предвижда възобновяване на производството при неучастие на страна по уважителни причини. Следва да бъде изработено законодателно предложение в тази насока.

8. ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ИЗБИРАТЕЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

8.1. С решение по делото „*Риза и други срещу България*“⁶⁹ ЕСПЧ намери, че поради установените пропуски във вътрешното право и липсата на възможност да се проведат нови частични избори, активното и пасивно избирателно право на жалбоподателите е нарушено. Основният проблем, установен в решението, е свързан с това, че Изборният кодекс не предвижда възможност за провеждане на нови частични избори само за отделни избирателни секции в случай на анулиране на изборните резултати от Конституционния съд. В началото на 2018 г. е изпратено поредно писмо до Народното събрание, с което е уведомено за проблема и необходимостта от законодателни промени в този смисъл. През юли 2018 г. е изпратено второ писмо до Народното събрание и до Централната избирателна комисия за преценяване на необходимостта от извършване на законодателни промени в Изборния кодекс, като се предвиди възможност в случай на анулиране на вота в една или повече избирателни секции да се проведат нови парламентарни избори за избирателната (избирателните) секция (секции), засегната (засегнати) от отмяната. Към датата на изготвяне на настоящия доклад в Министерство на правосъдието не е получено становище по проблема.

8.2. В решението по „*Петков и други срещу България*“⁷⁰ 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. За

⁶⁹ Жалба № 48555/10, решение от 13 януари 2016 г.

⁷⁰ Жалба № 5335/05, окончателно решение от 28/11/2011

изпълнението на общите мерки по това дело се изисква кандидатите, които не са имали възможност да получат изпълнение на съдебни решения, постановени за тях преди изборите, да имат на разположение открита правна възможност пряко да инициират производства пред Конституционния съд, било в лично качество или по ред, който по друг начин би осигурил пряко инициране на процедурата. Последното може да бъде постигнато с въвеждане в националното законодателство на задължение за главния прокурор или за други органи с право да сезират Конституционният съд по реда на чл. 150 от Конституцията, автоматично да отнесат въпроса пред Конституционния съд, в случаите, когато кандидат се оплаква от невъзможността за изпълнение на съдебно решение, което анулира неговото заличаване от кандидатска листа.

8.3. Нарушението по делото „Екогласност срещу България“⁷¹ 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 изборителните въпроси такива основни елементи от изборителния закон да не се променят по-малко от една година преди изборите.

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

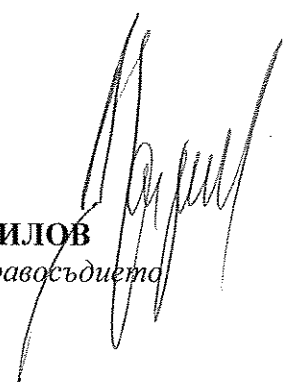
През април 2019 г. до различни български институции, участващи в процеса на подготовка на измененията в изборното законодателство, е изпратен обстоен правен анализ относно изискванията на решението. Дирекция ППРБЕСПЧ е изготвила доклад за изпълнението на това решение до Комитета на министрите с предложение за закриване на наблюдението. Очаква се решение на Комитета на министрите за закриване на наблюдението по изпълнението на това решение.

Останалите около 70 осъдителни решения, намиращи се в стандартна процедура за наблюдение от Комитета на министрите, представляват изолирани случаи, повтарящи се нарушения или такива, които не изискват законодателни мерки. По тях дирекция ППРБЕСПЧ към Министерство на правосъдието предоставя съответната информация на компетентните институции и им оказва съдействие за предприемането на необходимите индивидуални и общи мерки, като същевременно изготвя и представя планове и докладите за действие пред Комитета на министрите. Очаква се около 20 от тях да бъдат закрити през 2020 г.

⁷¹ Жалба № 30386/05, окончателно решение от 06/02/2013

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият седми доклад, посветен на проблематиката на решенията на Европейския съд по правата на човека срещу Република България и тяхното изпълнение, цели да представи задълбочен и експертен поглед с фокус върху динамиката на законодателния процес в контекста на правата на човека. Въпреки че българската държава постигна значителни успехи, що се касае до броя нови осъдителни решения, в друг аспект – изпълнението на тези решения - са необходими допълнителни и съгласувани усилия и активно сътрудничество между законодателна, изпълнителна и съдебна власт. В същото време следва да се отчете обстоятелството, че проблемите по някои от решенията за изпълнение са структурни, комплексни, дългогодишни или имат конституционни измерения.



ДАНАИЛ КИРИЛОВ

Министър на правосъдието