МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Проект: „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека”

Обществена поръчка с предмет: „Изготвяне на анализ на причините за неефективното изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“

АНАЛИЗ НА ПРИЧИНИТЕ ЗА НЕЕФЕКТИВНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ, КОНСТАТИРАЩИ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ И ПОВТАРЯЩИ СЕ НАРУШЕНИЯ, И ИЗГОТВЯНЕ НА ПРОЕКТ НА НОРМАТИВЕН АКТ, КОЙТО УСТАНОВЯВА ЯСНА И КОНКРЕТНА ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ И ОПРЕДЕЛЯ ОТГОВОРНИТЕ ЗА ТОВА ДЪРЖАВНИ ВЛАСТИ, И НЕГОВОТО ВАЛИДИРАНЕ

ИЗПЪЛНЯВАНА ВЪЗ ОСНОВА НА ДОГОВОР ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА МП № 93-00-10015/15.08.2023 г.

ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ПРИЧИНИТЕ ЗА НЕЕФЕКТИВНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА (ЕСПЧ) СРЕЩУ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, КОНСТАТИРАЩИ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ И ПОВТАРЯЩИ СЕ НАРУШЕНИЯ

АД „АНДРЕЙ ДЕЛЧЕВ И ПАРТНЬОРИ”

ГР. СОФИЯ, 05.02.2024 г.

Автори: Северина Любенова, партньор в АДП, Магдалена Вълова, партньор в АДП, Димитър Делчев, партньор в АДП, Биляна Манова, старши сътрудник в АДП и доктор по международни отношения и международно право, Недко Радев, сътрудник в АДП, Десислава Шопова, сътрудник в АДП

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ 5

1. ПРЕДМЕТ, ЦЕЛ И ОСНОВАНИЕ ЗА АНАЛИЗА 5

2. КОНТЕКСТ НА ПРОЕКТА 6

II. АНАЛИЗ НА ПРИЧИНИТЕ ЗА НЕЕФЕКТИВНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ, КОНСТАТИРАЩИ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ И ПОВТАРЯЩИ СЕ НАРУШЕНИЯ 10

1. ОБЗОР НА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ, КАКТО СА ФОРМУЛИРАНИ ОТ КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ НА СЕ, И ОБОСНОВАНИ ВИЖДАНИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛЯ ОТНОСНО ВРЕМЕВАТА ПЕРСПЕКТИВА ЗА ТЯХНОТО РЕШАВАНЕ 10

1.1. Основни проблеми на България според Комитета на министрите на Съвета на Европа 11

1.2. Изводи относно състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в България . 31

1.3. Обосновани виждания на изпълнителя относно времевата перспектива за решаване на проблемите 34

2. АНАЛИЗ НА ПРАВНАТА РАМКА И ДОСЕГАШНА ПРАКТИКА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО, ГОДИШЕН ДОКЛАД ДО НС, ПЪТНА КАРТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ И НЕЙНОТО ЗНАЧЕНИЕ 37

2.1. Правна рамка. Анализ 37

2.2. Годишен доклад на Министерския съвет до Народното събрание 80

2.3. Пътна карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, постановени срещу Република България от ЕСПЧ и нейното значение 84

3. ОСНОВНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРИЧИНИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО 113

3.1. Липса на правна уредба на процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ 114

3.2. Недостатъци на законодателния процес в Република България 126

3.3. Други законодателни причини 130

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3.4. Препоръки за преодоляване на установените законодателни причини за проблемите при изпълнение на решенията на ЕСПЧ от Република България 133

4. ОСНОВНИ ПРАКТИЧЕСКИ ПРИЧИНИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ 135

4.1. Ниска степен на осведоменост на компетентните институции и на служителите им относно задълженията им по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и липса на достатъчен експертен капацитет 135

4.2. Липса на достатъчен административен и финансов ресурс на отговорните администрации 137

4.3. Липса на политическа воля за изработване и приемане на необходимите мерки 139

4.4. Политическа нестабилност в Република България през последните три години 142

4.5. Препоръки за преодоляване на практическите и институционалните причини за проблемите при изпълнение на решенията на ЕСПЧ 142

5. ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ПЕТ СТРАНИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛНО И ИНСТИТУЦИОНАЛНО УРЕЖДАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ 144

5.1. Република Хърватия 144

5.2. Република Чехия 161

5.3. Република Словения 169

5.4. Република Гърция 177

5.5. Република Полша 186

5.6. Изводи относно проучените добри практики 197

6. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ И ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА КОНСТАТИРАНИТЕ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ 205

6.1. Анализ на съществуващи механизми за междуинституционално сътрудничество и взаимодействие в сферата на правата на човека и в други области 205

6.2. Предложение за създаване на механизъм за укрепване на междуинституционалното сътрудничество и взаимодействие при изпълнението на решенията на ЕСПЧ от Република България 227

7. ПРЕПОРЪКИ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ДРУГИ ПРОМЕНИ, НАСОЧЕНИ КЪМ УКРЕПВАНЕ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРИ

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ И ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА КОНСТАТИРАНИТЕ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ 251

7.1. Законодателни промени 252

7.2. Други промени, насочени към укрепване на междуинституционалното сътрудничество при изпълнение на решенията на ЕСПЧ и преодоляване на констатираните системни дефицити 256

III. БИБЛИОГРАФИЯ 259

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. ПРЕДМЕТ, ЦЕЛ И ОСНОВАНИЕ ЗА АНАЛИЗА

Настоящата разработка „Правен анализ на причините за неефективното изпълнение на решенията на ЕСПЧ, констатиращи системни дефицити и повтарящи се нарушения“, представлява **Дейност 1** от обществена поръчка с предмет: „Изготвяне на анализ на причините за неефективното изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“.

Докладът включва следните части:

1/ Обзор на основните проблеми по изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ/Съда) срещу България, както са формулирани от Комитета на министрите на Съвета на Европа, и обосновани виждания на изпълнителя и други утвърдени специалисти относно времевата перспектива за тяхното разрешаване;

2/ Анализ на правната рамка и досегашна практика по изпълнението, Годишен доклад до НС, Пътна карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ и нейното значение;

3/ Основни законодателни причини за проблемите при изпълнението;

4/ Основни практически и институционални причини за проблемите при изпълнението;

5/ Добри практики от най-малко две страни по законодателно и институционално уреждане на изпълнението на решенията на ЕСПЧ;

6/ Примерно описание на междуинституционален механизъм за укрепване на взаимодействието по изпълнението на решенията на ЕСПЧ и преодоляване на системни дефицити с лица за контакт (т.нар. „контактни точки“) в изпълнителната, съдебната и законодателната власт;

7/ Препоръки за промени – законодателни или други, отчитащи всички аспекти на бъдещата практика по приложението им.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Проучването е възложено и изпълнено от Адвокатско дружество „Андрей Делчев и партньори“ с Договор за възлагане на обществена поръчка № 93-00-10015/15.08.2023 г.

Обществената поръчка е възложена в изпълнение на Проект рег. № 93-00-77/ 04.03.2020 г. „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека” по Норвежкия финансов механизъм.

С изпълнението на проекта ще се създаде и въведе по-ефективен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ в България чрез подобряване на координацията между действията на органите, отговорни за прилагането на мерки по изпълнение на решенията на Съда по дела срещу България, включително в процесите по законотворчество и в областта на правораздаването.

2. КОНТЕКСТ НА ПРОЕКТА

Възлагането на настоящата обществена поръчка представлява продължение на дългогодишната дейност на Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ в Министерството на правосъдието, насочена към засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на ЕСПЧ и повишаване на стандартите за защита на правата на човека в България. Инициативата е отговор на продължаващите констатации от Комитета на министрите към Съвета на Европа за забавено изпълнение на решенията на ЕСПЧ от отговорните национални органи.

Проектът се вписва в международния контекст на интензивните усилия на органите на Съвета на Европа и на правителствата на държавите-членки през последните две десетилетия да провеждат реформи, които да гарантират дългосрочната ефективност на системата на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (по-надолу ЕКПЧ/Конвенцията) чрез оптимизиране работата на ЕСПЧ и подобряване на изпълнението на решенията му от държавите.

От 2010 г. на поредица от конференции на високо равнище, се обсъжда бъдещето на Конвенцията, с поставянето на засилен акцент върху ефективното изпълнение на решенията

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на Съда като задължително условие за подобряване на защитата на правата на човека на национално ниво:

През 2010 г. е проведена Конференция на министрите в Интерлакен, Швейцария, на която представители на държавите - членки на Съвета на Европа, приемат всеобща декларация, с която поемат редица задължения, целящи да гарантират дългосрочното бъдеще на ЕСПЧ. В декларацията многократно се акцентира върху важността на привеждането в изпълнение на решенията на ЕСПЧ на национално ниво, което следва да бъде подобрено. Подчертава се, че Комитетът на министрите трябва да осигури ефективен надзор върху процеса по изпълнение в отделните държави. Декларацията съдържа и план за действие с мерки, които държавите следва да предприемат в съответни срокове (като например да изготвят планове и доклади за действие относно изпълнението на всяко влязло в сила осъдително решение на ЕСПЧ и други).

През 2011 г. е проведена Конференция на високо ниво в Измир, Турция, на която се въвежда т.нар. „двупистова система“ за наблюдение на изпълнението на решенията на Съда, като на Комитета на Министрите се дава възможност да избира между две алтернативни процедури за наблюдение: стандартна или засилена.

През 2012 г. в Брайтън, Великобритания, е проведена конференция на високо ниво, като фокусът отново е върху изпълнението на решенията на Съда. В Декларацията от Брайтън се посочва, че държавите – страни по Конвенцията, следва да развият вътрешен капацитет и механизми, които да гарантират бързото изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

През 2015 г. на проведената конференция на високо ниво в Брюксел, Белгия, е приета декларация, с която се насърчават държавите-членки да предприемат действия във връзка с участието на националните парламенти в изпълнението на решенията на Съда на национално ниво чрез изпращане на годишни или тематични доклади или чрез провеждане на дебати между органите на законодателната и на изпълнителната власт относно изпълнението на определени съдебни решения, когато това е необходимо.

В Декларацията от Конференцията в Копенхаген, Дания, от 2018 г., са отправени препоръки към държавите да предприемат допълнителни мерки за укрепване капацитета за

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ефективно и бързо изпълнение на решенията на Съда на национално равнище, включително чрез междудържавно сътрудничество.

През 2023 г. на проведената среща на високо ниво на държавните и правителствените ръководители на държавите-членки на Съвета на Европа в Рейкявик отново е изразена сериозна загриженост за степента на неприлагане на решенията на ЕСПЧ, което има отрицателно въздействие върху принципите на правовата държава и отслабва външната дейност на Съюза по отношение на правата на човека, особено по отношение на държави – членки на Съвета на Европа, които са извън ЕС, като е отправен призив към всички държави-членки да гарантират спазването на ЕКПЧ и на цялата съдебна практика, установена от Европейския съд по правата на човека.

Ефективното изпълнение на решенията на Съда следователно се поставя като приоритетна цел за държавите-членки. Посоченото положение отчита субсидиарния характер на производството пред Съда – защитният механизъм се реализира чрез жалба до Съда, но Съдът няма правомощия пряко да участва в изпълнението на постановените решения. Националните органи са тези, които следва да осигурят защита на основните права и свободи, чрез прякото прилагане на нормите на Конвенцията или чрез тълкуването на националния закон в светлината на нейните разпоредби, както и да осигурят изпълнение на влезлите в сила решения на Съда.

Паралелно с изпълнението на настоящата дейност на ниво Съвет на Европа чрез финансиране от Доверителния фонд за правата на човека се осъществява сходен проект, насочен към повишаване на капацитета на държавите-членки на организацията, за пълно, ефективно и бързо изпълнение на решенията на Съда чрез обмен на добри практики и опит и взаимно подпомагане при изпълнението[1]. Първата фаза от проекта е с продължителност от 18 месеца (от януари 2023 г. до юни 2024 г.) и обхваща проучване на съществуващите национални механизми за изпълнение на решенията на Съда в различни държави, предоставяне на информация относно установените добри модели по изпълнението, която

[1] https://www.coe.int/en/web/national-implementation/support-to-efficient-domestic-capacity-for-the-execution-of-ecthr-judgments-phase-1-

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

да послужи на други държави, и създаване на мрежа за сътрудничество между органите, които координират изпълнението на решенията на ЕСПЧ в отделните държави (Мрежа на националните координатори на изпълнението).

Продължаващата липса на решаване на проблемите, посочени в осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България, стават основание за оценки и препоръки не само в актовете на Съвета на Европа и неговите органи, но и в докладите и плановете на Европейската комисия на ЕС. В няколко **годишни доклада по Европейския механизъм за върховенство на правото** се отбелязва, че липсата на напредък в изпълнението на решения на ЕСПЧ по определени дела, сред които *Великова срещу България, Колеви срещу България, С.З. срещу България, Тодорова срещу България* и др., е причина за безпокойство относно и функционирането на правосъдната система в страната.[2] Решаването на определени проблеми в сферата на човешките права намира място и в **Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ)** под формата на условия за отпускане на финансова подкрепа за страната. Реформа 2 „Противодействие на корупцията“ включва приемането на изменения в законовите текстове, отнасящи се до престъпленията „обида и клевета“, които да отговарят на препоръките в съответната група решения на ЕСПЧ[3], както и въвеждане на ефективен механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор и неговите заместници, какъвто е препоръчан в решенията на Комитета на Министрите по групата делата *Колеви срещу България и С.З. срещу България*.[4] Към момента на изготвяне на настоящия доклад законодателните промени и по двете реформи, посочени в НПВУ, са приети. **Независимо от това, следва да се направи важния извод, че и Европейската Комисия на ЕС по подобие на Съвета на Европа наблюдава процеса на изпълнение на**

[2]вж. Доклад за върховенство на правото в ЕС за 2023 г., глава за ситуацията в България, стр. 4; Доклад на ЕК за върховенство на закона в ЕС за 2022 г., глава за България, стр. 5, 6, 8, 24; Доклад за върховенство на правото в ЕС за 2021 г., глава за ситуацията в България, стр.13-14.; и Доклад за върховенство на правото в ЕС за 2020 г., глава за ситуацията в България, стр.12.

[3] Група дела *Божков срещу България, Касабова срещу България, Караджев срещу България и Йорданова и Тошев срещу България*

[4] Национален план за възстановяване и устойчивост на РБ, стр. 183 и стр. 185-187,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

решенията на ЕСПЧ в България и ще продължи да поставят настойчиво въпроса за приемането на общи мерки посредством наличните си механизми.

Въпреки множеството декларации, препоръки и проекти на Съвета на Европа и доклади на Европейската комисия през последните 14 г., в България не се провежда съдържателна реформа за по-ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ). Уредбата на изпълнението и към настоящия момент се основава на постановление на Министерски съвет от 2004 г., което не е изменяно съществено и което регламентира една малка част от дейностите по изпълнение. За разлика от България, в периода 2008-2023 г. в по-голямата част от държавите - членки на Съвета на Европа, включително в Хърватия, Чехия, Гърция, Албания и др. се приемат нормативни актове, които въвеждат работещи национални механизми за изпълнение. Налага се изводът, че наред с вътрешните причини за реформиране на изпълнението в България, има и множество външни фактори, които през последното десетилетие остават неотчетени. Липсата на механизъм за изпълнение на решенията води до това ключови реформи в България в правозащитната област да се бавят с години, както и до сериозни репутационни щети.

II. АНАЛИЗ НА ПРИЧИНИТЕ ЗА НЕЕФЕКТИВНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ, КОНСТАТИРАЩИ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ И ПОВТАРЯЩИ СЕ НАРУШЕНИЯ

1. ОБЗОР НА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ, КАКТО СА ФОРМУЛИРАНИ ОТ КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ НА СЕ, И ОБОСНОВАНИ ВИЖДАНИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛЯ ОТНОСНО ВРЕМЕВАТА ПЕРСПЕКТИВА ЗА ТЯХНОТО РЕШАВАНЕ

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1.1. Основни проблеми на България според Комитета на министрите на Съвета на Европа

1.1.1. Въведение

Комитетът на министрите (КМ) е орган на Съвета на Европа, който наблюдава изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ/Съда) от страните по Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (по-надолу ЕКПЧ/Конвенцията).[5]

В изпълнение на своите правомощия КМ изготвя:

- ежегодни доклади, които отразяват напредъка и проблемите при изпълнението на решенията от държавите-членки;
- междинни резолюции и решения по конкретни дела, в които се отчитат липсата или наличието на напредък по мерките за изпълнение и се правят препоръки;
- окончателни резолюции, с които се приключва наблюдението на изпълнението;
- препоръки, декларации и насоки за по-ефективно и бързо изпълнение на решенията.

КМ има правомощия да съдейства на държавите-членки в изпълнението на постановените срещу тях решения, но последните са свободни да определят сами мерките за изпълнение съгласно чл. 46 ЕКЧП, така че да се съобразят с окончателните решения на Съда.[6]

През март 2023 г. беше публикуван XVI-тият Годишен доклад на КМ относно наблюдението на изпълнението на решенията на ЕСПЧ през 2022 г. (Доклад на КМ). В него за първи път се представят ежегодните статистически данни по метода държава-спрямо-

[5] ЕКПЧ, чл. 46.
[6] Препоръка CM/Rec(2008)2 относно ефективен национален капацитет за бързо изпълнение на решенията на ЕСПЧ, б. “c”

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

държава за по-добро възприемане на реалното състояние на изпълнение на решенията във всяка държава.

1.1.2. Статистика и тенденции за Република България

През 2022 г. Комитетът на министрите е получил от Европейския съд 37 дела срещу България за наблюдение на изпълнението им (в сравнение с 47 през 2021 г. и 34 през 2020 г.).

Съгласно годишния Доклад на КМ за 2022 г. към 31 декември 2022 г. спрямо Република България има 182 дела в процес на изпълнение, като общият им брой се е увеличил с 18 в сравнение с делата в изпълнение 1 година по-рано. От тях 30 са класифицирани като водещи в засилена процедура, а 63 са водещи в стандартна процедура. От водещите дела в засилена процедура повече от половината, а именно 22, са висящи за изпълнение повече от 5 години. Аналогично, повече от половината от водещите дела в стандартна процедура (32) са висящи повече от 5 години.

През 2022 г. КМ е приел междинни резолюции с препоръки по отношение на 6 водещи дела или групи дела в засилена процедура за България, като 2 от тях са разглеждани от Комитета най-малко 2 пъти през годината.

КМ е приключил наблюдението по 19 дела, от които 10 дела са били водещи в стандартна процедура. Едно от решенията е прието за изпълнено заради влизането в сила на нормативни промени, свързани с правото на личен живот на затворниците. Наблюдението по четири повтарящи се дела е прекратено заради изпълнението на всички необходими индивидуални мерки.

През 2022 г. българските власти са представили 22 плана за действие, 18 доклада за действие и/или 19 други съобщения. Актуализирани планове за действие/доклади за действие или съобщения, съдържащи допълнителна информация, са се очаквали по отношение на 35 групи/дела, при които или срокът, определен от Комитета на министрите в това отношение, е изтекъл (две дела/групи), или обратната информация е изпратена от Отдела за изпълнение на решенията към Съвета на Европа преди 1 януари 2022 г. (33 случая).

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

И накрая, пълното изплащане на присъдено от Съда обезщетение, е регистрирано в 10 случая през 2022 г., докато по други 17 дела липсва потвърждение за пълно заплащане на обезщетението в рамките на посочения в решението на Съда шест месечен срок.

Докладът на КМ недвусмислено показва, че Република България има сериозни проблеми при изпълнението на решенията на ЕСПЧ. Държавата ни е на четвърто място с най-много водещи дела в засилена процедура на наблюдение след Украйна, Турция и Румъния (без Руската Федерация, която е изключена от Съвета на Европа на 16 март 2022 г.).[7]

През 2022 г. България е осъдена да плати обезщетения на обща стойност EUR 408 117.

1.1.3. Основни проблеми според КМ, при прилагане на ЕКПЧ

В годишния си Доклад КМ констатира, че с най-сериозно значение за държавите-членки през 2022 г. са били проблемите, свързани с ефективността на функционирането на съдебната система и наказателното производство, независимостта и безпристрастността в правосъдната система и прекомерното използване на сила от правоохранителните органи. Във фокуса на Комитета са и друга съществена група нарушения, свързани с демокрацията и плурализма, като се отделя специално внимание на посегателства срещу свободата на словото и свободата на сдружаване.

В *Таблица 1,* по-долу, са представени делата и групите дела в процес на изпълнение срещу България, които са разгледани в Доклада на КМ за 2022 г. или са намерили място в предходни годишни доклади на КМ.[8] Делата в *Таблица 1* са систематизирани според проблемната област, която засягат. По този начин се очертават най-сериозните проблеми на България, които все още не са решени, от гледна точка на Съвета на Европа. Следва да се има предвид, че по тези дела са предприети частични мерки, като те са отбелязани на съответното място в бележка под линия.

[7] Резолюция CM/Res(2022)2, приета на 1428 заседание на КМ от 16 март 2022 г.
[8] https://www.coe.int/bg/web/execution/annual-reports

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Таблица 1: *Основни проблеми на България според Комитета на Министрите*

Нарушение по Конвенцията	**Дело**	**Процедура**	**Година на Решението**
Действия на правоохранителните органи – неефективно разследване			
Неефективно разследване на убийството на прокурор с висок ранг през 2002 г. заради липса на механизъм за независимо разследване на главния прокурор.[9]	*Колеви срещу България/*	Засилена процедура	2010
Смърт, мъчения, лошо отношение, прекомерна употреба на сила или липса на своевременни медицински грижи по време на арест, полицейско задържане или в места за лишаване от свобода и липса на ефективно разследване.	*Група дела Великова срещу България*	Засилена процедура	2000
Неефективност в разследването на различни престъпления: изнасилване, незаконно задържане в места за лишаване от свобода, склоняване към проституция и др.	*С.З. и други*	Засилена процедура	2015
Лоши условия при задържане и лишаване от свобода			
Пренаселеност и лоши хигиенни и материални условия в местата за лишаване от свобода, които водят до	*Кехайов и други срещу България*	Засилена процедура	2005

[9] Следва да се отбележи, че в последното решение на Комитета на министрите по групата дела *„Колеви и други срещу България“* (на 1475то заседание, проведено на 19-21 септември 2023) се отбелязва важността на реформата от 2023 г., с която се въведе механизъм за независимо разследване срещу главния прокурор Този футноут нека мине по-горе, когато говорите за чл. 2, там му е мястото.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

нехуманно отношение; липса на адекватни медицински грижи; липса на ефективни средства за защита.[10]			
Задържане в психиатрични заведения и свързани въпроси			
Проблеми в процедурата за настаняване в социални домове, водещи до неправомерно задържане на хора с психично разстройство. Невъзможност за поставените под частично запрещение да искат възстановяване на тяхната дееспособност; лоши условия на живот в социалните домове и липса на инструмент за защита срещу поставяне в лоши условия.	*Станев срещу България*	Засилена процедура	2012
Приемане / Експулсиране / Екстрадиция			
Експулсиране и депортация на чужденци поради съображения от националната сигурност: – липса на адекватни гаранции в производства за депортиране и неупражняване на достатъчно контрол на относимите актове;	*C.G. и други срещу България* *Ауад и други срещу България* *М. и други срещу България*	Засилена процедура	2008

[10] Следва да се отбележи, че в последното решение на Комитета на министрите по групата дела *„Кехайов и други срещу България“* (на 1411то заседание , проведено на 14-16 септември 2021) се отбелязва съществен напредък в подобряването на условията в местата за задържане, както и в борбата с пренаселеността в тях. КМ констатира и постоянните усилия на властите за справяне с недостига на медицински персонал и други недостатъци в медицинското обслужване. КМ е поискал допълнително информация за напредъка, която може да доведе до това групата дела *„Кехайов и други срещу България“* да бъде преместена в стандартна процедура на наблюдение.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- Липса на съдебен контрол и преценка на пропорционалността на мерките за експулсиране, по-специално с цел защита на правото на семеен живот; - липса на средство за защита със суспензивен ефект в случай на оплаквания, отнасящи се до риск от нечовешко отношение или риск за живота в приемащата държава, - липса на публичност на съдебните решения. [11]			
Нарушаване на правото на зачитане на личния и семейния живот			
Изселване и събаряне на незаконно изградени постройки: планирано изпълнение на заповед за събаряне на незаконни постройки в София, които са били обитавани десетилетия наред от роми, без да е налице действащ нормативен механизъм, който да изисква органите да извършват проверка на пропорционалността на действията по изселване или събаряне.	*Йорданова и др. срещу България* *Иванова и Черкезов срещу България*	Засилена процедура	2012

[11] Следва да се отбележи, че в последното решение на КМ по групата дела „*C.G. и други срещу България"* се отчита съществен напредък заради подобряването на съдебния контрол на заповедите за експулсиране, въвеждане на изискване държавата, в която се експулсира чужденецът да бъде посочена в акта, неизпълнение на заповедите за експулсиране преди чужденецът да е упражнил правата си по чл. 1 от Протокол 7, въвеждане на бързо разглеждане на задържането с цел експулсиране, въвеждане на временен автоматичен суспензивен ефект на жалби срещу заповеди за експулсиране заради заплаха за националната сигурност и др.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека " се финансира в рамките на Програма „Правосъдие" за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Кореспонденция и тайно наблюдение: Липса на достатъчни нормативни гаранции срещу произволното използване на специални разузнавателни средства; липса на ефективни средства за защита срещу неправомерно наблюдение или подслушване.	*Асоциация за европейска интеграция и човешки права, Екимджиев и други срещу България*	Засилена процедура	2008
Нарушаване на свободата на религията			
Неоснователни откази за регистрация на вероизповедания на основание идентичност на религиозната доктрина или обредите, извършвани от Българската православна църква или на база сходство с името на Българската православна църква.	*Българска православна старостилна църква и други срещу България*	Засилена процедура	2021
Нарушаване на правото на свободата на събранията и сдружаването			
Неоснователни откази на съда за регистрация на сдружения, поставящи си за цел признаването на македонското малцинство в България, заради формални нарушения или съображения, свързани с националната сигурност, обществения ред и защита на правата на другите, както и на база конституционната забрана за създаване	*ОМО Илинден и други срещу България*	Засилена процедура	2006

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на неправителствени организации с политически цели.			
Нарушаване на забраната за дискриминация			
Нарушаване на забраната за дискриминация във връзка с правото на живот (чл. 14 във връзка с чл. 2) -Липса на адекватно третиране от страна на институциите и липсата на ефективни наказателно-правни средства за защита в случаи на насилие срещу жертви заради тяхната действителна или предполагаема сексуална ориентация.	*Стоянова срещу България*	Засилена процедура	2022
Ограничаване на права с цел, различна от тази, за чието осъществяване са предвидени			
Недопустимо ограничаване на свободата на изразяване на мнение чрез неоснователно дисциплинарно производство срещу съдия, образувано във връзка с нейни публични изказвания.	*Мирослава Тодорова срещу България*	Засилена процедура	2021
Нарушаване на правото на защита на собствеността			
Липса на правна възможност акционерите в банка да участват в производството по отнемане на лиценза на банката, както и да обжалват решенията на органите на наказателното производство, засягащи управлението на банката и решенията за	*Международна банка за търговия и развитие срещу България*	Засилена процедура	2016

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

замразяване на банковите сметки на две лица.			
Неоснователно забавяне в изпълнението на решения на съда и изпълнителната власт, които признават правото на ищците да получат възстановяване на собствеността или надлежно обезщетение за земеделски или горски земи, които са национализирани по времето на комунистическата власт в България.	*Любомир Попов срещу България;* *Мутишев и др. срещу България;* *Сивова и Колева срещу България;* *Томов и Николова срещу България*	Стандартна процедура	2010
Ограничаване на правото на избор			
Конституционната разпоредба, която категорично забранява, без възможност за преценка, на лишени от свобода да гласуват.	*Кулински и Събев срещу България* *Анатолий Маринов срещу България*	Засилена процедура	2016

Източник: Годишен доклад за 2022 г. на Комитета на Министрите във връзка с наблюдението на изпълнението на решенията на Европейския съд за правата на човека; таблица с основните проблеми на България според Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Видно от *Таблица 1*, основната част от делата срещу България, които попадат във фокуса на Комитета на Министрите и Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, са свързани с неефективността при разследването на престъпления, нарушаване на правото на зачитане на личния и семейния живот и защитата на правото на собственост. Оттук може да бъде направен изводът, че част от проблемите на България съвпадат с водещите проблеми в останалите държави-членки, когато се отнасят до ефективността на функционирането на съдебната система и наказателното производство, както и независимостта и безпристрастността в правосъдната система. В същото време трябва да се отбележи, че спрямо България няма много дела под наблюдение, свързани с нарушения на принципите

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на демокрацията и плурализма, както е при част другите държави-членки, но, за разлика от мнозинството страни, страната ни среща предизвикателства със зачитането на личния и семейния живот и защитата на правото на собственост, особено когато се отнася до реституция на земя или гори.

1.1.4. Проблеми при изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Фактът, че България е на челните места сред държавите-членки на Съвета на Европа по брой водещи дела за изпълнение в засилена процедура, свидетелства, освен другото, за лошото състояние на системата за изпълнение на решенията на ЕСПЧ в страната. Показателно е, че преобладаващият брой решения по дела, класифицирани като водещи за България, не могат да бъдат изпълнени вече повече от 5 години. Липсата на напредък в приемането на препоръчаните мерки е причина и за големия брой междинни резолюции и решения, които КМ приема по отношение на различни осъдителни решения срещу страната. Както беше отбелязано по-горе, в отделни случаи се налага КМ да приема решения с отделни негативни констатации дори по два пъти годишно.[12]

Комитетът на министрите установява в своите доклади, решения и междинни резолюции по конкретни дела, че са налице структурни и системни проблеми при изпълнението на решенията на ЕСПЧ в България. Те намират проявление във всички етапи от изпълнението. Доколкото прилагането на индивидуалните мерки не представляват съществен проблем за изпълнението, разгледаните по-долу проявления на неизпълнение на решенията на Съда се отнасят до проблеми с разработването, предлагането, приемането и прилагането на общи мерки за изпълнение:

1) Проблеми на конституционно ниво

Изпълнението на някои от влезлите в сила решения на ЕСПЧ по отношение на България изисква изменения в основния закон на страната – Конституцията.

За да се приеме закон за изменение или допълнение на Конституцията е необходимо високо мнозинство – три четвърти от всички народни представители, като законът се

[12] ОМО Илинден срещу България, Колеви срещу България, SZ срещу България

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

приема на три гласувания в различни дни (чл.155, ал.1 от Конституцията). Ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители (чл.155, ал.2 от Конституцията).

Посочената процедура и трудностите при постигане на съгласие между парламентарнопредставените групи затрудняват приемането на промени, които влезлите в сила решения на ЕСПЧ изискват за тяхното изпълнение.

В определени случаи се констатира, че липсват предприети инициативи за изготвяне на промени **в Конституцията на Република България**, които да приведат правния ни ред в съответствие с ЕКПЧ. Тук попада групата дела „*Кулински и Събев срещу България*“ По отношение на тези дела КМ отбелязва „със съжаление", че повече от шест години от решението на ЕСПЧ стъпки за промяна на Конституцията с цел премахване на забраната за гласуване на лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, не са предприети.[13] Посочва се, че опитите на българското правителство да приложи гъвкаво тълкуване на Конституцията по отношение на забраната в чл. 42, ал. 1 КРБ изтърпяващите наказание лишаване от свобода и запретените лица да гласуват, не е дало резултат и конституционните изменения остават единственото възможно решение. България е критикувана за това, че дори не е предприела стъпки за изготвянето на такива изменения.

2) Проблеми на законодателно ниво

Проблемите на законодателно ниво са свързани пряко с установено пълно неизпълнение на решенията на ЕСПЧ, защото липсата на приети изменения или допълнения в действащите закони представлява непредприемане на общите мерки, които влезлите в сила решения на ЕСПЧ предполагат.

Тези проблеми имат най-често следните две проявления:

[13] Неофициален превод на български език на решенията на Комитета на министрите на 1459-то заседание на КМ (9 март 2023 г.)1, т. 4

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

а) Липса на инициатива и изготвяне на законопроекти за изменения и допълнения на действащите нормативни актове, чието приложение е довело до нарушаване на правата по Конвенцията

По голяма част от делата КМ установява, че въпреки констатираните нарушения и направените препоръки за приемане на общи мерки, целящи тяхното отстраняване, такива не са приети от българските власти. Проблемът се отнася в най-голяма степен до органите на изпълнителната власт, които са компетентни да изготвят и предложат съответните мерки.

Разглежданият проблем е констатиран в решения на КМ по следните дела:

- По групата дела „*С.Г. срещу България*“ КМ неколкократно призовава българските власти да изготвят законодателни изменения, целящи въвеждането на система от публични и непубличните решения по класифицирани като „секретни“ дела, по които е невъзможно да се публикува пълното решение поради заплаха за националната сигурност.[14]

- Делото *„Нешков и други срещу България“* - в решението на КМ от 16 септември 2021 г. се призовават българските власти незабавно да разработят и приемат промени в чл. 248 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, за да се прекрати автоматичната изолация, без индивидуална оценка на риска, на задържаните под стража лица, обвинени в престъпления, наказуеми с доживотен затвор или с лишаване от свобода за повече от 15 години. До настоящия момент няма изпълнение. [15]

- По групата дела „*Екимджиев срещу България“*, КМ призовава българските власти да приемат, без допълнително забавяне, законодателни изменения, засилващи гаранциите за квалификацията и независимостта на членовете на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства[16], като все още не са предприети мерки.

[14] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на Комитета на министрите на 1398-то заседание на КМ (11 март 2021 г.), СГ, стр. 7, т. 9

[15] Неофициален превод на български език на решението на Комитета на министрите на 1411-то заседание на КМ (16 септември 2021 г.), т. 7

[16] Неофициален превод на български език на решенията на Комитета на министрите по групата дела Асоциация за европейска интеграция и права на човека и група Екимджиев срещу България на 1475-то заседание на КМ (21 сеп. 2023 г.) Екимджиев, т. 4

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- Липсата на разработена процедура за промяна на пола 3 години след постановяване на осъдителното решение на ЕСПЧ по делото „*Я.Т. срещу България“* спада към същата група проблеми, отбелязани в решенията на КМ.[17]

б) <u>Липса на инициатива за внасяне на изготвени законопроекти в Министерски съвет или в Народното събрание</u>

В някои случаи е отчетено, че вече изготвени и представени на КМ проекти за нормативни изменения все още не са приети, като например:

- - по групата дела „*Йорданова срещу България“*, свързани с преценката за пропорционалност на заповедите за изземване на публичен имот или премахване на незаконен строеж, от България се очаква и да подготви промяна в разпоредбите, които ограничават възможността на лицата, живеещи в обекти, които подлежат на разрушаване или които обитават незаконно, да кандидатстват за общинско жилище.[18] Проектът за нормативни изменения е подготвен още през 2019 г., но в решението на КМ от 22.09.2022 г. е отбелязано, че законодателният процес все още не е приключил.[19]

- Същият проблем се установява и по групата дела „*Любомир Попов срещу България“*, където КМ приветства разработения законопроект за приключване на реституцията в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници по служебен път, но отбелязва, че към 7 юни 2023 г. той все още не е приет.[20] Законопроектът, изготвен от Министерството на земеделие, храните и горите, който предвижда краен срок за завършване на висящи реституционни производства, е внесен в 47-то Народно събрание и приет на първо четене в парламентарната комисия по правни въпроси, но не е внасян отново след края на мандата на това НС.

---

[17] Неофициален превод на български език на решенията на Комитета на министрите на 1475-то заседание на КМ (21 септ 2023 г.) Я.Т. т. 6

[18] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на Комитета на министрите на 1443-то заседание на КМ (22 септември 2022 г.),Йорданова, стр. 7, т. 3

[19] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на Комитета на министрите на 1443-то заседание на КМ (20-22 септември 2022 г.) , стр. 2*, Предишни разглеждания от КМ* и стр. 7, т. 4

[20] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на Комитета на министрите на 1468-то заседание на КМ (7 юни 2023 г.) *Любомир Попов с/у България*, стр. 7*,* т.5

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3) Проблеми, които водят до частично изпълнение на влезли в сила решения на ЕСПЧ или до забавеното им изпълнение

Посочените проблеми имат две основни проявления в изпълнението по същество на влезлите в сила решения на ЕСПЧ:

а) Проблеми, свързани с приети общи мерки в изпълнение на решенията на ЕСПЧ, които обаче водят до частично изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Някои от постановените решения на ЕСПЧ изискват предприемането на комплекс от общи мерки, които да доведат до разрешаването на проблемите с нарушенията на правата по Конвенцията. Установяват се случаи, в които са приети само част от необходимите мерки, като например:

- в осъдителното решение по групата дела *„С.Г. и други срещу България“*, са констатирани недостатъци на процедурата по съдебен контрол на заповедите за експулсиране на чужденци поради заплаха за националната сигурност, като в решенията си КМ е посочил следните конкретни проблеми: липса на преценка на фактическите обстоятелства, обосноваващи заплахата за националната сигурност, липса на преценка на пропорционалността на експулсирането, липса на автоматичен суспензивен ефект на жалбите срещу заповедите за експулсиране и липса на система от публични и непублични решения, която да позволява публикуването на поне част от съдебните решения. С измененията и допълненията в Закона за чужденците в РБ (ЗЧРБ), приети през март 2013 г. в изпълнение на осъдителното решение по групата дела са приети изменения, които позволяват на съдилищата при постановяването на съдебното решение да преценяват риска за живота или риска от малтретиране на чужденци в държавата, в която подлежат на експулсиране и им дават възможност да спрат изпълнението на заповедта за експулсиране. През февруари 2021 г. са приети изменения и допълнения в ЗЧРБ, с които е въведен временен автоматичен суспензивен ефект на жалбата до съда. Независимо от това обаче в решението си от 11 март 2021 г. по делото КМ отбелязва, че липсва изработена и приета система от публични и непублични решения, според която при невъзможност да се публикува пълното решение по делото заради заплаха за националната сигурност,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

основното съдържание на фактическите констатации и на мотивите ще се оповестяват публично.[21]

- Законодателните промени, приети през 2015 г. и 2017 г. по групата дела *„Любомир Попов срещу България“,* целящи повишаване на административният капацитет за провеждане на реституцията на земя и гори чрез участието на Министерството на земеделието в издаването на решенията, също са оценени като недостатъчни. В решението на КМ от 7 юни 2023 г. се установява, че продължителните периоди на бездействие на властите по реституционните претенции продължават. В отговор на препоръката му да бъдат приети нови нормативни промени, с които, от една страна да се въведат допълнителни и по-глобални срокове за приключване на реституционните процедури за земи, включени в урбанизирани територии, и за обезщетяване с общинска или държавна земя или с поименни компенсационни бонове, а от друга, да се рационализират твърде сложните правила и да се уредят срокове за отделни действия в реституционната процедура, за които все още няма такива, българските власти изразяват мнение, че не са необходими допълнителни законови изменения.[22]

б) Забавено изпълнение – приемане на общи мерки със значително забавяне

Сериозен проблем е прекомерното забавяне при приемането на общи мерки, което е повод за изготвяне на множество критични доклади от КМ и други международни институции и натрупване на проблемите, които се трансформират в системни, като например:

- по делото „*Колеви срещу България“* ЕСПЧ постановява окончателно осъдително решение на 05.02.2010 г. То указва на българските власти да изработят и приемат механизъм, който да гарантира независимо разследване на главния прокурор за престъпления, извършени от него. Механизмът е приет 13 години след решението – със

[21] Неофициален превод на български език на решенията на КМ и на бележките, изготвени от Секретариата, на 1398-то заседание на КМ (11 март 2021 г.) по групата дела „С.Г. и други срещу България“, стр. 7, т. 9

[22] Неофициален превод на български език на решенията на КМ и на бележките, изготвени от Секретариата, на 1468-то заседание на КМ (7 юни 2023 г.) по групата дела „Любомир Попов и други срещу България“, стр. 6, т. 4

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, приети окончателно на 26 май 2023 г.[23]

- по групата дела „*Великова срещу България*“, при които приемането на предписаните общи мерки, състоящи се в законодателното въвеждане на института на „абсолютната необходимост“ при използването на сила от полицията, измененията в Закона за министерството на вътрешните работи отнемат на властите 12 години след постановяване на осъдителното решение. [24]

- по делото *„Божков срещу България“*, в което държавата е осъдена заради това, че законодателството ни дава възможност за непропорционално ограничаване на свободата на изразяване на медии, когато статии им съдържат обидни твърдения за длъжностни лица.[25], измененията и допълненията в НК са приети през август 2023 г., като с тях се премахна завишената защита за длъжностните лица срещу обиди и клевети. Законодателната промяна е приета повече от 12 г. след решението на ЕСПЧ от 19 юли 2011 г.

4) Неефективно прилагане на мерки в практиката на изпълнителната и съдебната власт

Съществуват дела, по които КМ установява, че приемането на необходимите нормативни промени не е довело до **промяна в практиката на компетентните административни и съдебни органи**, в следствие на което нарушаването на ЕКПЧ продължава и влезли в сила осъдителни решения на ЕСПЧ не се изпълняват. Като примери, могат да се посочат:

- Делото „*ОМО Илинден срещу България“* - във връзка с решението по делото, чието изпълнение се бави 17 години, КМ припомня, че през 2018 г. са приети оценени като положителни законодателни промени, с които е въведена нова административна процедура за регистрация в съответствие с препоръките, но въпреки това те не са довели до привеждане

[23] Неофициален превод на български език на решенията на КМ и на бележките, изготвени от Секретариата, на 1398-то заседание на КМ (март 2021 г.) по групата дела „С.Г. и други срещу България“, стр. 6, т. 1
[24] Неофициален превод на решенията на КМ на 1383-то заседание на КМ (1 октомври 2020 г.) по групата дела „Великова срещу България“, стр. 3, т. 2)
[25] Окончателно решение на ЕСПЧ по делото „Божков срещу България“ от 19.07.2011 г., пар. 33

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на практиката на Агенция по вписванията и съдилищата в съответствие с изискванията на ЕКПЧ и отказите за регистрация на основания, противоречащи на Конвенцията, продължават. [26]

- По групата дела „*Българска православна старостилна църква и други срещу България*“ КМ изразява съжаление, че в противоречие с решенията на ЕСПЧ българските съдилища постановяват решение, с което отхвърлят регистрацията на вероизповеданието на основание на отрицателното становище на компетентния административен орган и поради липса на признаване на църквата от традиционното вероизповедание. КМ подчертава, че обуславянето на регистрацията на дадено вероизповедание в зависимост от признаването му от други църкви противоречи на решенията.[27] Съдебната власт е призована да разглежда всяко висящо или ново искане в съответствие с изискванията на решенията на ЕСПЧ.[28]

- Дефицити са констатирани и в практиката на органите на централната и местната власт. В свое решение по групата дела „*Любомир Попов срещу България“* КМ отбелязва, че от решението на ЕСПЧ през 2010 г. до сега не са предприети решителни стъпки от компетентните органи за приключването на все още висящи реституционни претенции на жалбоподателите по делата.[29] КМ посочва следните проблеми, които пречат на административните органи да се съобразят в практиката си с осъдителните решения: недостатъчно сътрудничество между общинските служби по земеделие и общинските органи; недостатъчен административен капацитет - длъжностните лица в компетентните местни органи нямат достатъчно ресурси и персонал, както и не познават в достатъчна степен значително усложнените реституционни процедури; за част от административните действия в рамките на реституционната процедура все още не са предвидени срокове.

[26] Решения CM/Del/Dec(2022)1451/H46-8 по дело H46-8 Група "Обединена македонска организация Илинден и други"/България, стр. 1, т. 4

[27] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на КМ на 1468-то заседание на КМ (7 юни 2023 г.) по групата дела „Българска православна старостилна църква срещу България“, стр. 5, т. 2

[28] Пак там, т. 3

[29] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на КМ на 1468-то заседание на КМ (7 юни 2023 г.) по групата дела „Любомир Попов срещу България“, Стр. 6, т. 3

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- Пример за бездействие при привеждането на дейността на органите на изпълнителната власт в съответствие с препоръките на КМ е и неизпълнение на дългогодишна препоръка на КМ по групата дела „*Великова срещу България*“ - в случаите на полицейско насилие в малко населено място проверката или разследването на твърдения за малтретиране да се извършва от прокурори, които не са в работни отношения с разследваното лице .[30]

5) Проблеми с информацията

Проблемите с информацията включват установената липса на достатъчна и регулярна информация от компетентните административни органи към КМ и липса на достатъчна осведоменост на обществеността относно практиката на ЕСПЧ, процеса на изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ и необходимостта от предприемането на общи мерки, когато такива се изискват от решението на Съда, както и относно последиците за държавата от пълното или частично неизпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Посоченият проблем на практика намира следните проявления:

а) Проблем с повишаване на осведомеността на обществеността за решенията на ЕСПЧ и за техните последици

Констатирани са проблеми, свързани с неправилно разбиране и възприемане от обществеността на смисъла на постановени и влезли в сила решения на ЕСПЧ. Поради липсата на допълнителна информация относно последиците от тези решения, същите не се изпълняват от страната с аргумент, че същите ще предизвикат негативни обществени нагласи и реакции. Например в решението си по групата дела „*ОМО Илинден срещу България“* КМ настоява за редовни послания на високо равнище, както към обществеността, така и към заинтересованите органи, за да се повиши осведомеността относно последиците от регистрацията на сдружението, като се поясни, че регистрация на сдружение за признаване на македонско малцинство в България не е равносилно на одобряване на

[30] Решения CM/Notes/1419/H46-10 по дело H46-10 Група "Великова" срещу България, стр. 2, т. 8

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

неговите цели и изявления и не поражда задължение за признаване на група лица като малцинство.[31]

б) Проблеми с липсата на информация към Комитета на Министрите за напредъка в изпълнението

Установен е и проблем с качеството и пълнотата на информацията относно напредъка в изпълнението, предоставяна на КМ от националните органи, отговорни за приемането или прилагането на определена мярка. Това препятства установяването на ефекта от приемането и прилагането на конкретна мярка, както и отчитането на напредъка или констатиране на необходимостта от приемането на допълнителни общи мерки. Проблемът е коментиран от КМ в решения по следните дела:

- В решението на КМ по групата дела „*Йорданова срещу България"* се констатира, че не е достатъчно подробна информацията относно ефективността на практиката, разработена от общините, за проверка дали лицата, спрямо които е издадена заповед за принудително извеждане, са включени в списъка на лицата, нуждаещи се от общинско жилище.[32]

- По група дела "*Великова срещу България"* КМ подчертава, че властите не предоставят информация за мерките, приети в отговор на междинната резолюция, както и ги насърчава да отговарят на по-подробните въпроси на Секретариата.[33]

- Констатиран е проблем и когато властите трябва да предоставят на КМ справка за съхранявани от тях данни, а не доклад за предприети мерки, и такава не се предоставя. Такъв е случаят с поисканата още през март 2022 г., но непредставена, информация за незавършени реституционни процедури, съгласно Закона за възстановяване на собствеността върху

[31] Неофициален превод на български език на бележките на Секретариата, и на решенията на КМ на 1475-то заседание на КМ (21 септември 2023 г.) по групата дела „ОМО Илинден срещу България", т. 5

[32] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и решенията на КМ на 1443-то заседание на КМ (22 септември 2022 г.) по групата дела „Йорданова срещу България", стр. 7, т. 6

[33] Документи CM/Notes/1419/H46-10 по дело H46-10 Група "Великова" срещу България, стр. 2, т. 11

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека " се финансира в рамките на Програма „Правосъдие" за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

горите и земите от горския фонд от 1997 г., както и за предявени искове по чл. 10, ал. 13 от ЗСПЗЗ.[34]

6) Липса на пряк достъп на гражданите до конституционно правосъдие

Предвидените в законодателството вътрешноправни средства за защита от нарушения на Конвенцията се съдържат в Закона за съдебната власт (ЗСВ), Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС). Посочените нормативни актове уреждат някои аспекти на реда за реализиране на отговорност на държавата при нарушение на основите права на гражданите от нейните органи и длъжностни лица, като същите са подробно разгледани в т.2.1. от настоящия доклад.

С действащата Конституция бе въведено конституционното правосъдие в България. Българският Конституционен съд е доказал своята роля като гарант за основните права на гражданите, упражнявайки правомощията си да тълкува Конституцията и да се произнася по спорове за конституционосъобразността на закони. В този смисъл и едно от най-сериозните средства за защита на основните права и свободи би била индивидуалната конституционната жалба. Прекият достъп до Конституционния съд за всеки, който смята, че са нарушени негови конституционни права, би позволило на всеки индивидуален случай на нарушение да се обърне специално внимание от органите, които извършват нарушенията.

Идеята не е чужда на българския законодател. Така например в Концепцията на Министерски съвет (МС) за преодоляване на причините за осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) срещу България и решаване на проблемите, произтичащи от тях (текст приет от МС с Решение № 144 от 9 март 2009 г.), както и в одобрената от Парламента (Решение на Народното събрание, ДВ., бр. 7/2015 г.) актуализирана стратегия за продължаване на съдебната реформа въвеждането на конституционната жалба е посочено сред дългосрочните мерки

[34] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на КМ на 1468-то заседание на КМ (7 юни 2023 г.) по групата дела „Любомир Попов срещу България“, стр. 4, т. 6

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Според практиката на ЕСПЧ, ако съответната държава възнамерява да „пресече" потока от жалби към Страсбург, като даде възможност на гражданите пряко да сезират Конституционния съд при нарушаване на основни права, е необходимо преди всичко конституционната юрисдикция да е в състояние да наложи предприемането на действията, необходими за отстраняване последиците от нарушението (Ihan v. Turkey (App no 22277/93) (2000).

1.2. Изводи относно състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в България

Анализът на изложените по-горе проблеми налага и следните изводи:

1. **Състоянието на изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България не е добро. Голям е броят на делата в процес на изпълнение.** Фактът, че преобладаващият брой водещи дела в стандартна и засилена процедура са висящи повече от 5 години, създава трудности при овладяването на тенденцията всяка година броят на дела в процес на изпълнение да се увеличава.

2. **Липсва единен подход към изпълнението на решенията на ЕСПЧ, в случаите, когато се налага приемането на общи мерки.** Липсва механизъм, който да осигури процеса на идентифициране на необходимите мерки за изпълнение на решението, на конкретните компетентни органи за тяхното изготвяне и на осъществяването на проследяването от момента на получаване на решението на съда до приемането на мерките от Народното събрание и съответно тяхното прилагане от адресатите на нормативните изменения.

3. Всяко решение на Съда се разглежда самостоятелно, като **няма предвиден механизъм за осъществяване на междуинституционално взаимодействие между органите на изпълнителната власт при разработването на общите мерки.** Този проблем намира особено остро проявление при комплексните законопроекти, които са в сферата на компетентност на няколко различни органа. При анализ на установената към настоящия момент практика по изпълнението се вижда, че липсва достатъчна степен на сътрудничество

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека " се финансира в рамките на Програма „Правосъдие" за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

в изпълнителната власт, така че Министерски съвет да внася в Народното събрание законопроекти за изменение и допълнение, свързани с изпълнение на решения на ЕСПЧ.

4. **Липсва нормативно предвидена процедура за изпълнение на решенията на Съда,** когато същите изискват предприемането на общи мерки. Подобна процедура би следвало да уреди етапите на изпълнението, като ясно разпредели отговорностите и предвиди конкретни срокове за действие за компетентните органи.

5. **Констатирана е липса на разбиране в част от компетентните органи за важността на своевременното и точното изпълнение на решенията на ЕСПЧ за върховенството на правото в България и за доброто име на страната в чужбина и за последиците от неизпълнението.** Показателно е, че съществуват изготвени проекти на нормативни текстове, които не се внасят за приемане през продължителен период от време поради ниската степен на значимост, която им се придава и отсъствието им от програмата на Министерски съвет.

6. **Липсва анализиране на проблемите в дълбочина и в контекста на националната правна рамка (вкл. чрез включване на академичната общност).** Неразбирането на проблема в достатъчна степен и непознаването на материята в дълбочина, води до предлагане от компетентните органи на общи мерки, които понякога не могат да постигнат целените резултати.

7. Забавянето на изпълнението на решенията на ЕСПЧ (някои - над 10 години) води до **нови нарушения на правата на българските граждани от същия вид от една страна и до увеличаване на общия размер на обезщетенията, които България е осъдена да заплаща заради нарушаване на ЕКПЧ**. Голяма част от обезщетенията се заплащат за повтарящи се нарушения.

8. Липсва предвиден механизъм за пряк достъп до конституционно правосъдие в случаите на нарушаване на основни права на гражданите, което би допринесло до сериозна институционална ангажираност от страна органите, компетентни да предприемат общите мерки.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

9. По време на проучването „на място“ и срещите с представители на компетентните институции, включително представители на Народното събрание, Министерството на финансите, Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Министерство на земеделието, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Омбудсмана, Комисия за защита от дискриминация и др., се установи, че същите признават важността на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в България. При обсъждане на конкретните дела и съответните общи мерки, които трябва да се разработят и приемат в определени срокове, **част от представителите на компетентни органи изтъкват практически и политически пречки пред изпълнението на осъдителните решения**. Необходимо е следователно да се акцентира върху обстоятелството, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ е не само важно, но и задължително и компетентните институции да бъдат задължени да направят необходимото в тази връзка.

10. Проблемите в изпълнението на решенията на ЕСПЧ е показателно и за недоброто състояние на **върховенството на правото в България**. Липсата на съществен напредък в това отношение се посочва и като причина за липсата на единодушие сред държавите-членки на ЕС за пълноценно членство на България в Шенгенското пространство (и по суша). Показателно в този смисъл е, че практиката на ЕСПЧ все повече се цитира в докладите на Европейската комисия за върховенство на правото и е база и изходна точка при приемането на вторичното законодателство на ЕС, когато то има отношение към правата на човека. Реформи в областта на правата на човека попаднаха и в обхвата на условията по Националния план за възстановяване и устойчивост.

В тази връзка следва да бъдат приети нормативни изменения, да бъде укрепен административния капацитет, както и да бъдат взети други мерки за преодоляване на причините за горепосочените проблеми, които са подробно анализирани в т. 3 и т. 4 от настоящия раздел II.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1.3. Обосновани виждания на изпълнителя относно времевата перспектива за решаване на проблемите

Определянето на времевата перспектива за решаване на констатираните по-горе проблеми зависи, от една страна, от срока за приемане на ефективен национален механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ в България. От друга страна, времевата рамка се обуславя от периода, необходим за изграждане на капацитет в компетентните администрации, който да позволи приетия механизъм да заработи ефективно, като отстрани причините за проблемите и гарантира своевременното изготвяне, приемане и прилагане на мерки в изпълнение на осъдителните решения.

1.3.1. Срок за приемане на национален механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Времето, необходимо за нормативното уреждане на механизъм, който да регламентира процедурата, компетентните органи и сроковете за изпълнение на осъдителните решения зависи от ранга на нормативния акт, с който това се прави. Отчетено е, че след приключване на изпълнението на обществената поръчка ще има изготвен проект на (подзаконов) нормативен акт, заедно с мотиви и частична оценка на въздействието.

Във варианта „подзаконов нормативен акт“, Изпълнителят допуска възможен оптимистичен срок от **4 месеца за неговото приемане** от датата на приключване на изпълнението на настоящата обществена поръчка. Един месец ще бъде необходим за изготвяне на доклад от министъра на правосъдието и съгласуване с органите, чиито правомощия са свързани с предмета на акта. Един месец ще бъде посветен на обществените консултации на съответния подзаконов нормативен акт със заинтересованите страни. Останалите два месеца, според Изпълнителя, ще бъдат достатъчни за изготвянето на справки за постъпилите предложения и становища по проекта, както и за предлагането, влизането в дневния ред, обсъждането и приемането му от Министерски съвет.

Във варианта „законов нормативен акт“ или „промени в действащите закони“, Изпълнителят допуска възможен оптимистичен срок от **7 месеца за неговото приемане от датата на приключване на настоящата обществена поръчка**. В допълнение към

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

дейностите, които бяха изброени по отношение на варианта „подзаконов нормативен акт“, следва да бъдат предвидени още 3 месеца, в рамките на които да бъде изготвена справка от Министерството на правосъдието за съответствие с ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ, както и за обсъждането и приемането на законопроекта на две четения от парламентарните комисии и в пленарна зала на Народното събрание.

1.3.2. Срок за изграждане на капацитет за ефективно прилагане на националния механизъм за изпълнение

Времевата рамка, необходима за постигане на напредък в изграждането на капацитет в отговорните администрации, който да повиши тяхната компетентност при изработване и приемане на адекватни на поставените цели мерки, е значително по-дълга.

На първо място следва да бъде променен Устройственият правилник на координиращия орган (в момента функции по координация се изпълняват от Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ в Министерство на правосъдието, без това да им е изрично възложено), в който да бъде обособен отдел с най-малко 6-ма служители, които да отговарят единствено за координирането на дейността по изпълнение на решенията. Необходимо е, също така, да бъдат определени по най-малко 2-ма служители от всяка компетентна администрация, които да станат част от предложената в т. 6.2.1.2. междуведомствена Експертна работна група за изпълнение на решенията и точка за контакт по въпросите за човешките права. За тази дейност ще бъдат необходими **4 месеца**.

За обучението на квалифицирани служители от всяка една отговорна институция от изпълнителната власт, ще е необходим допълнителен период от **приблизително 1 година**. Изучаването в детайли на проблематиката на основните права на човека изисква поне 32 часа обучение и практика, които, съобразени с останалите лични и служебни ангажименти и разпределени във времето, би означавало поне по 4 часа на месец разположени в рамките на 8 активни месеца.

В рамките на тази една година следва да се проведат най-малко 4 срещи на служителите от институциите, имащи компетентност да предлагат или приемат мерки в изпълнение на решенията. Тези срещи трябва да се провеждат през 3 месеца, за да могат на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

тях да се отчита и контролира напредъка в разработването, приемането и прилагането на общите мерки.

1.3.3. Срок за приемане на препоръчани общи мерки

С успешното приемане и ефективното прилагане на механизма ще се създадат условия за решаване на проблемите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Общите мерки в изпълнение на решенията и отстраняване на проблемите, могат да бъдат систематизирани в следните групи:

а/ приемане на препоръчани конституционни промени;

б/ приемане на съгласувани нормативни промени;

в/ привеждане на практиката на изпълнителната власт в съответствие с решенията на ЕСПЧ;

г/ привеждане на практиката на съдебната власт в съответствие с решенията на ЕСПЧ.

Времевата перспектива за решаване на проблемите от всяка една от тези групи е различна и може да бъде дългосрочна – повече от 3 години, средносрочна – до 2 години или краткосрочна – до 1 година.

По отношение на приемането на нормативни промени и привеждане на практиката на органите на изпълнителната власт в съответствие с решенията на ЕСПЧ, изпълнителят допуска, че времевата перспектива е средносрочна. От една страна следва да се има предвид, че по някои решения напредък е постигнат след 14 години (въвеждане на механизъм за независимо разследване на главния прокурор) или 12 години (въвеждането на критерий „абсолютна необходимост“ при използването на сила от правоохранителните органи). Причините за тези огромни забавяния могат да бъдат отнесени към деликатния характер на идентифицираните проблеми, както и към липсата на ефективен национален механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Считаме, че след заработването на ефективен механизъм и в зависимост от наличието на работеща легислатура ще е възможно приемането на по-голямата част от законопроектите в **срок от 2 години**. Две години и два месеца е и най-дългият срок за приемане на общи мерки, заложен в Пътната карта за изпълнение на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

осъдителните решения на ЕСПЧ, която беше приета от Министерски съвет на 25 януари 2021 г. (вж. т. 2.3.2), но не беше успешно изпълнена поради липсата на ефективно действащ национален механизъм.

Привеждането на практиката на съдебната власт в съответствие с решенията на ЕСПЧ не може да бъде прогнозирано. Препоръчително е ВКС и ВАС да приемат тълкувателни решения, чрез които практиката на съдилищата и практиката на органите на изпълнителната власт да бъде приведена в съответствие с констатациите по влезлите в сила решения на ЕСПЧ.

1.3.4. Други фактори с влияние върху сроковете

При определянето на времевата рамка следва да бъдат съобразени, от една страна, обективните фактори като вътрешнополитическата обстановка, част от която е политическата стабилност в България, и външнополитически фактори като международни въоръжени конфликти, оказващи влияние върху процесите в страната, а от друга, от волята на представителите на висшите етажи на властта да се предприемат действия за преодоляване на препятствията пред реализирането на набелязаните общи мерки. Въпреки, че тези фактори стоят извън обхвата на настоящия анализ, те могат да имат значително въздействие върху времевата рамка и да доведат до нейното удължаване или съответно скъсяване.

2. АНАЛИЗ НА ПРАВНАТА РАМКА И ДОСЕГАШНА ПРАКТИКА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО, ГОДИШЕН ДОКЛАД ДО НС, ПЪТНА КАРТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ И НЕЙНОТО ЗНАЧЕНИЕ

2.1. Правна рамка. Анализ

2.1.1. Относима международна правна уредба

1) Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ/Конвенцията) и Протоколите към нея

Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи е подписана от Република България на 07.05.1992 г. и е ратифицирана със закон, приет от

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Народното събрание на 31 юли 1992 г., обн. в ДВ бр.66/14.08.1992 г. Законът влиза в сила от деня на обнародването му в Държавен вестник. По отношение на Република България Конвенцията влиза в сила на 07.09.1992 г. – датата на депозиране от държавата на ратификационния й документ при Генералния секретар на Съвета на Европа[35].

След ратифицирането на Конвенцията, текстовете й са изменяни и допълвани с протоколи. Най-съществените изменения са такива, чрез които каталогът от права на човека и основни свободи, обект на защита от Конвенцията, е допълван с нови права и свободи. Протоколите за тези изменения влизат в сила след ратифицирането им от определен брой държави.

С ратифицирането на Конвенцията България приема и юрисдикцията на Европейския съд по правата на човека – международен съд, създаден с цел да осигурява спазването на задълженията по ЕКПЧ от всички държави страни по нея[36]. Съгласно чл. 46, § 1 от ЕКПЧ, всички държави страни по Конвенцията са длъжни да изпълняват окончателните решения по същество на ЕСПЧ по всяко дело, по което те са страна. Пълното или частично неизпълнение на решение на Съда може да е основание за ангажиране на международната отговорност на съответната държава[37].

Република България не е ратифицирала Протокол № 16 към ЕКПЧ (CETS No. 214), който осигурява възможност за механизъм, подобен на преюдициалните запитвания до Съда на Европейския съюз, за сътрудничество между върховните национални съдилища и ЕСПЧ чрез отправяне на въпроси до ЕСПЧ по тълкуването на Конвенцията.

В Конвенцията е предвиден и механизъм за наблюдение на изпълнението на окончателните решения на Съда[38]. Комитетът на министрите на Съвета на Европа е органът, отговорен да следи за изпълнението на осъдителните решения на Съда и на условията на

[35] ЕКПЧ, чл. 59, § 4; https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=005
[36] ЕКПЧ, чл. 19.
[37] PROCEEDINGS UNDER ARTICLE 46 § 4 IN THE CASE OF ILGAR MAMMADOV v. AZERBAIJAN (Application no. 15172/13) JUDGMENT29 May 2019, §150
[38] ЕКПЧ, чл. 46, § 2 – § 5.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

постигнатите с държавите приятелски споразумения по чл. 39 от ЕКПЧ. Комитетът на министрите е изпълнителният орган на Съвета на Европа, състои се от по един представител на всяка от 46-те държави-членки на организацията и провежда срещи в два състава – в състав министри на външните работи на държавите-членки[39] или (по-често) – в състав „заместници на министрите на външните работи“, т.е. постоянните представители на държавите[40]. Комитетът на министрите разглежда въпросите, свързани с изпълнението на решенията на ЕСПЧ, на срещите на тема „Права на човека“, които се провеждат в състав заместниците на министрите на външните работи.

Всички окончателни решения на ЕСПЧ се изпращат на Комитета на министрите, който при осъществяването на наблюдение на изпълнението се подпомага от Отдела по изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека към Главната дирекция на Съвета на Европа по правата на човека и правните въпроси (Отдел по изпълнение на решенията на ЕСПЧ)[41] и от Секретариата на Комитета на министрите[42].

Отделът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ подпомага и консултира Комитета на министрите при осъществяването на наблюдение на изпълнението и предоставя подкрепа на държавите при идентифицирането на мерки с цел постигане на пълно, ефективно и бързо изпълнение[43].

Секретариатът на Комитета на министрите се състои от 22-ма служители и е част от Общия секретариат на Съвета на Европа[44]. Секретариатът има за задача да осигурява безпрепятственото вземане на решения от Комитета на министрите, включително като подготвя и организира срещите му[45]. Секретариатът включва решенията на ЕСПЧ в дневния ред на срещите на Комитета на министрите и подготвя проекти на резолюциите на Комитета

[39] https://www.coe.int/en/web/cm/members-cm
[40] https://www.coe.int/en/web/cm/ministers-deputies
[41] https://www.coe.int/en/web/execution
[42] https://www.coe.int/en/web/cm/seccm
[43] https://www.coe.int/en/web/execution/presentation-of-the-department
[44] https://www.europewatchdog.info/en/structure/secretariat/; https://www.coe.int/en/web/cm/about-cm
[45] https://www.coe.int/en/web/organisation/organisation-and-mandates-of-the-secretariat#sec2

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на министрите по съответните дела[46]. Също така Секретариатът осъществява комуникация с държавите във връзка с предприетите мерки по изпълнение, включително извършва предварителна оценка на представените планове и доклади за действие, обсъжда ги с тях, изисква при необходимост допълнителна информация и разяснения и др.[47].

Редът за осъществяване на наблюдение от Комитета на министрите на изпълнението на окончателните осъдителни решения на Съда и на условията на постигнатите приятелски споразумения е детайлизиран в актове, приети от Комитета на министрите. Основните такива актове на Комитета на министрите са разгледани по-долу.

2) Правила на Комитета на министрите за наблюдение на изпълнението на съдебните решения и на условията на приятелските споразумения („Правила/та“)

Правилата са приети на 10.05.2006 г. на 964-тата среща на Комитета на министрите в състав „заместници на министрите“ и са изменяни два пъти - на 18.01.2017 г. на 1275-тата среща на Комитета на министрите и на 06.07.2022 г. на 1439-тата среща на Комитета на министрите (и двете в състав „заместници на министрите на външните работи“).

Съгласно Правило 2 от Правилата наблюдението на Комитета на министрите върху изпълнението на съдебните решения и условията на приятелските споразумения по принцип се осъществява на **специални заседания по правата на човека**, чийто дневен ред е публичен. Ако председателството на Комитета на министрите се заема от представител на договаряща се страна, която е страна по разглеждания случай, този представител се оттегля от председателството по време на обсъждането на този случай.

Съгласно Правило 3, когато решение на Съда е изпратено на Комитета на министрите в съответствие с чл. 46, § 2 или чл. 39, § 4 от Конвенцията, случаят се **включва незабавно в дневния ред на Комитета**.

[46] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 2.4, т. 8 - https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168049426d.

[47] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 3.4, т. 4.2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

2.1) Наблюдение на изпълнението на решенията на ЕСПЧ

Съгласно Правило 6, когато в решение, предадено на Комитета на министрите в съответствие с член 46, § 2 от Конвенцията, Съдът е решил, че е налице нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея и/или е присъдил справедливо обезщетение на пострадалата страна съгласно член 41 от Конвенцията, Комитетът приканва съответната договаряща страна да го информира за мерките, които е предприела или възнамерява да предприеме вследствие на решението, като има предвид задължението си да го спазва съгласно член 46, § 1 от Конвенцията.

Предмет на наблюдение от страна на Комитета на министрите в тези случаи е:

а. дали е изплатено всяко справедливо обезщетение, присъдено от Съда, включително, в зависимост от случая, лихва за забава; и

б. ако е необходимо, и като се вземе предвид свободата на преценка на съответната договаряща страна да избере средствата, необходими за изпълнение на решението, дали:

б.1. са били предприети **индивидуални мерки**, за да се гарантира, че нарушението е прекратено и че увредената страна е поставена, доколкото е възможно, в същото положение, в което е била преди нарушението на Конвенцията;

б.2. са приети **общи мерки**, които предотвратяват нови нарушения, подобни на установените, или слагат край на продължаващите нарушения.

Докато съответната договаряща страна не предостави информация относно изплащането на справедливото обезщетение, присъдено от Съда, или относно възможни индивидуални мерки, случаят се включва в дневния ред на всяко заседание на Комитета на министрите по правата на човека, освен ако Комитетът не реши друго. Ако заинтересованата договаряща страна информира Комитета на министрите, че все още не е в състояние да го информира, че общите мерки, необходими за осигуряване на изпълнението на решението, са предприети, случаят се включва отново в дневния ред на заседание на Комитета на министрите, което се провежда не по-късно от шест месеца, освен ако Комитетът не реши друго; същото правило се прилага при изтичането на този срок и за всеки следващ период.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Комитетът на министрите е длъжен да разглежда всяко съобщение от увредената страна относно изплащането на справедливо обезщетение или предприемането на индивидуални мерки.

Комитетът на министрите има право да разглежда всякакви съобщения от неправителствени организации, както и от национални институции за насърчаване и защита на правата на човека, във връзка с изпълнението на решения по член 46, § 2 от Конвенцията; всяко съобщение от международна междуправителствена организация или от нейни органи или агенции, чиито цели и дейности включват защита или насърчаване на правата на човека, както са определени във Всеобщата декларация за правата на човека, по отношение на въпросите, свързани с изпълнението на съдебните решения по член 46, § 2 от Конвенцията, които попадат в тяхната компетентност; всяко съобщение от институция или орган, на които е разрешено, по право или по специална покана от Съда, да встъпят в процедурата пред Съда, във връзка с изпълнението на решението по член 46, § 2 от Конвенцията.

Съгласно Правило 10, когато в съответствие с член 46, § 3 от Конвенцията Комитетът на министрите счита, че контролът върху изпълнението на окончателно съдебно решение е възпрепятстван от проблем, свързан с тълкуването на решението, той може да отнесе въпроса до Съда, за да се произнесе по въпроса за тълкуването.

Съгласно Правило 11, когато в съответствие с член 46, § 4 от Конвенцията Комитетът на министрите прецени, че договаряща страна отказва да изпълни окончателно решение по дело, по което е страна, той може да отнесе до Съда въпроса дали тази страна не е изпълнила задължението си (Производство за нарушение). Такава процедура се образува само при изключителни обстоятелства. В практиката се е прилагала два пъти в контекста на продължаващото задържане на политически опоненти в нарушение на решение на ЕСПЧ, изискващо освобождаването им: през 2017 г. - по делото *Ilgar*

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Mammadov срещу Азербейджан[48] и през 2022 г.– по делото *Kavala срещу Турция*[49].

2.2) Наблюдение върху изпълнението на условията на приятелските споразумения

Когато решението се предава на Комитета на министрите в съответствие с член 39, § 4 от Конвенцията, Комитетът приканва съответната договаряща страна да го информира за изпълнението на условията на приятелското споразумение. Комитетът на министрите проверява дали са изпълнени условията на приятелското споразумение, както е посочено в решението на Съда.

Докато съответната договаряща страна не предостави информация за изпълнението на условията на приятелското споразумение, както е посочено в решението на Съда, случаят се включва в дневния ред на всяко заседание на Комитета на министрите по правата на човека.

Комитетът на министрите разглежда всяко съобщение от жалбоподателя във връзка с изпълнението на условията на приятелските споразумения и има право да разглежда всякакви съобщения от неправителствени организации, както и от национални институции за защита на правата на човека, във връзка с изпълнението на условията на приятелските споразумения.

2.3) Резолюции на Комитета на министрите в хода на наблюдението

В хода на наблюдение на изпълнението на решение или на условията на приятелско споразумение Комитетът на министрите има право да приема **междинни резолюции**, по-специално с цел да предостави информация за хода на изпълнението или, когато е уместно, да изрази загриженост и/или да направи предложения по отношение на изпълнението.

[48] Междинна резолюция CM/ResDH(2017)429 „Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека - Ilgar Mammadov срещу Азербейджан“, приета на 05.12.2017 г. на 1302-та среща на Комитета на министрите в състав заместници на министрите - https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168076f1fd .

[49] Междинна резолюция CM/ResDH(2022)21 „Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека - Kavala срещу Турция“, приета на 02.02.2022 г. на 1423-та среща на Комитета на министрите в състав заместници на министрите - https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a56447.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

След като установи, че съответната договаряща страна е предприела всички необходими мерки за изпълнение на решението или че условията на приятелското споразумение са изпълнени, Комитетът на министрите приема **окончателна резолюция**, с която заключава, че функциите му по член 46, § 2 или член 39, § 4 от Конвенцията са изпълнени.

3) Консолидиран документ на Комитета на министрите, въвеждащ „двупистова система за наблюдение“ (“twin-track supervision system”) на изпълнението на решенията на ЕСПЧ

Вследствие на многократно нарасналия брой на жалби пред ЕСПЧ в резултат от присъединяването на държавите от Източния блок и Русия към Конвенцията през 90-те години, както и нарасналия риск работата на Съда да бъде блокирана от това, държавите-членки обединяват усилия за изготвяне на мерки с цел реформиране на системата на Конвенцията (виж параграфа по-горе за конференциите на високо ниво). Особен акцент е поставен върху ролята на държавите в изпълнението на решенията на ЕСПЧ. От 01.01.2011 г. е в сила Реформа на работните методи на Комитета на министрите, с която е въведена т.нар. „двупистова система за наблюдение“ на изпълнението на решенията на ЕСПЧ (“twin-track supervision system”). Реформата цели да повиши ефективността и прозрачността на процеса по наблюдение. Двупистовата система е разгледана подробно по-долу в точка 5) „Описание на процедурата по изпълнение“. Тя предоставя на Комитета на Министрите възможност да избира между две алтернативни процедури за наблюдение: стандартна или засилена процедура. Засилената процедура изисква от държавите да предоставят по-често и по-изчерпателна информация за предприетите мерки и се прилага за изпълнението на решения на ЕСПЧ, които поставят сложни, структурни и системни проблеми или изискват спешното прилагане на индивидуални мерки.

Основният акт, с който е въведена посочената реформа, е консолидиран документ „Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение“,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

приет от Комитета на Министрите на 1100-тата му среща през месец декември 2010 г.[50] Посоченият консолидиран документ отчита и обединява всички относими информационни документи, изготвени от Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ[51], и решения на Комитета на министрите. В него са подробно регламентирани стандартната и засилената процедура по наблюдение, както и опростена процедура за наблюдение на заплащането на присъдени от ЕСПЧ парични обезщетения, установени са общи принципи на новите работни методи, критерии за класифициране на случаите и за приложимост на стандартната и засилената процедура за наблюдение и задължения на държавите да представят планове за действие и доклади за действие.

4) Препоръка CM/Rec(2008)2 на Комитета на министрите

В Препоръка CM/Rec(2008)2 на Комитета на министрите до държавите-членки се съдържат препоръки за организацията на изпълнението на решенията на ЕСПЧ от страна на държавите, насочени към ускоряване на този процес[52]. На държавите се препоръчва да определят координатор – физическо лице или орган – който да координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ на национално ниво и да комуникира с т.нар. „точки на контакт“ – отговорните за изпълнението на решенията на ЕСПЧ служители във всяка компетентна национална институция, която взема участие в това изпълнение. Координаторът следва:

- да събира необходимата информация;
- да осъществява ефективен диалог и обмен на информация с Комитета на министрите;

[50] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168049426d

[51] CM/Inf(2010)28-rev Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ: прилагане на Плана за действие от Интерлакен – Условия за двупистова система за наблюдение – Документ, изготвен от Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ (DG-HL); CM/Inf/DH(2010)37; CM/Inf/DH(2010)45-final; CM/Inf/DH(2011).

[52] Препоръка CM/Rec(2008)2 на Комитета на министрите до държавите-членки относно ефективния вътрешен капацитет за бързо изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights), приета на 06.02.2008 г. н а1017-тата среща на заместниците на министрите

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- да комуникира с лицата или органите, отговорни на национално ниво да вземат решения за мерките, необходими за изпълнение на решенията на ЕСПЧ; и
- при необходимост да предприема подходящи действия, насочени към ускоряване на изпълнението[53].

В Препоръка CM/Rec(2008)2 се съдържат и препоръки държавите да улеснят осъществяването на сътрудничество и ефективните синергии между отговорните за изпълнението институции – или като цяло, или в отговор на конкретно решение на ЕСПЧ, както и да информират националните парламенти относно степента на изпълнение на решенията и предприетите за тази цел мерки[54].

5) Описание на процедурата по изпълнение

Съгласно член 46 от Конвенцията Високодоговарящите страни имат международноправно задължение да изпълняват окончателните решения на Съда, установяващи нарушения на Конвенцията.

Държавите имат право самостоятелно да определят мерките, чрез които да изпълнят решенията на Съда[55]. В този процес те имат право на известна свободна преценка по отношение на конкретните мерки, които ще изберат, при условие че те са съвместими с решението на Съда.

По правило задължението на държавите да изпълнят окончателните решения на Съда изисква предприемането най-общо **на три типа мерки:**

а) заплащане на обезщетение, присъдено от Съда в осъдително решение или договорено в постигната между държавата и жалбоподателя спогодба пред Съда**;**

[53] Препоръка CM/Rec(2008), т. 1 и 2

[54] Препоръка CM/Rec(2008), т. 5 и 9

[55] Papamichalopoulos and Others v. Greece (Article 50), 1995, § 34 PROCEEDINGS UNDER ARTICLE 46 § 4 IN THE CASE OF ILGAR MAMMADOV v. AZERBAIJAN (Application no. 15172/13) JUDGMENT29 May 2019, §148 *Öcalan v. Turkey* [GC], no. 46221/99, § 210, ECHR 2005-IV; *Brumărescu v. Romania* (just satisfaction) [GC], no. 28342/95, § 20; Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 1.1.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

б) мерки с индивидуален характер: Те целят да сложат край на конкретното нарушение и да отстранят последиците от него спрямо жалбоподателя. Тяхното предназначение е да постигнат *restitutio in integrum*, т.е., доколкото е възможно, да поставят пострадалия в положението, в което би бил, ако изискванията на Конвенцията не бяха нарушени по отношение на него[56]. В зависимост от конкретния случай те могат да се състоят в различни подходящи действия като издаване или отмяна на административен акт, възобновяване на съдебно производство, отмяна на заповед за експулсиране, която би изложила експулсираното лице на опасност за живота му или на риск от изтезание или от нечовешко или унизително отношение или наказание, възстановяване на контактите между деца и родители в случаи на неоснователно разделяне на децата от родителите (при спазване на най-добрия интерес на детето) и др.;

в) мерки с общ характер: Тези мерки са насочени към предотвратяването на бъдещи сходни нарушения. Те се състоят в законодателни реформи, изменения на административната и съдебната практика, обучителни кампании и др.[57].

В диспозитива на решенията си ЕСПЧ конкретизира обезщетенията, които държавата следва да заплати. При определени обстоятелства, най-вече при констатиране на системни нарушения на защитените от Конвенцията права от определена държава, ЕСПЧ може да посочи на държавата в осъдителното решение и какви мерки от индивидуален или общ характер да предприеме за преустановяване на нарушението[58].

Наблюдението на изпълнението на задължението за заплащане на присъдено обезщетение е най-опростено. Държавите попълват стандартизирани формуляри, в които посочват делото, дължимата сума и датата на заплащането ѝ[59]. Отделът по изпълнение на

[56] Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT), cited above, § 85, PROCEEDINGS UNDER ARTICLE 46 § 4 IN THE CASE OF ILGAR MAMMADOV v. AZERBAIJAN (Application no. 15172/13) JUDGMENT29 May 2019, §150

[57] Правило 6 (2) от Правилата на Комитета на министрите за наблюдение на изпълнението на решенията и на приятелските споразумения.

[58] PROCEEDINGS UNDER ARTICLE 46 § 4 IN THE CASE OF ILGAR MAMMADOV v. AZERBAIJAN (Application no. 15172/13) JUDGMENT29 May 2019, §153- 154, Suso Musa v. Malta, 2013, § 120.

[59] Формулярът е утвърден с Document CM/Inf/DH(2010)37, Appendix II, §5

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

решенията на ЕСПЧ регистрира извършените плащания. Наблюдение се извършва само ако жалбоподателят в рамките на два месеца от регистриране на плащането оспори факта на изплащане на обезщетението или размера на платената сума. Информация за заплатените обезщетения се публикува на сайта на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ[60].

Държавите страни по Конвенцията са задължени да представят по всяко влязло в сила осъдително решение срещу тях план за действие ('action plan') и/или доклад за действие ('action report')[61]. Планът за действие излага мерките, които държавата възнамерява да предприеме, за да изпълни дадено осъдително решение на ЕСПЧ, с индикативен график за прилагането им, а когато мерките по прилагането не могат да бъдат определени – излага стъпките, необходими за определяне на мерките[62]. Плановете не са правно обвързващи документи, а изразяват намеренията на съответната държава във връзка с изпълнението. Докладът за действие съдържа информация относно предприетите мерки по изпълнението и/или обяснения защо не е необходимо предприемането на по-нататъшни мерки[63]. Планът за действие трябва да бъде представен на Комитета на министрите във възможно най-кратък срок, но във всеки случай не по-късно от 6 месеца от влизане в сила на решението на ЕСПЧ. При неспазване на този срок Секретариатът на Комитета на министрите изпраща на съответната държава напомняне, а липсата на предприети действия и след него е основание за прехвърляне на съответното решение към засилена процедура на наблюдение[64].

---

[60] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 7.

[61] Анотиран дневен ред, 1059-та Среща на Комитета на министрите в състав – Среща на заместниците, по въпросите на правата на човека, 2-4 и 5 юни 2009 г. (Ministers' Deputies Annotated Agenda CM/Del/OJ/DH(2009)1059 1059th meeting (DH), 2-4 and 5 (morning) June 2009), Решения, т. 6.

[62] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 3.1.i.

[63] Планове за действие – Доклади за действие - Дефиниции и цели - Меморандум, изготвен от Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ – Документ, приет от Комитета на министрите в състав Заместници на министрите на 03.06.2009 г. CM/Inf/DH(2009)29-rev (Action Plans – Action Reports Definitions and objectives Memorandum prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights), т. I Дефиниции.

[64] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 3.1, т. 3.4 и т. 6.2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека " се финансира в рамките на Програма „Правосъдие" за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

В хода на наблюдението Комитетът на министрите може да се произнася с решения и с междинни резолюции, с които предоставя информация относно напредъка на изпълнението и при нужда прави предложения за подобрения. След като реши, че държавата е приложила успешно всички изискуеми мерки, Комитетът на министрите слага край на наблюдението със заключителна резолюция[65].

С Реформата на работните методи на Комитета на министрите, която е в сила от 01.01.2011 г., е въведена система за определяне на приоритети в работата по наблюдение изпълнението на решенията на Съда. Съгласно нея Комитетът на Министрите наблюдава изпълнението, като прилага една от две алтернативни процедури:

а) Стандартна процедура:

Стандартната процедура е нормата и се прилага по отношение на всички дела, освен тези, които отговарят на определени критерии и поради това следва да са обект на засилена процедура[66]. При стандартната процедура Секретариатът на Комитета на министрите оценява представените планове за действие и доклади за действие и контактува с националните власти, а Комитетът на министрите извършва проверка дали държавата е представила план и доклад за действие и отбелязва края на наблюдението след оценяването от Секретариата на получените доклади[67].

б) Засилена процедура на наблюдение[68]:

Комитетът на министрите на всяка своя среща в състав „Права на човека“ взима под внимание решенията на ЕСПЧ по същество, които са станали окончателни от последното му заседание в такъв състав, и решава дали да приложи към тях стандартната или засилената процедура по наблюдение. Следните четири групи решения се поставят в засилена

[65] Правила 16 и 17 от Правилата на Комитета на министрите за наблюдение на изпълнението на решенията и на приятелските споразумения.

[66] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 1.3 и т. 2.1.

[67] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 4.1.

[68] Тази нова система на наблюдение е въведена от Комитета на министрите на 1092-та му среща от 14-15.09.2010 г., с която е приета системата, описана в документ CM/Inf/DH(2010)37.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

процедура на наблюдение: (1) решения, изискващи спешното прилагане на индивидуални мерки; (2) пилотни решения на Съда; (3) решения, които разкриват значими структурни или сложни проблеми; (4) решения по междудържавни дела[69]. Освен посочените групи, по молба на която и да е държава страна по ЕКПЧ или на Секретариата на Комитета на министрите всяко друго решение на ЕСПЧ може да бъде поставено в засилена процедура по преценка на Комитета на министрите[70]. При засилената процедура държавите са длъжни да предоставят по-често и по-изчерпателна информация по предприетите мерки за изпълнение, а Комитетът на министрите приема решения по изпълнението на срещите си в състав „Права на човека“ със или без дебат[71]. Успоредно с това, при засилената процедура на Секретариата е възложено да осъществява по-интензивно и проактивно сътрудничество със съответните държави - адресати на решенията на ЕСПЧ[72]. По-конкретно, Секретариатът следва да оказва съдействие на държавите при подготовката и/или прилагането на плановете за действие, при избора на конкретни мерки и при осъществяването на двустранни или многостранни програми за сътрудничество (като например семинари и кръгли маси) в случай на сложни и съществени проблеми[73].

Пилотните решения са специална категория решения, постановени по дела, разгледани от Съда по т.нар. „пилотна процедура“. Пилотната процедура е въведена от ЕСПЧ през 2004 г. като средство за справяне с прекомерната му натовареност и масовото подаване на жалби по сходни въпроси. Тя е регламентирана в Правило 61 от Правилата на ЕСПЧ (Rules of Court). Съдът може да образува пилотна процедура по една или повече от

[69] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 2.2.

[70] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 2.3.

[71] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 5.1.

[72] Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ - Консолидиран документ – Нови методи на работа. Двупистова система за наблюдение, т. 5.2.

[73] CM/Inf(2010)28-rev Наблюдение на изпълнението на решенията по същество и по допустимостта на ЕСПЧ: прилагане на Плана за действие от Интерлакен – Условия за двупистова система за наблюдение – Документ, изготвен от Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ (DG-HL), т. 20;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

постъпилите сходни жалби своя инициатива или по искане на някоя от или и на двете страни по съответното дело. ЕСПЧ инициира пилотна процедура, когато посочените в жалбата факти разкриват съществуването на структурен или системен проблем в съответната държава, който е породил или може да доведе и до други подобни жалби[74] (най-често несъответствия между националното законодателство и изискванията на ЕКПЧ). Делата, които се разглеждат по пилотна процедура, се разглеждат с приоритет и по ускорена процедура[75]. В постановеното решение Съдът идентифицира естеството на установения структурен или системен проблем или друга дисфункция, а в диспозитива на решението посочва вида на коригиращите (общи) мерки, които държавата да предприеме[76]. ЕСПЧ може да отложи (на практика – да „замрази“) разглеждането на всички сходни жалби срещу съответната държава, докато изчаква тя да предприеме предписаните в пилотното решение коригиращи мерки[77]. При непредприемане на предписаните мерки, Съдът възобновява разглеждането на отложените производства по сходни жалби, ако друго не е предвидено[78].

До момента ЕСПЧ е постановили три пилотни решения по дела срещу Република България - по делата *Димитров и Хамънов срещу България* (жалби №№ 48059/06 и 2708/09), *Фингър срещу България* (жалба №. 37346/05) и *Нешков и други срещу България* (Жалби № 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 и 9717/13). По делото *Димитров и Хамънов* Съдът е установил нарушения на член 6, пар. 1 и член 13 от Конвенцията поради неоснователната продължителност на наказателното производство в България и липсата на ефективно вътрешноправно средство за защита (липса на възможност за получаване на обезщетение за бавното правосъдие), а по делото *Фингър срещу България* – нарушения на същите разпоредби във връзка с прекомерната продължителност на гражданското производство. В голяма степен необходимите мерки по изпълнение на тези дела са вече приложени от България чрез уреждането в чл. 60а – 60м от ЗСВ и на чл. 2б от ЗОДОВ на

[74] Правила на Съда, Правило 61, § 2b.
[75] Правила на Съда, Правило 61, § 2c.
[76] Правила на Съда, Правило 61, § 4.
[77] Правила на Съда, Правило 61, § 6.
[78] Правила на Съда, Правило 61, § 8.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

специален ред за изплащане на обезщетения на граждани и юридически лица в случаи на нарушаване от органите на съдебната власт на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. В резултат от въвеждането на тези мерки Комитетът на министрите е приключил наблюдението на изпълнението по тези пилотни решения[79]. Пилотното решение по *Нешков* установява нарушения на чл. 3 и чл. 13 от ЕКПЧ поради лошите условия в затворите и липсата на ефективно вътрешноправно средство за защита. И по изпълнението на това решение е осъществен значителен напредък, като са въведени реформи в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража и се полагат постоянни условия за подобряване на материалните условия в местата за задържане под стража и лишаване от свобода.

Като най-крайна мярка в случай на системно и продължително неизпълнение от страна на дадена държава на окончателно решение на ЕСПЧ Конвенцията предвижда възможност Комитетът на министрите да отнесе до ЕСПЧ въпроса дали тази страна е изпълнила задължението си по чл. 46, § 1 от ЕКПЧ[80]. Тази процедура се прилага само при изключителни обстоятелства. За да сезира ЕСПЧ, Комитетът на министрите следва първо да отправи формално уведомление до съответната държава и при липса на предприемане на действия от нейна страна в рамките на 6 месеца – да приеме решение за сезиране на Съда с мнозинство от две трети от представителите, имащи право да заседават[81]. Ако в такава процедура ЕСПЧ установи нарушение на държавата на задължението й по чл. 46, § 1 от ЕКПЧ за изпълнение на окончателните решения на Съда, той връща делото на Комитета на министрите за обсъждане на мерките, които да бъдат предприети.

Отделът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ консултира и подпомага Комитета на министрите при наблюдението на изпълнението на решенията на Съда, като прави

[79] https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-157822%22]} ; https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:[%22001-172001%22]}

[80] ЕКПЧ, чл. 46, § 4 и § 5; Правило 11 (1) от Правилата на Комитета на министрите за наблюдение на изпълнението на решенията и на приятелските споразумения.

[81] Правило 11 (2) от Правилата на Комитета на министрите за наблюдение на изпълнението на решенията и на приятелските споразумения.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

препоръки по каква процедура да се наблюдава изпълнението (стандартна или засилена), анализира степента на изпълнение, контактува с държавите и жалбоподателите и др. Отделът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ оказва съдействие и на държавите да постигнат пълно, ефективно и бързо изпълнение чрез ранно оценяване на плановете им за действие, провеждане на редовни срещи и др.

2.1.2. Национална правна уредба и досегашна практика по изпълнението на решенията на ЕСПЧ у нас.

1) Правна уредба на реда за изпълнение на решенията на ЕСПЧ и за осигуряване на защита на правата по Конвенцията

Общите въпроси във връзка с осигуряването на зачитането на правата на човека в Република България, включително изпълнението на задълженията на държавата, произтичащи от международни договори в областта на правата на човека, по които е страна (в това число на ЕКПЧ), са уредени в Конституцията на Република България (КРБ), Закона за омбудсмана, Закона за нормативните актове (ЗНА), Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, Устройствените правилници на компетентните институции (Министерство на правосъдието и Министерство на външните работи), Постановление № 26 на МС от 02.02.2004 г. за процесуалното представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека (Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г.)[82].

Съгласно чл. 5, ал. 4 от КРБ международните договори, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила (в това число и ЕКПЧ), са част от вътрешното право и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат.

1.1) Уредба на процедурата за изработване и прилагане на общи мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ

В законодателството не е специално предвиден ред за определяне, иницииране, координиране, изработване и прилагане на общи мерки по изпълнение на решенията на

[82] Обн., ДВ, бр. 11 от 10.02.2004 г., доп., бр. 10 от 1.02.2008 г., в сила от 1.01.2008 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ЕСПЧ, когато такива се изискват, например на законодателни мерки, промяна на съдебната или административната практика и т.н. Не са определени институциите, отговорни за извършване на отделните действия по изработване на общите мерки, нито срокове за това.

Общите правила за иницииране на законодателни реформи (вкл. правото на законодателна инициатива и изискванията към изработването на законопроекти) и за осъществяване на законодателната дейност от Народното събрание се съдържат в КРБ, ЗНА и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Дейността на органите на съдебната власт е уредена в ЗСВ.

1.2) Уредба на процедурата за прилагане на индивидуални мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Някои конкретни аспекти на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в контекста на индивидуалните мерки са регламентирани в отделни разпоредби на Гражданския процесуален кодекс (ГПК), Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

Влязлото в сила решение на ЕСПЧ**,** с което се установява нарушение от страна на Република България на ЕКПЧ или на протоколите към нея, е основание за отмяна на влезли в сила съдебни решения на граждански и административни съдилища, когато новото разглеждане на делото е необходимо, за да се отстранят последиците от нарушението[83]. За да бъде отменено съответното влязло в сила съдебно решение, заинтересованата страна трябва да поиска отмяната му. Молбата за отмяна по ГПК трябва да се подаде в 6-месечен срок от деня, в който решението на ЕСПЧ е станало окончателно[84], а искането за отмяна по АПК – в тримесечен срок от деня на съобщаването на решението на ЕСПЧ[85].

Влязлото в сила осъдително решение на ЕСПЧ е основание и за отмяна от непосредствено по-горестоящ административен орган на влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съд, а ако актът не е подлежал на

[83] ГПК, чл. 303, ал. 1, т. 7, и АПК, чл. 239, т. 6.
[84] ГПК, чл. 305, ал. 2.
[85] АПК, чл. 240, ал. 1, т. 5.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

оспорване по административен ред – основание за отмяната му от органа, който го е издал[86]. В тези случаи административното производство се възобновява по искане на страна в производството или на лице, спрямо което административният акт има сила, макар и то да не е било страна в производството[87]. Искането за възобновяване трябва да се направи в тримесечен срок от узнаване за решението на ЕСПЧ, но не по-късно от една година от влизането му в сила[88].

Влязлото в сила решение на ЕСПЧ, установяващо нарушение на Конвенцията, е основание също и за възобновяване на приключили наказателни производства[89]. Искането за възобновяване може да се направи от главния прокурор в едномесечен срок от узнаването на решението или от лице, осъдено за престъпление от общ характер, което не е било освободено от наказателна отговорност с налагане на административно наказание на основание чл. 78а от Наказателния кодекс, в шестмесечен срок от уведомяването му за решението [90].

1.3) Уредба на процедурата за изплащане на присъдени от ЕСПЧ обезщетения

Общ ред за изплащане на присъдените от ЕСПЧ обезщетения не е изрично нормативно регламентиран в българското законодателство. Тези обезщетения се изплащат на основание чл. 1, ал. 2 от Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г., съгласно който Министерският съвет (МС) приема за изпълнение влезлите в сила решения на ЕСПЧ по дела срещу Република България и одобрява приятелските споразумения, сключени от правителствените агенти с насрещната страна.

На практика обезщетенията се заплащат въз основа на решение, което се приема от МС, след процедура, която се инициира и координира от Дирекция ППРБЕСПЧ към МП (описана детайлно по-долу в Раздел I.2.2). Макар да не е нормативно уредена, тази

[86] АПК, чл. 99, т. 7.
[87] АПК, чл. 100 и 101.
[88] АПК, чл. 102.
[89] НПК, чл. 422, ал. 1, т. 4.
[90] НПК, чл. 420, ал. 1 и ал. 2, чл. 421, ал. 2 и ал. 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

процедура функционира добре, като проблеми и забавяния при изплащането на обезщетения е рядкост.

1.4) Общи вътрешноправни средства за защита на правата по Конвенцията

В действащото българско законодателство са предвидени различни вътрешноправни средства за защита на правата на човека, установени в Конвенцията. В Закона за съдебната власт (ЗСВ), Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) са регламентирани някои общи аспекти на реда за реализиране на отговорност на държавата при нарушение на тези права от нейните органи и длъжностни лица.

В чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ е посочено, че държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица, от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове. Това съгласно практиката на ЕСПЧ е ефективно вътрешноправно средство за защита (в този смисъл: *Посевини срещу България* (Жалба № 63638/14), пар. 53 – 57 - във връзка с действията на полицейски служители при извършване на претърсване и арест в наказателното производство, предприети от тях по разпореждане на разследващите органи или прокуратурата).

Съгласно чл. 2, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗОДОВ, държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от разследващите органи, прокуратурата или съда при задържане под стража, включително като мярка за неотклонение домашен арест, когато са били отменени, прилагане от съда на задължително настаняване и лечение или принудителни медицински мерки, когато те бъдат отменени, както и при всички други случаи на лишаване от свобода в нарушение на изискванията на чл. 5, § 1 от ЕКПЧ и всички други случаи на нарушаване на правото на свобода и сигурност по чл. 5, § 2 - 4 от ЕКПЧ. В чл. 2, ал. 1, т. 7 от ЗОДОВ е предвидена отговорност на държавата за вредите, причинени от незаконосъобразно използване на специални разузнавателни средства. Уредено е средство за защита в случаи

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и длъжностните лица по Закона за противодействие на корупцията, извършени при или по повод изпълнение на службата им[91]. Исковете за тези нарушения се разглеждат по реда на ГПК[92].

В чл. 284 – чл. 286 от ЗИНЗС е уредена отговорност на държавата за вредите, причинени на лишени от свобода и задържани под стража лица от специализираните органи по изпълнение на наказанията в резултат на нарушения на забраната на изтезания или на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание[93]. Искът за обезщетение се разглежда по реда на глава единадесета от АПК със задължителното участие на прокурор по делото. Установено е и право на всеки лишен от свобода или задържан под стража да отправи искане до административния съд по местоизпълнение на наказанието или задържането под стража за 1/ прекратяване на действия и бездействия на орган по изпълнение на наказанията или на длъжностно лице, представляващи нарушение на забраната на изтезания или на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание, или за 2/ извършване на действия с цел прекратяване или предотвратяване на такова нарушение[94].

Разпоредбите на чл. 60а – 60м от ЗСВ и на чл. 2б от ЗОДОВ регламентират специален ред за изплащане на обезщетения на граждани и юридически лица в случаи на нарушаване от органите на съдебната власт на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, което е един от аспектите на правото на справедлив съдебен процес по чл. 6 от ЕКПЧ. Посочените разпоредби са приети от Република България през 2012 г. като обща мярка за изпълнение на първите пилотни решения на ЕСПЧ срещу страната по делата *Димитров и Хамънов* и *Фингър*. Съгласно чл. 2б, ал. 1 от ЗОДОВ държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и на юридически лица от нарушение на правото на разглеждане и

[91] ЗОДОВ, чл. 2а.
[92] Съгласно чл. 2, ал. 3 от ЗОДОВ.
[93] Установена в чл. 3 от ЗИНЗС, както и в чл. 3 от ЕКПЧ.
[94] ЗИНЗС, чл. 276 - 277.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

решаване на делото в разумен срок по чл. 6, § 1 от Конвенцията. Исковете за обезщетение по чл. 2б, ал. 1 от ЗОДОВ се разглеждат по реда на ГПК, като съдът взема предвид общата продължителност и предмета на производството, неговата фактическа и правна сложност, поведението на страните и на техните процесуални или законни представители, поведението на останалите участници в процеса и на компетентните органи и други факти, които имат значение за правилното решаване на спора[95].

Уредбата разграничава два вида процедури в зависимост от това дали производството пред съд е висящо или вече е приключило:

- при висящо съдебно производство гражданите и юридическите лица могат директно да предявят иск за обезщетение по съдебен ред пред граждански съд по чл. 2б, ал. 1 от ЗОДОВ. Предявяването на иск за обезщетение за вреди по висящо производство не е пречка за предявяване на иск и след приключване на производството[96].
- Когато обезщетение се иска във връзка с вече приключило съдебно производство, което не е било разгледано от съда в разумен срок, първо следва да се инициирана административната процедура за обезщетение за вреди по реда на Глава трета "а" от ЗСВ[97]. Само ако в резултат от нея не бъде постигнато споразумение относно размера на дължимото обезщетение, може да бъде предявен иск по съдебен ред по чл. 2б, ал. 1 от ЗОДОВ.

Административната процедура по ЗСВ се инициира по заявление на граждани и юридически лица срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт. Заявителите могат да бъдат страни по приключени граждански, административни и наказателни производства или обвиняеми, пострадали или ощетени юридически лица по прекратени досъдебни производства[98]. Заявленията се подават чрез Инспектората към

[95] ЗОДОВ, чл. 2б, ал. 2.
[96] ЗОДОВ, чл. 2б, ал. 3.
[97] ЗОДОВ, чл. 8, ал. 2.
[98] ЗСВ, чл. 60а, ал. 1 и ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Висшия съдебен съвет (ВСС) до министъра на правосъдието в 6-месечен срок от приключване на производството с окончателен акт и се разглеждат, без за това да се дължи такса[99]. Специализирано звено към Инспектората към ВСС извършва проверка на заявленията и отразява резултатите от нея в констативен протокол, съдържащ данни относно общия период на производството, периодите на забавяне, за което отговорност носи компетентният орган, и на забавяне, което се дължи на действия или бездействия на заявителя/негов законен или процесуален представител[100]. В протокола проверяващият състав не се произнася по въпроса разумен ли е срокът на съответното производство[101].

След приключване на проверката протоколът, заявлението и всички други документи по преписката се изпращат на министъра на правосъдието, който лично или чрез оправомощено от него лице (заместник-министър) приема заявлението за основателно или го отхвърля като неоснователно[102]. При извършване на тази преценка министърът се подпомага от Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ (Дирекция ППРБЕСПЧ) към Министерството на правосъдието (МП), която дава становище и предложение за отхвърляне/приемане на заявлението и предлага проект на споразумение, вкл. размер на дължимото обезщетение съобразно практиката на ЕСПЧ. Ако констатира нарушение, министърът/оправомощеното лице определя размер на обезщетението и предлага сключване на споразумение[103]. Ако то бъде прието от заявителя, обезщетението се изплаща от МП със средства, осигурени от държавния бюджет, след което заявителят не може да търси обезщетение на същото основание и по съдебен ред[104]. Ако заявителят отхвърли споразумението, може да предяви иск по чл. 2б, ал. 1 от ЗОДОВ за присъждане на обезщетение по съдебен ред. Дирекция

[99] ЗСВ, чл. 60а, ал. 4 и ал. 6.
[100] ЗСВ, чл. 60в, ал. 1 и чл. 60г, ал. 1 и ал. 2.
[101] ЗСВ, чл. 60г, ал. 3.
[102] ЗСВ, чл. 60д, ал. 2 и чл. 60е, ал. 1.
[103] ЗСВ, чл. 60е, ал. 2.
[104] ЗСВ, чл. 60з , чл. 60и и чл. 60л.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ППРБЕСПЧ към МП изготвя справки за изплатените обезщетения през всяко тримесечие и ги изпраща на ВСС[105].

Разпоредбите на чл. 60а – 60м от ЗСВ и на чл. 2б от ЗОДОВ установяват национални процедури за обезщетяване на претърпени вреди от бавни наказателни, граждански и административни производства. Тези процедури представляват вътрешноправни средства за защита на правото на справедлив съдебен процес по смисъла на ЕКПЧ и не са приложими по отношение на изплащането на обезщетения, присъдени от самия ЕСПЧ след изчерпване на вътрешноправните средства за защита и сезиране на Съда.

По реда на ЗСВ на годишна база се разглеждат по над 600 заявления за бавно правосъдие - значителна по обем дейност, ангажираща голяма част от времевия и човешки ресурс на ангажираните власти.

Въведените процедури представляват ефективни вътрешноправни средства за защита на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок съгласно практиката на ЕСПЧ, както и на Комитета на министрите, който в резултат от приемането им е приключил наблюдението на изпълнението по пилотните решения *Фингър* и *Димитров и Хамънов* (с Резолюция от 24.09.2015 г.) и по още десетки дела[106]. Те са довели до значителен спад на броя на жалбите за бавно правосъдие срещу Република България пред ЕСПЧ в сравнение с периода отпреди уреждането на тези вътрешни процедури през 2012 г. Съгласно Десетия годишен доклад на министъра на правосъдието създаденият национален ред за обезщетяване е довел в периода 2012 – 2022 г. до връщането на над 700 жалби за бавно правосъдие до ЕСПЧ на националните органи и обезщетяването на жалбоподателите на национално ниво съгласно разпоредбите на ЗСВ и ЗОДОВ. Това, от една страна, значително е намалило висящите дела срещу България пред ЕСПЧ, а от друга, е спестило допълнителни разходи, които държавата е щяла да заплати като разноски по тях[107].

---

[105] Устройствен правилник на Министерството на правосъдието (УПМП), чл. 31, ал. 2.

[106] https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-157822%22]} ; https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:[%22001-172001%22]}

[107] Десети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ през 2022 г. до НС, стр.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1.5) Изводи относно действащата правна уредба

Разгледаната нормативна уредба на дейностите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в Република България е частична и непълна, най-вече по отношение на общите мерки за изпълнение.

А. Изводи относно уредбата на реда за заплащане на обезщетения

Липсва правна уредба на реда за заплащане на присъдени от Съда обезщетения. Нормативно закрепено е единствено правното основание за заплащането им - в Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г., съгласно което МС приема за изпълнение влезлите в сила решения на ЕСПЧ и одобрява постигнатите приятелски споразумения с насрещната страна, а средствата за присъдените или договорените обезщетения се осигуряват от републиканския бюджет. Въпреки липсата на предвиден в действащото законодателство ред, на практика се е установила гладко работеща процедура за заплащане на обезщетенията (описана детайлно по-долу в Раздел I.2.2), която в преобладаващия брой случаи осигурява навременно плащане в срок до три месеца от влизане на решението в сила. Тази процедура се инициира и координира от Дирекция ППРБЕСПЧ към МП, която изпраща финансова обосновка до министъра на финансите, а след одобрението й МС приема решение за изплащане.

Б. Изводи относно уредбата на реда за прилагане на други индивидуални мерки

На законово ниво са установени възможности за прилагане на индивидуални мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ чрез предвидената в ГПК, АПК и НПК възможност за отмяна на влезли в сила решения на националните съдилища и за възстановяване на административни и съдебни производства на основание влезлите в сила осъдителни решения на ЕСПЧ. Тази уредба на индивидуалните мерки е достатъчна и не се констатира необходимост да бъде допълнена.

В. Изводи относно уредбата на реда за прилагане на общи мерки

Що се отнася до общите мерки, констатира се, че в българското законодателство изцяло липсва правна уредба на реда за иницииране, координиране, определяне, изработване, прилагане и проследяване на общи мерки по изпълнение на решенията на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ЕСПЧ. Единствените съществуващи относими правила са общите разпоредби, регламентиращи законодателната инициатива и процес, установени в КРБ, ЗНА и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, респективно правилата на ЗСВ, регулиращи дейността на съдебната власт.

2) Компетентни български институции и съществуващи механизми за осигуряване зачитането на правата на човека и изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

2.1) Министерски съвет

Съгласно Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г. МС има следните правомощия във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ и сключването на приятелски споразумения между жалбоподатели и Република България пред ЕСПЧ:

1. Влезлите в сила решения на ЕСПЧ по дела, по които Република България е страна, се **приемат за изпълнение** от МС.

2. МС **одобрява приятелските споразумения**, постигнати от правителствените агенти с насрещната страна (жалбоподателите). Споразуменията **влизат в сила след одобряването им от МС**[108].

3. С решение на 41-то Народно събрание от 21.09.2012 г. на МС е възложено задължение да **внася в НС ежегоден обобщен годишен доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България**[109]. На практика докладите се изготвят от министъра на правосъдието и внасят в НС от МС.

4. МС **приема решения за заплащане на обезщетенията**, **присъдени от ЕСПЧ**. Процедурата за това се инициира и организира от Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ в Министерството на правосъдието (Дирекция ППРБЕСПЧ). Срокът за заплащането на

[108] Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г., чл. 1, ал. 2. На практика споразуменията влизат в сила след одобряването им от ЕСПЧ.

[109] Решение на 41-то Народно събрание от 21.09.2012 г. във връзка с разискванията по питането на народния представител Джема Грозданова към министъра на правосъдието Диана Ковачева относно пилотната процедура, насочена към намаляване на огромната натовареност на Европейския съд по правата на човека чрез връщане на жалби на граждани на национално ниво, обн. в ДВ, бр. 74 от 20212 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

присъдените обезщетения е три месеца от датата на влизане на решението в сила. Решението на ЕСПЧ е абсолютно основание за плащане и не се следва обичайната съгласувателна процедура за приемане на решенията на МС, а се иска само одобрение от министъра на финансите. След постановяване на решението Дирекция ППРБЕСПЧ изготвя комплект документи от името на министъра на правосъдието с финансова обосновка, който се изпраща до министъра на финансите. След получаване на одобрената от министъра на финансите финансова обосновка, Дирекция ППРБЕСПЧ изготвя комплект документи, които се внасят за разглеждане на заседание на МС. МС приема решение за изплащане на обезщетението. След постановяване на Решението на МС Дирекция ППРБЕСПЧ се свързва с жалбоподателите или техния адвокат, след което се извършва плащането. Процедурата по заплащане на обезщетенията от Република България в общия случай протича гладко и без закъснения. Средствата, необходими за изплащане на сумите, присъдени с решенията на ЕСПЧ или определени в сключените приятелски споразумения, се осигуряват от републиканския бюджет[110].

2.2) Министър на правосъдието и Министерство на правосъдието

Министърът на правосъдието ежегодно изготвя обобщените Годишни доклади по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, като се подпомага от Дирекция ППРБЕСПЧ. Тези доклади се приемат с решение на МС и съгласно изискването на Решение на 41-то НС от 21.09.2012 г. се внасят от МС в НС.

На Министерството на правосъдието е възложено изготвянето на справките за съответствие на законопроектите на МС с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ[111]. Тази дейност се осъществява от Дирекция ППРБЕСПЧ.

Основното звено, което координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ в РБ и инициирането на общи мерки, е **Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ в Министерството**

[110] Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г., чл. 5.

[111] ЗНА, чл. 28, ал. 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на правосъдието - част от специализираната администрация на МП. Дирекцията е с обща численост от 13 души с щатни длъжности и се състои от:

- директор;

- правителствени агенти, които се назначават и освобождават от министъра на правосъдието и осъществяват процесуалното представителство на Република България пред ЕСПЧ[112] (в момента 10 бр.);

- експерти - държавни служители от администрацията на МП (към датата на настоящия анализ - 1 бр. младши експерт)[113]; и

- технически сътрудници (към датата на настоящия анализ - 1 бр.).

Дирекцията играе ролята на национален координатор на изпълнението на решенията на ЕСПЧ и осъществява правомощията си по изпълнението в тясно сътрудничество с Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Дирекцията подпомага министъра на правосъдието при осъществяването на всички дейности, свързани с осигуряване спазването на ЕКПЧ у нас.

Съставът, правомощията и задълженията на Дирекция ППРБЕСПЧ и на работещите в нея правителствени агенти не са регламентирани на законово ниво. Същите са уредени в Постановление № 26 на МС, Устройствения правилник на Министерството на правосъдието (УПМП) и Вътрешните правила за дейността на Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ (Вътрешни правила)[114].

Съгласно УПМП Дирекция ППРБЕСПЧ:

- осъществява процесуалното представителство на Република България пред ЕСПЧ;
- води преговори за постигане на приятелски споразумения с насрещната страна и подготвя проекти на спогодби, които подлежат на одобряване от МС;

[112] Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г., чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 1.
[113] Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г., чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 2.
[114] Утвърдени със Заповед № 10-04-261/23.04.2018 г. на министъра на правосъдието.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- осъществява необходимите действия, свързани с изпълнението на влезлите в сила решения на ЕСПЧ срещу РБ;
- обобщава и анализира установените нарушения на ЕКПЧ и изготвя предложения за предприемане на конкретни мерки, в т. ч. законодателни, имащи за цел преустановяване или предотвратяване на тези нарушения;
- проучва, анализира и обобщава практиката на ЕСПЧ по прилагане на ЕКПЧ, като съдейства за разпространяването й;
- участва при подготовката на законопроекти и предлага други мерки в отговор на решенията на ЕСПЧ;
- изготвя становища по съответствието на действащото законодателство с КРБ, ЕКПЧ и другите международни актове в областта на правата на човека;
- подготвя становища по конституционни дела, по които страна е министърът на правосъдието, свързани с прилагането на ЕКПЧ;
- оказва методическа помощ и дава конкретни разяснения на органите на съдебната власт по анализиране и прилагане на влезли в сила решения на ЕСПЧ;
- осъществява контакти и координация с неправителствени организации във връзка с дейностите и проектите от компетентност на министерството, засягащи правата на човека;
- поддържа база данни за решения на ЕСПЧ и информация в областта на правата на човека;
- участва при възлагане със свои представители в заседанията на работните групи и органите по правата на човека на ООН, Съвета на Европа и Европейския съюз[115];
- подпомага министъра на правосъдието при осъществяване на правомощията му по чл. 60е от ЗСВ, като:

[115] УПМП, приет с ПМС № 38 от 23.02.2015 г., посл. изм. с ДВ, бр. 10 от 31.01.2023 г., в сила от 31.01.2023 г., чл. 31, ал. 1.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

(1) дава становище и предложение до министъра за отхвърляне на заявления на граждани и юридически лица за обезщетяване за вреди от нарушения на правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок или предлага проект на споразумение, включително размера на дължимото обезщетение съобразно практиката на ЕСПЧ;

(2) изготвя справки за изплатените обезщетения през всяко тримесечие и ги изпраща на Висшия съдебен съвет[116];

- изготвя и предлага на министъра на правосъдието Годишен доклад за Народното събрание по изпълнението на решенията на ЕСПЧ;
- изготвя справки за съответствие с ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ на проектите на закони и кодекси, които подлежат на разглеждане от Министерския съвет, съгласно изискването на чл. 28, ал. 3 от ЗНА.

Съгласно Вътрешните правила правителствените агенти и служителите от Дирекция ППРБЕСПЧ следва да изпълняват следните задачи във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ:

- анализират и обобщават практиката по влезлите в сила решения на Съда по дела срещу Република България и да изготвят предложения за законодателни промени, произтичащи от тях;

- изпълняват необходимите индивидуални мерки, вкл. подготовката и вътрешноведомственото съгласуване на документи и проектите за решения на МС за изплащане на дължимите съгласно решенията на ЕСПЧ обезщетения;

- изпълняват необходимите общи мерки;

- участват активно в подпомагане министъра на правосъдието за осъществяване на правомощията му по изготвяне на предложения за законодателни промени и приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления;

- изготвят плановете и докладите за действие по изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ и да ги предоставят на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ;

[116] УПМП, чл. 31, ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- съхраняват и обобщават получената информация по делата[117]

Вътрешните правила установяват и изискване всеки правителствен агент да изготвя плановете и докладите за действие по решенията по делата, по които е осъществявал процесуално представителство, както и по други дела, разпределени му от Дирекцията, в срокове, определени от Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и от директора на Дирекцията. При осъществяване на тази дейност правителственият агент следва да:

1) Анализира установените от ЕСПЧ нарушения и предлага подходящи индивидуални и общи мерки за отстраняването им, които се разглеждат на ежемесечните оперативни заседания на служителите в дирекцията. При възникване на спорове решението какви мерки са най-подходящи се взима с просто мнозинство от присъстващите агенти;

2) Проверява качеството на превода на решението на български език и осигурява публикуването му на сайта на министерството, както и на www.humanrights.bg;

3) Препраща копия от превода на решението на компетентните държавни и общински органи, на съдилищата, които са постановили актовете по националните производства, както и на други институции, имащи отношение към изпълнението му, като предлага предприемането на съответните индивидуални и общи мерки;

4) Изготвя първоначалните и последващи планове и доклади за действие на английски или френски език и ги препраща до Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в електронен вид с копие до Постоянното представителство на Република България в Страсбург, Франция;

5) Поддържа комуникация с Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и с Постоянното представителство във връзка с изпълнението на мерките и съдържанието на плановете и докладите, включително да иска публикуването им, съответно приключването на наблюдението по конкретни дела;

6) Когато дадено решение се присъединява към група дела с повтарящи се нарушения, правителственият агент, чието е делото, отговаря за изпълнението само на

[117] Вътрешни правила, Част Втора, II.2.Б, Правило 13.3 - 13.8.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

индивидуалните мерки и разпространението му, след което прехвърля информацията на агента, който отговоря за групата. За целта Директорът на дирекцията изисква редовни писмени справки от Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ относно това дали конкретното дело попада в някоя от съществуващите групи дела;

7) Участва в работни групи за промени в законодателството във връзка с осъдителните решения на ЕСПЧ, за които отговаря.[118]

Предвидено е, че правителственият агент носи персонална отговорност за спазване на поставените срокове[119].

По предоставена от Дирекция ППРБЕСПЧ информация съгласно установилата се практика служителите на Дирекцията:

- Поддържат таблица с всички влезли в сила решения на ЕСПЧ по дела срещу Република България;

- Организират заплащането на присъдените от ЕСПЧ обезщетения по описания по-горе ред;

- Качват решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България на сайтовете mjs.bg и humanrights.bg;

- Предоставят на компетентните органи на Съвета на Европа информация относно заплатените обезщетения, присъдени от ЕСПЧ, като попълват предвидения за това формуляр;

- Изготвят и представят на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ информация относно плановете за действие в рамките на 6 месеца от влизане в сила на решението на ЕСПЧ, както и докладите за действие. В повечето случаи в първоначалния план за действие се посочва кога и как е платено обезщетението, дали са необходими индивидуални или общи мерки, дали решението на ЕСПЧ е вече преведено на български език или се превежда, на

[118] Вътрешни правила, Част Втора, II.2.Г, Правило 21.

[119] Вътрешни правила, Част Втора, II.2.Г, Правило 23.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

кои компетентните органи е изпратено, дали е публично достъпно на сайтовете mjs.bg и humanrights.bg;

- При необходимост от предприемане на общи или индивидуални мерки, изпращат решението на ЕСПЧ до органите, компетентни да предприемат съответните действия по изпълнението, в това число: изпращат решенията до съответните министерства, в чиито ресор попадат изискуемите за изпълнението на решението на ЕСПЧ мерки; пишат писма до Върховния касационен съд и/или Върховния административен съд при наличие на разнопосочна или несъответстваща на ЕКПЧ практика на българските съдилища; уведомяват министъра на правосъдието с докладни, когато по тяхна преценка изпълнението на решението на ЕСПЧ изисква формирането на Работни групи от компетентността на МП, и др.

На базата на изложеното може да се направи извод, че към момента Дирекция ППРБЕСПЧ осъществява редица важни дейности, свързани с координацията и организацията на изпълнението на решенията на ЕСПЧ у нас, както и с необходимата комуникация и обмен на информация с органите на Съвета на Европа. Дирекция ППРБЕСПЧ е звеното, което е двигател и има водеща роля в този процес. Правителствените агенти в дирекцията са натрупали значителен опит и експертни познания в материята на изпълнението. Предвид тези обстоятелства, би следвало при създаването на правноуреден механизъм за осъществяване на междуинституционално взаимодействие в процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в Република България да се осигури възможност Дирекция ППРБЕСПЧ и занапред да обезпечава дейностите по изпълнението експертно и технически.

2.3) Народно събрание

Доколкото общите мерки, необходими за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, често изискват законодателни промени, приемането им попада в компетентността на законодателния орган на Република България - Народното събрание. Дейността на НС е регламентирана в КРБ, в Правилника за организацията и дейността на действащото в

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

момента четиридесет и девето Народно събрание (ПОДНС)[120] и във вътрешните правила на постоянните комисии на НС, когато те приемат такива.

Право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерският съвет, т.е. това са двата вида субекти, които могат пряко и самостоятелно да инициират законодателни реформи с цел изпълнение на решенията на ЕСПЧ[121]. В ЗНА и в ПОДНС е установено изрично изискване при внасяне на законопроект от МС към него да се приложи, *inter alia,* справка за съответствието на законопроекта с ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ[122]. Законопроект, към който не е приложена такава справка, не се разглежда от НС до отстраняване на нередовността, за което председателят на водещата комисия уведомява вносителя[123]. По отношение на законопроектите, внесени от народни представители, е предвидено по-общо изискване председателят на водещата комисия да изиска становище от МС или от съответния ресорен министър (което в общия случай следва да бъде предоставено в двуседмичен срок), както и от заинтересованите организации[124]. Тези становища в огромното си мнозинство не засягат въпроси, свързани със съответствието на проектонормите с ЕКПЧ, поради липсата на нормативно изискване за това.

Съгласно Конституцията НС избира от своя състав постоянни и временни комисии, като постоянните подпомагат дейността на НС и упражняват от негово име парламентарен контрол. Съгласно ПОДНС няколко комисии в действащото НС имат пряко отношение към защитата на правата на човека, вкл. изпълнението на решенията на ЕСПЧ, при осъществяването на законодателната дейност на НС, а именно:

1. Комисията по конституционни въпроси;

2. Комисията по правни въпроси;

[120] Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), Обн., ДВ, бр. 39 от 2.05.2023 г.
[121] КРБ, чл. 87, ал. 1.
[122] ЗНА, чл. 28, ал. 3 и ПОДНС, чл. 71, ал. 2, т. 3.
[123] ПОДНС, чл. 71, ал. 7.
[124] ПОДНС, чл. 74, ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3. Комисията за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения; и

4. Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите на гражданите[125].

Съгласно ПОДНС Комисията по конституционни въпроси е отговорна да извършва наблюдение и анализ на законодателството за съответствие с принципите и нормите на Европейския съюз и международните норми за защита на правата на човека и основните свободи (в чиито обхват попада и ЕКПЧ)[126].

В Правилника на действащото НС изрично е регламентиран и ред за разглеждане на годишните доклади на МС по изпълнението на решенията на ЕСПЧ. Заложено е изискване МС да внася в НС обобщен годишен доклад, който да съдържа информация както за изпълнението на решенията на ЕСПЧ, така и за изпълнението на решенията на Съда на Европейския съюз по дела срещу Република България[127]. Докладът следва да се разгледа на съвместно заседание на Комисията по правни въпроси и Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите на гражданите и в заседание на НС в срок до три месеца от постъпването му[128].

Народното събрание избира омбудсман, който се застъпва за правата и свободите на гражданите[129].

2.4) Омбудсман

Омбудсманът е обществен защитник, който се избира от Народното събрание и има за функция да насърчава и защитава правата на човека и основните свободи[130]. Омбудсманът се застъпва с предвидените в закона средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите. При осъществяването на своите функции

[125] ПОДНС, чл. 16, ал. 2, т. 2, 3, 11 и 22.
[126] ПОДНС, чл. 22, ал. 1, т. 6.
[127] ПОДНС, чл. 110 , ал. 1.
[128] ПОДНС, чл. 110 , ал. 2.
[129] КРБ, чл. 91а, ал. 4.
[130] КРБ, чл. 91а, ал. 4, Закон за омбудсмана, чл. 2, ал. 1.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

омбудсманът може да играе роля в предприемането на мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и по-общо в осигуряването на спазването на ЕКПЧ от страна на Република България.

Омбудсманът, *inter alia*:

1. приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, предоставящи обществени услуги, и от частноправни субект, и прави проверки по тях;

2. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги,

3. отправя предложения и препоръки за насърчаване и защита на застрашените права и свободи на гражданите от частноправни субекти;

4. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба;

5. уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или произнасяне за съответствие на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна;

6. предоставя становища на МС и на НС по законопроекти, които се отнасят до защитата на правата на човека;

7. наблюдава и насърчава ефективното прилагане на подписани и ратифицирани международни актове в областта на правата на човека[131].

[131] Закон за омбудсмана, чл. 19, ал. 1.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Омбудсманът осъществява и правомощията на Национален превантивен механизъм за местата, където се намират лишени от свобода лица или са задържани или настанени лица вследствие на акт или със съгласието на държавен орган, които те не могат да напуснат по собствена воля. Целта на Национален превантивен механизъм е да осигури защитата на такива лица от изтезание и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание. Омбудсманът се уведомява при изготвянето на проекти на нормативни актове, засягащи правомощията му като Национален превантивен механизъм[132].

Омбудсманът издава годишни бюлетини за дейността си и внася ежегодни доклади за дейността си в НС, по които се провеждат обсъждания в НС. Тези доклади съдържат информация включително относно случаите, когато намесата на Омбудсмана е останала без резултат, и причините за това; направените от Омбудсмана предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид, вкл. препоръките за осъществяване на промени в законодателството; зачитането на правата на човека и основните свободи и ефективността на действащото законодателство в тази област[133]. Годишният доклад за дейността на омбудсмана от 2022 г. съдържа специална глава относно въздействието на дейността на омбудсмана върху нормативна уредба у нас (с раздели относно направените законодателни предложения и отправените от омбудсмана искания до Конституционния съд), както и глава, посветена на наблюдението на изпълнението на международните актове в областта на правата на човека (вкл. раздел, посветен на изпълнението на ЕКПЧ). Докладът съдържа преглед на по-значимите постановени през изминалата година осъдителни решения на ЕСПЧ срещу Република България, както и редица препоръки за предприемане на законодателни изменения, насочени към преодоляване на проблеми, идентифицирани в практиката на ЕСПЧ.

Омбудсманът изготвя и доклади относно всяко свое посещение в местата за задържане и за лишаване от свобода до съответните места, съдържащи препоръки и

[132] Закон за омбудсмана, чл. 28а, ал. 4.

[133] Закон за омбудсмана, чл. 22, ал. 1 – 2 и чл. 23, Правилник за прилагане на Закона за омбудсмана, чл. 45, ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

предложения, както и публикува ежегодни доклади относно дейността му като Национален превантивен механизъм[134].

С оглед изложените правомощия на омбудсмана, този независим орган е един от основните гаранти у нас на зачитането на правата и свободите по Конвенцията. Съответно, важно е да се осъществява редовна и ефективна комуникация и сътрудничество между омбудсмана, Дирекция ППРБЕСПЧ в МП и органите на изпълнителната власт, компетентни да приложат мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. При разработването на механизъм за подобряване на междуинституционалното взаимодействие в процеса по изпълнение трябва да се гарантира възможност за ефективно въвличане и използване на експертизата на омбудсмана.

2.5) Министър на външните работи, Дирекция „Права на човека“ към Министерството на външните работи и Национален координационен механизъм по правата на човека

Определени правомощия по осигуряване спазването на ангажиментите на Република България, произтичащи от международните договори в сферата на правата на човека, по които държавата е страна, се осъществяват от министъра на външните работи, подпомаган от Дирекция „Права на човека“ към Министерството на външните работи (МВнР).

Съгласно Устройствения правилник на Министерството на външните работи[135] Дирекция „Права на човека“ е част от специализираната администрация на МВнР и осъществява следните функции:

- анализира практиката и решенията на ЕСПЧ и прави предложения до компетентните ведомства за предприемане на необходимите мерки за тяхното изпълнение и спазването в тази връзка на ангажиментите на страната по ЕКПЧ съвместно с компетентните дирекции и звена в министерството;

[134] Закон за омбудсмана, чл. 28г, ал. 1 - 3.

[135] Устройствен правилник на Министерството на външните работи (УПМВнР), Обн. ДВ. бр.80 от 13 Септември 2013г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- съдейства за изпълнението на ангажиментите, произтичащи от участието на РБ в международни договори в областта на правата на човека и от членството на страната в Съвета на Европа;

- координира сътрудничеството на РБ с международните органи и контролни (мониторингови) механизми в областта на правата на човека;

- координира и участва в подготовката, както и в процеса на присъединяване на РБ към международноправни инструменти в областта на правата на човека и съдейства за изпълнение на произтичащите от тях ангажименти[136].

Към министъра на външните работи с решение на МС[137] е сформиран и **Национален координационен механизъм по правата на човека (НКМПЧ),** създаден с цел подобряване на координацията между държавните органи и независимите институции, занимаващи се с различни аспекти на защитата на правата на човека. Административното и организационно-техническото обслужване на НКМПЧ се осъществява от Дирекция „Права на човека“ на МВнР. Този механизъм не се занимава конкретно с изпълнението на решенията на ЕСПЧ, а по-общо с въпросите по правата на човека, например с членството на Република България в други формати за защита на правата на човека като тези към ООН, изпълнението на техните решения, членството ѝ в Съвета на Европа и т.н. НКМПЧ е описан и анализиран подробно в Раздел II.6.1 от настоящия доклад.

2.6) Конституционен съд

Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение 2 от КРБ Конституционният съд е компетентен да се произнася **по дела относно съответствието на законите с** общопризнатите норми на международното право и с **международните договори, по които България е страна**. Конституционният съд е оправомощен да се произнася по съответствието на действащите законови норми с изискванията на ЕКПЧ, както са разяснени в практиката на ЕСПЧ, в случай че бъде сезиран с такова искане. Субектите, които могат да

[136] УПМВнР, чл. 38, т. 5, 6, 7 и 10.

[137] НКМПЧ е създаден с Решение № 796/19.12.2013 г. на МС и изменен с Решение № 471/ 09.07.2018 г. на МС.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

сезират Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие на закон с ЕКПЧ, са посочените в чл. 150, ал. 1 от КРБ: най-малко на една пета от народните представители, президентът, МС, ВКС, ВАС и главният прокурор. Омбудсманът, както и Висшият адвокатски съвет могат да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите[138].

2.7) Органи на съдебната власт

Гражданските, административните и наказателните съдилища в Република България също осъществяват правомощия, свързани с реализирането на мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Влязлото в сила осъдително решение на ЕСПЧ срещу България на ЕКПЧ е основание за отмяна по съдебен ред на влезли в сила съдебни решения на административните и гражданските съдилища и за възобновяване на наказателни производства.

При противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона ВКС и ВАС могат съгласно разпоредбата на чл. 124 от ЗСВ да приемат тълкувателни решения и постановления. Ако противоречивата или неправилна практика засяга защитените от ЕКПЧ права на човека и изпълнението на решенията на ЕСПЧ, Дирекция ППРБЕСПЧ може да уведоми за това ВКС или ВАС. Дирекцията не е сред субектите с право на искане за приемане на тълкувателно решение или тълкувателно постановление, посочени в чл. 125 от ЗСВ, но в някои случаи отправя такива искания чрез министъра на правосъдието. В други случаи Дирекция ППРБЕСПЧ информира неформално върховните съдилища относно съществуваща неправилна практика чрез писма.

За осигуряване квалификацията и информираността на кадрите в системата на съдебната власт относно изискванията за защита на правата на човека в ЗСВ са уредени мерки. Конкурсите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи, както и за първоначално назначаване в органите на съдебната власт включват като част от писмените

[138] КРБ, чл. 150, ал. 4 и ал. 5.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

изпити и проверка на знанията в областта на правата на човека чрез тест[139]. Предвидена е и възможност председателят на ВАС да командирова след взето становище от директора на Националния институт на правосъдието за срок от една година съдия от ВАС или от административните съдилища, който текущо да наблюдава практиката на Съда на Европейския съюз, на Общия съд на Европейския съюз и на ЕСПЧ[140]. На командирования съдия следва да бъде осигурен достъп до дела, участие и посещение на конференции, семинари и други мероприятия, свързани с дейността на посочените съдилища. Командированият съдия следва периодично да изпраща систематизирана информация до ВАС и административните съдилища, като подбира решения на тези съдилища, както и подходящи статии и издания, свързани с прилагането на правото на Европейския съюз, относими към административното правораздаване[141]. След получаване на съответната информация от командирования съдия директорът на Националния институт на правосъдието предприема действия по изготвяне на програма за провеждане на текущи обучения на магистрати, свързани с прилагането на европейското право в областта на административното правораздаване с цел поддържането и повишаването на професионалната им квалификация[142].

2.8) Национален институт на правосъдието

Националният институт на правосъдието (НИП) допринася за изпълнението на решенията на ЕСПЧ у нас, като организира и провежда обучения на магистратите по въпросите на защитата на правата на човека и повишава осведомеността им в тази област, включително чрез командироването на съдии в ЕСПЧ.

Създаването, структурата, функциите и организацията на дейността на НИП са уредени в ЗСВ[143]. НИП е юридическо лице със седалище в град София, което се ръководи

[139] ЗСВ, чл. 184, ал. 2, т. 2.
[140] ЗСВ, чл. 123а, ал. 1.
[141] ЗСВ, чл. 123а, ал. 2.
[142] ЗСВ, чл. 123а, ал. 6.
[143] Най-вече в Глава единадесета.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

от управителен съвет със състав - петима представители на Висшия съдебен съвет (ВСС) и двама представители на МП[144].

НИП осъществява:

- задължително първоначалното обучение на кандидатите за младши съдия, младши прокурор, и младши следовател;

- задължително въвеждащо обучение на съдиите, прокурорите и следователите при първоначално назначаване в органите на съдебната власт и при избор на съдебните заседатели за първи мандат;

- поддържането и повишаването на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, членовете на ВСС, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, на държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията, съдебните помощници, прокурорските помощници, съдебните служители, съдебните заседатели, нинспекторите от Инспектората към министъра на правосъдието и на други служители от МП;

- електронно обучение и организира приложно изследване и анализ на практики в областта на правосъдието[145].

Обученията се провеждат съгласно учебни програми на НИП, приемани от управителния съвет по предложение на директора след съгласуване с пленума на ВСС[146]. В изготвянето и актуализирането на тези програми взема участие Програмният съвет на НИП - помощен орган с консултативни функции, съставен от изтъкнати специалисти от правната теория и практика[147].

НИП играе важна роля в осигуряването на зачитане на гарантираните в ЕКПЧ права при осъществяване на правораздавателна дейност от съдебните органи на Република България, тъй като отговаря за обучаване на съдиите относно правата на човека. Един от приоритетите на провежданите от института обучения е да гарантират, че магистратите

[144] ЗСВ, чл. 250 и чл. 252, ал. 1.
[145] ЗСВ, чл. 249, ал. 1.
[146] ЗСВ, чл. 253, т. 2 и чл. 257, ал. 2.
[147] ЗСВ, чл. 256, ал. 1 - 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

притежават компетентност относно изискванията на Конвенцията и актуалната практика на ЕСПЧ. Този приоритет е заложен в множество стратегически, планови и вътрешноорганизационни документи и програми на НИП, които са публикувани на интернет страницата му[148]. Например в Правилата за обучението на кандидатите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи и за определяне на техния статус е заложено изискване НИП да осъвременява и подобрява учебните програми, включително в съответствие с изискванията на практиката на ЕСПЧ[149]. В Каталога на компетентностите към Стандарта за съдебно обучение и развитие на ключови умения и компетентности на длъжността съдия като компоненти на базовата юридическа компетентност на съдиите са заложени притежаването на задълбочени знания по правото на Съвета на Европа и практиката на ЕСПЧ, както и способност на съдията да осъзнае българската правна система като част от правната система по ЕКПЧ[150].

Осъществяваните текущи обучения на магистрати включват задължително обучение по права на човека[151]. Провеждат се самостоятелно обособени обучения и семинари по теми, свързани със защитата на гарантираните в ЕКПЧ права, като прилагането на стандартите на Конвенцията се разглежда хоризонтално – във всяка правна дисциплина[152].

Поддържаният от НИП интернет портал за електронни обучения и ресурси включва специално създаден форум по права на човека, представляващ платформа за обмен на актуална информация, професионални знания и опит за прилагане на установените стандарти за защита на основните права, в която участват магистрати, съдебни служители и други експерти, притежаващи задълбочени познания и опит в областта на защитата на

[148] https://nij.bg/

[149] Чл. 11, т. 2. https://nij.bg/wp-content/uploads/2022/04/PRAVILA_za_obucenieto.pdf

[150] https://nij.bg/wp-content/uploads/2023/07/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B5%D1%86-3-%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3-.pdf

[151] В съответствие с препоръка Rec (2019)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно системата на Конвенцията в университетското образование и професионалното обучение

[152] https://public-isupo.nij.bg/ и https://e-learning.nij.bg/course/search.php?areaids=core_course-course&q=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BA%D0%B0

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

основните права и правоприлагането[153]. Предназначението на форума е да подпомага НИП при идентифициране на актуални потребности от обучение, планиране на обучителната дейност, идентифициране и структуриране на учебни ресурси и създаване и поддържане на платформи за обмяна на добри практики и професионален опит.

Както бе изложено по-горе, в ЗСВ е предвидена и възможност за командироване за срок от една година на съдия от ВАС или административните съдилища с цел осъществяване на текущо наблюдение на практиката на ЕСПЧ, включително чрез осигуряване на достъп до дела, участие и посещение на конференции, семинари и други[154].

2.2. Годишен доклад на Министерския съвет до Народното събрание

С решение на 41-то Народно събрание от 21.09.2012 г. е установено задължение за МС да внася в НС ежегоден обобщен Годишен доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България. Към днешна дата от МС са внесени 10 броя доклади за всяка година в периода 2013 г. – 2022 г.[155] Те предоставят актуална информация за текущия брой жалби, осъдителни решения срещу Република България и на какъв етап е изпълнението им.

Докладите са със сходна структура.

В първата им част е посочена обща статистическа информация за работата на ЕСПЧ, както и информация относно производствата срещу Република България, на какви състави са разпределени съответните жалби, броя жалби, отхвърлени като недопустими и броя допуснати жалби, броя осъдителни решения срещу държавата и др.

В следващата част на докладите е представена информация относно осъдителните решения на ЕСПЧ, които през съответната година са били напълно изпълнени и наблюдението по които от страна Комитета на министрите е приключило. Посочени са и решенията, които не са изпълнени, но по които е постигнат съществен напредък през

[153] https://e-learning.nij.bg/enrol/index.php?id=762
[154] ЗСВ, чл. 123а, ал. 1.
[155] https://mjs.bg/home/index/1228e52f-b6d8-42f3-9eee-39d0ba163701

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

съответната година. Очертани са проблеми при изпълнението на тези решения, както и предприетите за целта мерки, вкл. проведените законодателни реформи.

В последната и често най-обемна част на докладите са разгледани осъдителните решения, по които все още не са предприети необходимите мерки. Разгледани са първо решенията в засилена процедура по наблюдение, върху които е поставен акцент, след което и решенията в стандартна процедура. Посочени са основните проблеми, предприетите до този момент мерки и решенията на Комитета на министрите във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

При анализ на Годишните доклади, от една страна, може да се проследи осъщественият напредък в Република България през изминалите 10 години в посока преодоляването на някои групи значими проблеми, идентифицирани в решенията на ЕСПЧ, например във връзка с: продължителността на съдебните производства; условията в местата за лишаване от свобода и пренаселеността в тях; правомощията на прокуратурата да определя първоначална и продължаваща необходимост от задържане под стража; прекомерната употреба на сила от служители на МВР, разрешени чрез въвеждането на стандарт „абсолютна необходимост“ и на задължение на полицейските служители да носят индивидуални идентификационни номера при провеждане на специални полицейски операции и други.

От друга страна, редица проблеми, констатирани още в първия доклад от 2014 г., са налице и към днешна дата, като не са били предприети подходящи и достатъчни мерки за отстраняването им. Показателно в това отношение е, че много от групите решения, идентифицирани в Първия доклад от 2014 г., фигурират и в приетата от МС през 2021 г. Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу Република България от ЕСПЧ.

ПОДНС установява изискване обобщените годишни доклади да се разглеждат на съвместно заседание на Комисията по правни въпроси и Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите на гражданите, както и в заседание на Народното събрание.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Извършеното за целите на настоящия анализ проучване установи, че липсва изчерпателна публично достъпна информация по въпроса как е протекло на практика обсъждането на внесените до момента от МС в НС общо десет Годишни доклада, както и дали по отношение на всеки от тях е било спазено изискването да се разгледат на съвместно заседание на двете компетентни парламентарни комисии и в заседание на НС.

Според данните, налични на интернет страницата на НС, само три от внесените Годишни доклади - тези за 2014 г., 2016 г. и 2017 г. – са били официално приети от НС с решение и публикувани в Държавен вестник[156]. Решенията на НС за приемането им са лаконични и съдържат само диспозитив, че НС приема доклада. За посочените три Годишни доклада на сайта на НС са публикувани и доклади от проведените съвместни заседания на Комисията по правни въпроси и Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите на гражданите, на които те са обсъдени. Докладите от съвместните заседания на комисиите са със сходна структура и съдържат представяне на присъствалите на заседанието лица (народни представители, министри или заместник-министри на правосъдието, представители на Дирекция ППРБЕСПЧ и на омбудсмана), кратък преразказ на съдържанието на годишния доклад, обобщение на направените по него обсъждания и поставените от народните представители въпроси (ако има такива) и гласуване на решение за приемане на годишния доклад по отделно от двете комисии.

По отношение на останалите седем годишни доклада на сайта на НС не са публикувани решения на НС за приемането им, нито доклади относно проведени обсъждания от комисиите. За тях е посочена само дата на внасянето им в НС и разпределянето им на двете компетентни комисии[157].

---

156 https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/78117, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/77766, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/15718

157 https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/165049, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/164634, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/163686, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/163308, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/157103, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/42135. За първия годишен доклад за 2013 г. изобщо не се установява наличие на публикувана информация на сайта на НС.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

На базата на изложеното може да се направи заключение, че установеното в действащото законодателство изискване МС да внася в НС ежегоден обобщен Годишен доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България представлява подходяща мярка, която насърчава прозрачността и отчетността на отговорните за изпълнението органи и би могла да допринесе за подобряване на изпълнението на решенията на Съда у нас. Тя е в унисон и с проучените добри практики, като се установява, че подобни годишни доклади по въпросите на изпълнението на решенията на ЕСПЧ се изготвят и публикуват и в други държави[158]. Фактът, че Годишните доклади са публично достъпни на сайтовете на МС и НС, също е положителен, защото позволява достъп на широката общественост до информация относно предприетите мерки, насочени към гарантиране зачитането на правата на човека в Република България.

Практическата полза от годишните доклади и степента им на ефективност обаче зависят в голяма степен от качеството на провежданите в НС обсъждания върху тях. Към момента се констатира, че годишните доклади не са обект на достатъчно задълбочено и ангажирано обсъждане в НС. Само в три от десет случая е налице информация, че докладите са били обсъдени по същество от комисиите на НС и приети от пленума му. Прави впечатление и че дори и в тези случаи обсъжданията са протекли в сравнително тесен кръг между представители само на МП и на НС. Препоръчително би било за в бъдеще в обсъждането на Годишните доклади в НС да вземат участие и министър-председателят, както и министрите и ръководителите на другите институции, отговорни за прилагането на мерки по прилагане на решенията на ЕСПЧ, за да се осигури ангажираността им с изпълнението.

[158] Например – в Република Полша: https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-roczne-rzadu-na-temat-wykonywania-orzeczen-etpc

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

2.3. Пътна карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, постановени срещу Република България от ЕСПЧ и нейното значение

С Решение № 586 на МС от 06.08.2021 г. е приета Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу РБ от ЕСПЧ.

2.3.1. Съдържание на пътната карта

В Пътната карта са посочени:

1) Решения или група осъдителни решения на ЕСПЧ, за изпълнението на които е необходимо да бъдат предприети мерки

Решенията са групирани в две основни категории:

- Решения/Групи решения в засилена процедура по наблюдение на изпълнението (10 бр.) и
- Решения/Групи решения в стандартна процедура за изпълнение (12 бр.).

2) Описания на нарушението, установено от ЕСПЧ в съответното решение или група решения, вкл. посочване на конкретното нарушено право/права по Конвенцията, както и описание на действията или практиките, чрез които Република България осъществява нарушението

3) Конкретизиране на мерките, които е необходимо да се предприемат за изпълнение на решението

По отношение на всяко решение/група решения са предвидени от 1 до 5 брой необходими мерки за изпълнение. По-често те са кумулативни, като в някои случаи са предвидени като алтернативни мерки. Мерките най-често включват изготвяне на законодателни предложения, а в някои случаи - други подходящи действия като напр. отправяне на искане на тълкувателно решение до ВАС, изготвяне на подзаконови нормативни актове (заповеди, правила), създаване на работни групи, изготвяне на анализи, публикуване на законопроекти за обществено обсъждане и др.

4) Отговорни за прилагането на всяка идентифицирана мярка институции

Идентифицираните отговорни институции включват:

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1. Министерски съвет;

2. Министерства;

3. Независими държавни органи като Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства;

4. Държавни агенции: ДАНС, Държавна агенция „Технически операции“, Агенция по вписванията, Държавна агенция за закрила на детето;

5. Държавни комисии: Държавна комисия по сигурността на информацията;

6. Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ и др.

5) Срок за приемане на всяка от мерките

Всички заложени в Пътната карта срокове за предприемане на предвидените мерки са в периода от месец октомври 2021 г. до месец декември 2022 г., т.е. вече са изтекли.

2.3.2. Напредък на изпълнението по Пътната карта

Въпреки изтичането на заложените срокове към настоящия момент много от предвидените в Пътната карта мерки не са реализирани. Липсва и документ, който да съдържа актуална информация относно напредъка по изпълнението на Пътната карта.

1) Към момента най-значими са следните, предвидени в Пътната карта, мерки, които са изпълнени :

1. Допълване на НК - криминализиране на изтезанието

В НК е допълнен нов чл. 144б[159], като е установен състав на изтезанието, с което отчасти е осъществена Мярка 4 от мерките, определени в Пътната карта по Група дела *„Великова срещу България"*[160]. Все още не е изпълнена втората част от Мярка 4, която изисква прецизиране на уредбата на използването на принуда за изтръгване на показания от лице, което е задържано от полицията (чрез изменение на чл. 287 от НК).

2. Изменения и допълнения в НПК и ЗСВ - установяване на ред за търсене на отговорност на главния прокурор

[159] ДВ, бр. 67 от 2023.

[160] Жалба № 41488/98, окончателно решение 04/10/2000

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

През месец юни 2023 г. чрез изменения в НПК и ЗСВ е регламентиран ред за търсене на отговорност на главния прокурор[161], с което е изпълнена Мярка 2, определена в Пътната карта по дело *С.З./Колеви срещу България*[162], както следва: - приета е нова Глава тридесет и първа „а“ с чл. 411а – 411 на НПК „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“, регламентираща процедура за разследване срещу главния прокурор - в ЗСВ е предвидено прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет да назначава съдия на длъжност прокурор във Върховната касационна прокуратура, който да изпълнява функциите на прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, както и да назначава съдия от наказателната колегия на ВКС за заместник главен прокурор, който да осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор[163].

През месец декември 2023 г. са приети и обнародвани и изменения на Конституцията на Република България, засягащи организацията на прокуратурата и дейността на главния прокурор[164]. С изменения на чл. 130 от КРБ е установено положението, че прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висш прокурорски съвет (ВПС), а главният прокурор се назначава и освобождава от президента по предложение на ВПС[165]. ВПС се състои от 10 членове: главния прокурор, който е член по право, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от НС[166]. С конституционните изменения мандатът на главния прокурор е съкратен от седем на пет

[161] Обнародвани в ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., с който е приета нова Глава тридесет и първа „а“ с чл. 411а – 411 на НПК „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“ и са въведени редица изменения на ЗСВ, сред които – изменение на чл. 173а и приемане на нов чл. 173 а.

[162] Жалба № 29263/12, решение от 3 март 2015 г.

[163] ЗСВ, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и чл. 136,ал. 2.

[164] В ДВ, брой 106 от 22.12.2023 г., е обнародван Закон за изменение и допълнение на КРБ.

[165] КРБ, чл. 130, ал. 1 и ал. 2.

[166] КРБ, чл. 130а, ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

години без право на повторно избиране. Кандидатури за главен прокурор могат да издигат трима от членовете на ВПС и министърът на правосъдието. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение[167]. Възможността за разследване на главния прокурор за извършено престъпление от общ характер е закрепена и в Конституцията[168].

Все още, не са приети законодателни изменения относно възможността и активната легитимация за инициране на съдебен контрол върху решенията на ad hoc прокурора и решенията за отказ за назначаване на ad hoc прокурор; ненамеса в постановления на ad hoc прокурора за образуване на досъдебно производство; гаранции в случай на временно отстраняване или освобождаване от длъжност на ad hoc прокурора; назначаване на ad hoc прокурора и отчетност от орган, различен от Прокурорския съвет и др.

3. Изменения и допълнения на НПК - установяване на възможност за обжалване на отказите на прокурора да образува досъдебно производство за някои престъпления

В изпълнение на заложените в Пътната карта мерки по делото *С.З./Колеви срещу България*[169] (Мярка 1) през юни 2023 г. чрез изменения и допълнения на чл. 213 от НПК е установена възможност за обжалване на отказите на прокурора да образува досъдебно производство[170]. Все още не са приети някои важни предложения, като например: право да се поиска ускоряване на производството преди привличане на обвиняем на досъдебната фаза; възможност за разделяне на производството на съдебната фаза; по-подробни правила за възобновяване на наказателното производство от главния прокурор и др.

2) В таблицата по-долу е обобщена информация относно напредъка по осъществяването на всички заложени в Пътната карта мерки:

Таблица №2: *Напредък при изпълнението на Пътната карта от 2021 г.*

[167] КРБ, чл. 130, ал. 2.
[168] КРБ, чл. 130, ал. 4.
[169] Жалба № 29263/12, решение от 3 март 2015 г.
[170] ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Дело/Група дела	Предвидени в Пътната карта мерки, отговорни институции и срокове	Напредък по изпълнението
ДЕЛА В ЗАСИЛЕНА ПРОЦЕДУРА ПО НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО		
1. Група *„C.G. и други срещу България“* - липса на публичност на съдебните решения по дела за експулсиране.	1. Изготвяне на законодателни предложения, които да задължат административните съдилища **да постановяват публични съдебни решения по дела за експулсиране, а ако тези решения съдържат класифицирана информация, да публикуват решенията, като заличат въпросната** информация. - Институция: ДАНС, Държавна комисия по сигурността на информацията, МП - Срок: Март 2022 г. 2. Алтернативна мярка: **искане за тълкувателно решение** от Министъра на правосъдието до Върховния административен съд (по аналогия с ТР № 4 от 3 декември 2014 г. на ОСНК на	Заложените в Пътната карта мерки са изпълнени отчасти: Министърът на правосъдието е отправил до Върховния административен съд искане за постановяване на тълкувателно решение със следния въпрос: *„Подлежат ли на публикуване и каква част от тях съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация?“* На 21.12.2021 г. е образувано ТД № 4/2021 г. на ОСС от I и II колегия на ВАС57. Очаква се да бъде постановено решение.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	ВКС по ТД № 4/2014) – в което ВКС казва, че пълното непубликуването на решения по наказателни дела противоречи на принципа на публичност - Институция: МП - Срок: Октомври 2022 г.	
2. Група *„Великова срещу България“* - нарушения на чл. 2 (правото на живот) и чл. 3 (забрана на изтезанията) от ЕКПЧ поради неефективното разследване на оплаквания срещу действия на полицията или други държавни служители, както и нарушения на чл. 8 от ЕКПЧ (правото на зачитане на личния и семейния живот) във връзка с прекомерен психологически	**1. Засилване на гаранциите за достъп до адвокат през първите часове на задържането** с оглед превенция на насилие от страна на полицейски служители, чрез извършване на промени в Инструкция № 8121з78/24.01.2015 г.; - Институция: МВР - Срок: Юни 2022 г. **2. Засилване на гаранциите за независимо разследване на оплаквания от полицейско насилие.** Възможна мярка, която следва да се обмисли е всички жалби, които постъпват в МВР с такива оплаквания, **да**	Заложените в Пътната карта мерки са изпълнени отчасти: **1/ По мярка 1: засилени са гаранциите за достъп до адвокат през първите часове на задържането чрез промени в Инструкция№ 8121з-78 от24 януари 2015 г.** за реда за осъществяване на задържане, оборудването на помещенията за настаняване на задържани лица и реда в тях в МВР /Обн. ДВ. бр.9 от3 Февруари2015г. - изм. и доп., бр. 18 от 24.02.2023 г., в сила от 1.04.2023 г./ **2/ По мярка 2:** напредък е осъществен чрез установяване на възможност за обжалване на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

натиск върху заподозрени или близки до тях лица при провеждане на полицейски операции.	**бъдат автоматично изпращани на прокурор;** - Институция: МВР, МП - Срок: Юни 2022 г. **3. Създаване на подробни правила за събиране на данни за подадени жалби за полицейско насилие и резултатите от проверките** по такива жалби; - Институция: МВР - Срок: Юни 2022 г. 4. **Криминализиране на изтезанието** след съответни изменения в Наказателния кодекс и прецизиране на уредбата на използването на принуда за изтръгване на показания от лице, което е задържано от полицията (чл. 287 от НК). - Институция: МП - Срок: Октомври 2022 г.	отказите на прокурора да образува досъдебно производство за някои престъпления **чрез изменения и допълнения на чл. 213 от НПК /с ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г./** На работни срещи с представители на МВР от тях е изразено становище, че автоматичното изпращане на прокурор на всички жалби, които постъпват в МВР с такива оплаквания, не представлява подходяща мярка. **3/ По мярка 3: Правила не са приети до момента.** Работи се по правила, изработването им трябва да стане съвместно с прокуратурата. **3/ По мярка 4: С** приемането на нов член чл. 144б от НК **е установен състав на изтезанието.**
3. *„С.З./Колеви срещу България* -	1. Изготвяне на законодателни предложения за относно	Установява се значителен напредък:

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

нарушения на чл. 2 (правото на живот) и чл. 3 (забрана на изтезанията) от ЕКПЧ във връзка с **неефективното разследване на оплаквания за смърт или нечовешко отношение между** частни лица.	образуването на наказателното производство и **необходимостта от съдебен контрол на отказа за образуване** или изцяло премахване на института на предварителната проверка по ЗСВ; 2. Въвеждане на специална **процедура и/или процесуални гаранции за търсене на отговорност в случаите на основателно подозрение за участие в престъпление на Главния прокурор**. Институция: МП Срок: октомври 2022	**1/ По мярка 1:** установена е възможност за обжалване на отказите на прокурора да образува досъдебно производство за някои престъпления **чрез изменения и допълнения на чл. 213 от НПК /с ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г./** **2/ По мярка 2: През месец юни 2023 г. чрез изменения в НПК и ЗСВ е регламентиран ред за търсене на отговорност на главния прокурор.** Приета е нова Глава тридесет и първа „а“ с чл. 411а – 411 на НПК „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“, регламентираща процедура за разследване срещу главния прокурор. В ЗСВ е предвидено прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет да назначава съдия на длъжност прокурор във Върховната касационна прокуратура, който да изпълнява функциите на прокурор

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

		за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, както и да назначава съдия от наказателната колегия на ВКС за заместник главен прокурор, който да осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор /ЗСВ, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и чл. 136, ал. 2/. През месец декември 2023 г. са приети и конституционни промени, насочени към подобряване на отчетността на главния прокурор – обн. в ДВ, брой 106 от 22.12.2023 г. Възможността за разследване на главния прокурор за извършено престъпление от общ характер е закрепена и в Конституцията – чл. 130, ал. 4 от КРБ.
4. Група *„Екимджиев срещу България“* 1. Нарушения на чл. 8 поради **липса на достатъчно**	1. Изготвяне на **законодателни предложения** за въвеждане на **по-ясни правила в закона за използването на СРС в контекста на защитата на националната сигурност.**	Не се установява напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

гаранции в българското законодателство **срещу риска от злоупотреби при използването на СРС** 2. Нарушения на чл. 13 поради **липса на ефективно вътрешноправно средство за защита в подобни случаи.**	- Институция: МП, МВР, ДАНС, НБКСРС - Срок: Декември 2022 г. 2. **Намаляване на риска от дублиране на искания** за използване на СРС; - Институция: МВР, ДАНС, ДАТО - Срок: Декември 2022 г. 3. Изготвяне на **законодателни предложения** за засилване **гаранциите за квалификацията и независимостта на членовете на НБКСРС;** - Институция: МП, МВР, ДАНС, НБКСРС - Срок: Декември 2022 г. 4. Въвеждане на **подробни правила относно достъпа на НБКСРС до документи** във връзка с използване и прилагане на СРС; - Институция: НБКСРС	

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	- Срок: Декември 2022 г. 5. Изготвяне на **законодателни предложения** за решаването на някои въпроси относно **обхвата на съдебния контрол при разглеждане на искове 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); - Институция: МП - Срок: Декември 2022 г. **6.** Изготвяне на законодателни предложения относно **гаранциите за правата на гражданите** в случаите на **използване на СРС в контекста на защитата на националната сигурност в случаите на предотвратяване на тежки умишлени**	

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	престъпления по Глава Първа от НК. - Институция: ДАНС, МП - Срок: Декември 2022 г.	
5. Група *„Йорданова и други срещу България“* - действията на държавата във връзка с незаконните ромски постройки върху общински имоти и по-конкретно нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот по чл. 8 от ЕКПЧ, което би настъпило, в случай че общинските имоти, върху които са построени незаконно жилища, бъдат иззети, тъй като властите са толерирали тази ситуация в продължение на десетилетия и не са	**1. Финализиране и внасяне в МС на** изработения съгласно Заповед РД02-14-652/28.06.2018 г. на Министъра на регионалното развитие и благоустройството **законопроект за изменение и допълнение на чл. 225 и 225а от ЗУТ, чл. 80 и 80а от ЗДС, чл. 65 от ЗОС и други относими разпоредби** - Институция: МРРБ - Срок: Март 2022 г.	Установява се ограничен напредък. Проведена е процедура и е възложена обществена поръчка с предмет „Оценка на съществуващите анализи и изготвяне на Планове за действие за изпълнение на решенията на ЕСПЧ по две обособени позиции“ : - Обособена позиция № 1: „Делото „Йорданова и други срещу България“ (нарушения на правата на роми) - Обособена позиция № 2: „Делото „Ненчева и други срещу България“ (нарушения на правата на деца с увреждания). **Не се установява напредък по финализирането и внасянето на законопроекта. Законопроектът не фигурира на портала за обществени консултации на МС.**

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

направили преценка за пропорционалност.		
6. Група *„Кехайов срещу България“* Тук влиза и пилотното решение по делото *Нешков и други срещу България.* Засяга нарушения на чл. 3 (забрана на изтезанията) и чл. 13 от ЕКПЧ (правото на ефективни правни средства за защита) поради лошите условия в местата за задържане и лишаване от свобода и неосигуряването на адекватна медицинска грижа.	**1. Изработване на стратегия и план за осигуряване на адекватна медицинска грижа съвместно със Съвета на Европа**; - Институция: МП, ГДИН - Срок: Април 2022 г. 2. **Анализ на прилагането на новите правила за специалния режим** и включването на лишени от свобода на такъв режим в общи дейности. - Институция: МП, ГДИН - Срок: Април 2022 г. **3. Анализ на съдебната практика по прилагането на средствата за защита,** предвидени в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража. - Институция: МП, ГДИН - Срок: Април 2022 г.	Заложените в Пътната карта мерки са изпълнени отчасти: **1/ По мярка 1:** Със Заповед № ЛС-04-491 от 13.10.2022 г. министърът на правосъдието **е утвърдил „Стратегия за осигуряване на адекватни медицински грижи в местата за лишаване от свобода“ (2023-2025) и „План за действие на стратегия за осигуряване на адекватни медицински грижи в местата за лишаване от свобода“ (2023-2025).** **2/ По мярка 2: Изглежда, че някакъв анализ е извършен - според 10-тия Годишен доклад на МС до НС е** *„представена информация и за приложението на новите правила по чл. 198 ЗИНЗС относно специалния режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода.“*. Във връзка със специалния режим в момента работи Работна група.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	4. **Продължаване на дейностите по подобряване на материалните условия.** - Институция: МП, ГДИН - Срок: Постоянно.	**3/ По мярка 3:** Такъв анализ все още не е извършен. Предстои да бъде извършен. **4/ По мярка 4: Установява се постоянен напредък – постоянно продължава подобряването на материалните условия,** вкл. се изгражда нов затвор, възлагат се различни обществени поръчки и др.
7. Група „*ОМО Илинден и други срещу България*“ - нарушения на правото на свобода на събранията и сдружаването по чл. 11 от ЕКПЧ поради отказа за регистрация на жалбоподателя – македонска организация - като неправителствена организация (юридическо лице с нестопанска цел) от	1. Изготвяне на предложения за **законодателни или други подходящи мерки, които да осигурят по-широко и по-ефективно задължението на Агенцията по вписванията да дава указания на сдруженията да коригират учредителните си документи,** когато това е обективно възможно, за да се съгласува практиката на Агенцията за стриктно прилагане на формалните изисквания на закона; - Институция: МП, АВ	Не се установява напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Агенцията по вписванията.	- Срок: Януари 2022 г. 2. Изготвяне на **подробни и удобни** за заявителите **допълнителни инструкции относно изискванията на процедурата за регистрация.** - Институция: АВ - Срок: Януари 2022 г.	
8. Група ***„Станев срещу България“*** - нарушения на чл. 3 (забрана на изтезанията), чл. 5 (правото на свобода и сигурност) , чл. 6 (правото на справедлив съдебен процес), чл. 8 ЕКПЧ (правото на зачитане на личния и семейния живот) и чл. 13 (правото на ефективни правни средства за защита) от ЕКПЧ във връзка с правния статут и правата на	1. Създаване на **процедура,** по която ще бъде **изследвана волята на лице под ограничено запрещение,** което може временно да **бъде възпрепятствано да изрази валидно съгласие за доброволно настаняване** или за прекратяване на настаняването; - Институция: МТСП - Срок: Юни 2022 г. 2. Предложения за **законодателни изменения по отношение на лицата, поставени под пълно запрещение**, включващи:	Не се установява съществен напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки. **Част от заложените цели изглежда, че отчасти се постигат чрез разпоредбите на Закона за социалните услуги, въпреки че неговото обнародване предхожда приемането на Пътната карта** /Обн., ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 1.07.2020 г. - изм., бр. 101 от 27.12.2019 г.; изм. с Решение № 9 на Конституционния съд на РБ от 14.07.2020 г. - бр. 65 от 21.07.2020 г.; изм. и доп., бр. 71 от 11.08.2020 г., бр. 110 от 29.12.2020 г., в сила от 31.12.2020 г., бр. 14 от 17.02.2021 г.,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

лица с интелектуални дефицити (при незаконно настаняване в социален дом на лица, поставени под ограничено запрещение поради психично заболяване).	- допълнителни гаранции че тези лица **винаги се изслушват от съдия, при необходимост с помощта на експерти;** - **специална процедура, когато настаняването е против волята на лицето,** с оглед избягването на риск за здравето или живота му; - допълнителни гаранции **при прекратяване или преразглеждане на настаняването на лица под пълно запрещение,** възможност за директно сезиране на съда и **периодичен съдебен контрол върху настаняването** (ако то е постановено за максималния период от три години); - при временното настаняване по административен ред - **директен достъп до съд за обжалване на временното настаняване,** в случаите когато разглеждането на	в сила от 17.02.2021 г., изм., бр. 8 от 28.01.2022 г., в сила от 1.01.2022 г., бр. 104 от 30.12.2022 г., в сила от 1.01.2023 г./. Например изглежда, че чл. 91 от ЗСУ адресира въпроса за отчитането на волята на лице под ограничено запрещение, което може временно да бъде възпрепятствано да изрази валидно съгласие за доброволно настаняване или за прекратяване на настаняването. Изглежда и че чл. 97, ал. 2 и ал. 4 от ЗСУ създава **гаранции лицата, поставени под пълно запрещение, винаги да се изслушват от съдия, при необходимост с помощта на експерти.**

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	молбата за настаняване по съдебен ред отнема повече време от предвиденото в закона, както и в случай че желанията на лицето не са били взети предвид ; - Институция: МП, МТСП - Срок: Декември 2022 г. 3. **Въвеждане на вътрешноправно средство** или **анализ на съдебната практика по ЗЗД и ЗОДОВ.** - Институция: МП, МТСП - Срок: Декември 2022 г.	
9. *„Международна банка за търговия и развитие срещу България“* - нарушение на правото на собственост - чл. 1 от Протокол 1 към ЕКПЧ - поради отнемането на банковия лиценз на банката-жалбоподател и	1. Създаване на **работна група към министъра на финансите** с участието на представители на МФ, МП, БНБ, ФГВБ и др. за изготвяне на анализ на правната рамка и практика по прилагането във връзка с представителството на банката в производството по обжалване на индивидуални административни актове на	Установява се съществен напредък: **1/ По мярка 1: Със заповед на министъра на финансите от 30.11.2021 г. е създадена междуведомствена работна група за изготвяне на конкретни мерки, включително законодателни**. Работната група е работила редовно, извършила е анализ и е изготвила законопроект. **2/ По мярка 2: Изготвен е и на 11.10.2023 г. е внесен за**

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

нарушение на чл. 6 (правото на справедлив съдебен процес поради липсата на надлежно процесуално представителство на банката в рамките на производство по несъстоятелност, и отказа на СГС да преразгледа решението на БНБ, че банката се намира в неплатежоспособност.	БНБ и в производствата по несъстоятелност и преструктуриране на банката. 2. Изготвяне на предложения за съответни мерки, включително законодателни, които да гарантират независимото представителство на засегната банка в производството по обжалване на акта за отнемане на лиценза и в производството по несъстоятелност. - Институция: МФ; - Срок: Март 2022 г.	**разглеждане от НС Законопроект за изменение и допълнение на Закона за възстановяване и преструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници.** Той осъществява отчасти заложените в Пътната карта цели, тъй като в Заключителната му разпоредба чрез изменение на Закона за банковата несъстоятелност **е установена гаранция за независимото представителство на засегната банка в производството по несъстоятелност, но не и в производството по обжалване на акта за отнемане на лиценза**
10. *„Ненчева и други срещу България“* - нарушение на чл. 2 (правото на живот) от ЕКПЧ във връзка със смъртта на 15 деца и младежи, настъпила през зимата на 1996-	1. Създаване на **гаранции - законодателни или други, че децата с умствени увреждания, настанени извън семействата си,** които не са представени от родители или родителите им са се дезинтересирали напълно от	Установява се ограничен напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки. Допълнен е текстът на чл. 101 от НПК, като е уредена възможност за назначаване на особен представител-адвокат на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

97 г. в Дом за деца с умствени увреждания в село Джурково.	тях, **ще се ползват от някаква форма на независимо представителство, което да позволява оплакванията, свързани с тяхното здраве и лечение, да се разгледат от съд или друг независим орган.** - Институция: МП, МТСП, МЗ; - Срок: Март 2023 г. 2. Изготвяне на **анализ относно това 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. - Институция: МТСП, МЗ; - Срок: Март 2023 г.	малолетния или непълнолетния пострадал и когато неговият настойник или попечител не упражнява правата и не изпълнява задълженията по чл. 125, 129, 164 и 168 от Семейния кодекс. Проведена е процедура и е възложена обществена поръчка с предмет „Оценка на съществуващите анализи и изготвяне на Планове за действие за изпълнение на решенията на ЕСПЧ по две обособени позиции“ : - Обособена позиция № 1: „Делото „Йорданова и други срещу България“ (нарушения на правата на роми) - Обособена позиция № 2: „Делото „Ненчева и други срещу България“ (нарушения на правата на деца с увреждания).

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

11. *„Мутишев срещу България“* ***„Любомир Попов срещу България“ и редица други“*** - Нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 във връзка със забавянето на изпълнението / неизпълнението на актове на администрацията / съдебни решения, свързани с реституция на земеделски земи	1. Изготвяне на законодателни предложения относно въвеждането на срокове за довършване на поземлената реституция. - Институция: МЗХГ - Срок: Март 2022 г. 2. Изготвяне на анализ на съществуващата съдебна практика по ЗОДОВ във връзка с необходимостта от създаване на специално средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове. - Институция: МП - Срок: Октомври 2022 г.	Заложените в Пътната карта мерки са изпълнени отчасти: Изготвен е законопроект, в който се определя двугодишен срок за собствениците или техните наследници с признато право на реституция в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници да подадат искане за установяване на границите на имотите. След това имотите ще бъдат предоставени от общинския съвет от общинския поземлен фонд. Имотите, за които не е подадено искане, ще се предоставят служебно от общинската служба по земеделие в съответствие с решението за реституция. Законопроектът е внесен в Народното събрание на 2 юни 2022 г., но не е приет поради разпускането на предишното Народно събрание.
Дело/Група дела в засилена процедура по наблюдение	**Предвидени в Пътната карта мерки, отговорни институции и срокове**	**Напредък по изпълнението**
ДЕЛА В СТАНДАРТНА ПРОЦЕДУРА ПО НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО		

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1. *„А. и други срещу България“ и „И.П. срещу България“* - Нарушения на чл. 5 § 4 поради несъвършенства в уредбата на Закона за противообществените прояви на малолетни и непълнолетни ("ЗБППМН").	1. Изготвяне на изцяло нов закон относно непълнолетните правонарушители - Институция: МП, МВР, МТСП, МОН, ДАЗД - Срок: Декември 2022 г. 2. Алтернативна мярка: предвиждане на съдебен контрол при настаняване в Дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни и предвиждане на периодичен и автоматичен съдебен контрол при продължително настаняване във възпитателно училище-интернат. - Институция: МП - Срок: Декември 2022 г.	Не се установява напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки.
2. *„Илия Стефанов срещу България“* ***„Пеев срещу България“*** ***„Гуцанови срещу България“***	1. Изработване на законодателни предложения, с които да се очертае обхватът на съдебния контрол, тоест какво конкретно следва да преценява съдът, когато упражнява	Не се установява напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки. Следва да се отбележи, че наблюдението по делото *„Пеев срещу България“* е приключено в

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

„*Преждарови срещу България“* и др. - Нарушения на чл. 8 във връзка с незаконни или непропорционални претърсвания и изземвания - Нарушения на чл. 13 във връзка с неефективен 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	предварителен или последващ контрол на претърсване и изземване. - Институция: МП - Срок: Октомври 2022 г. 2. Алтернативно: изработване на законодателни промени за създаване на вътрешноправно средство за защита или промяна в съдебната практика, които да позволяват на лица в сходно на жалбоподателите положение да обжалват действията по претърсването. - Институция: МП - Срок: Октомври 2022 г.	следствие на приемане на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения
3. *Светослав Димитров срещу България“*	Изработване на предложения за законодателни промени относно създаването на възможност за съдебен контрол	Установява се значителен напредък: Въведена е възможност за съдебен контрол на законосъобразността на задържането, при който може да се

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

„Стоичков срещу България“ ***„Иван Тодоров срещу България“*** ***„Филева срещу България“*** - Нарушения на чл. 5 и 13 във връзка с незаконно задържане, липса на възможност за съдебен контрол по този въпрос и по въпроса за давността за изпълнение на наказанието лишаване от свобода	в случай на незаконно задържане и създаване на яснота в законодателството относно съотношението между предварителното задържане и изпълнението на наказанието лишаване от свобода, когато те текат паралелно. Уточняване на термина "изключителни случаи" за отмяна на постановление за прекратяване на наказателно производство по смисъла на чл. 243 ал. 10 НПК. - Институция: МП - Срок: Ноември 2022 г.	прецени дали срока на първоначално задържане е правилно приспаднат от срока за лишаване от свобода според присъдата чрез изменения и допълнения на чл. 417 , ал. 1 и 2 от НПК **/с ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г./**
4. *„Димитър Кръстев срещу България“* - Нарушение на чл. 6, § 1 във връзка с достъпа до съд на трети лица с вещни права върху веществени доказателства в	Изработване на предложения за законодателни промени, които да осигурят възможност на съда, произнасящ се по реда на чл. 243, ал. 4 и ал. 5 НПК относно разпореждането с веществените доказателства, да може да проведе открито заседание и да събере нови	Не се установява напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки. Следва да се отбележи, че дирекция ППРБЕСПЧ е информирала компетентната дирекция в рамките на МП за нуждата от изменение на чл. 243 НПК, но все още няма информация до къде е стигнал

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

производството по чл. 243, ал. 4 и 5 НПК	доказателства, по отношение на вещните права върху тях. - Институция: МП - Срок: Ноември 2022 г.	процесът на изработване на мярката.
5. *„Юнспед Пакет Сервисъ срещу България“* - Нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 поради непропорционална намеса в правото на собственост на дружеството - жалбоподател	Изработване на предложения за законодателни промени в НК и НПК, които да дадат възможност на съда да прецени поведението на третото лице-собственик на вещта при отнемането й в полза на държавата и да дадат възможност на третото лица собственик на вещта да участва и да представи своите възражения в наказателното производство. - Институция: МП - Срок: Октомври 2021 г.	**Наблюдението по делото е приключено** в следствие на решение на Конституционния съд, с което е отменен чл. 242, ал. 8 от Наказателния кодекс в следствие на осъдителното решение на ЕСПЧ по делото**./Решение на КС 12 от 30.09.2021 г. по к.д. 10/2021 г./** Въпреки, че заложените в Пътната карта мерки не са приети, крайният резултат е постигнат.
6. *„Чорбов срещу България“* - Нарушения на чл. 1 от Протокол № 1 и на чл. 13, тъй като жалбоподателят не е	Изработване на законодателни предложения за изменение на чл. 304 и 306 АПК, така че да се даде възможност на страната, която въпреки съдебно решение не е получила свои	Не се установява особен напредък по осъществяването на заложените в Пътната карта мерки. Следва да се отбележи, че е в процес на изготвяне предварително становище на дирекция „Съвет по

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

могъл да получи свои парични вземания към Министерството на земеделието, дължими по договор	парични вземания от държавен орган, да участва в производството по налагане на глоба на компетентното длъжностно лице. - Институция: МП - Срок: Ноември 2022 г.	законодателството“ в Министерството на правосъдието, което да посочи възможностите за промяна на чл. 304 АПК в изпълнение на мярката.
7. *„Божков срещу България“* ***„Касабова срещу България“*** ***„Маринова и други срещу България“, „Здравко Станев срещу България“ „Сапунджиев срещу България“*** - Нарушения на чл. 10 във връзка с осъждането на журналисти за клевета и налагане на непропорционални санкции - Нарушения на чл. 10 във връзка с	Приемане на изменения и допълнения в НК, които предвиждат промяна на минималните размери на глобите, налагани за обида и клевета, премахване на квалифицирания състав за клевета на длъжностни лица по чл. 148, ал. 1, т. 3 и отмяна на забраната за прилагане на чл. 78а, когато престъпленията обида и клевета са извършени срещу орган на власт. - Институция: МП - Срок: Октомври 2021 г.	**Наблюдението по делото е приключено** в следствие на приемане на промени в чл. 78а и чл. 148, ал. 1 и ал. 2 от НК, с които се премахна автоматичното налагане на квалифицирано наказание, ако пострадалия е длъжностно лице, бяха намалени наказанията за обида/клевета на длъжностно лице или обида/клевета, извършена чрез средствата за масова информация /**с ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г./**

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

осъждания за клевета на граждани по жалба на длъжностни лица		
8. *„Пономарьови срещу България“* - Нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 2 от Протокол № 1 във връзка с дискриминация по отношение на жалбоподателите само въз основа на тяхната националност и имиграционен статут чрез налагане на специални училищни такси в държавните училища.	Изработване на предложение за законодателни промени относно въвеждане на възможност за освобождаване от училищни такси на ученици, които пребивават незаконно в България, когато това се налага поради личното им положение. - Институция: МОН - Срок: Март 2022 г.	Не се установява особен напредък по осъществяването на заложената в Пътната карта мярка.
9. *„Светият синод на Българската православна църква срещу България“* ***„Генов срещу България“***	1. Изготвяне на предложения за изменение на Закона за вероизповеданията, с които да се гарантира, че разрешаването на конфликтите относно ръководството в религиозните общности е предоставено на	**1. По отношение на първата мярка наблюдението по делото е приключено** в следствие на приемане на нови правила в АПК, които дават възможност незаконните актове на администрацията за намеса в

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

„Методиев срещу България“ ***„Българска православна старостилна църква срещу България“*** ***„Независима православна църква и Захариев срещу България“и др.*** - Нарушение на чл. 9 във връзка с неправомерна намеса в организационната автономия на БПЦ - Нарушения на чл. 9 във връзка с откази за регистриране на религиозни деноминации поради сходства с наименованията и религиозните практики на вече съществуващи такива.	съответната религиозна общност и споровете, свързани с гражданските последици от такива конфликти, се решават от съд. - Институция: Министерски съвет - Срок: Декември 2022 г. 2. Изготвяне на предложения за законодателни изменения или други подходящи мерки, които да осигурят регистрацията на религиозни институции, дори когато те имат (а) еднакви вярвания или практики с вече съществуваща религиозна деноминация, или (б) подобно име като вече съществуваща религиозна деноминация, освен ако двете имена са буквално еднакви или съвсем близки във всичките си елементи. - Институция: Министерски съвет	самостоятелността на религиозни институции, да бъдат обжалвани. Наред с това влезе в сила тълкувателно решение на ВКС, с което се уточнява неяснотата по отношение на регистрацията на местни клонове на Българската православна църква. Отменение са и разпоредбите, даващи право на прокуратурата да се намесва необосновано в дейността на религиозните институции. Решението е изпълнено без да се налага приемането на предвидените законодателни промени. 2. По втората мярка от Пътната карта не се установява особен напредък.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	- Срок: Декември 2022 г.	
10. ***„Агромодел ООД срещу България“ „Миронов срещу България“*** - Нарушение на правото на достъп до съд по чл. 6, § 1 поради липса на гъвкавост в системата за плащане на съдебни такси	Изготвяне на предложения за законодателни промени, които да позволят юридически лица да могат да поискат пълно или частично освобождаване от заплащане на държавна такса при определени условия. - Институция: МП - Срок: Юни 2022 г.	Не се установява особен напредък по осъществяването на заложената в Пътната карта мярка.
11. ***„Шести май инженеринг срещу България*** - Нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 във връзка с липса на адекватна защита при „кражба на дружество“	Извършване на анализ на действащото законодателство и при необходимост изготвяне на законодателни предложения за допълнителни гаранции срещу подобни незаконосъобразни действия по регистрацията и вписването на обстоятелства по партидите на дружествата. - Институция: МП, АВп - Срок: декември 2022 г.	Установява се известен напредък: Извършен е анализ на промените в Търговския закон, Гражданско-процесуалния кодекс, Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел и Наказателния кодекс през последните години. Посочено е какви средства за защита срещу „кражбата на дружества“ имат техните собственици и управители. Предстои да бъдат разработени и приети законодателни предложения, които да дадат

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

		допълнителни гаранции срещу незаконосъобразни вписвания на промени по партидите на дружествата.

Източник: Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу РБ от ЕСПЧ, приета с Решение № 586 на МС от 06.08.2021 г.

Значение на Пътната карта

Пътната карта може да се разглежда като постижение в процеса на подобряване на прилагането на общи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ у нас, тъй като тя ясно набелязва конкретните мерки, които трябва да се предприемат, компетентните органи и сроковете за това. Тя съответства и на проучените добри практики, анализирани в част пета от настоящия доклад, като се установява, че в други държави – например в Полша – също е бил използван подобен подход като средство за преодоляване на проблемите при изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Пътната карта ясно илюстрира и обстоятелството, че много често предприемането на необходимите мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ попада в компетентността на различни министерства, дори - в компетентността на няколко министерства, което изисква предприемането на координираните им действия.

Видно от *Таблица № 2* някои от предвидените в Пътната карта мерки вече са осъществени чрез реализиране на значими законодателни реформи, изменение на подзаконови нормативни актове, образуване на тълкувателни дела, приемане на стратегически документи (по отношение на медицинските грижи в местата за лишаване от свобода) и предприемане на фактически действия като подобряване на материалните условия в затворите, възлагане на обществени поръчки и други.

Въпреки това много от заложените в Пътната карта мерки все още не са изпълнени. До определена степен това може да бъде отдадено на парламентарната криза в Република България в периода 2021 – 2023 г., честата смяна на правителства и дългите периоди без действащо Народно събрание, което да осъществява законодателна дейност. По-долу в част

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

трета и четвърта от настоящия анализ са изследвани и други причини за дела на изпълнените мерки.

Като основен недостатък на Пътната карта може да се отбележи липсата на предвиден механизъм за периодично проследяване, обобщаване, анализиране и докладване пред МС на изпълнението на заложените в нея мерки от съответните отговорни органи и институции. Това възпрепятства контрола и проследяване на напредъка по изпълнението и води до по-ниска степен на ангажираност на отговорните институции и като резултат, от приемането на Пътната карта (месец август 2021 г.) до момента не е постигната основната цел на Пътната карта.

3. ОСНОВНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРИЧИНИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Констатираните проблеми при изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република България, обхващащи 1/ проблеми на конституционно ниво; 2/ проблеми на законодателно ниво, включващи липса на инициатива за изготвяне на общи мерки и липса на инициатива за внасяне на изготвени общи мерки; 3/ проблеми, които водят до частично изпълнение на влезли в сила решения на ЕСПЧ или до забавеното им изпълнение; 4/ неефективното прилагане на мерки в практиката на изпълнителната и съдебната власт; 5/ проблеми с информацията, включително проблеми с повишаване на осведомеността на обществеността и проблеми с липсата на информация към КМ и 6/ липса на пряк достъп на гражданите до конституционно правосъдие, се дължат на различни причини, включващи законодателни, практически и институционални фактори.

Законодателните причини за проблемите при изпълнението могат да се отнесат към три основни групи: 1) недостатъци на нормативната уредба на процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в Република България; 2) недостатъци на законодателния процес и 3) други – като например провеждането и качеството на обществени консултации и липсата на конкретни състави за търсене на отговорност на виновните длъжностни лица, допуснали нарушение на Конвенцията.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3.1. Липса на правна уредба на процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Извършеният в Раздел II.1. анализ на основните проблеми по изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу България установи наличието на системни проблеми при изпълнението, когато решенията изискват предприемането на общи мерки. Няма предвиден и нормативно уреден механизъм за осъществяване на междуведомствено сътрудничество, който да осигури идентифицирането на компетентните за изпълнението органи и на мерките, които следва да бъдат предприети, да укаже експертна подкрепа при изготвянето им и да осигури необходимата политическа ангажираност за тяхното приемане.

3.1.1. Липса на правноуреден национален координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Липсва правна уредба на реда за иницииране, координиране, определяне, изработване, прилагане и проследяване на общи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, когато такива се налагат, както и на сроковете и компетентните за това органи[171]. Не е уреден механизъм за осигуряване на междуинституционално взаимодействие и сътрудничество между компетентните органи в този процес нито на политическо, нито на експертно ниво. По-конкретно:

1.1) Не е регламентиран ред за иницииране на процедурата по изпълнение на влязло в сила решение на ЕСПЧ: Няма нормативно определени компетентен орган, акт, срок, в който следва да бъде осъществена тази дейност. На практика процедурата започва с действия на Дирекцията ППРБЕСПЧ, която получава осъдителните решения на Съда, осигурява превода им и ги разпространява, като изпраща писма до компетентните органи на изпълнителната или съдебната власт с предложения за предприемане на мерки.

1.2) Не е регламентиран ред за определяне на органа или органите, отговорни за изпълнение на влязло в сила решение на ЕСПЧ и за изработването и приемането на мерките по неговото изпълнение. Липсва ред за определяне на компетентния за изпълнението орган в случаите, в които всички сезирани от Дирекция ППРБЕСПЧ органи

[171] Постановление № 26 на МС от 02.02.2004 г., чл. 1, ал. 2

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

откажат да припознаят компетентността си или не предприемат стъпки да за предлагането и изработването необходимите мерки по изпълнение. Действащото законодателство не указва коя е институцията, която следва да бъде сезирана и в качеството на арбитър да определи отговорния орган в тази хипотеза. Това забавя и дори препятства процеса по изпълнение.

1.3) Не е уредено задължение за участие на компетентните органи и институции, в чиито ресор попадат мерките по изпълнение на дадено решение, при изработване на плановете и докладите за действие от Дирекция ППРБЕСПЧ. За сравнение изследването на добри практики в други държави разкрива, че такова задължение е предвидено в редица държави заедно с конкретни срокове за изготвяне на плановете и докладите (напр. в Полша, Хърватия). Въвличането на компетентните институции още на етап първоначално идентифициране на подходящи мерки по изпълнение е особено важно, тъй като те разполагат с необходимата експертиза в конкретната тематична област, каквато правителствените агенти от Дирекция ППРБЕСПЧ нямат. **В националното законодателство не са установени и срокове за представяне от Дирекция ППРБЕСПЧ на окончателен план за действие или доклад за действие на Комитета на министрите**, които да обвържат съответно и другите компетентни институции.

1.4) Не е регламентиран ред за осъществяване на контрол и проследяемост дали мерките са били изготвени, приети и изпълнени в определени времеви рамки. Не са установени срокове за предприемане на мерките, нито санкции за неспазването им. Не е определен компетентният да осъществява контрол и проследяване на изпълнението орган. Дирекцията, която на практика координира процеса, не разполага с необходимата институционална тежест и с ефективен механизъм за оказване на натиск върху компетентните институции във връзка с изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

1.5) Не е нормативно уреден механизъм за осигуряване на необходимото междуинституционално сътрудничество и взаимодействие между всички компетентни органи в процеса по изготвяне и прилагане на общи мерки както на политическо, така и на експертно ниво.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Действащата уредба не регламентира механизъм за осъществяване на редовно и формализирано сътрудничество във връзка с изготвянето и прилагането на общи мерки по изпълнение на решенията на Съда между всички компетентни в този процес държавни органи и други заинтересовани страни: Дирекция ППРБЕСПЧ в МП, МС, министерствата и другите централни органи на изпълнителната власт, Народното събрание и комисиите на НС, омбудсмана, съдебната власт, Конституционния съд, Дирекция „Права на човека“ към Министерството на външните работи, Националния координационен механизъм по правата на човека към министъра на външните работи, неправителствените организации и представителите на академичната общност в сферата на правата на човека.

По линия на междуинституционалното взаимодействие е регламентиран единствено механизъм за осъществяване на отчетност на изпълнителната власт пред законодателната по отношение на предприетите мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ чрез заложеното изискване МС ежегодно да внася в НС Годишен доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ. До настоящия момент това задължение се спазва стриктно, като са изготвени и внесени 10 доклада, обхващащи периода от 2013 г. до 2022 г., но това не допринася съществено за ефективността на изпълнението поради констатираната липса на задълбочено обсъждане на докладите от законодателния орган.

Изготвянето и прилагането на общи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ е в компетентността на различни органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и техни звена/дирекции, които имат определени задължения и правомощия по осигуряване на изпълнението. Така например министерствата следва да изработват законопроекти в съответните си ресори, насочени към осигуряване на съответствие на националното ни законодателство с изискванията на Конвенцията и на практиката на ЕСПЧ, Народното събрание – да ги приема, съдилищата – да съобразяват практиката си с решенията на Съда. Това е нормално, доколкото различните решения на ЕСПЧ предполагат намесата и действията на различни органи съобразно тяхната компетентност. Няма обаче уреден междуведомствен механизъм за осъществяване на координация на техните действия по изпълнение и за проследяване на резултатите от тях.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г. определя МС като компетентен орган за приемане за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, но към МС няма създаден орган или звено с правомощия и задължения да ръководи и проследява изпълнението.

На практика Дирекция ППРБЕСПЧ към МП координира прилагането на общи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, като комуникира с отговорните за предприемането им органи. Дейността и правомощията й във връзка с изпълнението са регламентирани в УПМП и във Вътрешните й правила. Вътрешните правила на Дирекцията не могат да уредят правомощия и задължения на други компетентни институции, в чиито ресор попадат мерките по изпълнение на дадено решение. Те предвиждат, че правителствените агенти от Дирекцията следва да изпращат копия от превода на решението до компетентните органи, имащи отношение към изпълнението му, заедно с предложения за предприемане на подходящи индивидуални и общи мерки[172]. На практика Дирекцията изпраща писма до компетентните органи на изпълнителната власт относно необходимостта от предприемане на мерки, попадащи в съответния им ресор, както и уведомителни писма до ВКС и ВАС в случай на констатирана неправилна практика, засягаща правата на човека. Когато е необходимо, тя уведомява министъра на правосъдието относно необходимостта да отправи искане за приемане на тълкувателно решение или тълкувателно постановление.

Не е предвидено правомощие директорът на Дирекция ППРБЕСПЧ (или посочен от него служител) да участва в заседанията на МС, когато това е необходимо за изпълнението на решенията на ЕСПЧ, нито в заседания на комисиите и на пленума на НС при разглеждането на законопроекти, засягащи правата на човека, и на Годишните доклади по изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

Липсва и нормативноустановено задължение на всички държавни органи и институции да участват и да си сътрудничат в процеса на изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Проучването на добри практики в Раздел I.5 по-долу показва, че в други държави такова задължение е ясно установено (например в Чехия, Хърватия, Полша).

[172] Вътрешни правила, Част Втора, II.2.Г, Правило 21.3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Липсва уредба и на взаимодействието на работата на компетентните органи на експертно ниво. На практика Дирекция ППРБЕСПЧ комуникира и си сътрудничи със специалисти от отговорните органи на изпълнителната власт при определяне и прилагане на общи мерки, включително взема участие в работни групи, създадени от съответните министри за изпълнение на определено решение. Това експертно взаимодействие обаче е само установила се административна практика и не е правно уредено. Липсват и определени „точки за контакт“ в администрациите – служители с необходимите експертни познания в съответните тематични области, които да отговарят за координацията на работата по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в рамките на съответния орган, комуникацията с Дирекция ППРБЕСПЧ и осъществяването на сътрудничество с експерти от други органи. Липсва и междуведомствен експертен орган, в рамките на който тези експерти („точките за контакт“) от различните органи да могат да си сътрудничат регулярно при прилагане на необходимите общи мерки по изпълнение на решенията на Съда, което значително би повишило ефективността на този процес.

3.1.2. Липса на орган с правно уредена функция и правомощие да координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ

В действащото законодателство не е уреден орган, който да осъществява функциите на т.нар национален координатор за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Създаването на национален координатор се препоръчва в Препоръка CM/Rec(2008)2 на Комитета на министрите, съгласно която е желателно държавите членки да определят координатор – физическо лице или орган – който да координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ на национално ниво и да комуникира с т.нар. „точки на контакт“ в компетентните да приложат мерки по изпълнение други държавни органи.

Проучените добри практики на други държави в сферата на изпълнение на решенията на ЕСПЧ (изложени в Раздел 5) разкриват наличието на такова лице или орган с нормативно установени правомощия. Например в Република Хърватия и в Република Полша ясно са установени правомощия на правителствения агент да координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ, в Република Словения това е задължение на Министерството на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

правосъдието и на специално натоварено с тази функция звено в него (Оперативната група за координация на изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ), а в Република Гърция – на Правния съвет на държавата.

В България на практика дейностите по координиране на изпълнението и осъществяване на комуникация и взаимодействие с компетентните органи се осъществяват от Дирекция ППРБЕСПЧ в МП. Липсва обаче правно основание за упражняването на функцията на национален координатор от Дирекция ППРБЕСПЧ, което да е предвидено в нормативен акт от достатъчно висока степен.

В Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г. е предвидено единствено, че Министерският съвет приема за изпълнение влезлите в сила решения на ЕСПЧ по дела, по които Република България е страна. В Постановлението не се засяга въпросът по какъв ред следва да се изпълнят решенията, нито кой орган следва да осъществява междуинституционалната координация на този процес.

Осъществяваната от Дирекция ППРБЕСПЧ дейност по организиране на изпълнението на решенията на ЕСПЧ е уредена на подзаконово ниво в УПМП и във Вътрешните правила за дейността на Дирекцията. В УПМП се предвижда, че Дирекцията осъществява необходимите действия, свързани с изпълнението на влезлите в сила решения на ЕСПЧ, обобщава и анализира установените нарушения, изготвя предложения за предприемане на конкретни мерки, в т. ч. законодателни, имащи за цел преустановяването или предотвратяването им, участва при подготовката на законопроекти и предлага други мерки в отговор на решенията (чл. 31, т. 3, т. 4 и т. 6). В правилника не е установено правомощие и задължение на Дирекцията да координира действията на компетентните държавни органи при изготвяне и прилагане на мерки по изпълнение.

Във Вътрешните правила е установено задължение на правителствените агенти да препращат копия от превода на решението на ЕСПЧ на компетентните държавни и общински органи, на съдилищата, които са постановили актовете по националните производства, както и на други институции, имащи отношение към изпълнението му, като предлагат предприемането на съответните индивидуални и общи мерки. Тази разпоредба на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Вътрешните правила не е достатъчна, за да уреди процеса на междуинституционалното сътрудничество във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

Изложеното установява празнота на правната уредба относно компетентния орган, който да координира изпълнението на решенията на Съда. Като последица звеното, осъществяващо *де факто* координацията у нас - Дирекция ППРБЕСПЧ в МП - не се ползва с необходимата институционална тежест да ръководи и организира този процес и не разполага с ефективни механизми да осигури ефективното междуинституционално сътрудничеството при изпълнението.

3.1.3. Липса на нормативна уредба на реда за заплащане на присъдените от ЕСПЧ обезщетения на пострадали лица.

Установила се е административна практика по заплащане на сумите, присъдени от ЕСПЧ или уговорени в сключените с насрещната страна приятелски споразумения, в която участват МП (Дирекция ППРБЕСПЧ), МФ и МС. Тази процедура функционира добре и случаите на забавяне или неплащане са изключение. Нормативна уредба на този процес обаче е необходима, за да бъде гарантирана правната сигурност и навременното заплащане на всички дължими обезщетения чрез установяване в нормативен акт на компетентните органи, реда и сроковете за това. Тази регламентация следва да съответства на наложилата се в момента на практика процедура, като я закрепи юридически.

Описаната непълнота на правната уредба се дължи и на факта, че Постановление № 26 на МС от 2.02.2004 г. предхожда осъществените в Съвета на Европа политически процеси, насочени към засилване важността на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, а други актове, освен Постановлението, не са приети. Така законодателството не отразява проведените в последните две десетилетия от Съвета на Европа реформи, които сериозно развиват и усложняват изискванията към процеса по изпълнение на решенията на Съда, съществуващите добри практики, както и задълженията във връзка с изпълнението, поети от държавите-членки.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3.1.4. Дублиране на функции

Анализът на нормативните актове установява дублиране на функции в процеса по координиране на изпълнението на решенията на ЕСПЧ между структурите на Министерство на правосъдието и на Министерство на външните работи. По-конкретно:

Съгласно УПМП Дирекция ППРБЕСПЧ в Министерство на правосъдието: обобщава и анализира установените нарушения на Конвенцията и **изготвя предложения за предприемане на конкретни мерки, в т.ч. законодателни**, **имащи за цел преустановяване или предотвратяване на констатираните от ЕСПЧ нарушения;** проучва, анализира и обобщава практиката на ЕСПЧ по прилагане на Конвенцията, като съдейства за разпространяването ѝ и участва при подготовката на законопроекти и предлага други мерки в отговор на решенията на ЕСПЧ.

Съгласно УПМВнР Дирекция „Права на човека“ в Министерството на външните работи: координира и участва в изработването на становища и национални позиции по въпроси на правата на човека; съдейства за изпълнението на ангажиментите, произтичащи от участието на Република България в международни договори в областта на правата на човека; координира сътрудничеството на Република България с международните органи и контролни (мониторингови) механизми в областта на правата на човека; **анализира практиката и решенията на ЕСПЧ и прави предложения до компетентните ведомства за предприемане на необходимите мерки за тяхното изпълнение и спазването в тази връзка на ангажиментите на страната по Конвенцията;** осъществява контакти с български и международни неправителствени организации в областта на правата на човека. По информация, предоставена от Дирекция „Права на човека“ в Министерството на външните работи, това звено на практика не прави предложения до компетентните органи за предприемане на конкретни мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, но осъществява функция по съгласуване на изготвени предложения за такива.

Посоченото дублиране на функции създава условия за неефективност в работата на държавните институции и поражда риск от прехвърляне на отговорност и избягване на упражняване на компетенции от страна на съответните структури. В комбинация с липсата

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на регламентиран ред за осъществяване на координация и взаимодействие между институциите то създава и риск от предлагане на противоречиви, частични или неефективни мерки за изпълнение.

В допълнение, към министъра на външните работи от години функционира междуинституционален механизъм за координация на дейностите в сферата на защитата на човешките права – Националният координационен механизъм по правата на човека. Извършеното проучване констатира, че между Дирекция ППРБЕСПЧ в МП и НКМПЧ не се осъществява реално взаимодействие във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ, както и че акцентът на дейността на този механизъм е поставен върху членството на Република България в други международни органи за защита на правата на човека, а не върху ЕСПЧ. Една от нормативно установени функции на НКМПЧ е да предлага на държавните органи и институции инициирането на промени във вътрешното законодателство в областта на правата на човека, т.е. и тук е налице известно дублиране на функции с тези на Дирекция ППРБЕСПЧ по линия на инициирането на общи мерки по изпълнение. Установено беше обаче, че на практика НКМПЧ не инициира законопроекти, свързани конкретно с изпълнението на решенията на Съда в Страсбург, т.е. дублирането на функции с Дирекция ППРБЕСПЧ е по-скоро потенциално. Посоченият механизъм е изследван по-подробно в Раздел II.6.1 от анализа по-долу.

3.1.5. Липса на правна уредба на реда на взаимодействието между дейностите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и по осигуряване спазването на правото на Европейския съюз и изпълнението на решенията на Съда на Европейския съюз

Извършеният анализ на правната рамка установява, че липсва правна уредба и не е предвиден ред за осъществяване на взаимодействие, координация или обмен на информация при изпълнение на дейностите по осигуряване спазването на ЕКПЧ и изпълнение на решенията на ЕСПЧ, от една страна, и по осигуряване съответствието на националното законодателство с правото на Европейския съюз (ЕС) и изпълнение на решенията на Съда на Европейския съюз (СЕС), от друга, независимо че прилагането на изискванията на ЕКПЧ и на правото на ЕС, включително на решенията на СЕС, са тясно свързани.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Изпълнението на решенията на ЕСПЧ се координира от Дирекция ППРБЕСПЧ към МП, а функциите, свързани с осигуряване съответствието на националното законодателство с правото на ЕС и изпълнението на решенията на СЕС, се осъществяват от Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“ в администрацията на МС, Дирекция „Международно право и право на ЕС“ към Министерството на външните работи и Съвета по европейските въпроси.

Основните положения на дейностите по осигуряване съответствието на националното законодателство с правото на ЕС и изпълнението на решенията на СЕС, са регламентирани в Устройствения правилник на Министерския съвет (УПМС)[173], Постановление № 85 на МС от 17.04.2007 г. за координация по въпросите на Европейския съюз (Постановление № 85 на МС)[174] и Устройствения правилник на Министерството на външните работи.

Към МС действа Съветът по европейски въпроси - консултативен междуведомствен орган с председател - министъра на външните работи и членове: постоянният представител на Република България към ЕС, заместник-министри съобразно тяхната компетентност по европейските политики, директора на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“ в администрацията на МС и други[175]. Негов секретариат е дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“ в администрацията на МС. Съветът по европейските въпроси осъществява различни функции, свързани с членството на страната в ЕС, включително одобрява годишен План за действие с мерките, произтичащи от членството, анализира информацията за изпълнението на произтичащите от него задължения и предлага на отговорните министерства и ведомства предприемането на приоритетни действия в тази насока[176].

[173] Приет с ПМС № 229 от 23.09.2009 г. , в сила от 02.10.2009 г., с последващите изменения и допълнения.
[174] Обн., ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г., в сила от 27.04.2007 г., с последващите изменения и допълнения.
[175] Постановление № 85 на МС, чл. 5.
[176] Постановление № 85 на МС, чл. 6.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“ в администрацията на МС, *inter alia*: подпомага експертно дейността на МС за провеждане на съгласувана политика на Република България към ЕС; прави предложения за включване в законодателната програма на МС на проекти на актове в съответствие с политиките и актовете на ЕС; анализира политиките на ЕС; извършва наблюдение на изпълнението на ангажиментите на Република България към ЕС; осъществява мониторинг по приемането на актове, с които се въвеждат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на ЕС, в указания от съответните институции на ЕС срок, и координира нотифицирането на тези актове; осигурява експертно, организационно и технически работата на Съвета по европейските въпроси и други[177].

Процесуалното представителство на държаната пред съдебните институции на ЕС се осъществява от правителствени процесуални агенти, които са служители в Дирекция „Международно право и право на ЕС“ към Министерството на външните работи.[178] Същата дирекция: изготвя съдебни книжа и документи по всяко дело пред съдебните институции на ЕС, по което Република България е страна или има правен интерес, в изпълнение на решение на МС за одобряване на позиция; представлява точка за контакт за получаване на официалните уведомления от Секретаря на СЕС; предоставя информация относно делата, по които държавата е страна, и др.[179].

Наблюдението на осъществяването на необходимите мерки по изпълнение на влезлите в сила решения на съдебните институции на ЕС се осъществява съвместно от Дирекция „Международно право и право на ЕС“ към Министерството на външните работи и Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“ в администрацията на МС[180].

На практика Дирекция ППРБЕСПЧ в МП взема активно участие в редица работни групи, създадени с цели изработване на необходимите законопроекти с цел по

[177] Постановление № 85 на МС, чл. 28 и УПМС, чл. 73.
[178] УПМВнР, чл. 41, ал. 3 и Постановление № 85 на МС, чл.20.
[179] УПМВнР, чл. 41, ал. 3.
[180] УПМВнР, чл. 41, ал. 3, т. 6 и Постановление № 85 на МС, чл.19, ал. 1, т. 7.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

транспониране актовете на ЕС в националното право. Не е нормативно предвиден обаче ред за осъществяване на взаимодействие, сътрудничество или обмен на информация по дела и други въпроси от общата им компетентност между Дирекция ППРБЕСПЧ и органите и звената, отговорни за осигуряване съответствието на националното законодателство с правото на ЕС и изпълнението на решенията на СЕС. Постановление № 85 на МС не предвижда изрично право на участие на представител на Дирекция ППРБЕСПЧ в Съвета по европейски въпроси. Липсата на уредба на възможност за осъществяване на сътрудничество при осигуряване спазването на изискванията на ЕКПЧ и на правото на ЕС е недостатък на действащата уредба и административна практика, тъй като тези дейности са тясно свързани. Служителите на Дирекция ППРБЕСПЧ, Дирекция „Международно право и право на ЕС“ към Министерството на външните работи и Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“ в администрацията на МС биха могли да си съдействат взаимно, доколкото материята на правата на човека заема важно място в правото на ЕС.

Съгласно чл. 6, ал. 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕУ), основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на ЕС в качеството им на общи принципи. Освен това с влизането в сила на Договора от Лисабон от 2009 г. в чл. 6, ал. 2 от ДЕУ е заложено задължение за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ, преговорите за което текат. В допълнение, Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), която съгласно Договора от Лисабон от 2009 г. има правна сила, равностойна на тази на Учредителните договори, установява задължения за зачитане на гарантираните в нея основни права както за институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, така и за държавите членки на ЕС, когато прилагат правото на ЕС[181]. Каталогът от права на човека, обект на защита в ЕКПЧ и в ХОПЕС, до голяма степен съвпада. ХОПЕС изрично предвижда, че когато установените в нея права съответстват на гарантираните от ЕКПЧ права, смисълът и обхватът им са същите като дадените им по Конвенцията[182]. ЕС може да предостави по-високи, но не и по-ниски

[181] ХОПЕС, чл. 51, § 1.
[182] ХОПЕС, чл. 52, § 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

стандарти за защита от тези, установени в ЕКПЧ и в практиката на ЕСПЧ по тълкуването ѝ[183]. В съответствие с тези положения СЕС използва Конвенцията и практиката на ЕСПЧ като авторитетен източник при тълкуването на съдържанието на определени човешки права и се позовава на тях в редица свои решения.

Тясната взаимовръзка между осигуряването на съответствие с изискванията на ЕКПЧ и с правото на ЕС намира отражение и в изискването, установено в чл.110 от обнародвания през месец май 2023 г. Правилник за организацията и дейността на действащото НС, МС да внася в НС обобщен годишен доклад с информация както относно изпълнението на решенията на ЕСПЧ, така и относно изпълнението на тези на СЕС. Такова изискване е имало и в правилниците на предходните народни събрания, но на практика до момента не е било спазвано. Изготвя се и се внася само Годишен доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

3.2. Недостатъци на законодателния процес в Република България

3.2.1. Липса на нормативно изискване за изготвяне на справка за съответствие на всички законопроекти с изискванията на ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ

В чл. 71, ал. 2, т. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание е предвидено, че когато законопроектите се внасят от Министерски съвет, към тях се прилага справка за съответствието с ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ. Предвидено е, че законопроекти на МС, към които справката за съответствие с Конвенцията не е приложена, не се разглежда от Народното събрание до отстраняване на нередността (чл. 71, ал. 7).

В пълно съответствие с ПОДНС, разпоредбата на чл. 28, ал. 3 от ЗНА също предвижда, че проектът на закон или кодекс, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, се придружава и от справка за съответствието с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ, която се изготвя от Министерството на правосъдието. В чл. 28, ал.4 от ЗНА е посочено, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно

[183] ХОПЕС, чл. 52, §3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

доклад, и предварителна оценка на въздействието, а за проект на закон или кодекс, който подлежи на разглеждане от МС – и справка за съответствието с и с практиката на ЕСПЧ, не се обсъжда от компетентния орган.

От посочената по-.горе правна уредба се установява безспорно, че по отношение на законопроекти, които се внасят от народните представители, няма изискване за изготвяне и представяне на справки за съответствие с Конвенцията и практиката на ЕСПЧ. Подобно изискване липсва и по отношение на други проекти за нормативни актове. Същите се внасят, придружени с мотиви и предварителна оценка на въздействието.

Извършена от Изпълнителя проверка установи, че в рамките на последните две години (в периода месец декември 2021 г. – месец ноември 2023 г.) при действието на 47-то, 48-то и 49-то НС основната част от разглежданите от НС законопроекти се внасят именно от народни представители. В 47-ото Народно събрание са постъпили общо 214 законопроекта, като 131 от тях са внесени от народни представители. През краткото време на дейността на 48-то Народно събрание (в периода 19.10.2022 г. – 02.02.2023 г.) законопроектите, внесени от народни представители за първата и втората сесия на НС, са съответно 70,7 % и 79,3 % от общия брой на внесените законопроекти.[184] При дейността на 49-тото Народно събрание в сесията му в периода 02.04.2023 г. – 28.07.2023 г. 66,4 % от внесените законопроекти са резултат от законодателната инициатива на народни представители. Изводът е, че на практиката по отношение на повечето внесени през последните години законопроекти няма изготвена справка за съответствие с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ. Липсва такава преценка и за внесени между първо и второ четене, често съществени, предложения за промени в разглежданите от НС законопроекти.

Установяването на изискване за изготвяне на справка за съответствие с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ по отношение на всички проектонорми е от съществена важност,

[184] „Изследване на законодателната дейност на 49-то Народно събрание (12 април – 28 юли 2023 г.)“, публикувано 04.08.2023 г. и „Изследване на законодателната дейност на 48-ото Народно събрание през първата парламентарна сесия (19 октомври – 30 декември 2022 г.)“, публикувано 12.01.2023 г., Национален център за парламентарни изследвания.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

защото би осигурило предварителна оценка на качеството на предлаганите промени или нови норми, която да действа като превенция срещу бъдещи нарушения на правата на човека.

Въпрос на законодателно решение е как да се въведе такова изискване. Понастоящем съответствието по чл. 28, ал. 3 от ЗНА се оценява от Министерство на правосъдието с оглед сериозната експертиза на администрацията в него. Възможно решение е в случаите на законодателна инициатива от народни представители изготвянето на справка за съответствие с нормите на ЕКПЧ и практиката по ЕСПЧ да бъде възложено на експертите в администрацията на НС, на вносителите на законопроектите или на постоянните комисии на НС (например на Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите на граждани с оглед експертизата й по темата), като взаимодействието им с експертите от Министерството на правосъдието да бъде подходящо уредено.

3.2.2. Недостатъци на нормативните изисквания към обсъждането на Годишния доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ от Народното събрание

Както бе посочено, с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание[185] и Решение на 41-то Народно събрание от 21.09.2012 г. е установено задължение за Министерския съвет да внася в Народното събрание ежегоден обобщен Годишен доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ. Чл. 110, ал. 2 от ПОДНС поставя изискване докладът да се разглежда на съвместно заседание на Комисията по правни въпроси и Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите на гражданите и в заседание на пленума на НС в срок до три месеца от постъпването му.

Няма публично достъпна информация как са протекли обсъжданията на внесените до момента десет Годишни доклада и дали нормативните изисквания са били спазени във всички случаи. Според данните на интернет страницата на НС само три от внесените доклади (за 2014 г., 2016 г. и 2017 г.) са били официално приети от НС с решение и

[185] ПОДНС, чл. 110, ал. 1.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

публикувани в Държавен вестник, като за тях са публикувани и доклади от проведените съвместни заседания на двете компетентни парламентарни комисии, на които докладите са обсъдени[186]. По отношение на останалите седем доклада няма данни за приети решения на НС, нито за доклади относно проведени от комисиите обсъждания.

Прегледът на данните за приетите доклади за 2014 г., 2016 г. и 2017 г. установява, че обсъжданията им са се състояли в тесен кръг между представители на МП и на НС, без участието на министър-председателя, министрите и ръководителите на другите институции, отговорни за прилагането на мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Решенията на НС за приемането им са лаконични и не съдържат изводи относно степента на изпълнение на решенията на ЕСПЧ или констатирани затруднения.

Целта на докладите е да осигурят ежегодно проследяване и отчитане на изпълнителната власт пред законодателната по отношение на предприетите мерки по изпълнение, постигнатите резултати и установените проблеми. Липсата на обсъждане на докладите или само формалното им приемане без извършване на анализ на степента на изпълнение и констатиране на необходимост от последващи мерки, както и без участието на отговорните да приложат мерки по изпълнение органи, компрометира тяхната ефективност и практическата полза от изготвянето им.

В ПОДНС не е уредено изискване при обсъждането на Годишните докладите от комисиите на НС или при приемането им от НС да се канят да присъстват представители на компетентните да приложат мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ органи на изпълнителната власт, нито други заинтересовани страни (неправителствени организации, представители на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ на Съвета на Европа и на Постоянното представителство на Република България в Съвета на Европа). Тяхното участие би допринесло за провеждането на дебат по същество относно проблемите на изпълнението на решенията на ЕСПЧ от държавата.

[186] https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/78117, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/77766, https://www.parliament.bg/bg/ns_acts/ID/15718

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3.2.3. Липса на нормативноустановено изискване НС да разглежда и приема с приоритет законопроектите, изготвени за прилагане на общи мерки по изпълнение на решения на ЕСПЧ

По отношение на законодателната дейност се констатира, че към момента липсва нормативноустановено изискване НС да разглежда и приема с приоритет законопроектите, чрез които се цели да се приложат общи мерки по изпълнение на решения на ЕСПЧ. Такова правило не е заложено в Глава Осма от Правилника за организацията и дейността на НС, която урежда реда за внасяне, обсъждане и приемане на законопроекти.

Чл. 28, ал. 2 от ЗНА, който урежда съдържанието на мотивите към законопроектите, поставя изискване мотивите да включват, *inter alia,* причините, които налагат приемането, и целите, които се поставят, но не установява изрично изискване те да посочват, ако приемането на законопроекта са налага, за да бъдат приложени общи мерки по изпълнение на влязло в сила осъдително решение на ЕСПЧ срещу страната. Липсата на такова изискване създава риск законопроектът да не бъде идентифициран от Народното събрание като такъв, свързан с изпълнението на решение на ЕСПЧ, ако това не е посочено достатъчно ясно в излагането на причините и целите в мотивите. Сходно изискване е установено по отношение на законопроектите, свързани с членството на Република България в ЕС, за които е чл. 71, ал. 5 от Правилника за организацията и дейността на НС е уредено изрично изискване в мотивите им да се посочи конкретна част от правото на ЕС, която налага съответното регулиране, а в случай на започнала процедура за неизпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС – да се опише конкретното нарушение на правото на ЕС.

3.3. Други законодателни причини

3.3.1. Провеждане на общественото обсъждане

Провеждането на консултации с гражданите и юридическите лица е заложено като изискване при изработването на проект за нормативен акт през 2016 г. с приемането на чл.18а от ЗНА, като чл. 26 от ЗНА урежда реда за тяхното провеждане.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Предвиден е ред за публикуване на проектите на нормативен акт от компетентните органи - на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието. По-детайлни са изискванията към органите на изпълнителната власт – те публикуват проектите на Портала за обществени консултации, а органите на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

Когато законопроект се внася чрез народни представители, ред за провеждане на обществени консултации по чл. 26 от ЗНА не е предвиден, а делът на тези законопроекти нараства и именно те преобладават през последните години. Няма предвидена процедура за провеждане на обществени консултации и при внасянето на съществени изменения между първо и второ четене на законопроекти, както и при честите и силно критикувани в последните години изменения чрез преходни и заключителни разпоредби на нормативни актове, които уреждат съвсем различна материя. Посочените случаи създават предпоставки за заобикаляне на изискването за обществено обсъждане.

В допълнение, в случаите, когато обществено обсъждане се изисква и провежда, органите, които следва да организират обществените консултации, спазват изискванията на чл. 26 от ЗНА относно начина на провеждането им, но на практика често се констатира слабо участие на гражданите и юридическите лица в тези форми на обществено обсъждане. Често в рамките на общественото обсъждане на законопроекти не се получава нито едно становище.

В действителност чл. 26 от ЗНА въвежда минимални изисквания за извършване на обществени консултации, като целта на текста е да се осигури възможност за участие на заинтересованите граждани и лица при изготвяне на законопроектите. Принципно за компетентните органи няма ограничение да проведат и други форми на обществено обсъждане, които биха дали много по-значим и полезен резултат. Доколкото обаче това е възможност, а не задължение за администрациите, непровеждането на други форми на обществено обсъждане не препятства движението на процеса по изготвянето на нормативни актове.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Възможно решение за повишаване на качеството на общественото обсъждане е да се предвиди задължение на отговорните за изготвянето на нормативните промени институции да потърсят мнението на най-пряко засегнатите от промените заинтересовани страни и на експерти. Посоченото не би довело до забавяне на процеса на обществени консултации, с оглед на обстоятелството, че при изготвянето на проекти на нормативни актове задължителна част от предварителната оценка на същите е идентифицирането на заинтересованите страни.

3.3.2. Търсене на отговорност от виновните длъжностни лица, чиито нарушения са станали повод за осъждане на Република България пред ЕСПЧ

Повтарящите се нарушения на ЕКПЧ, които са станали повод за осъдително решение на ЕСПЧ срещу България, в определени случаи се дължат на индивидуалното поведение на конкретни служители (например, неоснователното насилие срещу различни лица при задържане или престой в пенитенциарни институции понякога се осъществява от едни и същи служители на реда).

В чл. 9 от ЗОДОВ е регламентирана възможност за търсене на имуществена отговорност от виновни длъжностни лица за изплатените от държавата обезщетения в резултат от техни неправомерни действия. Предвидено е тази отговорност да се осъществява по реда по Кодекса на труда, Закона за държавния служител (ЗДСл) или друг приложим закон или указ. Доколкото в тези нормативни актове няма изрично предвиден състав, който да обвързва отговорността на виновните длъжностни лица с осъдителни решения на ЕСПЧ срещу държавата, не бяха установени данни за прилагане на предвидените в КТ и в ЗДСл санкции. Извършеното от Изпълнителя проучване установи, че и в случаите на изплащане от държавата на присъдени от ЕСПЧ обезщетение на практика не се търси регресна имуществена отговорност от конкретните извършители на нарушението.

Нереализирането на индивидуалната отговорност на виновните длъжностни лица поражда у тези лица чувство за безнаказаност и е предпоставка за осъществяване на повтарящи се нарушения. Това е станало причина Комитетът на министрите да отправи препоръка по делото *Димитров срещу България*, където той отбелязва негативната си

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

оценка за създалата се невъзможност да се търси наказателна отговорност на нарушителите поради изтичане на давностен срок.

Комитетът на министрите изрично приканва националните власти да посочат какви алтернативни мерки са възможни, като например трансфер на служители на друга длъжност или други дисциплинарни мерки.[187] Чувството на безнаказаност у извършителите на нарушения би могло да се преодолее чрез изрично уреждане на възможност за дисциплинарна отговорност на държавни или общински служители, ако поведението им стане причина за постановяване на осъдително решение на ЕСПЧ, като се предвидят конкретни състави в КТ и в ЗДСл.

Ангажирането на индивидуалната отговорност на служителите, извършили съответното нарушение, и налагането на дисциплинарни или друг вид наказания като освобождаване от заеманата длъжност, може да се разглежда като подходяща индивидуална мярка по изпълнение, която да предотврати последващи нарушения. В особена степен подобна мярка би била от полза в случаите, когато приемането на общи мерки се забавя, както например при уреждането на абсолютната необходимост при използване на сила, което се осъществява едва 12 години след влизането в сила на осъдителното решение на ЕСПЧ.

3.4. Препоръки за преодоляване на установените законодателни причини за проблемите при изпълнение на решенията на ЕСПЧ от Република България

За преодоляване на констатираните законодателни причини за проблемите при изпълнение на решенията на ЕСПЧ е препоръчително предприемането на подходящи мерки, които могат да включват:

- **създаването на междуинституционален механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ,** състоящ се от представители на всички администрации в рамките на изпълнителната власт, компетентни да предприемат мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, както и представители на други заинтересовани от процеса по изпълнение субекти.

[187] Документ CM/Notes/1419/H46 по дело H46-10 Група „Великова“ срещу България https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2021)1419/H46-10E .

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Механизмът следва да съдържа ясно регламентиране на отговорните за изпълнението на решенията на ЕСПЧ институции и на техните задължения. Препоръчително е механизмът да включва създаването на междуинституционален консултативен орган с необходимата институционална тежест да координира междуинституционалното сътрудничество и да последява изпълнението, в който отговорните органи да са представени на високо политическо ниво. Препоръчително е да бъде уредена и създадена подходяща форма за осъществяване на сътрудничество между компетентните органи и на експертно ниво;

- **създаване на нормативноуредена процедура за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.** Препоръчва се процедурните правила да регламентират: реда за иницииране на изпълнението на решенията на ЕСПЧ; реда за определяне на компетентния да изготви общи мерки орган/и; сроковете за изготвяне и прилагане на мерките; задължение за участие на компетентните за изпълнението органи в изработването на плановете и докладите за действие, предоставяни на Комитета на министрите на Съвета на Европа; ред за осъществяване на контрол и проследяване на изпълнението на мерките и др.;

- **създаването на правна уредба за компетентния орган, реда и сроковете за заплащане** на обезщетенията, присъдени от ЕСПЧ;

- **промяна във функциите на Дирекция ППРБЕСПЧ и Дирекция „Права на човека“ в Министерството на външните работи с цел отпадане на дублирането** и яснота кое звено какви функции изпълнява в процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ;

- **правна уредба на сътрудничеството и обмена на информация по въпросите на защитата на правата на човека между компетентните звена в администрациите на МС и на Министерството на външните работи, които отговарят за осигуряване спазването на правото на ЕС от Република** България и наблюдават изпълнението от държавата на влезлите в сила решения на СЕС, от една страна, и Дирекция ППРБЕСПЧ в МП, от друга, с оглед тясната връзка между ЕКПЧ и правото на ЕС;

- **въвеждане на нормативно изискване за изготвяне на справка за съответствие с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ** по отношение на всички законопроекти, включително внасяните от народни представители;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- **детайлизиране правилата за обсъждане в НС на Годишния доклад по изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България на МС,** включително установяване на изискване на заседанията на комисиите и на пленума на НС, на които Годишният доклад се обсъжда и приема, задължително да се канят да вземат участие представители на органите на изпълнителната власт, компетентни да приложат мерки по изпълнение на обсъдените в доклада решения на ЕСПЧ, и представители на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ на Съвета на Европа, на Постоянното представителство на Република България в Съвета на Европа и на неправителствени организации, осъществяващи дейност в сферата на защитата на правата на човека;

- **въвеждане на нормативно изискване мотивите на законопроектите задължително да посочват, ако чрез законопроекта се предлага приемането на общи мерки по изпълнение на осъдително решение на ЕСПЧ срещу Република България, както** и предвиждане на правила, ред и срокове за приоритетно разглеждане и приемане на такива законопроекти от комисиите и пленума на НС с оглед високата им обществена значимост и международните задължения на Република България като страна по ЕКПЧ.

4. ОСНОВНИ ПРАКТИЧЕСКИ ПРИЧИНИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ

4.1. Ниска степен на осведоменост на компетентните институции и на служителите им относно задълженията им по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и липса на достатъчен експертен капацитет

Една от основните причини за проблемите при изпълнението на решенията на ЕСПЧ, е липсата на благоприятна институционална среда.

Както бе посочено, настоящата практика по изпълнение на решенията е Дирекция ППРБЕСПЧ към МП да получава решенията, да набелязва най-общо мерките, които следва да се предприемат и да идентифицира конкретния орган – министерство, държавна агенция

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

и т.н., в чийто ресор попада съответната обща или индивидуална мярка. След това Дирекцията изпраща уведомително писмо до съответния орган, който следва да предприеме действия, напр. като изготви законопроект за изменение на определени разпоредби. Често така сезираните органи предприемат съответните действия с голямо забавяне или само частично, а понякога и не ги предприемат.

Тази липса на инициатива се дължи на следните фактори:

1) Констатира се **липса на разбиране на институциите относно ролята им в процеса по изпълнение на решенията на Съда**. Отговорните органи и техните служители често считат, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ следва да се осъществява изцяло и единствено от МП и не е в тяхната компетентност. Това е логична последица от констатираната нормативна празнота и липсата на ясно установено задължение в тежест на институциите да изпълняват решенията на Съда и на нормативно уредена процедура по изпълнение на решенията, която да определя отделните необходими действия и отговорните за извършването им институции.

2) Ниска е и степента на осведоменост относно мащабите на негативните репутационни последици за държавата във външнополитически план, следващи от неизпълнение на решенията на Съда.

3) В отговорните органи и институции на изпълнителната власт често **липсва необходимата експертиза** за изработване и прилагане на мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Служителите в някои от тези институции нямат необходимите познания и опит в областта на правата на човека, не са достатъчно осведомени относно изискванията на Конвенцията, механизмите по прилагането ѝ, ролята на Съда и последиците от осъдителните му решения за държавата. Тази липса на експертиза в определени случаи създава невъзможност за компетентните органи да изготвят препоръчаните общи мерки, особено когато те са с висока сложност. В други случаи компетентните институции нямат необходимите познания, за да прилагат действащите правни норми в съответствие с изискванията, произтичащи от практиката на ЕСПЧ. Пример за това е изпълнението по групата дела *„Я.Т. срещу България“*, където КМ насърчава властите да използват по-

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ефективно капацитета на Секретариата, за да могат да подготвят съобразена с ЕКПЧ процедура за правно признаване на промяната на пола.[188] Друг пример е изпълнението на решенията по делата от групата *„Любомир Попов срещу България“,* които засягат неоправдани забавяния на компетентните органи да изпълнят съдебни решения, изискващи реституцията на земеделски и горски земи. Комитетът на министрите установява, че от 2010 г. насам по тази група дела не са предприети решителни стъпки от компетентните органи за приключване на висящите реституционни процедури въпреки приетите през 2015 г. и 2017 г. законодателни промени, насочени към ускоряване осъществяването на реституцията чрез повишаване на капацитета на Министерството на земеделието.[189] В посочената хипотеза проблемите произтичат не от липсата на правна уредба, а от практически предизвикателства при прилагането на действащото законодателство в сферата на реституцията, напр. недостатъчни познания на общинските служби по земеделие относно сложните реституционни процедури.

4.2. Липса на достатъчен административен и финансов ресурс на отговорните администрации

Водещ фактор, допринасящ за констатираните проблеми при изпълнението на решенията на ЕСПЧ у нас, е **липсата на достатъчен административен (човешки) и финансов ресурс за осъществяване на функциите по изпълнението на решенията на ЕСПЧ.**

Така например по отношение на **Дирекция ППРБЕСПЧ** към МП следва да се отбележи, че същата е с ограничена численост. Дирекцията се състои от общо 13 души, в това число директор, правителствени агенти, експерт и технически сътрудник. Този екип е натоварен с изпълнението на редица разнообразни и трудоемки дейности, в това число:

[188] Неофициален превод на български език на решенията на КМ на 1457-то заседание на КМ (21 септември 2023 г.) по групата дела „Я.Т. срещу България“, т. 8

[189] Неофициален превод на български език на бележките, изготвени от Секретариата, и на решенията на КМ на 1468-то заседание на КМ (7 юни 2023 г.) по групата дела „Любомир Попов срещу България“, Стр. 6, т. 3

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1. Осъществяване на процесуалното представителство на Република България по всички дела срещу държавата пред ЕСПЧ;

2. Координиране на изпълнението на осъдителните решения срещу България, вкл. изготвяне на плановете и докладите за действие по всички влезли в сила решения, организиране и отчитане на дейността по изплащане на присъдени от ЕСПЧ обезщетения, иницииране на предприемането на необходимите общи и специални мерки, осъществяване на постоянна комуникация по въпросите на изпълнението с отговорните органи на Съвета на Европа и с компетентните национални органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и с другите заинтересовани страни;

3. Участие в работни групи, създадени за изготвяне на законодателни промени, насочени към изпълнение на решенията на Съда.

4) Изготвяне на Годишните доклади на МС до НС по изпълнението на решенията на ЕСПЧ;

5. Изготвяне на справки за съответствието на законопроектите на МС с изискванията на ЕКПЧ;

6. Подпомагане на министъра на правосъдието при осъществяване на правомощията му по чл. 60е от ЗСВ по изплащане на обезщетения за вреди от нарушения на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок и др.

Следва да се отчете факта, че срещу Република България пред ЕСПЧ ежегодно се водят значителен брой дела, което води до голяма натовареност на Дирекция ППРБЕСПЧ при осъществяване на функциите по процесуално представителство на държавата. По правило по всяка една жалба агентите събират значителна по обем информация от компетентните администрации, съдебни производства от съдилища или досъдебни производства от прокуратури. Тази информация се анализира и обобщава и на базата й се изготвят становищата на държавата Фактът, че представителството се състои в процесуални действия, обвързани с преклузивни срокове, допълнително му придава по-висока степен на спешност от дейността по изпълнение на влезлите в сила осъдителни решения.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Описаните неблагоприятни институционални фактори водят до претовареност на служителите на Дирекция ППРБЕСПЧ и до невъзможност те да отделят достатъчен времеви и човешки ресурс на дейностите, свързани с изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

Липсата на достатъчен административен ресурс следва да се отчете като проблем и на други администрации, компетентни при разработването на мерките по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Често дейността по изготвяне на общи мерки като законопроекти е трудоемка и продължителна и изисква отчитането на голяма по обем нормативна уредба и на становищата и препоръките на множество заинтересовани страни. По тази причина разработването на мерките може да отнеме на отговорните органи значителен период от време и да доведе до неспазване на заложените срокове. По предоставена от Дирекция ППРБЕСПЧ информация този проблем засяга включително и МП, което през 2022 г. е било почти изключително ангажирано с реформите на НПК и ЗСВ по отношение на създаване на механизъм за отчетност на главния прокурор и в резултат от това не е успяло да осъществи особен напредък по другите мерки от сферата му на компетентност, предвидени в Пътната карта.

4.3. Липса на политическа воля за изработване и приемане на необходимите мерки

В определени случаи проблемите при изпълнението на решенията на ЕСПЧ се дължат и на липса на политическа воля за предприемане на съответните мерки. Този проблем е констатиран в десети доклад на тема „Прилагане на решенията на Европейския съд по правата на човека“, изготвен от Комисията по правни въпроси и права на човека на ПАСЕ.[190] В доклада се посочва, че сред причините за продължителното неизпълнение на решенията на ЕСПЧ в Република България и други държави са „липсата на политическа воля“ и „дори откритото несъгласие с решенията на Съда“. Подобни констатации за отделни проблеми се срещат и в становища и доклади на неправителствени организации[191] и

[190] Изпълнение на решенията на ЕСПЧ, 10ти доклад, неформални бележки, пар. 6 https://assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/DocsAndDecs/2019/AS-JUR-2019-45-EN.pdf.

[191] Доклад на „Центъра за либерални стратегии“ от април 2009 г. https://www.bghelsinki.org/bg/publication/zasilvane-na-rolyata-na-evropejskiya-sd-za-pravata-na-choveka-v-blgariya-preporki-za-promyana-na-sshestvuvashite-politiki.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Омбудсмана на Република България[192], както и в Годишните доклади на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ до Народното събрание. Така например в Деветия годишен доклад на министъра на правосъдието се посочва, че „Процесът по изпълнение на решенията остава затруднен и от дълбокото непознаване и неразбиране на материята „права на човека“ и на правото на Конвенцията и дори от откровената съпротива на някои институции по отношение на задълженията на държавата като гарант на тези права“[193].

Липсата на политическа воля за прилагане на необходимите мерки за изпълнение на решенията на Съда може да приеме различни проявни форми:

1) В някои случаи компетентните министерства **не изготвят необходимите законопроекти**. В рамките на проведените от Изпълнителя срещи с представители на отговорните институции беше установено, че по определени теми е налице продължително бездействие на изпълнителната власт при иницииране на нормативна промяна и изработването на необходимите законопроекти.

2) В други случаи изготвени законопроектите **в продължение на години не се внасят в Народното събрание** от МС. Пример за това е изпълнението на решенията по делата от Група *„Йорданова и други срещу България“***.** Като обща мярка на изпълнение по тази група още през 2019 г. е инициирано изработването от МРРБ на законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост. Тези законопроекти все още не са приети от НС въпреки неколкократните призиви за това от Комитета на министрите. В междинна резолюция от декември 2020 г. КМ изразява загриженост, че изготвеният през 2019 г. законопроект не е внесен с мотива, че епидемията от COVID-19 е променила приоритетите на правителството и това е довело до невъзможност за изготвяне на оценка на въздействието

[192] Осми годишен доклад за дейността на Омбудсмана на РБ, глава трета, раздел „Общи констатации за изпълнението на осъдителните решения срещи България; Конференция организирана от Омбудсмана „25 г. от ратифицирането на ЕКПЧ“ на 3.11.2017 г., стр. 44, https://www.ombudsman.bg/pictures/Kniga_EKPCH(1).pdf.
[193] Девети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2021 г., стр. 41 (Заключение).

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

и финансовите последици към проектозакона. [194] През септември 2022 г. КМ отново констатира със загриженост липсата на напредък[195].

3) В трети хипотези изработените проектонорми са внесени в НС, **но не се приемат от законодателния орган** поради липса на достатъчна политическа подкрепа и на изискуемото мнозинство от народни представители. За този проблем допринася и липсата на изискване законодателната власт да разглежда и приема с приоритет проектонорми, изготвени в изпълнение на общи мерки по влезли в сила спрямо България осъдителни решения на ЕСПЧ.

4) В определени случаи неизпълнението на решенията на ЕСПЧ се дължи на **неприлагане на практика на приети общи мерки от страна на изпълнителната власт**. Пример за това е изпълнението на делата от групата „*ОМО Илинден срещу България“*, където нормативната рамка на реда за регистрация на юридически лица с нестопанска цел е приведена в съответствие на Конвенцията, но компетентните органи – първоначално съдилищата, по-късно Агенция по вписванията, отказват да съобразят практиката си с изискванията, произтичащи от решенията на ЕСПЧ. Друг пример е констатираната по групата дела *„C.G. и др. срещу България“* практика да се маркират с гриф за сигурност съдебни и следствени дела, към които има материали и/или документи, съдържащи класифицирана информация.[196] Комитетът на министрите неколкократно препоръчва въвеждането на система от публични и непублични съдебни решения, която да позволява основните фактически констатации и мотиви на решенията да се оповестяват публично, когато поради съображения за националната сигурност не е възможно да се публикува пълният им текст.[197] И в последното си решение по групата дела от 11.03.2021 г. Комитетът на министрите отново установява, че няма промяна в практиката на институциите.

[194] Междинна резолюция CM/ResDH(2020)357 по група дела Йорданова срещу България (неофициален превод на български), стр. 4
[195] https://hudoc.exec.coe.int/#{%22execidentifier%22:[%22CM/Del/Dec(2022)1443/H46-8E%22]}, т. 4.
[196] Задължителни указания за класифициране на съдебни и следствени дела, издадени от ДКСИ, раздел I. https://www.dksi.bg/media/2024/9ukazaniesledstvenidela.pdf
[197] Група дела „C.G. и др. срещу България“.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

4.4. Политическа нестабилност в Република България през последните три години

Като специфичен институционален и структурен фактор, значително затрудняващ изпълнението на решенията на ЕСПЧ у нас и по-специално осъществяването на заложените в Пътната карта мерки и срокове, следва да се отчете и **политическата нестабилност в държавата през изминалите три години**. В периода от месец март 2021 г. до месец октомври 2023 г. на власт в Република България бяха 6 правителства, от които две редовни и четири служебни. През този период функционираха пет различни състава на Народното събрание. За дълги периоди от време държавата остана без функционираща законодателна власт и със служебно правителство, което няма условия и легитимация да провежда дългосрочни реформи.

Изложените обективни фактори съществено затрудняват реализирането на заложените в Пътната карта мерки (най-вече общи мерки) и до голяма степен обясняват забавянето на изпълнението на много от тях. Политическата нестабилност е отчетена като причина, затрудняваща напредъка по изпълнението на решенията на ЕСПЧ, и от Комитета на министрите. Следва все пак да се отбележи, че именно служебното правителство през 2021 г. приема Пътната карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу Република България от ЕСПЧ.

4.5. Препоръки за преодоляване на практическите и институционалните причини за проблемите при изпълнение на решенията на ЕСПЧ

За преодоляване на констатираните практически и институционални причини за проблемите при изпълнение на решенията на ЕСП е препоръчително предприемането на мерки, които могат да включват:

- **създаването на „точки за контакт“** във всяка отговорна за изпълнението на решенията на ЕСПЧ администрация. Препоръчително е „точките за контакт“ да бъдат служители от съответната администрация, които да притежават експертиза в сферата на правата на човека и да отговарят за осъществяване на комуникацията и координацията с

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

национална координационен механизъм, включително като ръководят изработването на необходимите мерки по изпълнението в своята администрация, съдействат за провеждането на обучения и информационни кампании и др.

- изрично формулиране на нормативно **задължение на министрите и другите ръководители на отговорните за изпълнението институции да участват в заседанията на Комитета на министрите** при разглеждане на напредъка по изпълнение на определени решения или групи от решения на ЕСПЧ, по които мерките попадат в техния ресор. Подобна мярка би повишила разбирането им относно задълженията на Република България като страна по Конвенцията.

- При представяне на Годишния доклад на Министерския съвет за изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Народното събрание е препоръчително да бъде предвидена възможност ръководителите на институциите, отговорни за изпълнението на делата във висяща процедура по изпълнение (например съответните компетентни министри), да бъдат **поканени, изслушани и да дадат обяснение** относно липсата на изпълнение на решение/група решения на Съда.

- **увеличаване на човешкия капацитет и финансовия ресурс на Дирекция ППРБЕСПЧ към МП.** Възможно е Дирекция ППРБЕСПЧ **да бъде разделена на две звена (два отдела)**, първото от които да отговаря за осъществяването на процесуалното представителство на Република България пред ЕСПЧ, а второто - за изпълнението на влезлите в сила решения.[198] Това би позволило на съответните служители в различните звена да фокусират изцяло усилията си върху дейностите, възложени на съответната администрация.

[198] Разделението на две обособени звена, осъществяващи процесуалното представителство и изпълнението на влезлите в сила решения съответства и изследваните добри практики. Виж т. 5.1.2 за Република Хърватия, т. 5.4.2. за Република Гърция.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- **подобряване на обучението във висшите училища** по въпросите на правата на човека и ЕКПЧ;[199]

- **периодично провеждане на информационни кампании, конференции и семинари** по темата „Изпълнение на решенията на ЕУСПЧ и последиците от неизпълнението им“;

- въвеждане на **задължително ежегодно обучение на служителите в държавната администрация** относно правата на човека, Конвенцията и практиката на Съда.

В изброените по-горе мерки следва в максимална степен да бъдат въвлечени всички заинтересовани страни, които притежават необходимата експертиза, включително представители на неправителствения сектор и на академичните среди, както и бивши съдии в ЕСПЧ и бивши служители в структурите на Съвета на Европа, които се занимават с въпросите на правата на човека.

5. ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ПЕТ СТРАНИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛНО И ИНСТИТУЦИОНАЛНО УРЕЖДАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ

По-голямата част от разгледаните добри практики по законодателно и институционално уреждане на изпълнението на решенията на ЕСПЧ функциониране на механизъм по взаимодействие между различните държавни органи едновременно на две нива –политическо и експерти.

5.1. Република Хърватия

5.1.1. Описание на основната правна рамка на процедурите

В Република Хърватия Представителят на Република Хърватия пред ЕСПЧ (Правителственият агент) и неговата Администрация, осигуряват необходимата политическа инициатива и подкрепа на високо ниво за разработването и прилагането на

[199] С постановление № 165 от 12 юли 2022 г. е приета Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“, с която е въведена като задължителна учебна дисциплина „Защита правата на човека“ с хорариум 75 часа.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

политики и мерки за привеждане в изпълнение на решенията на ЕСПЧ, като при определяне на тези мерки Правителственият агент стъпва на резултатите от експертната работа на Експертния съвет по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и на изготвените от него анализи, доклади и оценки. Наличието на две нива на взаимодействие и координация (политическо и експертно) указва въздействие върху ефективността и своевременното изпълнение на влезлите в сила осъдителни решения на ЕСПЧ.

В законодателството на Република Хърватия механизмът за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ е уреден само на подзаконово ниво в следните нормативни актове:

1. Регламент относно Администрацията на Представителя на Република Хърватия пред Европейския съд по правата на човека[200] (Правителствения агент) – с този Регламент на хърватското правителство се създава Администрацията на правителствения агент на Република Хърватия, определят се нейните функции и начин на работа, регламентират се правомощията на Правителствения агент при изпълнение на възложените му задачи, вътрешната организация на Администрацията, включително наименованията и функциите на нейните вътрешноорганизационни звена, приблизителният брой на необходимите държавни служители в тях и други;

2. Правилник за дейността на Експертния съвет по изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека[201] – с Правилника се урежда устройството, начинът на работа и взимането на решения на Експертния съвет по изпълнение на решения на ЕСПЧ, както и ролята и работата на Правителствения агент и неговата Администрация.

[200] Регламент, приет от Правителството на Република Хърватия, относно администрацията на Представителя на Република Хърватия пред ЕСПЧ от 9 февруари 2012 г., Narodne novine 18/2012 (15.2.2012), изменен с Регламент за изменение и допълнение на Регламента от 20 септември 2018 г. Narodne Novine 84/2018 (21.9.2018.), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_02_18_503.html

[201] Правилник за дейността на Експертния съвет по изпълнение на решенията на ЕСПЧ от 2 април 2014 г., изменен с Правилник за дейността на Експертния съвет по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, приет от Експертния съвет на 29 септември 2017 г. https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/IZVR%C5%A0ENJA/IZMJENE%20I%20DOPUNE%20POSLOVNIKA.pdf

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

5.1.2. Включени и отговорни институции и организации и техните основни функции в рамките на изпълнението

1. Представител на Република Хърватия пред Европейския съд по правата на човека (Правителствен агент)

Правителственият агент на Република Хърватия, който я представлява пред Европейския съд по правата на човека, се назначава и освобождава от правителството на Република Хърватия по предложение на министър-председателя. Неговата функция е да защитава държавните интереси на Република Хърватия във всички производства пред ЕСПЧ и пред други органи на Съвета на Европа.

При изпълнение на възложените му задачи Правителственият агент е упълномощен да извършва следните дейности:

- да представлява Република Хърватия във всички производства пред ЕСПЧ;
- **да координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Хърватия**;
- **да представлява Република Хърватия в процедурата за наблюдение на изпълнението пред Комитета на министрите**;
- **да дава становища относно съответствието на националното законодателство с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и съдебната практика на ЕСПЧ;**
- **да участва в процедурите по изготвяне на законопроекти с цел хармонизирането им с Конвенцията и съдебната практика на ЕСПЧ;**
- да представлява Република Хърватия в експертните органи на Съвета на Европа, свързани с работата на ЕСПЧ, и в други органи, свързани с развитието на Конвенцията и други.

При координирането на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Хърватия Правителственият агент изпълнява следните задачи:

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1. анализира решения на ЕСПЧ, подлежащи на изпълнение, като взема предвид причините за нарушението, времевата рамка, в която е извършено, и предишната практика на ЕСПЧ по подобни дела по отношение на Хърватия;

2. събира информацията, необходима за изплащането на присъденото обезщетение, и нарежда плащането в рамките на определените срокове, като подава официално уведомление за плащането до Секретариата на Комитета на министрите в рамките на посочените срокове;

3. изготвя предварителни въпросници и ги предоставя на членовете на Експертния съвет;

4. анализира мерките за изпълнение, предложени от компетентните органи в попълнените предварителни въпросници, и определя доколко същите са подходящи;

5. сътрудничи си с членовете на Експертния съвет от компетентните органи за съобразяване на планираните мерки с нуждите на производство по изпълнение на решението на ЕСПЧ и за наблюдение на изпълнението на определените мерки;

6. събира информация за индивидуални и общи мерки за изпълнение на решения на ЕСПЧ от компетентни органи, които не са членове на Експертния съвет;

7. следи за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по отношение на други държави, страни по Конвенцията, когато това е в интерес на Република Хърватия;

8. организира и подготвя заседанията на Експертния съвет;

9. осигурява координация на действията на различни вътрешни органи в процедурите по изпълнение на решения на ЕСПЧ, като посочва на компетентните органи констатираните несъответствия при изпълнението на конкретно решение;

10. изготвя планове за действие и доклади за състоянието на изпълнението на конкретни решения на ЕСПЧ и осигурява своевременното им предаване на Комитета на министрите на Съвета на Европа;

11. участва в срещи на Комитета на министрите, посветени на изпълнението на решенията на ЕСПЧ;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

12. постоянно наблюдава развитието на практиката на Комитета на министрите в областта на изпълнението на решения на ЕСПЧ;

13. получава становища от жалбоподатели и трети страни, изпратени до Комитета на министрите в специфични процедури за изпълнение на решения на ЕСПЧ под наблюдение на Комитета на министрите, анализира ги и предприема необходимите действия, за да отговори на такива становища своевременно, ако прецени, че е необходим отговор;

14. сътрудничи и редовно комуникира със Секретариата на Комитета на министрите при конкретни случаи на изпълнение, организира посещения на представители на Секретариата на Комитета на министрите и осигурява непрекъснат поток от информация между Администрацията на правителствения агент и Секретариата на Комитета на министрите по съответните въпроси;

15. създава образователни материали, свързани с изпълнението на решения на ЕСПЧ, за да разпространява знания по тази тема, и

16. информира обществеността за приключването на процедурите по изпълнението чрез своя уебсайт.

Правителственият агент е упълномощен да отправя предложения към правителството на Република Хърватия за изменение на закони, подзаконови актове, стратегии, програми и други актове с цел хармонизиране на хърватския правен ред с Конвенцията и практиката на ЕСПЧ. Правителственият агент има право, включително по време на процедурата по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, да покани компетентните органи да хармонизират актовете и/или действията си с Конвенцията, ако установи, че конкретен нормативен акт или неговото приложение, стратегия или програма не са в съответствие с Конвенцията или с практиката на ЕСПЧ. В този случай компетентните органи са длъжни да отговорят на поканата на Правителствения агент.

Правителственият агент представя редовен отчет за работата си на правителството на Република Хърватия и на хърватския парламент поне веднъж годишно.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

2. Администрация на Правителствения агент на Република Хърватия пред Европейския съд по правата на човека

Правителственият агент ръководи дейността на Администрация на Правителствения агент на Република Хърватия пред ЕСПЧ (Администрацията), която не е част от структурата на определено министерство, а е самостоятелно звено към хърватското правителство[202]. В Администрацията се изпълняват експертни и административни задачи, свързани с представителството на Република Хърватия пред ЕСПЧ, включително дейности във връзка със сътрудничеството между държавата и ЕСПЧ.

За изпълнение на тези задачи, възложени на Правителствения агент, в Администрацията са обособени следните вътрешноорганизационни звена:

- **Отдел за подготовка на дела пред Европейския съд по правата на човека**

Отделът за подготовка на дела пред ЕСПЧ включва шестима експерти. На това звено са възложени следните отговорности:

1. събиране на релевантни факти, анализиране на национално и международно приложимо право и събиране и анализиране на национална съдебна и административна практика за целите на представителството в производства пред ЕСПЧ, инициирани въз основа на искове срещу Република Хърватия, както и в случаи, в които Република Хърватия се намесва в спор на други страни;

2. изготвяне на проекти на становища и изявления във връзка с всеки спор пред ЕСПЧ, в който Република Хърватия е страна;

3. разглеждане и анализ на казуси с цел евентуално сключване на споразумение за доброволно уреждане на спорове или едностранно признаване на нарушение;

4. изготвяне на становища в производствата по наложени привременни мерки от ЕСПЧ;

[202] По информация, предоставена от Администрацията на Правителствения агент на Република Хърватия, изпълнението на решенията на ЕСПЧ в миналото се е осъществявало от звено към министерството на правосъдието, но след това тази функция е била извадена от структурата на министерството на правосъдието и е била създадена самостоятелна администрация, подчинена пряко на правителството, което е повишило значително ефективността на изпълнението в Република Хърватия.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

5. всички професионални задачи, свързани с подготовката на молби за препращане на дела до Голямата камара на ЕСПЧ и участие в заседания на ЕСПЧ, и други.

- **Отдел за координиране на изпълнението на решения на Европейския съд по правата на човека**

Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ включва **четирима експерти**. На това звено са възложени следните отговорности:

1. координиране на действията на съдебните органи, Конституционния съд на Република Хърватия, министерствата и органите на държавната администрация и други органи в процеса на изпълнение на решения на ЕСПЧ срещу Република Хърватия;

2. сътрудничество с Комитета на министрите с цел изпълнение на решенията на ЕСПЧ, включително подготовка и участие в срещите на Комитета на министрите относно изпълнението на решенията на ЕСПЧ, сътрудничество със Секретариата на Комитета на министрите, свързано с наблюдението на изпълнението, наблюдение на промените и развитието на методите на работа на Комитета на министрите в тази част и командироването на служители от отдела при необходимост;

3. анализи на решения на ЕСПЧ срещу Република Хърватия;

4. мониторинг на практиката на Комитета на министрите по изпълнението на решенията на ЕСПЧ по отношение на други държави;

5. изготвяне на сравнителни анализи по необходимите въпроси, за да се оценят ефектите от процедурите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу Република Хърватия;

6. подготвяне на становища относно възможните начини за изпълнение на решенията на ЕСПЧ;

7. изготвяне на планове за действие и доклади за състоянието на изпълнението на отделни решения или групи от решения на ЕСПЧ;

8. организиране на заседания на Експертния съвет по изпълнение на решения на ЕСПЧ;

9. предприемане на мерки за ускоряване на изпълнението на решения на ЕСПЧ;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

10. събиране на необходимата документация и сътрудничество с компетентните органи за осигуряване на надлежни и навременни обезщетения по решения на ЕСПЧ и информиране на Комитета на министрите за извършените плащания и други.

- **Отдел за наблюдение на съдебната практика на ЕСПЧ и други международни органи в областта на правата на човека и хармонизиране на нормативната уредба с ЕКПЧ**

Този отдел включва четирима експерти и са му възложени следните отговорности:

1. постоянно наблюдение на развитието на съдебната практика на ЕСПЧ, Съда на Европейския съюз и други международни съдилища и органи в областта на международната защита на правата на човека, както и практиката на други органи;
2. изготвяне на становища относно съответствието на законите и другите нормативни актове на Република Хърватия с Конвенцията и съдебната практика на ЕСПЧ;
3. анализ на предложените законопроекти и други актове на правителството на Република Хърватия и изготвяне на становища относно съответствието им с Конвенцията и съдебната практика на ЕСПЧ;
4. сътрудничество с представители на други държави/правителства с цел обмен на информация относно нормативната им уредба, административна и съдебна практика, както и с цел намеса в спорове на други държави пред ЕСПЧ;
5. сътрудничество с държавни органи и други институции с цел разпространение на знанията за Конвенцията и системата за защита на правата на човека и други.

Работата на вътрешноорганизационните звена в Администрацията се ръководи непосредствено от сътрудници, определени с нареждане на Правителствения агент.

В допълнение към експертите, разпределени в тези отдели, в общия състав на Администрацията са включени: помощник на Правителствения агент, административен секретар, съветник и експерт референт. Правителственият агент има и заместник, който се назначава и освобождава от правителството по предложение на Правителствения агент.

Трите отдела на Администрацията си сътрудничат активно. Така например Отделът за наблюдение на съдебната практика на ЕСПЧ и други международни органи в областта на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

правата на човека и хармонизиране на нормативната уредба с ЕКПЧ предоставя на другите два отдела информация относно развитието на практиката на ЕСПЧ по отношение на други държави.

3. Експертен съвет по изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека

Към Правителствения агент се създава и т. нар. Експертен съвет по изпълнение на решения на ЕСПЧ. Експертният съвет е междуинституционален експертен орган, който е отговорен за определянето на мерки за изпълнение на решения на ЕСПЧ и контрола върху тяхното прилагане.

Експертният съвет се състои от членове с право на глас, които са представители на 29 хърватски институции, компетентни за изпълнението на решенията на ЕСПЧ: 16-те министерства, държавните агенции и служби, Конституционния съд, Върховния съд и Прокуратура на Република Хърватия. Членовете се определят от ръководителите на съответните институции, като всяка представена институция излъчва по двама представители в Експертния съвет – членове (служители на високо политическо ниво с ранг ръководители на дирекции или по-висок) и заместник-членове (експерти от съответните институции). Това позволява Експертният съвет да заседава в различни състави в зависимост от нивото на участниците – на високо ниво или на ниво експерти. Председател на Експертния съвет е Правителствения агент на Република Хърватия пред ЕСПЧ.

Без право на глас в заседанията на Експертния съвет могат да вземат участие представители на националните институции за защита на правата на човека (Омбудсманът и други), представители на граждански организации, работещи в определени правни области, и различни експерти. Те могат да поставят пред Експертния съвет конкретни въпроси, свързани с изпълнението на решения на ЕСПЧ в определена правна област, както и да участват в обсъждането на конкретни въпроси.

С цел подпомагане на дейността на Експертния съвет, в заседанията му често участва като гост да участва и един експерт от Отдела за координиране на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, който е звено от администрацията на Правителствения агент.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Експертният съвет може да работи в пълен или в намален състав. Решенията на Експертния съвет се взимат с мнозинство от присъстващите членове.

В пълен състав, състоящ се от всички членове, Експертният съвет заседава най-малко веднъж в годината, като разглежда принципни въпроси във връзка с процедурата по изпълнението на решенията на ЕСПЧ, включително методите за работа, анализира постигнатите резултати през предходния период и приема план за работа за следващия период.

Намаленият състав на Експертния съвет се състои от представители на тези органи, представени в Експертния съвет, чиито действия или бездействия са довели до нарушение на Конвенцията, и от представители на органите, отговорни за изпълнението на съответните решения съгласно експертната оценка на Администрацията на Правителствения агент. Когато процедурата по изпълнение на определено решение или група решения на ЕСПЧ налага това, Председателят на Експертния съвет може да включи в работата на намаления състав на Експертния съвет и представители на други компетентни органи, които не са представени в него (напр. представители на единици на местното самоуправление, юридически лица с публични правомощия и други юридически и/или физически лица).

В намален състав Експертният съвет разглежда и взема решения по конкретни въпроси и мерки за изпълнение на отделни решения или групи от решения на ЕСПЧ и определя окончателното съдържание на плановете за действие и докладите.

Председателят на Експертния съвет може да свиква заседания в намален състав колкото пъти счита за необходимо, включително за събиране на допълнителна информация или по-подробно уточняване на планираните мерки за изпълнение, както и за координиране работата на съответните органи.

Всеки член на Експертния съвет има следните правомощия и задължения:

- участва в заседанията на Експертния съвет;

- сътрудничи на Администрацията на Правителствения агент и други членове на Експертния съвет по време на процедурата по изпълнение на решения на ЕСПЧ в рамките на компетентността на органа, който представлява;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- предлага подходящи мерки за изпълнение на конкретно решение или група от решения на ЕСПЧ от компетентността на органа, който съответния член представлява, като взема предвид причините за нарушението на Конвенцията, които са определени с конкретно решение или група от решения;

- координира изпълнението на мерките за изпълнение в представлявания от него орган и осигурява своевременното и надлежно изпълнение на тези мерки;

- наблюдава промените в организацията на работа, политиките и практиките на органа, който представлява, които оказват влияние върху изпълнението на конкретни решения или групи съдебни решения на ЕСПЧ;

- представя становището на органа, който представлява, относно проекти на планове за действие и доклади за състоянието на изпълнението на Администрацията на Правителствения агент;

- предоставя информация на Администрацията на Правителствения агент и подготвя необходимите материали за срещи, организирани по време на официални посещения на делегации на Комитета на министрите към Република Хърватия в частта, свързана с изпълнението на съдебни решения в рамките на компетентността на органа, който представлява, и участва в тези срещи;

- ако е необходимо, участва в срещи на Комитета на министрите, на които се разглежда изпълнението на решение в рамките на компетентността на органа, който представлява.

4. Други

Съгласно нормативната уредба всички държавни органи в Република Хърватия са длъжни да съдействат на Правителствения агент и неговата администрация. В процеса на изпълнение на решенията на ЕСПЧ държавните органи са задължени да информират Правителствения агент за възможните мерки за изпълнение на решенията и да му сътрудничат при окончателното определяне на подходящи мерки и тяхното изпълнение. Предвидено е изрично задължение ръководителите на различните държавни органи да

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

предоставят на Правителствения агент цялата документация и изисканата от тях информация в сроковете, определени от него.

5.1.3. Процедура за изпълнение на решенията. Мерки

В законодателството на Република Хърватия е предвидено, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ включва определянето и прилагането на индивидуални и общи мерки за изпълнение.

Нито индивидуалните, нито общите мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ са изрично определени и изброени в законодателството на Република Хърватия. Вместо това в Правилника за дейността на Експертния съвет[203] е предвидена **процедурата, по която въпросните мерки следва да бъдат идентифицирани и определени във всеки отделен случай**.

След влизане в сила на решение на ЕСПЧ, Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ в Администрацията на Правителствения агент осигурява превода му и изготвя т. нар. **предварителен въпросник за изпълнение на решението**. Предварителният въпросник съдържа най-важната информация по делото (название на делото, дати на постановяване на решението на ЕСПЧ и на влизането му в сила, резюме на решението на ЕСПЧ, обобщение на фактите, времева рамка, в която е извършено нарушението, най-важните заключения на ЕСПЧ относно причините за нарушението на Конвенцията) и въпроси към компетентните органи за определяне на възможни и подходящи мерки за изпълнение на съдебното решение. Те включват графи, в които анкетираната институция следва да посочи:

- дали някоя от идентифицираните причини за нарушението попадат в нейната компетентност;

[203] Правилника за дейността на Експертния съвет по изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека, чл. 4

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- дали идентифицира подходящи индивидуални мерки за възстановяване положението на жалбоподателя отпреди извършването на нарушението на ЕКПЧ (*restitutio ad integrum*), различни от заплащането на обезщетение;

- дали жалбоподателят е поискал възобновяване на производство или е предприел други действия за постигане на *restitutio ad integrum* и ако да, какви;

- какви общи мерки идентифицира за предотвратяване на подобни нарушения в бъдеще с описание на съдържанието на мерките и на времевата рамка за реализирането им;

- дали след настъпване на фактите по делото, но преди постановяване на решението на ЕСПЧ, вече са били предприети някакви общи мерки, които са премахнали причината за нарушението (като законодателни промени или промени на съдебната практика);

- друга информация, която счита подходяща за целите на изпълнението на решението или за изготвянето на плановете/докладите за действие.

Предназначението на предварителните въпросници е чрез тях да се съберат данни, които да дадат възможно най-пълна и широка картина.

Предварителният въпросник се предоставя ***за запознаване*** на всички членове, т.е. на пълния състав на Експертния съвет. Заедно с предварителния въпросник, ако е възможно, на членовете на Експертния съвет се предоставя и превод на решението на ЕСПЧ на хърватски език.

Въз основа на експертната си оценка Правителственият агент определя от кои органи да бъде сформиран намаленият състав на Експертния съвет за изпълнение на съответното решение и кани ***само*** съответните представители на тези органи ***да попълнят*** предварителния въпросник с данни за планирани и/или предприети мерки за изпълнение на решението. Попълненият предварителен въпросник, подписан от ръководителя на органа, се връща от членовете на намаления състав на Експертния съвет в Отдела за координиране на изпълнението в Администрацията на Правителствения агент в определения срок, който не може да бъде по-кратък от 15 дни.

Ако от представените предварителни въпросници стане ясно, че нито един орган не счита, че има компетентност за изпълнение на конкретно съдебно решение, т.е. че никой

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

орган не е определил конкретните мерки, които планира да предприеме за изпълнение на съдебното решение, и в резултат на това не е възможно да започне процедура по изпълнение на решението, Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ в Администрацията следва да изготви **уведомление**, което да бъде връчено на всички членове на Експертния съвет. Членовете на Експертния съвет в 8-дневен срок от датата на връчване на уведомлението проверяват отново дали са отговорни за изпълнение на конкретно решение. Ако след уведомлението, въз основа на преразглеждане на случая, органът заключи, че е компетентен за изпълнение, в същия срок той следва да представи на Отдела за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ **информация за планираните мерки за изпълнение от своята компетентност и сроковете за тяхното предприемане**.

Ако отново нито един орган не приеме, че има компетентност за изпълнение на конкретно решение или не представи необходимата информация и ако никой орган не възрази срещу съдържанието на уведомлението, Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ следва да **уведоми министър-председателя, парламента и Конституционния съд на Република Хърватия за невъзможността да се идентифицира компетентният орган и мерките за изпълнение на съдебното решение**.

След получаване на попълнените предварителни въпросници, Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ анализира получените данни за предложените мерки за изпълнението на решението на ЕСПЧ, като има право да поиска уточнения от съответните органи. При преценка, че това е уместно, Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ може да организира и срещи с идентифицираните на базата на въпросниците като компетентни институции. Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ провежда и **собствени проучвания** по релевантните относно изпълнението въпроси, като анализира националното законодателство, съдебната и административната практика, стратегически и други публично достъпни документи на компетентни национални органи, доклади, представени на международни организации, както и доклади на органи на Съвета на Европа и други

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

международни организации, които разглеждат теми, свързани с установеното от ЕСПЧ нарушение на Конвенцията.

На базата на предоставените данни от предварителните въпросници и на допълнителната информация, получена при пряка комуникация с компетентните органи, на заседанията на Експертния съвет или в резултат на самостоятелните проучвания на Отдела за координиране на изпълнението, той изготвя **проект за план за действие или за доклад за състоянието на изпълнението на решението на ЕСПЧ, които се изпращат до пълния състав на Експертния съвет.** Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ в Администрацията на Правителствения агент кани членовете на намаления състав на Експертния съвет по съответното дело да представят становището си по проекта на плана за действие или доклада. Отделът за координиране на изпълнението следва да разгледа всички постъпили становища на членовете на Експертния съвет по проекта на план за действие или доклада и при необходимост съгласува с тях окончателния текст на документа. Приема се, че органите, чиито представители не са представили становище по проекта на план за действие или доклад в определения за това срок, са съгласни с представения им текст.

Правителственият агент представя о**кончателния текст на плана за действие или доклада** на Комитета на министрите в сроковете, определени в Правилата на Комитета на министрите за наблюдение на изпълнението на съдебните решения и на условията на приятелските споразумения.

Общите мерки се изпълняват от идентифицираните като компетентни органи в зависимост от вида на мярката. При необходимост от законодателни промени законопроектите се изработват от съответните отговорни министерства, в чиито ресор попада дадена мярка. Отделът за координиране на изпълнението комуникира с компетентните институции както чрез техните представители в Експертния съвет, така и като директно се обръща на високо ниво към министрите и ръководителите на звена, и разполага с точка за контакт и в парламента. Тъй като към днешна дата хърватското законодателство до голяма степен е хармонизирано с изискванията на ЕКПЧ, най-често

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

срещаните общи мерки, които следва да се предприемат от държавата, са свързани с промяна на съдебната практика, която съответно се осъществява от органите на съдебната власт.

Членовете на Експертния съвет системно наблюдават и координират изпълнението на мерките за изпълнение с общ характер в представлявания от тях орган. Те предоставят на Отдела за координиране на изпълнението в Администрацията информация за напредъка по прилагането на определените мерки най-малко веднъж годишно, както и по негово искане.

В относимата хърватска нормативна уредба на изпълнението на решението на ЕСПЧ са предвидени **конкретни и сравнително къси срокове** за извършване от компетентните органи на отделните действия и етапи от изпълнението, описани по-горе – за попълване на предварителните въпросници, предоставяне на становище по проект на план/доклад за действие и т.н. Тези срокове са само инструктивни и не са скрепени със санкции. В случай на непредприемане на действия в срок Отделът за координиране на изпълнението на решения на ЕСПЧ в Администрацията може да уведоми за това министър-председателя и Конституционния съд.

Хърватската правна рамка не урежда средства за принуда на отговорните органи да предприемат изискуемите действия по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Отделът за координиране на изпълнението в Администрацията се стреми да осигури ефективност на изпълнението чрез поддържане на добра комуникация и диалогичност с компетентните институции и прилагане на мерки за повишаване на тяхната информираност и осведоменост по въпросите, свързани с правата на човека и решенията на ЕСПЧ.

5.1.4. Ефективност/устойчивост на практиките

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа[204] за целия период на членство на Република Хърватия ЕСПЧ е постановил срещу държавата решения по общо 614 дела, изпратени за наблюдение по изпълнението им, като по значителна част от тях – 533 дела или 87 % от тях – процедурата е приключила. Общият брой на водещите дела на

[204] https://www.coe.int/en/web/execution/croatia

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Република Хърватия е 168, като наблюдението на изпълнението е приключило по 142, или по 85 % от тях.

В Годишния доклад на Комитета на министрите относно наблюдението върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ за 2022 г. се установява следното по отношение на Република Хърватия: през 2022 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите 38 дела срещу Хърватия за наблюдение на изпълнението им (в сравнение с 46 през 2021 г. и 26 през 2020 г.) Към 31 декември 2022 г. Хърватия е имала 77 висящи дела (в сравнение със 79 през 2021 г. и 73 през 2020 г.), от които две са водещи дела, разглеждани по процедура за засилено наблюдение (в сравнение с две през 2021 г. и 2020 г.), а 22 са водещи дела, разглеждани по стандартна процедура. От водещите дела, разглеждани по процедура за засилено наблюдение, едно е висящо пет и повече години; по подобен начин шест от водещите дела по стандартната процедура са висящи от пет години или повече (в сравнение със седем през 2021 г. и 11 през 2020 г.) През 2022 г. компетентните органи в Република Хърватия са изготвили и представили 30 плана за действие и доклади за състоянието на изпълнението и две съобщения.

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа в периода от 01.01.2023 г. до 22.09.2023 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите общо 21 дела срещу Република Хърватия за наблюдение на изпълнението им, от които 3 водещи дела и 18 повтарящи се дела. Към 22.09.2023 г. Република Хърватия има общо 81 висящи дела в процедура по наблюдение на изпълнението, от които 26 водещи дела и 55 повтарящи се дела. От началото на 2023 г. до 22.09.2023 г. Република Хърватия е приключила изпълнението по общо 17 дела, от които 4 водещи и 13 повтарящи се дела.

Видно от информационния списък на Съвета на Европа преди въвеждане на действащия към момента механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, Република Хърватия е имала значително по – голям брой висящи дела в процедура по наблюдение на изпълнението, като се забелязва, че тенденциозно намаляване на броя както на водещите дела, така и на повтарящите се. В периода от 2016 г. до 2023 г. броят на водещите висящи дела в процедура по изпълнение е редуциран периодично - от 74 дела през 2016 г. до 28 през 2023 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Значително намаляване се наблюдава и в броя на повтарящите се дела, който от 122 дела през 2017 г. е достигнал до 53 дела през 2023 г.

5.2. Република Чехия

5.2.1. Описание на основната правна рамка на процедурите

В законодателството на Република Чехия механизмът за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ е уреден в следните нормативни актове:

- Закона за Конституционния съд[205] – с този Закон се регламентира ролята и правомощията на Конституционния съд във връзка с изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ срещу Република Чехия, както и лицата, които имат правото или задължението да го сезират в случай на нарушение на задълженията на Република Чехия, произтичащи от международен договор;

- Статут на Правителствения агент/Правителствения комисар, представляващ Република Чехия пред международните органи за защита на правата на човека[206] – със Статута се уреждат изискванията, на които следва да отговаря лице, за да може да изпълнява функциите на Правителствен агент, неговите правомощия и задължения, както и устройството, ролята и работата на Експертния съвет по изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека, създаден към Правителствения агент.

- Закон № 186 от 8 юни 2011 г. относно предоставянето на сътрудничество за целите на производства пред определени международни съдилища и други международни контролни органи[207] – със Закона се регламентират лицата, които се явяват задължени да сътрудничат на Министерството на правосъдието, както и на всеки компетентен орган във

[205] Закон за Конституционния съд, приет от Парламента на Република Чехия от 16 юни 1993 г., Zákon o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb., изменен със Закон за изменение и допълнение на Закона за Конституционния съд 275/2012 г.

[206] Статут на Правителствения агент, представляващ Република Чехия пред международните органи за защита на правата на човека от 14 юни 2023 г., приет с Правителствена Резолюция № 420/14.06.2023 г.

[207] Закон № 186 относно предоставянето на помощ за целите на производствата пред някои международни съдилища, приет от Парламента на Република Чехия от 8 юни 2011 г., ZÁKON ze dne 8. června 2011 o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

връзка с производства пред определени международни съдилища и други международни контролни органи срещу Република Чехия, ролята и работата на задължените лица по смисъла на Закона;

- Правителствена Резолюция № 155 от 27 февруари 2017 г. – с Резолюцията се предоставя представителството на Министерство на правосъдието.

5.2.2. Включени и отговорни институции и организации и техните основни функции в рамките на изпълнението

- Правителствен агент, представляващ Република Чехия пред международните органи за защита на правата на човека

Правителственият агент, представляващ Република Чехия пред международните органи за защита на правата на човека, в т.ч. и пред ЕСПЧ (Правителственият агент) е директорът на отдела на Правителствения агент, който е част от Министерство на правосъдието (освен ако правителството по предложение на Министъра на правосъдието не реши друго). Неговата функция е да защитава държавните интереси на Република Чехия във всички производства пред ЕСПЧ и пред други органи на Съвета на Европа.

При изпълнение на възложените му задачи Правителственият агент е упълномощен да извършва следните дейности:

- да представлява Република Чехия във всички производства пред ЕСПЧ;
- да ръководи екипа на Република Чехия в рамките на устните изслушвания пред ЕСПЧ, както и да избира нейния състав;
- да представлява Република Чехия в процедурата за наблюдение на изпълнението пред Комитета на министрите;
- да координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Чехия - функция, която не е изрично предвидена в Статута, но се осъществява на практика;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- да създаде консултативен орган във връзка с отделни въпроси по повод въвеждане в изпълнение на решенията на ЕСПЧ;
- да дава становища относно съответствието на националното законодателство с ЕКПЧ и съдебната практика на ЕСПЧ;
- да представлява Република Чехия в експертните органи на Съвета на Европа, свързани с работата на ЕСПЧ, в дейността на Комитета на министрите в производствата по Конвенцията, както и в други органи, свързани с развитието на Конвенцията.

При координирането на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Чехия Правителственият агент изпълнява следните задачи:

- анализира решения на ЕСПЧ, подлежащи на изпълнение, като взема предвид причините за нарушението, времевата рамка, в която е извършено, и предишната практика на ЕСПЧ по подобни дела по отношение на Чехия;
- **след консултации с Експертния съвет заедно със заинтересованите страни участва в процедурата по създаването на концепция относно мерките, които следва да бъдат предприети във връзка с изпълнение на решенията на ЕСПЧ, които впоследствие представя на Министъра на правосъдието, а чрез него и на Правителството на Република Чехия;**
- **предлага и координира процедурата по приемане на необходимите мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ и представя на Комитета на министрите становището на Република Чехия във връзка с предложените мерки;**
- **сътрудничи си с членовете на Експертния съвет за съобразяване на планираните мерки с нуждите на производство по изпълнение на решението на ЕСПЧ и за наблюдение на изпълнението на определените мерки;**

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- **инициира приемането на превантивни мерки за предотвратяване евентуални бъдещи нарушения на Конвенцията въз основа на текущото наблюдение и анализ на практиката на ЕСПЧ по отношение на други държави;**
- свиква заседанията на Експертния съвет в случай на необходимост, произтичаща от решение на ЕСПЧ (обикновено един или два пъти годишно), за които се изготвят протоколи, които публикува на сайта на Министерство на правосъдието;
- **отправя искане до всички държавни органи, които са задължени да предприемат определените индивидуални и общи мерки за преустановяване на нарушенията на Конвенцията, установени от ЕСПЧ, за предоставяне на информация относно предприетите или предложените мерки за осигуряване на изпълнението на решение на ЕСПЧ, включително за очаквания срок за тяхното приемане;**
- **изготвя планове за действие и доклади за състоянието на изпълнението на конкретни решения на ЕСПЧ и осигурява своевременното им предаване на Комитета на министрите;**
- създава образователни материали, свързани с изпълнението на решения на ЕСПЧ, осигурява провеждането на лекционни дейности, за да разпространява знания по тази тема, и
- информира обществеността и се стреми да задълбочава осведомеността на гражданите за практиката на ЕСПЧ, като за целта набавя и разпространява преводи на чешки език на решенията на ЕСПЧ срещу Република Чехия.

Правителственият агент е упълномощен да участва в обсъждането на законопроекти, с цел да се избегне потенциално противоречие с някои разпоредби на Конвенцията и да се постигне цялостно хармонизиране на чешкия правен ред с Конвенцията и практиката на ЕСПЧ.

Правителственият агент представя редовен годишен отчет за работата си на правителството на Република Чехия чрез Министъра на правосъдието.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- Експертен съвет по изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека

Към Правителствения агент, представляващ Република Чехия пред международните органи за защита на правата на човека, се създава консултативен орган - т. нар. Експертен съвет по изпълнение на решения на ЕСПЧ. Експертният съвет е междуинституционален експертен орган, който има за цел да допринесе за ефективното изпълнение на решенията на ЕСПЧ и да повиши осведомеността на компетентните органи относно задълженията на Чешката република по Конвенцията. За целта **Експертният съвет е отговорен за определяне на мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу Република Чехия и контрола върху тяхното прилагане.**

Експертният съвет се състои от експерти, назначени от всички министерства и други органи на държавната администрация, както и от представители на двете камари на парламента на Република Чехия, на висшите съдилища, на прокуратурата, на службата на Омбудсмана, на академичната общност и гражданското общество на Република Чехия. Членовете на Експертния съвет се назначават най – често от Правителствения агент по предложение на органа, институцията или организацията, която представлява всеки от тях. Председател на Експертния съвет е Правителственият агент.

Експертният съвет заседава при необходимост – в повечето случаи на всеки шест до дванадесет месеца или когато е необходимо. Заседанията се свикват от Правителствения агент по негова инициатива в случай на необходимост, произтичаща от решение на ЕСПЧ срещу Република Чехия.

Експертният съвет анализира решенията, постановени от ЕСПЧ срещу Република Чехия, и формулира препоръки към компетентните органи за приемане на общи мерки, които да гарантират изпълнението на тези решения. Освен това Експертния съвет анализира и решенията на ЕСПЧ срещу други държави страни по Конвенцията с цел предприемане на превантивни мерки за предотвратяване на евентуални бъдещи нарушения и постигане на възможно най – цялостно хармонизиране на правния ред в Република Чехия с разпоредбите на ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- Други

В случай, че ЕСПЧ констатира наличие на нарушение на задължение, произтичащо за Република Чехия от международен договор, по който същата е страна, особено ако посредством нарушението са засегнати основни човешки права и свободи и същото се основава на валидна (действаща) правна уредба, Правителството на Република Чехия е задължено да сезира Конституционния съд с молба за отмяна на законовия акт, от чиито разпоредби се поражда нарушението в цялост или на отделни негови разпоредби.

Лице, което е било страна в производството пред ЕСПЧ, в рамките на което съдът е установил, че в резултат на посегателство на публична власт са били нарушени негови права или свободи в противоречие с ЕКПЧ, може да подаде молба за повторно разглеждане на решението на Конституционния съд, което е било предмет на делото пред ЕСПЧ. Молбата за повторно разглеждане може да бъде подадена в срок от шест месеца, считано от деня, в който решението на ЕСПЧ става окончателно.

Заедно с молбата за преразглеждане на делото вносителят може да подаде и молба за отмяна на закон или друг нормативен акт в цялост или на отделни негови разпоредби, чието прилагане е довело до констатираното нарушение на ЕКПЧ.

Конституционният съд се произнася по молбата за повторно разглеждане на делото без провеждане на устно заседание. Ако първото решение на Конституционния съд е в противоречие с решението на ЕСПЧ, Конституционният съд отменя това решение, в противен случай отхвърля молбата по същество. Ако Конституционният съд отмени предишното си решение въз основа на петицията за повторно разглеждане, той отново разглежда първоначалната молба за образуване на производство в съответствие със съответните разпоредби на неговия статут. При постановяване на новото си решение Съдът изхожда от решението на ЕСПЧ.

Съгласно нормативната уредба всички държавни органи в Република Чехия са длъжни да съдействат на Министерството на правосъдието и на Правителствения агент. Предвидено е изрично задължение ръководителите на различните държавни органи да предоставят на Министерството на правосъдието становища във връзка с различни въпроси,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

свързани с производства срещу Република Чехия пред ЕСПЧ, както и цялата документация и изисканата от тях информация, с която разполагат, в сроковете, определени за това.

5.2.3. Процедура за изпълнение на решенията. Мерки

В законодателството на Република Чехия е предвидено, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ включва определянето и прилагането на индивидуални и общи мерки за изпълнение.

В Статута на Правителствения агент изрично се посочва, че агентът изготвя планове за действие и доклади за действие във връзка с въвеждане в изпълнение на решенията на ЕСПЧ и ги представя на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

След като бъде постановено решение на ЕСПЧ срещу Република Чехия, то се изпраща на Правителствения агент и следва да бъде преведено на чешки език. Правителственият агент представя на Министъра на правосъдието доклад във връзка с всяко решение, в който се съдържат препоръчителни мерки, които следва да бъдат предприети в отговор на конкретно установеното нарушение на разпоредбите на Конвенцията. Правителственият агент също така е длъжен да информира съответните органи за съдържанието на съдебното решение.

Освен това е създаден механизъм, който има за цел да преодолее вътрешните разногласия между отделните институции по отношение на определянето на мерките за изпълнение. Ако Правителственият агент и заинтересованите органи не постигнат консенсус по отношение на мерките, които трябва да бъдат предприети за изпълнение на решението на ЕСПЧ, по предложение на Министъра на правосъдието въпросът може да бъде поставен на вниманието на Правителството на Република Чехия, което да вземе решение относно по – нататъшното развитие на процедурата по изпълнение.

5.2.4. Ефективност/устойчивост на практиките

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа[208] за целия период на членство на Република Чехия ЕСПЧ е постановил срещу държавата решения по общо 240

[208]https://www.coe.int/en/web/execution/czech-republic

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

дела, препратени за наблюдението на изпълнението им, като по значителна част от тях – 233 дела или 97 % от тях – процедурата е приключила. Общият брой на водещите дела на Република Чехия е 70, като наблюдението на изпълнението е приключило по 65 водещи дела, или по 93 % от тях.

В Годишния доклад на Комитета на министрите относно наблюдението на изпълнението на решенията на ЕСПЧ за 2022 г. се установява следното по отношение на Република Чехия: през 2022 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите 6 дела срещу Чехия за наблюдение на изпълнението им (в сравнение с 4 през 2021 г. и 3 през 2020 г.) Към 31 декември 2022 г. Чехия е имала 7 висящи дела в процес на изпълнение (в сравнение със 6 през 2021 г. и 4 през 2020 г.), от които едно е водещо дело, разглеждано по засилена процедура за наблюдение (броят не е променен в сравнение с 2021 г. и 2020 г.), а 3 са водещи дела, разглеждани по стандартна процедура. От водещите дела, разглеждани по засилена процедура, едно е висящо пет и повече години. През 2022 г. Комитетът на министрите е разгледал и приел решение по отношение на едно дело, разглеждано по засилена процедура, и е приключил 5 повтарящи се дела, разглеждани по обикновената процедура. През 2022 г. компетентните органи в Република Чехия са изготвили и представили 2 плана за действие и доклади за състоянието на изпълнението и едно съобщение.

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа в периода от 01.01.2023 г. до 22.09.2023 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите общо 3 дела срещу Република Чехия за наблюдение на изпълнението им, от които 2 са водещи дела и 1 е повтарящо се дело. Към 22.09.2023 г. Чехия има общо само 7 висящи дела в процедура по наблюдение на изпълнението, от които 5 са водещи дела. От началото на 2023 г. до 22.09.2023 г. Република Чехия е приключила изпълнението по общо 3 дела, от които 1 водещо дело и 2 повтарящи се дела.

Видно от информационния списък на Съвета на Европа преди въвеждане на действащия към момента механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, Република Чехия е имала значително по – голям брой висящи дела в процедура по наблюдение на изпълнението, като се забелязва, че тенденциозно намаляване на броя както на водещите

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

дела, така и на повтарящите се. В периода от 2012 г. до 2023 г. броят на водещите висящи дела в процедура по изпълнение е редуциран периодично - от 20 дела през 2012 г. до 5 през 2023 г. Значително намаляване се наблюдава и в броя на повтарящите се дела, който от 92 дела през 2013 г. е достигнал до 3 дела през 2023 г.

5.3. Република Словения

При анализирания модел на механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ се наблюдава функциониране едновременно на две нива – на политическо ниво и на ниво експерти (експертно). От една страна, Междуведомствената работна група за координация на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, която се създава с решение на Правителството, осигурява необходимата политическа инициатива и подкрепа на високо ниво за разработването и прилагането на политики и мерки за привеждане в изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Същевременно при определяне на тези мерки Междуведомствената работна група се подпомага и стъпва на резултатите от експертната работа на Оперативната група за координация на изпълнението на решенията на ЕСПЧ към Министерство на правосъдието и на изготвените от нея анализи, доклади и оценки. Наличието на две нива на взаимодействие и координация (политическо и експертно) в подробно анализирания по – долу механизъм, подобно на Република Хърватия, показва положителното въздействие върху ефективността и своевременното изпълнение на влезлите в сила осъдителни решения на ЕСПЧ.

5.3.1.Описание на основната правна рамка на процедурите

В законодателството на Република Словения механизмът за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ е уреден в следните нормативни актове:

1. Закон за държавната администрация на Република Словения[209] – през 2014 г. с изменение на чл. 37 от Закона, на Министерството на правосъдието е възложена

[209] Закон за държавната администрация, приет от Парламента на Република Словения на 31.05.2002 г., Zakona o državni upravi, изменен със Закон за изменение на Закона за държавната администрация 18/2023 от 11 февруари 2023 г., Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi 18/23

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

отговорността да координира различните министерства при наличие на съдебни решения на международни съдилища, засягащи Република Словения, като това правомощие на министъра/министерството се касае най – често до въвеждане в изпълнение на осъдителните съдебни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ);

2. Решение № 00405-8/2015/7 от 23.12.2015 г. на Правителството на Република Словения – създава се Междуведомствената работна група за координация на изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ по предложение на Министъра на правосъдието. То регламентира като нейна основна задача да разглежда и координира процедурата по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, постановени срещу Република Словения;

3. Решение № 00405-8/2015/7 от 12.05.2016 г. на Правителството на Република Словения – с това решение се определя персоналният състав на Междуведомствената работна група;

4. Решение № 024-30/2016/2 от 28.09.2016 г. на Министъра на правосъдието на Република Словения – с него се създава Оперативната група за координация на изпълнението на решенията на ЕСПЧ към Министерство на правосъдието, определя се нейния персонален състав, както и основните й задачи.

5.3.2. Включени и отговорни институции и организации и техните основни функции в рамките на изпълнението

1. Министерство на правосъдието на Република Словения

За разлика от останалите описани добри практики в Република Словения изпълнението на решенията на ЕСПЧ не се координира от правителствения агент на държавата (Държавния адвокат на Република Словения[210]). Дейностите по процесуално представителство на държавата пред ЕСПЧ и по изпълнение на влезлите в сила решения на Съда са разделени и осъществяването им е възложено на отделни звена.

[210] Държавният адвокат на Република Словения е самостоятелен орган, който отговаря за процесуално представителство на Република Словения пред ЕСПЧ и пред СЕС.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Министерството на правосъдието има функцията (и задължението) да ръководи и координира процеса по въвеждане в изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ, постановени срещу Република Словения.

През 2016 г. към Министерството на правосъдието въз основа на решение на министъра на правосъдието е създадена и „Оперативна група за координация на изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ“, състояща се от **седем служители** на министерството.

Министерството на правосъдието упражнява цялостен контрол върху различните етапи на процедурата по привеждане в изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ.

2. Междуведомствена работна група за координация на изпълнението на решенията на ЕСПЧ

Междуведомствената работна група за координация на изпълнението на решенията на ЕСПЧ („Междуведомствена работна група“) е създадена с Решение на Правителството на Република Словения № 00405-8/2015/7 от 23.12.2015 г. по предложение на Министъра на правосъдието, съгласно което същата има като основна задача да разглежда и координира процедурата по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, постановени срещу Република Словения.

Персоналният състав на Междуведомствената работна група включва вътрешни и външни членове. Работната група се ръководи от Държавния секретар на Министерството на правосъдието (заместник-министър) и е съставена от представители на различни министерства, на съдебната власт, на прокуратурата, на омбудсмана и други държавни органи, които отговарят за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ.

Председателят и членовете на Междуведомствената работна група се назначават с решение на Правителството на Република Словения. С Решение № 00405-8/2015/7 от 12.05.2016 г. на Правителството за нейни вътрешни членове са определени представители на Министерството на правосъдието, на Министерството на финансите, на Министерството на вътрешните работи, на Министерството на външните работи, на Постоянното представителство на Република Словения в Съвета на Европа, на Министерството на труда,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

семейството, социалните въпроси и равните възможности и на Прокуратурата на Република Словения. Като външни членове в състава ѝ са включени и представители на Омбудсмана по правата на човека, както и на Върховния съд на Република Словения. Работната група действа под ръководството на Държавния секретар на Министерството на правосъдието.

При координирането на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Словения, Междуведомствената работна група следва да изпълнява и следните задачи:

- разглежда решения на ЕСПЧ срещу Република Словения, които получава с доклад от Държавния адвокат на Република Словения;
- провежда дискусии във връзка с хармонизация на процедурата по изпълнение на осъдителните съдебни решения, постановени от ЕСПЧ срещу Република Словения;
- представя становище по разглежданите дела срещу Република Словения или по други дела, ако прецени;
- участва в изготвянето на планове за действие, регулярни доклади по изпълнение на плановете за действие, както и на Годишен доклад за действията по изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу Република Словения, като за целта си сътрудничи с компетентните министерства и държавни органи;
- изготвя анализи и предложения за индивидуални и общи мерки, включително и за законодателни изменения и/или предложения за приемане на съответните нормативни актове, необходими за привеждане в изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ срещу Република Словения;
- в сътрудничество с ръководството на Министерството на правосъдието информира съдебната власт, омбудсмана и други съответни служби, както и обществото за решенията на ЕСПЧ, постановени срещу Република Словения, както и за предприетите мерки за тяхното изпълнение и бъдеща превенция от повторни нарушения на разпоредбите на Конвенцията.

Председателят на Междуведомствената работна група може да покани на заседание на работната група представители на други министерства, държавни органи, местни органи

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

или носители на публични правомощия, които имат отношение по същество към конкретна тема, включително към изпълнението на решенията на ЕСПЧ, и когато е целесъобразно, представители на професията или на гражданското общество.

Заседания на Междуведомствената работна група се провеждат веднъж годишно.

3. Оперативна група към Министерство на правосъдието за координация на изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ

Оперативната група за координация на изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ („Оперативна група“) е звено към Министерство на правосъдието, създадено с решение на Министъра на правосъдието в изпълнение на нормативно уреденото му задължение да координира процеса по изпълнение на осъдителните съдебни решения на ЕСПЧ срещу Република Словения.

Оперативната група се председателства от министъра на правосъдието и се състои от назначени от него **седем служители** на Министерството на правосъдието. Оперативната група не е постоянно действащо звено с оглед на малкия брой осъдителни решения срещу Република Словения. Освен функциите по координиране изпълнението на решенията на ЕСПЧ, нейните служители осъществяват и определени други функции от компетентността на Министерството на правосъдието, т.е. тяхната ангажираност с изпълнението не е постоянна, а само когато се налага.

Основните задачи на Оперативната група са да координира изготвянето на плановете за действие и регулярните доклади за тяхното изпълнение от Междуведомствената работна група и цялостно да подпомага нейната дейност като предоставя техническа и професионална подкрепа за координирането на изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

Председателят на Оперативната група участва на срещи на Комитета на министрите в Страсбург във връзка с контрол върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

5.3.3. Процедура за изпълнение на решенията. Мерки

В законодателството на Република Словения е предвидено, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ включва определянето и прилагането на индивидуални и общи мерки за изпълнение.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Нито индивидуалните, нито общите мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ са изрично определени и изброени в законодателството на Република Словения.

След като бъде постановено съдебно решение на ЕСПЧ срещу Република Словения, то се изпраща на Държавния адвокат на Република Словения, който го изпраща на Председателя на Оперативната група, както и до други компетентни институции като Върховния съд и министерствата. Оперативната група определя институцията, в чиято компетентност попада предприемането на мерки по изпълнението на решението на ЕСПЧ. Член на Оперативната група изготвя писмен анализ във връзка със случая и предлага общи и индивидуални мерки. Решението се докладва на Междуведомствената работна група. В повечето случаи се насрочва среща между представители на различни институции, на която се обсъждат и решават необходимите мерки със съответното компетентно министерство. Въз основа на взетите решения, Оперативната група в сътрудничество с компетентното министерство изготвя доклад или план за прилагане на необходимите мерки. В зависимост от характера на делото, в някои случаи в процеса по обсъждане и приемане на конкретни мерки участва и ръководителят на Постоянното представителство на Словения в Съвета на Европа. При нужда Оперативната група може да иска становище и от правителствения агент (Държавния адвокат) относно подходящите мерки.

Междуведомствената работна група участва в изготвянето на планове за действие, регулярни доклади по изпълнение на плановете за действие, както и на Годишен доклад за действията по изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу Република Словения, като за целта си сътрудничи с компетентните министерства и държавни органи. Членовете на Междуведомствената работна група изготвят анализи и предложения за индивидуални и общи мерки, включително и за законодателни изменения и/или предложения за приемане на съответните нормативни актове, необходими за привеждане в изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ срещу Република Словения.

Не са предвидени конкретни срокове за предприемане на отделните действия по изпълнение от компетентните за това институции, например за определяне на отговорна за изпълнението институция, предоставяне на необходимата информация, изготвяне на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

планове и доклади за действие, изработване на общи мерки като законопроекти и други. Не е установен и механизъм за принуда, чрез който Оперативната група или Междуведомствената работна група да могат да задължат отговорните институции да допринесат за изпълнението на решението на ЕСПЧ. Вместо това Оперативната група работи на принципа на сътрудничеството с останалите държавни органи и институции и им изпраща писма, чрез които им напомня за необходимостта да предприемат мерки по изпълнението. При необходимост Оперативната група осъществява неформален натиск, включително като чрез министъра на правосъдието или чрез Междуведомствената работна група настоява пред правителството определени въпроси във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ да бъдат включени в дневния ред на правителството.

В изследваната словенска правна рамка не е уреден механизъм за определяне на институцията, която е компетентна да предприеме мерки по изпълнение на определено решение на ЕСПЧ, когато всички институции откажат да поемат отговорност. По информация, предоставена от ръководителя на Оперативната група, проблеми с определянето на компетентната институция в Република Словения не са възниквали.

Омбудсманът на Република Словения адресира в годишните си доклади изпълнението на решенията на ЕСПЧ в държавата и при необходимост има възможност да привлече вниманието на парламента върху определени въпроси, свързани с изпълнението.

Често срещана практика е депутати от словенския парламент да повдигат към правителството въпроси, свързани с изпълнението на решенията на Съда.

5.3.4. Ефективност/устойчивост на практиките

Съгласно информационния лист на Съвета на Европа[211] за целия период на членство на Република Словения ЕСПЧ е постановил срещу държавата решения по общо 358 дела, препратени за надзор по изпълнението им, като по значителна част от тях – 352 дела или 98 % от тях – процедурата е приключила. Общият брой на водещите дела на Република Словения е 54, като наблюдението на изпълнението е приключило по 49, или 91 % от тях.

[211] https://www.coe.int/en/web/execution/slovenia

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

В Годишния доклад на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно надзора върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ за 2022 г. се установява следното по отношение на Република Словения: през 2022 г. ЕСПЧ е препратил на Комитета на министрите 5 дела срещу Словения за надзор над изпълнението им (в сравнение с 1 през 2021 г. и 1 през 2020 г.) Към 31 декември 2022 г. Словения е имала 6 висящи дела (в сравнение с 4 през 2021 г. и 7 през 2020 г.), от които едно е водещо дело, разглеждано по засилена процедура (в сравнение с нито едно през 2021 г. и 2020 г.), а 2 са водещи дела, разглеждани по стандартна процедура. През 2022 г., Комитетът на министрите е приключил 3 водещи дела под стандартен контрол. През 2022 г. компетентните органи в Република Словения са изготвили и представили 5 плана за действие и доклади за състоянието на изпълнението. Пълно изплащане на присъденото от Съда справедливо обезщетение е регистрирано по 4 дела през 2022 г.

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа в периода от 01.01.2023 г. до 22.09.2023 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите общо 5 нови дела срещу Словения за наблюдение на изпълнението им, от които 3 водещи дела и 2 повтарящи се дела. Към 22.09.2023 г. Словения има общо едва 6 висящи дела, от които 5 водещи дела и 1 повтарящо се дело. От началото на 2023 г. до 22.09.2023 г. Република Словения е приключила изпълнението по общо 5 дела, от които 2 водещи дела и 3 повтарящи се дела.

Видно от информационния списък на Съвета на Европа преди въвеждане на действащия към момента механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, Република Словения е имала значително по – голям брой висящи дела в процедура по наблюдение на изпълнението, като се забелязва, че тенденциозно намаляване на броя както на водещите дела, така и на повтарящите се. В периода от 2015 г. до 2023 г. броят на водещите висящи дела в процедура по изпълнение е редуциран периодично - от 20 дела през 2012 г. до 5 през 2023 г. Значително намаляване се наблюдава и в броя на повтарящите се дела, който от 289 дела през 2015 г. е достигнал до 1 дело през 2023 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

5.4. Република Гърция

5.4.1. Описание на основната правна рамка на процедурите

В законодателството на Република Гърция механизмът за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ е уреден в следните нормативни актове:

- Конституцията на Република Гърция – в Конституцията е регламентирана ролята на Правния съвет на държавата като координатор на процедурата по привеждане в изпълнение на решенията на ЕСПЧ;
- Закон № 4443 от 09.12.2016 г. за Националния междуведомствен механизъм за надзор върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ – с този Закон се създава Националният междуведомствен механизъм, регламентират се организацията и структурата му, съставът му, неговите задачи и отговорности за изпълнение на решенията на ЕСПЧ;
- Закон № 4831 от 23.09.2021 г. за Правния съвет на държавата/Отдела на правителствените агенти – с този Закон се регламентира организацията и структурата на Правния съвет на държавата, неговите цели, задачи и отговорности във връзка с привеждане в изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу Република Гърция;
- Решение № 689 от 31.12.2022 г. на Президента на Правния съвет на държавата/Отдела на правителствените агенти – с Решението се създава Дирекция по изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ, която да подпомага президента в изпълнение на ролята му на Правителствен агент на Република Гърция пред ЕСПЧ.

5.4.2. Включени и отговорни институции и организации и техните основни функции в рамките на изпълнението

- <u>Правен съвет на държавата</u>

Правният съвет на държавата е държавен орган, подчинен пряко на Министъра на финансите. Негова основна роля е да осигурява правна защита и да представлява държавата в съдебни производства срещу нея, в т.ч. и пред ЕСПЧ.

Правният съвет е колегиален орган, който се състои от няколко камари, чийто брой и състав се определя в началото на всяка година с решение на президента на Правния съвет.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Камарите се състоят от вицепрезидентите на Правния съвет, правните експерти на държавата и длъжностните лица на отделните служби на Правния съвет. Заседанията им се председателстват от вицепрезидент на Правния съвет (в случай на негово отсъствие – от най – възрастния член) и се считат за редовни, ако на тях присъстват повече от половината членове на съответната камара.

Правният съвет е с численост от около 15 души.

Заседанията на Правния съвет на държавата се провеждат в пленарен състав (пълен, регулярен/редовен „А“ и „Б“ и временен), секции и тристранни комисии. Членове на Пълния пленум са президентът и вицепрезидентите на Правния съвет на държавата, както и правните експерти на държавата, като необходимият кворум за провеждане на редовно заседание е 3/5 от членовете. Редовният пленарен състав се състои от президента и вицепрезидентите на Правния съвет на държавата и държавния адвокат, които се разпределят на два състава – „А“ и „Б“. Преди началото на всяка година, по решение на президента на Правния съвет на държавата, вицепрезидентите на Правния съвет и правните експерти на държавата се разпределят в съставите „А“ и „Б“ на редовния пленарен състав на Правния съвет. Със същото решение се разпределят в двата състава и длъжностните лица, работещи в Инспекционната служба към Правния съвет на държавата. Всички заседания на пленарните състави – пълен, редовен или временен - се председателстват от президента на Правния съвет, а в случай на негово отсъствие – от най – възрастния член на Правния съвет. Докладчик на заседанията следва да бъде член на пълния пленарен състав или президента на Правния съвет на държавата.

При изпълнение на възложените му задачи Правният съвет на държавата е упълномощен да извършва следните дейности:

1) да представлява Република Гърция във всички производства пред ЕСПЧ;

2) да предоставя на администрацията законодателна и техническа помощ при изготвянето на законопроекти или проекти за изменение на действащата законодателна уредба;

3) да разглежда жалби, подадени срещу Република Гърция пред ЕСПЧ;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

4) да представлява Република Гърция в процедурата за надзор на изпълнението пред Комитета на министрите на Съвета на Европа;

5) да координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Гърция;

6) да създаде консултативен орган, който да подпомага президента на Правния съвет на държавата при изпълнение на функциите му на Правителствен агент на Република Гърция пред ЕСПЧ;

7) да дава становища относно съответствието на националното законодателство с Конвенцията и съдебната практика на ЕСПЧ;

8) да представлява Република Гърция в експертните органи на Съвета на Европа, свързани с работата на ЕСПЧ, в дейността на Комитета на министрите в производствата по Конвенцията, както и в други органи, свързани с развитието на Конвенцията.

При координирането на изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Гърция Правният съвет изпълнява следните задачи:

- анализира решения на ЕСПЧ, подлежащи на изпълнение, като взема предвид причините за нарушението, времевата рамка, в която е извършено, и предишната практика на ЕСПЧ по подобни дела по отношение на Република Гърция;

- заедно със заинтересованите страни участва в процедурата по създаването на концепция относно мерките, които следва да бъдат предприети във връзка с въвеждане в изпълнение на решенията на ЕСПЧ, като може да прави предложения за подходящи мерки по изпълнение, в това число законодателни;

- координира процедурата по приемане на необходимите мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ и представя на Комитета на министрите становището на Република Гърция във връзка с предложените мерки;

- сътрудничи си с членовете на Дирекцията по изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ за съобразяване на планираните мерки с нуждите на производство по изпълнение на решението на ЕСПЧ и за наблюдение на изпълнението на определените мерки;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- инициира приемането на превантивни мерки за предотвратяване евентуални бъдещи нарушения на Конвенцията въз основа на текущото наблюдение и анализ на практиката на ЕСПЧ по отношение на други държави;

- отправя искане до всички държавни органи, които са задължени да предприемат определените индивидуални и общи мерки за преустановяване на нарушенията на Конвенцията, установени от ЕСПЧ, за предоставяне на информация относно предприетите или предложените мерки за осигуряване на изпълнението на решение на ЕСПЧ, включително за очаквания срок за тяхното приемане;

- изготвя доклади за състоянието на изпълнението на конкретни решения на ЕСПЧ и осигурява своевременното им предаване на Комитета на министрите на Съвета на Европа;

- организира заплащането на обезщетенията, присъдени от ЕСПЧ.

- Президент на Правния съвет

Президентът на Правния съвет на държавата изпълнява функцията на Правителствен агент на Република Гърция пред ЕСПЧ. В това си качество президентът на Правния съвет има за задача да делегира на длъжностните лица на Правния съвет разглеждането на жалби, подадени срещу Република Гърция пред ЕСПЧ, както и да си сътрудничи с компетентните национални служби и службите на Съвета на Европа с цел определяне на необходимите общи и индивидуални мерки, които да бъдат предприети в случай на нарушение на разпоредбите на Конвенцията от страна на Република Гърция, за да се постигне цялостно хармонизиране на гръцкия правен ред с Конвенцията и практиката на ЕСПЧ. Той също така одобрява изготвения от Дирекцията по изпълнение и Правния съвет на държавата проект/план за необходимите мерки за изпълнение на решение на ЕСПЧ и впоследствие го изпраща на компетентните министри.

- Дирекция по изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ към Правния съвет на държавата

С решение на президента на Правния съвет на държавата към Правния съвет се създава Дирекция по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Дирекцията е с численост от около 4-5 души.

Дирекцията упражнява общ надзор и координация на изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ от уведомяване за наличие на осъдително решение на ЕСПЧ срещу Република Гърция до окончателното му изпълнение. Дирекцията е експертен орган, който има за цел да допринесе за ефективното изпълнение на решенията на ЕСПЧ и да повиши осведомеността на компетентните органи относно задълженията на гръцката република по Конвенцията. За целта Дирекцията е отговорна за определяне на мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу Република Гърция и контрола върху тяхното прилагане.

В изпълнение на функциите си Дирекцията е упълномощена да извършва следните задачи:

1. превод на решенията на ЕСПЧ, които се отнасят до Република Гърция, на гръцки език и тяхното публикуване по електронен път;

2. информира компетентните според случая национални органи за окончателните решения на ЕСПЧ, постановени срещу Република Гърция;

3. анализира решенията, постановени от ЕСПЧ срещу Република Гърция, и въз основа на анализите формулира препоръки към компетентните органи за приемане на общи мерки, които да гарантират изпълнението на тези решения, както и на подходящите мерки за отстраняване на последиците от нарушенията на Конвенцията по отношение на конкретните жалбоподатели (индивидуални мерки);

4. изготвя проект/план за необходимите мерки в сътрудничество с членовете на Правния съвет на държавата и го представя на председателя на Правния съвет, за да бъде изпратен на компетентните министри след неговото одобрение;

5. в сътрудничество с компетентните държавни органи изготвя проекти на плановете за действие и докладите за действие, в които се посочват мерките, които Република Гърция възнамерява да предприеме (план за действие), и мерките, които са предприети (доклад за действие) в изпълнение на всяко решение на ЕСПЧ, и ги изпраща на Комитета на министрите на Съвета на Европа, като съответно информира Постоянното представителство на Гърция в Страсбург;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

6. създава образователни материали, свързани с изпълнението на решения на ЕСПЧ, осигурява провеждането на лекционни дейности, за да разпространява знания по тази тема;

7. обработва плащането на присъдените суми за обезщетения, дължими от Република Гърция, съгласно окончателните решения на ЕСПЧ в съответствие с приложимите национални разпоредби.

Освен това Дирекцията в сътрудничество с Националния междуведомствен механизъм за надзор на изпълнението на решенията на ЕСПЧ анализира и решенията на ЕСПЧ срещу други държави – страни по Конвенцията, с цел предприемане на превантивни мерки за предотвратяване на евентуални бъдещи нарушения на Конвенцията и постигане на възможно най – цялостно хармонизиране на правния ред в Република Гърция с разпоредбите на Конвенцията и практиката на ЕСПЧ.

Без да е нормативно уредена, се е установила практика служителите на Дирекцията да бъдат командировани да работят за определен период от време в ЕСПЧ или в Постоянното представителство на Република Гърция към Съвета на Европа в Страсбург. Тази мярка е насочена както към повишаване на експертизата на служителите на Дирекцията по въпросите, свързани с изискванията на ЕКПЧ, така и към подобряване на комуникацията между гръцките национални органи, координиращи изпълнението на решенията на ЕСПЧ, и компетентните органи на Съвета на Европа.

- Национален междуведомствен механизъм за надзор върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ

Националният междуведомствен механизъм за надзор върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ (Националният механизъм) е колективен консултативен орган към Генералния секретариат за прозрачност и права на човека към Министерството на правосъдието. Националният механизъм се състои от главния секретар на Генералния секретариат за прозрачност и права на човека към Министерството на правосъдието (който изпълнява функцията и на председател на Механизма), представител на Министерството на външните работи и представител на Правния съвет на държавата. Предвидено е да заседава

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

редовно на всеки два месеца, както и по всяко друго време по покана на председателя. На заседанията могат да бъдат канени и експерти, неправителствени организации или органи с цел предоставяне на информация, консултации или сътрудничество по преценка на председателя. Националният механизъм е създаден с цел надзор на изпълнението на решенията на ЕСПЧ и хармонизиране на националното законодателство и дейността на администрацията с тях.

В изпълнение на функцията си, Националният механизъм следва да формулира предложения за постигане на възможно най – цялостно хармонизиране на правния ред в Република Гърция с практиката на ЕСПЧ, както и да допринася за популяризирането и разпространението на изискванията на Конвенцията и съответната съдебна практика в публичната администрация, правосъдието и гражданското общество. За целта Националният механизъм може да създава образователни материали, свързани с изпълнението на решения на ЕСПЧ, да осигурява провеждането на лекционни дейности, за да разпространява знания по тази тема, както и да информира обществеността и да се стреми да задълбочава осведомеността на гражданите за практиката на ЕСПЧ.

5.4.3. Процедура за изпълнение на решенията. Мерки

В законодателството на Република Гърция е предвидено, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ включва определянето и прилагането на индивидуални и общи мерки за изпълнение.

Нито индивидуалните, нито общите мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ са изрично определени и изброени в законодателството на Република Гърция.

След като бъде постановено съдебно решение на ЕСПЧ срещу Република Гърция, то се изпраща на Правителствения агент и следва да бъде преведено на гръцки език. Правителственият агент изпраща на Правния съвет на държавата окончателното решение на ЕСПЧ, което подлежи на изпълнение. Правителственият агент или Правният съвет на държавата са длъжни да информират съответните органи за съдържанието на съдебното решение. Дирекцията по изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ към Правния съвет изготвя проекти на плановете за действие и докладите за действие, в които се посочват

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

мерките, които Република Гърция възнамерява да предприеме и мерките, които са предприети в изпълнение на всяко решение на ЕСПЧ, и ги изпраща на Комитета на министрите. Проектите на планове за действие и доклади се представят от Правния съвет на председателя на Правния съвет, за да бъдат след одобряването им изпратени на компетентните министри.

Освен това Дирекцията, в сътрудничество с Националния механизъм, анализира и решенията на ЕСПЧ срещу други държави – страни по Конвенцията, с цел предприемане на превантивни мерки за предотвратяване на евентуални бъдещи нарушения на Конвенцията и постигане на възможно най – цялостно хармонизиране на правния ред в Република Гърция с разпоредбите на Конвенцията и практиката на ЕСПЧ.

Когато като обща мярка по изпълнение на дадено решение на ЕСПЧ е необходимо изготвянето на определени законопроекти, те по общо правило се изработват от компетентните министерства, в чийто ресор попадат. По информация, предоставена от Дирекцията по изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ към Правния съвет на Република Гърция, по изключение се случва Дирекцията на изработва определени проектонорми, когато отговорните институции не предприемат действия за изработването им.

В изследваната правна уредба не е предвиден конкретен механизъм за принуда, чрез който Правният съвет и Дирекцията да могат да задължат отговорните институции да допринесат за изпълнението на решението на ЕСПЧ, като предприемат съответните изискуеми мерки. Често при непредприемане на необходимите действия въпросите се отнасят на по-високо политическо ниво, като се поставят пред съответните министри и други ръководители. Друга предвидена в законодателството мярка е възможността за налагане на дисциплинарни санкции на държавните служители, които не предприемат определени действия, когото са задължени да сторят това, например да съдействат на други органи или да предоставят информация (която обаче е неприложима в случаите, в които за изпълнение на дадено решение на ЕСПЧ се изискват общи мерки като законодателни реформи).

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Когато изпълнението на определено решение на Съда поставя особено сложни проблеми или изисква експертизата на множество различни институции, практиката в Гърция е да се създават специални работни групи, които да изработят необходимите мерки по изпълнение.

Законодателната власт също допринася в процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в Република Гърция. По информация, предоставена от Дирекцията по изпълнение на съдебните решения на ЕСПЧ към Правния съвет на Република Гърция, за тази цел в гръцкия парламент е създадена парламентарна комисия, която следи за изпълнението на решенията на ЕСПЧ и при нужда изисква информация или предприемането на конкретни действия от Правния съвет.

5.4.4. Ефективност/устойчивост на практиките

Съгласно информационния лист на Съвета на Европа[212] за целия период на членство на Република Гърция ЕСПЧ е постановил срещу държавата решения по общо 1405 дела, препратени за надзор по изпълнението им, като по значителна част от тях – 1336 дела или 95 % от тях – процедурата е приключила. Общият брой на водещите дела на Република Гърция е 213, като наблюдението на изпълнението е приключило по 185, или по 87 % от тях.

В Годишния доклад на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно наблюдението върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ за 2022 г. се установява следното по отношение на Република Гърция: през 2022 г. ЕСПЧ е препратил на Комитета на министрите 25 дела срещу Гърция за наблюдение над изпълнението им (в сравнение с 29 през 2021 г. и 35 през 2020 г.) Към 31 декември 2022 г. Гърция е имала 70 висящи дела (в сравнение със 93 през 2021 г. и 120 през 2020 г.), от които седем са водещи дела, разглеждани по засилена процедура (броят не е променян в сравнение с 2021 г. и 2020 г.), а 19 са водещи дела, разглеждани по стандартна процедура. От водещите дела, разглеждани по засилена процедура, шест са висящи пет и повече години, а от водещите дела, разглеждани по стандартната процедура. През 2022 г. Комитетът на министрите е разгледал и приел

[212] https://www.coe.int/en/web/execution/greece

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

решение по отношение на две дела, разглеждани по засилена процедура и е приключил 10 повтарящи се дела, разглеждани по обикновената процедура. През 2022 г. компетентните органи в Република Гърция са изготвили и представили 28 плана за действие и доклади за състоянието на изпълнението и 13 съобщения. Пълно изплащане на присъденото от Съда справедливо обезщетение е регистрирано по 24 дела през 2022 г.

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа в периода от 01.01.2023 г. до 22.09.2023 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите общо 23 дела срещу Гърция за наблюдение на изпълнението им, от които 6 водещи дела и 17 повтарящи се дела. Към 22.09.2023 г. Република Гърция има общо 69 висящи дела, от които 28 водещи дела и 41 повтарящи се дела. От началото на 2023 г. до 22.09.2023 г. Република Гърция е приключила изпълнението по общо 24 дела, от които 6 водещи дела и 18 повтарящи се дела.

Видно от информационния списък на Съвета на Европа преди въвеждане на действащия към момента механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, Република Гърция е имала значително по – голям брой висящи дела в процедура по наблюдение на изпълнението, като се забелязва, че тенденциозно намаляване на броя както на водещите дела, така и на повтарящите се. В периода от 2016 г. до 2023 г. броят на водещите висящи дела в процедура по изпълнение е редуциран периодично - от 50 дела през 2016 г. до 27 през 2023 г. Значително намаляване се наблюдава и в броя на повтарящите се дела, който от 261 дела през 2016 г. е достигнал до 41 дела през 2023 г.

5.5. Република Полша

5.5.1. Описание на основната правна рамка на процедурите

Механизмът за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република Полша е уреден на подзаконово ниво в Заповед на министър-председателя от 19.07.2007 г. за създаване на Комитет по въпросите на Европейския съд по правата на човека (Заповед).

5.5.2. Включени и отговорни институции и организации и техните основни функции в рамките на изпълнението

1. Правителствен агент на Република Полша

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Правителственият агент на Република Полша (Пълномощник на министъра на външните работи по делата пред ЕСПЧ) координира изпълнението на решенията на ЕСПЧ срещу Република Полша, осъществява процесуалното представителство на държавата пред ЕСПЧ и я представлява пред Комитета на министрите по въпросите, свързани с изпълнението на решенията на Съда[213].

Правителственият агент е служител в структурата на Министерството на външните работи на Република Полша, пряко подчинен на министъра на външните работи. При осъществяване на своите правомощия Правителственият агент се подпомага от администрация - Правния и договорен отдел в Министерството на външните работи[214].

Правителственият агент осъществява следните основни функции във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ:

1. Осигурява обща координация и ръководство на изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република Полша и координира дейностите на всички компетентни органи и институции;

2. Председателства Междуинституционалния комитет по въпросите на Европейския съд по правата на човека (Междуинституционален комитет) и ръководи и подкрепя неговата дейност;

3. Най-малко веднъж на три месеца свиква заседания на Междуинституционалния комитет по своя инициатива или по искане на секретаря или най-малко на половината от членовете му и ръководи заседанията;

4. Извършва първоначален анализ на влезлите в сила решения на ЕСПЧ, определя институцията/институциите, отговорна/и за предприемане на мерки по изпълнение на дадено решение, и я/ги уведомява за това;

[213] https://www.gov.pl/web/diplomacy/humanrights.

[214] https://www.gov.pl/web/diplomacy/humanrights; https://www.gov.pl/web/dyplomacja/departament-prawno-traktatowy.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

5. Информира без неоправдано забавяне членовете на Междуинституционалния комитет за приемането от ЕСПЧ на решение и в обосновани случаи обяснява неговото съдържание или окончателен характер;

6. Може да предоставя предложения или коментари относно начина на изпълнение на решенията на ЕСПЧ от компетентните органи и институции;

7. Може да възлага на Междуинституционалния комитет да изготви предложения за позиция по най-важните проблеми, произтичащи от комуникирани жалби срещу Република Полша пред ЕСПЧ или от постановени срещу държавата решения на Съда;

8. Може да възлага на Междуинституционалния комитет да разработи и внесе в Министерския съвет предложения за действия (в това число законопроекти), целящи предотвратяване на нарушения на Конвенцията;

9. Може да възлага на Междуинституционалния комитет да дава становища относно съответствието на проекти на нормативни актове с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ;

10. В рамките на Междуинституционалния комитет може да създава работни и консултативни групи за разглеждане на отделни въпроси по изпълнението на решенията на ЕСПЧ, които не изискват участието на всички членове на Междуинституционалния комитет, и да им възлага изпълнението на някои от задачите на Междуинституционалния комитет;

11. Може да възлага изготвянето на експертни становища и мнения, необходими за изпълнението на задачите на Междуинституционалния комитет;

12. Може да изисква от компетентните органи и институции да оказват всестранно съдействие на Междуинституционалния комитет при изпълнение на неговите задачи във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ, включително да му предоставят необходимата информация или документи;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

13. Координира работата на членовете на Междуинституционалния комитет в случаите, в които изпълнението на дадено решение на ЕСПЧ засяга сферата на компетентност на повече от един орган или институция;

14. Координира работата на членовете на Междуинституционалния комитет в случаите, в които изпълнението на дадено решение на ЕСПЧ засяга сферата на компетентност на повече от един орган или институция;

15. Представлява Република Полша в процедурата по наблюдение на изпълнението пред Комитета на министрите, включително уведомява Комитета на министрите относно евентуални проблеми във връзка с изпълнението, и комуникира с другите компетентни органи на Съвета на Европа по въпросите на изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

2. Междуинституционален комитет по въпросите на Европейския съд по правата на човека

Със Заповед на министър-председателя през 2007 г. в Република Полша е създаден експертен междуинституционален орган за изпълнение на решенията на ЕСПЧ – Междуинституционалният комитет по въпросите на Европейския съд по правата на човека. Междуинституционалният комитет е орган към министър-председателя на Република Полша, който предоставя становища и консултации.

Междуинституционалният комитет е със състав:

- Председател – Правителственият агент;
- Членове - експерти, определени от министрите, президента на Службата на главния юрисконсулт на Държавната хазна, началника на канцеларията на министър-председателя и пълномощника на правителството по въпросите на равното третиране;
- Секретар - лице, назначено от председателя измежду служителите на Правния и договорен отдел в Министерството на външните работи.

За участието си в дейността на Междуинституционалния комитет членовете му не получават възнаграждение.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Правителственият агент има правото по своя преценка или по искане на член на Междуинституционалния комитет да кани да участват със съвещателна функция без право на глас в заседанията на Междуинституционалния комитет и представители на други органи, институции и организации: двете камари на парламента, канцеларията на президента, Върховната сметна палата, омбудсмана, омбудсмана по правата на детето, омбудсмана по правата на пациентите, Конституционния съд, Върховния съд, Върховния административен съд, Националния съдебен съвет, общите и административните съдилища, главния прокурор, главния командир на полицията, главния директор на службата на затворите, Законодателния съвет, адвокатурата, неправителствени организации в сферата на защитата на човешките права и други. Ако даден член на Междуинституционалния комитет е възпрепятстван да вземе участие лично в определено заседание, съответната институция трябва да излъчи негов заместник, който да присъства на заседанието.

При осъществяване на своята дейност Междуинституционалният комитет се подпомага и от Правния и договорен отдел в Министерството на правосъдието, който обезпечава административно дейността на Правителствения агент.

Междуинституционалният комитет осъществява следните дейности по осигуряване изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Полша:

1. Запознава се с осъдителните решения на ЕСПЧ по дела срещу Република Полша;
2. Събира от компетентните за изпълнението на дадено решение на ЕСПЧ органи и институции предложения и мнения относно подходящите мерки по изпълнение;
3. По искане на министъра на външните работи или на Правителствения агент изготвя предложения за позиции по най-важните проблеми, произтичащи от комуникирани жалби срещу Република Полша пред ЕСПЧ или от постановени срещу държавата решения на Съда;
4. По искане на министъра на външните работи или на Правителствения агент разработва и внася в Министерския съвет предложения за действия (в това число

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

законопроекти), целящи предотвратяване на нарушения на Конвенцията, включително в определени случаи - още преди решението на ЕСПЧ да е влязло в сила;

5. По искане на министъра на външните работи, на друг компетентен министър или на Правителствения агент дава становища относно съответствието на проекти на нормативни актове с Конвенцията и практиката на ЕСПЧ;

6. Наблюдава изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Полша въз основа на документи и информация, представени от компетентните министри, в чиито ресор попадат мерките, по тяхна собствена инициатива или по искане на министъра на външните работи, и анализира евентуални проблеми, свързани с тяхното изпълнение;

7. Изготвя Годишни доклади за състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, които се представят до 31 март на годината, следваща отчетната година, чрез кабинета на министъра, отговарящ за външните работи, до Министерския съвет за приемане. Междуинституционалният комитет може да приложи към Годишния доклад предложения за законодателни изменения, насочени към осигуряване изпълнението на задълженията на Република Полша в областта на защитата на правата на човека, и заключения относно дейностите на органите и институциите, произтичащи от практиката на ЕСПЧ;

8. Обсъжда най-важните проблеми, свързани с практиката на Съда по отношение на други държави, и общи проблеми, свързани с работата на Съда, и отражението им върху Република Полша;

9. По искане на членовете на Комитета анализира други проблеми, свързани със защитата на правата на човека.

Членовете на Междуинституционалния комитет са задължени да предоставят на председателя информация, документи и становища, необходими за осъществяване на горепосочените функции на Междуинституционалния комитет. Те отговарят и за изготвянето и представянето на позиции в сферата на компетентност на органа, който представляват, по отношение на всички въпроси, които се разглеждат от Междуинституционалния комитет.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Междуинституционалният комитет провежда минимум 4 заседания годишно, които се свикват от председателя веднъж на тримесечие по негова инициатива или по искане на секретаря или най-малко на половината от членовете му. Председателят на Междуинституционалния комитет председателства заседанията и ръководи работата. Ако председателят отсъства, заседанията се свикват и ръководят от секретаря или от лице, определено от председателя измежду служителите на Правния и договорен отдел на Министерството на външните работи. Наложила се е практика на последното за годината заседание на Междуинституционалния комитет Правителственият агент да кани да присъстват и представители на неправителствени организации. Всяко заседание на Междуинституционалния комитет или на неговите работни групи се протоколира.

В Заповедта е предвидено, че Междуинституционалният комитет може да приема резолюции по въпросите от своята компетентност присъствено или неприсъствено в писмена форма (чрез кореспонденция), но на практика до момента той осъществява само съвещателна дейност, като дава мнения и становища.

Председателят на Междуинституционалния комитет може да създава работни и консултативни групи за разглеждане на отделни въпроси по изпълнението на решенията на ЕСПЧ, които не изискват участието на всички членовете на комитета, и да им възлага изпълнението на определени задачи от неговата компетентност. Председателят може да възлага и изготвянето на експертни становища и мнения, необходими за изпълнението на задачите на Междуинституционалния комитет.

Разходите за функциониране на Междуинституционалния комитет се покриват от държавния бюджет от сумата, която се предоставя за дейностите на Министерството на външните работи.

5.5.3. Процедура за изпълнение на решенията. Мерки

В Република Полша детайлно е регламентирана процедурата за изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Уредени са отделните необходими за изпълнението действия, стъпки и документи, тяхната последователност, компетентните за извършването/изготвянето им органи и срокове за това.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

В Заповедта изрично е предвидено, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ включва определянето и прилагането на индивидуални мерки за изпълнение (дефинирани като мерки, целящи да гарантират, че констатираното от Съда по отношение на жалбоподателя нарушение на Конвенцията ще бъде прекратено и жалбоподателят бъде поставен във възможно най-голяма степен в положението, в което се е намирал преди нарушението), и на общи мерки за изпълнение (мерки относно приложимото право или практиката по неговото прилагане, които имат за цел да прекратят състоянието на нарушение и да предотвратят извършването на подобни нови нарушения в бъдеще).

Установени са задължения на всички компетентни органи и институции да подпомагат Правителствения агент и Междуинституционалния комитет при всички стъпки от процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в Република Полша. Правителственият агент има правото да изисква от компетентните органи и институции да оказват всестранно съдействие на Междуинституционалния комитет при изпълнение на неговите задачи във връзка с изпълнението, включително да му предоставят необходимата информация или документи.

Като първи етап Правителственият агент извършва първоначален анализ на влезлите в сила решения на ЕСПЧ, определя институциите, отговорни за предприемане на мерки по изпълнение на дадено решение, и ги уведомява за това.

Министерството, което отговаря за изработването на мерките за изпълнение, трябва да осигури превода на решението на полски език. Преводът следва да бъде предоставен на Междуинституционалния комитет и може да бъде придружен от мотивирано предложение на компетентния министър за подаване на искане за обжалване на решението на ЕСПЧ, т.е. за препращане на делото в Голямата камара (когато е приложимо). Превод не е необходим в случаите, когато делото е повтарящо се и според министъра и председателя на Междуинституционалния комитет преводът на решенията, постановени по сходни дела, е достатъчен.

Компетентното за изпълнението на определено решение министерство е задължено да предостави на Междуинституционалния комитет:

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- Информация за предприетите действия по разпространяване на решението на Съда сред органите и лицата, на чиито действия или бездействия се дължи нарушението;
- Проект на план за действие за изпълнение на решението, съдържащ информация за необходимите и планираните индивидуални и общи мерки и крайните срокове за тяхното изпълнение;
- Актуализирана информация за състоянието на изпълнението на плана за действие - периодично;
- Проект на доклад за действие.

Ако изпълнението на решението на ЕСПЧ попада в сферата на компетентност на двама или повече министри, посочените информация и документи се предоставят от всеки министър в рамките на съответната му компетентност.

Компетентното министерство идентифицира подходящи индивидуални и/или общи мерки за изпълнение и ги предлага за обсъждане на Междуинституционалния комитет, който обсъжда направените предложения. Предложеният проект на план за действие се дискутира, правят се коментари от Междуинституционалния комитет, отговори от министерството и планът се съгласува. Съгласуваният план за действие трябва да се предостави на Комитета на министрите не по-късно от 4 месеца след датата на влизане с вила на решението на ЕСПЧ.

Отговорните министерства следва да изработят или приемат необходимите мерки, например законопроекти. След това съответните законопроекти следва да се приемат от Министерския съвет и да се внесат за разглеждане в парламента.

В Заповедта са изрично установени конкретни срокове за извършване на отделните дейности по изпълнение на решенията на ЕСПЧ от отговорните органи, например: за осигуряване на превод на решението на полски език (2 месеца от постановяване на решението от ЕСПЧ); за предоставяне на информация от компетентния министър на Междуинституционалния комитет (2 месеца от датата на влизане на решението в сила); за изготвяне от компетентното министерство на проект на план за действие (2 месеца от датата на влизане на решението в сила); за предоставяне на актуализирана информация за

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

състоянието на изпълнението на плана за действие (на всеки 6 месеца, считано от датата на представяне на съгласувания план за действие, както и всеки път, когато поиска Комитетът на министрите); за предоставяне от компетентното министерство на проект на доклад за действие (след изпълнението на всички изискуеми индивидуални или общи мерки); за коментари по проектите на плановете и докладите за действие (до 1 месец от получаването им); за предоставяне на позициите на компетентните министри по отношение на коментарите, решенията и резолюциите на Комитета на министрите (до 1 месец от получаването им). Тези срокове са само инструктивни и не са скрепени със санкции. В обосновани случаи, най-вече когато случаят е особено сложен, председателят на Междуинституционалния комитет може да удължи посочените срокове за представяне на документи и информация.

Установени са специални правила, насочени към осигуряване на максимална прозрачност и отчетност на дейността по изпълнение на решенията на ЕСПЧ:

1. Всяко заседание на Междуинституционалния комитет се протоколира и протоколите се публикуват на интернет страницата на правителството[215];

2. Междуинституционалния комитет изготвя Годишен доклад за състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, който се представя до 31 март на годината, следваща отчетната година, чрез кабинета на министъра на външните работи до Министерския съвет за приемане. След одобряване от правителството Годишен доклад се представя на парламента и се обсъжда от комисията по права на човека, върховенство на правото и петиции[216]. Този доклад е публично достъпен на сайта на правителството и съдържа списък с постановените през годината осъдителни решения на ЕСПЧ по дела срещу Република Полша, всички изработени и представени на Комитета на министрите планове и доклади за действие във връзка с изпълняваните решения, както и всички решения на Комитета на министрите, приети във връзка с наблюдението на изпълнението[217]. В Годишния доклад са

[215] https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zespol-do-spraw-etpc.
[216] https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wykonywanie-orzeczen-trybunalu
[217] https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-roczne-rzadu-na-temat-wykonywania-orzeczen-etpc

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

включени и резюмета на най-важните решения на ЕСПЧ, постановени през годината срещу други държави.

3. За целите на изготвяне на Годишния доклад за състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ членовете на Междуинституционалния комитет са длъжни да предоставят на председателя съобразно своята компетентност, до 31 януари на годината, следваща отчетната година, консолидиран доклад за действията, предприети от представлявания от тях орган, за изпълнение на решенията на Съда, доклад за текущото състояние на изпълнението на решенията и възможните пречки в процеса на изпълнение.

4. На всяко тримесечие в срок до 10-ия ден на месеца, следващ отчетния период, Правителственият агент представя на министър-председателя тримесечни доклади за работата на Междуинституционалния комитет, в които може да обърне внимание на проблеми, установени при работата му, вкл. неназначаване на членове от компетентните органи или неизпълнение на задълженията за съдействие при изпълнението.

Министерството на външните работи в обосновани случаи оказва съдействие на Междуинституционалния комитет при изготвянето на плановете и докладите за действие във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ и осигурява превода им и предаването им на Комитета на министрите.

5.5.4. Ефективност/устойчивост на практиките

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа[218] до настоящия момент срещу Република Полша има общо 1860 дела, изпратени за наблюдение по изпълнението им, като по значителна част от тях – 1731 дела или 93 % от тях – процедурата е приключила. Общият брой на водещите дела на Република Полша е 202, като наблюдението на изпълнението е приключило по 153, или 76 % от тях.

В Годишния доклад на Комитета на министрите относно наблюдението върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ за 2022 г. се установява следното по отношение на Република Полша: през 2022 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите 54 дела срещу

[218] https://www.coe.int/en/web/execution/poland

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

държавата за наблюдение на изпълнението им (в сравнение с 42 през 2021 г. и 22 през 2020 г.) Към 31 декември 2022 г. Полша е имала 125 висящи дела (в сравнение с 97 през 2021 г. и 89 през 2020 г.), от които 14 са водещи дела, разглеждани по процедура за засилено наблюдение (в сравнение с 11 през 2021 г. и 10 през 2020 г.), а 31 са водещи дела, разглеждани по стандартна процедура. От водещите дела, разглеждани по процедура за засилено наблюдение, 8 са висящи пет и повече години; по подобен начин 11 от водещите дела по стандартната процедура са висящи от пет години или повече (в сравнение с 10 през 2021 г. и 7 през 2020 г.) През 2022 г. компетентните органи в Република Полша са изготвили и представили 17 плана за действие и доклади за състоянието на изпълнението и 9 съобщения.

Съгласно информационния списък на Съвета на Европа в периода от 01.01.2023 г. до 22.09.2023 г. ЕСПЧ е изпратил на Комитета на министрите общо 34 дела срещу Полша за наблюдение на изпълнението им, от които 9 водещи дела и 25 повтарящи се дела. Към 22.09.2023 г. Полша има 129 висящи дела, от които 49 водещи дела и 80 повтарящи се дела. От началото на 2023 г. до 22.09.2023 г. Република Полша е приключила изпълнението по общо 29 дела, от които 6 водещи дела и 23 повтарящи се дела.

Видно от информационния списък на Съвета на Европа преди въвеждане на действащия към момента механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, Република Полша е имала значително по – голям брой висящи дела в процедура по наблюдение на изпълнението, като се забелязва, че тенденциозно намаляване на броя както на водещите дела, така и на повтарящите се. В периода от 2011 г. до 2023 г. броят на водещите висящи дела в процедура по изпълнение е редуциран периодично – от 72 дела през 2011 г. до 46 през 2023 г. Значително намаляване се наблюдава и в броя на повтарящите се дела, който от 852 дела през 2011 г. е достигнал до 84 дела през 2023 г.

5.6. Изводи относно проучените добри практики

Извършеното проучване на механизмите за междуинституционално взаимодействие при изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република Хърватия, Република Чехия,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Република Словения, Република Гърция и Република Полша разкрива наличието както на някои сходства, така и на определени разлики между изследваните държави.

Във всяка от петте проучени държави делът на изпълнените решения на ЕСПЧ е висок (над 86%), което е индикация за ефективността на установените в тях правила и процедури за изпълнение на решенията на Съда. От изследваните добри практики най-висок общ процент на изпълнение на решенията на ЕСПЧ има Република Словения (98%), а най-висок процент на изпълнение по водещите дела - Република Чехия (93%). В таблицата по-долу е направена съпоставка между дела на изпълнените решения в проучените държави и в Република България. Тя демонстрира, че степента на изпълнение на решенията на ЕСПЧ у нас е по-ниска в сравнение с всяка от проучените добри практики както по отношение на общия брой дела, така и по отношение на водещите дела.

Таблица 3: *Процент на изпълнение на решенията на ЕСПЧ в сравняваните държави*

Държава	% на изпълнение на общия брой решения на ЕСПЧ	% на изпълнение по водещите дела
Република Чехия	97%	93%
Република Словения	98%	91%
Република Гърция	95%	87%
Република Хърватия	87 %	85%
Република Полша	93%	76%
Република България	78%	67%

Източник: Web страницата на Съвета на Европа, информационни страници за Чехия, Словения, Гърция, Хърватия, Полша и България

В Таблицата по-долу са обобщени основните характеристики на механизмите за изпълнение на решенията на ЕСПЧ във всяка от проучените пет държави и е направена съпоставка с действащата уредба и административната практика по изпълнението в Република България.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Таблица 4: *Сравнение на основните характеристики на механизмите за изпълнение на решенията на ЕСПЧ в изследваните държави*

Държава	Национален координатор	Изготвяне на планове и доклади за действие	Изработване на законопроекти и други мерки	Междуинституционален орган (МО)	Честота на заседания на МО
Чехия	Отдел на Правителствения агент – в МП	От координатора	От министерствата и другите компетентни органи	Експертен съвет по изпълнение на решения на ЕСПЧ	На всеки шест до дванадесет месеца или когато е необходимо
Словения	Оперативна група за координация на изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ – в МП	От координатора в сътрудничество с компетентните министерства и с Междуведомствената работна група	От министерствата и другите компетентни органи	Междуведомствена работна група за координация на изпълнението	Веднъж годишно
Гърция	Дирекция по изпълнение на решенията	От координатора в сътрудничество с	От министерствата и другите компетентни органи	Национален междуведомствен механизъм за надзор върху изпълнението	Уредено е да заседава редовно на всеки два месеца,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	на ЕСПЧ в Правния съвет на държавата с председател – Правителствения агент Подчинена на Министъра на финансите	компетентните министерства		на решенията на ЕСПЧ	както и по всяко друго време по покана на председателя, но на практика не се свиква и не заседава.
Хърватия	Правителствен агент, подчинен пряко на министър-председателя	От координатора	От министерствата и другите компетентни органи	Експертен съвет по изпълнение на решения на ЕСПЧ	В пълен най-малко веднъж годишно В намален колкото често се налага
Полша	Правителствен агент към министерството на	Министерствата изготвят проекти на планове и доклади, които се съгласуват	От министерствата и другите компетентни органи	Междуинституционален Комитет по въпросите на ЕСПЧ	Най-малко веднъж на 3 месеца по инициатива на председател

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

	външните работи	от Междуинституционалния комитет			я или по искане на секретаря или най-малко на половината от членовете
България	Дирекция ППРБЕСПЧ в МП	От координатора	От министерствата и другите компетентни органи	Няма	Неприложимо

Източник: Нормативни актове, които регламентират структурата и функционирането на механизма за изпълнение на решенията в отделните държави

Констатират се определени сходства в модела, по който е организирано междуинституционалното взаимодействие при изпълнението на решенията на ЕСПЧ в изследваните пет държави. Във всяка от тях се установява наличие на:

1) Един орган, който координира дейностите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ (национален координатор); и

2) Един междуинституционален консултативен орган, съставен от представители на различните държавни органи и институции, които имат определени отговорности във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ. Основното предназначение на този орган е да осигурява ефективно междуинституционално взаимодействие в процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Национален координатор

Във всички проучени държави с изключение на Словения дейностите по изпълнение на решенията на Съда се ръководят и координират от органа, осъществяващ и процесуалното представителство на държавата пред ЕСПЧ - Правителствения агент, който

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

се подпомага от администрация. В Словения функцията по координация на изпълнението на решенията на Съда е отделена от процесуалното представителство пред Съда и се осъществява от Оперативна група за координация на изпълнението на съдебните решения на ЕСПЧ в Министерството на правосъдието. В отделните проучени държави националният координатор е част от различни структури на изпълнителната власт – пряко подчинен на министър-председателя (Хърватия), част от Министерството на правосъдието (Чехия, Словения, България), Министерството на финансите (Гърция) или Министерството на външните работи (Полша).

Междуинституционален орган

За разлика от Република България, правната рамка на всяка от проучените пет държави урежда определен междуинституционален консултативен орган, който да осигурява ефективно междуинституционално взаимодействие в процеса по изпълнение на решенията на Съда. Съставът на междуинституционалните органи варира в отделните държави, но най-често включва представители на различните министерства и други органи на изпълнителната власт, на съдебната власт, прокуратурата, в някои страни – Конституционния съд. В някои случаи е предвидена възможност за участие без право на глас на представители на други заинтересовани институции и организации – законодателната власт, омбудсмана, неправителствени организации, адвокатурата, академичните среди и други.

Членовете на междуинституционалните органи най-често са експерти от съответните институции. Добър пример е уредбата в Хърватия, която предвижда две нива на междуинституционалния орган – експертно и политическо. Експертното ниво е ангажирано с изготвянето на общите мерки в съответствие с направените препоръки от Комитета на министрите, докато в рамките на политическото ниво се решават важни политически въпроси, тогава, когато изпълнението зависи от тях.

Освен в пленарен състав, в някои държави е предвидена възможност за работа на междуинституционалния орган в различни по-гъвкави състави – пълен и намален (Хърватия, Полша), в състав на високо политическо ниво или на ниво експерти (Хърватия),

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

чрез създаване на специални работни групи по определени въпроси (Полша). Предвидена е различна минимална честота за провеждане на заседания на междуинституционалния орган: веднъж годишно (в Словения и Хърватия); веднъж на всяко тримесечие (в Полша); на всеки два месеца (в Гърция, макар това да не се осъществява на практика); при необходимост, произтичаща от решение на ЕСПЧ (в Чехия). Степента на активност на междуинституционалните органи също варира, например полският Междуинституционалният комитет има широки правомощия, провежда регулярни срещи в пленарен състав всяко тримесечие и играе много активна роля в процеса по изпълнение, докато Националният междуведомствен механизъм за надзор върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Гърция не провежда редовни заседания и към момента не осъществява активна дейност.

Процедура за изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Процедурите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ са предмет на подробна уредба в изследваните пет държави за разлика от ситуацията вРепублика България. В някои случаи уредбата се съдържа в закон (напр. в Гърция, както и частично в законови разпоредби в Чехия и Словения), в други – в подзаконови нормативни актове и устройствени актове както в Република България (в Хърватия – в регламент и правилник, в Полша – в Заповед на министър-председателя.

Най-често в проучените държави, както и на практика в България, плановете и докладите за действие във връзка с изпълнението на решенията на ЕСПЧ, които се представят на Комитета на министрите, се изготвят от националните координатори и техните администрации (в Чехия, Словения, Гърция и Хърватия), в някои случаи – в сътрудничество с компетентните министерства (в Гърция, Словения) и/или с междуинституционалния орган (в Словения). За компетентните органи, в чиято сфера на дейност попада изпълнението на дадено решение, е установено задължение да предоставят информация и документи за целите на изготвянето на плановете и докладите (напр. в Хърватия, където с цел събиране на информация се разпращат предварително изработени писмени въпросници). В Република Полша е установено задължение за органа

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

(министерството), отговорно за предприемането на мерки за изпълнение на определено решение, да изготви проект на план, респективно проект на доклад за действие, който се съгласува от Междуинституционалния комитет и след това се изпраща на Комитета на министрите.

Националните координатори и междуинституционалните органи могат да предлагат и обсъждат предложения за мерки за изпълнение. Конкретните законопроекти, когато такива са необходими, и други подходящи мерки се изработват от компетентния за изпълнението орган и в петте проучени държави. В изследваните добри практики обаче, за разлика от България, междуинституционалните органи улесняват комуникацията и взаимодействието между отговорните за изпълнението институции и осигуряват по-висока степен на ангажираност и отчетност от тяхна страна при изработване на мерките.

В някои случаи изрично нормативно е установено задължение на всички държавни органи да оказват съдействие на националния координатор и/или междуинституционалния орган в процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ (в Чехия, Хърватия, Полша), каквото не е изрично уредено в Република България. В някои държави е предвиден и специален механизъм за определяне на компетентната за изпълнението на дадено решение на ЕСПЧ институция в случаите, в които никоя институция не припознава такава отговорност (в Хърватия), или за определяне на подходящи мерки по изпълнение в случай на спор (в Чехия).

В някои от разгледаните добри практики се установява наличие на детайлно нормативно установени срокове за извършване на отделните действия по изпълнение на решенията на ЕСПЧ от съответните органи, каквито не са уредени у нас (Хърватия, Полша). И в двете държави тези срокове са само инструктивни и не са скрепени със санкции.

Като добра практика може да се определи и установеното в Република Хърватия изискване междуинституционалният орган – Експертният съвет - да приема ежегодни планове за работа за всяка следваща година и съответно да проследява и отчита изпълнението им.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Установените добре функциониращи модели на организация на изпълнението на решенията на Съда в проучените държави могат да послужат като добри практики при разработването на механизъм за междуинституционално взаимодействие със сходни функции в Република България.

6. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ И ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА КОНСТАТИРАНИТЕ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ

6.1. Анализ на съществуващи механизми за междуинституционално сътрудничество и взаимодействие в сферата на правата на човека и в други области

Механизмите за междуинституционално сътрудничество не са нови за България. И понастоящем съществуват и функционират различни такива механизми в различни области. Същите са създадени с нормативни актове от различна степен: например Националният координационен механизъм за изпълнение на стратегията на ЕС за Дунавския регион и Националният координационен механизъм за преглед на проектната готовност и приоритизиране на проектите в сектор „Транспорт“ по Регламент (ЕС) № 1316/2013, които са създадени с постановление на Министерски съвет; Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертвите на трафик на хора, Националният съвет за превенция и защита от домашно насилие, Съветът по киберсигурност и др., чието създаване и функциониране е предвидено в закон.

В настоящия раздел са разгледани три нормативно уредени и действащи към момента в Република България механизми за осъществяване на междуинституционално сътрудничество и взаимодействие: 1) Националният координационен механизъм по правата на човека към министъра на външните работи, 2) Националният координационен механизъм за върховенство на правото и Съветът за неговото прилагане и 3) Националният механизъм за определяне на политиките и за координация в сферата на мерките за борба с изпирането

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на пари и финансирането на тероризма и Съвет за координация и сътрудничество за неговото осъществяване.

Настоящият анализ разглежда подробно посочените по-горе механизми, от една страна, заради сходството на тематиката и общия характер на Механизма за правата на човека и Механизма за върховенство на правото. От друга страна, за пълнота на анализа е изследван и механизъм, който засяга специфична тема, каквато е а борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Специално внимание в този механизъм е отделено на факта, че той функционира на две нива - политическо и експертно, като добър пример за междуинституционална координация. Анализът на добрите практики в т.5 по-горе показа, че отделянето на експертното от политическото ниво осигурява по-висока ефективност на отделните дейности по изпълнението на решенията от експертния състав (напр. изработване на общи мерки), като запазва възможността за политически контрол върху изпълнението от страна на политическия състав. Пример за това е Експертния съвет по изпълнение на решения на Европейския съд по правата на човека в Хърватия.

На следващо място, и трите изследвани механизма са предпочетени, защото са създадени с акт на Министерски съвет, който изключва необходимостта от приемане, изменение или допълнение на закони, което би могло да забави създаването и ефективното функциониране на механизма за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Посочените механизми са изследвани като модели на действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт и сътрудничество с всички заинтересовани органи и институции при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област. Оценен е потенциалът им да послужат като добри практики при разработването на предложение за създаване на сходен механизъм за междуинституционално взаимодействие при изпълнението на решенията на ЕСПЧ в Република България. Извършен е и анализ на възможността Националният координационен механизъм по правата на човека към министъра на външните работи или Националният координационен механизъм за върховенство на правото към министъра на правосъдието да бъдат използвани като инструмент за засилване на

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

междуинституционалното сътрудничество при изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република България с цел преодоляване на констатираните проблеми.

6.1.1. Национален координационен механизъм по правата на човека към министъра на външните работи

1) Правна рамка, основание и контекст за създаване на междуинституционалния механизъм

Националният координационен механизъм по правата на човека към министъра на външните работи (НКМПЧ) функционира от десет години.

НКМПЧ е създаден с Решение № 796/19.12.2013 г. на МС и изменен с Решение № 471 от 09.07.2018 г. на МС. Уредбата на НКМПЧ се съдържа само в тези актове. Статутът и правомощията на този механизъм не са засегнати в Устройствения правилник на министерството на външните работи.

НКМПЧ е създаден с цел подобряване на координацията между държавните органи и независимите институции, занимаващи се с различни аспекти на защитата на правата на човека в Република България.

2) Структура и състав

Съставът на Националния координационен механизъм по правата на човека включва министри и ръководители на институции. Председател на НКМПЧ е министърът на външните работи.

Членове на НКМПЧ са: министрите на правосъдието, труда и социалната политика, вътрешните работи, образованието и науката, регионалното развитие и благоустройството, здравеопазването, културата; председателите на Държавната агенция за закрила на детето, Комисията за защита от дискриминация, Съвета за електронни медии и Държавната агенция за бежанците; изпълнителните директори на Агенцията за социално подпомагане и Агенцията за хората с увреждания; секретарите на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси към МС, Националния съвет по равнопоставеността на жените и мъжете към МС и секретарят на Националната комисия за борба с трафика на хора.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Омбудсманът е със статут на наблюдател в НКМПЧ.

По преценка на министъра на външните работи на заседанията на НКМПЧ могат да се канят представители на Висшия съдебен съвет, главния прокурор, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, неправителствени организации по правата на човека и други.

Административното и организационно-техническото обслужване на НКМПЧ се осъществява от Дирекция „Права на човека“ на Министерството на външните работи.

Към НКМПЧ функционира и мрежа от експерти в органите и институциите, представени в механизма, която осъществява координация по въпросите, свързани с правата на човека, и при необходимост формира работни групи, работещи по конкретни въпроси[219].

3) Функции, правомощия и начин на организация на работата

Предвидено е НКМПЧ да заседава два пъти в годината - веднъж на всеки 6 месеца. Въз основа на годишните доклади за работата на НКМПЧ може да се направи извод, че на практика механизмът провежда по едно заседание годишно[220].

Съгласно Решение № 796/19.12.2013 г. на МС основните функции и приоритетни области на дейност на НКМПЧ са:

- да разпределя между държавните органи и институции изпълнението на задълженията, свързани с постоянния диалог и периодичните национални доклади пред международните контролни и мониторингови механизми по правата на човека;

[219] В Доклада за работата на Националния координационен механизъм по правата на човека през 2018 г. се посочва: „През годината продължи да функционира успешно мрежата от експерти на НКМПЧ, която осъществяваше редовна и бърза координация по редица въпроси, свързани с правата на човека.“; в Доклада за работата на Националния координационен механизъм по правата на човека през 2020 г. – „Предвид безпрецедентните условия през изминалата година, мрежата от експерти на НКМПЧ успя да се адаптира и продължи своята редовна координация по редица въпроси, свързани с правата на човека. На 24 ноември 2020 г. беше проведено дистанционно заседание на Работната група, в рамките на НКМПЧ, за разглеждане и обсъждане на препоръки, съдържащи се в уважени индивидуални жалби от Комитетите по конвенциите на ООН по правата на човека, подадени срещу България.“

[220] В Доклада за работата на Националния координационен механизъм по правата на човека през 2018 г. се посочва: „На 13 декември 2018 г. се проведе шестото по ред редовно заседание на НКМПЧ.“

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- да обсъжда целесъобразността от подписването или присъединяването на Република България към международни договори в областта на правата на човека;

- да предлага на съответните държавни органи и институции инициирането на промени във вътрешното законодателство в областта на правата на човека;

- да предлага мерки за подобряване положението на правата на човека в страната.

НКМПЧ не се занимава с предприемането на мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Механизмът се занимава по-общо с въпросите по правата на човека, като:

- изпълнението на ангажиментите, произтичащи от участието на Република България в международни договори в областта на правата на човека и от членството на страната в ООН, съответните програми, фондове и организации от системата на ООН, ЕС, Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и други международни организации;

- изготвянето на периодичните доклади на Република България пред Комитета на ООН по правата на човека относно изпълнението на задълженията, произтичащи от Международния пакт по граждански и политически права;

- изготвянето на периодичните доклади на Република България пред Комитета на ООН по икономически, социални и културни права относно изпълнението на задълженията, произтичащи от Международния пакт за икономически, социални и културни права;

- изготвянето на докладите по изпълнението на ангажиментите по Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените и други международни договори за защита на правата на човека;

- издигането на кандидатури за представители на Република България в международни органи и механизми за защита на правата на човека.

Националните приоритетни теми на външната политика на Република България в областта на защитата на правата на човека са утвърдени от Националния координационен механизъм по правата на човека, както следва. Част от тях като защитата правата на детето,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

защитата и грижата за правата на хората с увреждания и лицата в неравностойно положение, както и защитата на правата на мигранти и бежанци показват значителна близост с проблематиката, засягана при изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

- Защита правата на детето;
- Развитие на равнопоставеността на половете и овластяване на жените;
- Запазване и развиване на историческата за българското общество традиция на етническа и религиозна толерантност;
- Защита и грижа за правата на хората с увреждания и лицата в неравностойно положение;
- Защита правата на мигранти и бежанци;
- Повишаване ефективността на националното законодателство и практиките на националните институции в областта на правата на човека[221].

4) Правила за отчетност и прозрачност

С Решение № 471 от 09.07.2018 г. на МС е предвидено в началото на всяка календарна година министърът на външните работи да изпраща на вниманието на членовете на НКМПЧ за сведение и съгласуване доклад за работата на механизма за предходната година, а окончателният вариант на този доклад да се публикува на интернет страницата на Министерството на външните работи. Посочените правила осигуряват прозрачност в работата на НКМПЧ.[222]. В съответствие с установеното изискване докладите на НКМПЧ за периода от 2018 г. до 2022 г. са публично достъпни на сайта на МВнР (докладите за предходните години от 2013 г. до 2016 г. – не са публично достъпни)[223].

Докладите са с малък обем (около 2-3 страници) и със сходна структура и съдържание. Те отчитат степента на осъществяването на заложените за съответния период цели и приоритети от дневния ред на НКМПЧ и оценяват постигнатия напредък (напр. реализирани участия в международни срещи, честванията и събития, осъществени визити,

[221] https://www.mfa.bg/bg/3089.
[222] Според Доклада за работата на Националния координационен механизъм по правата на човека през 2018 г.
[223] https://www.mfa.bg/bg/3089.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

проведени международни и регионални конференции и национални форуми и други). В докладите се отразяват и приетите от НКМПЧ решения (например: за одобряване на Междинния преглед на изпълнението на задълженията по Универсалния периодичен преглед; за одобряване при последващо съгласуване на Осмия доклад по изпълнението на ангажиментите по Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените и други).

6.1.2. Национален координационен механизъм за върховенство на правото и Съвет за неговото прилагане

1) Правна рамка, основание и контекст за създаване на междуинституционалния механизъм

Националният координационен механизъм за върховенство на правото (НКМВП) и Съветът за неговото прилагане са създадени с Постановление на Министерски съвет № 240 от 24.09.2019 г.[224] на основание чл. 22а от Закона за администрацията (ЗА).

2) Структура и състав

Съветът за прилагане на НКМВП (Съветът) има функциите: да координира дейностите на компетентните органи на изпълнителната власт, съдебната власт, други държавни органи и неправителствения сектор; да докладва постигнатия напредък по въпросите под наблюдението на Националния координационен механизъм; да обсъжда конкретни въпроси и затруднения, възникнали при изпълнението на мерките и дейностите и предприемането на последващи мерки и законодателни промени.

Съветът се председателства от двама съпредседатели - министърът на правосъдието и представляващият Висшия съдебен съвет, които го представляват заедно и определят дневния ред. На заседанията на съвета изрично биват канени председателят на Комисията по правни въпроси към Народното събрание и председателите на парламентарните групи. Предвидена е възможност за създаване на работни групи по специфични проблеми. Така е

[224] ПМС МС№ 240 на МС от 24.09.2019 г. за създаване на Национален координационен механизъм за върховенство на правото и на Съвет за неговото прилагане, ДВ. бр бр. 25 от 17.03.2023 г., изменен и доп. ДВ. бр. 25 от 17.03.2023 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

създадена работната група за Медийна среда и достъп до информация, както и правилата, по които тя да оперира.[225]

Институционални членове на съвета са председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд, главният прокурор на Република България, главният инспектор в Инспектората към Висшия съдебен съвет, председателят на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, министърът на вътрешните работи, министърът на финансите, министърът на културата, главният секретар на Министерския съвет.

Към Съвета е създадени и Граждански съвет, който осъществява гражданско наблюдение върху постигнатия напредък и изпълнението на мерките и дейностите по областите под наблюдението на Съвета. Той включва до 11 члена.[226] Членове на Гражданския съвет са представители на юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на обществеполезна дейност, които най-малко 5 години са работили активно и имат доказан опит в областта на превенцията и противодействието на корупцията или съдебната реформа или опит в сферата на медийния плурализъм, и представители на организациите на работодателите, признати на национално равнище. Те дават становища и правят предложения пред Съвета за повишаване на ефективността и могат да присъстват на неговите заседания. Участието на членовете, с изключение на членовете, които са представители на професионалните организации на съдиите, прокурорите, следователите, адвокатите и журналистите, е за срок една година.

Към 16.11.2023 г. следните организации са представени в Гражданския съвет: 1. Сдружение „Съюз на съдиите в България“ - професионална организация на съдиите; 2. Сдружение „Българска съдийска асоциация“ - професионална организация на съдиите; 3. Сдружение „Асоциация на българските административни съдии” - професионална

[225] Заповед № ЛС-13-109/14.08.2023 на съпредседатели на съвета по прилагане на националния Координационен механизъм за върховенство на правото.
[226] ПМС МС№ 240 на МС от 24.09.2019 г. за създаване на Национален координационен механизъм за върховенство на правото и на Съвет за неговото прилагане, ДВ. бр бр. 25 от 17.03.2023 г.
Чл. 7, ал. 5

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

организация на съдиите; 4. Сдружение „Асоциация на прокурорите в България“ - професионална организация на прокурорите; 5. Сдружение „Камара на следователите в България“ - професионална организация на следователите; 6. Сдружение „Съюз на българските журналисти“ - професионална организация на журналистите; 7. Висшият адвокатски съвет - професионална организация на адвокатите; 8. Сдружение „Център за съзидателно правосъдие“ - организация с опит в областта на превенцията и противодействието на корупцията; 9. Сдружение „ГРАМАДА“ - организация с опит в областта на медийния плурализъм; 10. Българска стопанска камара - съюз на българския бизнес - организациите на работодателите, признати на национално равнище[227].

Съветът се подпомага административно от Секретар, който осъществява оперативното взаимодействие на съвета с други държавни органи и организации, обобщава получената информация и изготвя проект на докладите, изготвя протоколите от заседанията на съвета, изпраща докладите и протоколите за публикуване на електронните страници на институциите, изпраща всички протоколи, доклади и други материали до институциите, ръководени или представлявани от членовете на съвета, както и материалите за заседанието на членовете на Гражданския съвет, при необходимост от представяне на информация на Европейската комисия осъществява техническата координация между институциите и обобщаването на информацията.

Функциите на секретариат се изпълняват от дирекция „Стратегическо развитие и програми“ на Министерството на правосъдието, която публикува материалите и актуализира информацията в специално създаден раздел на интернет страницата на Министерството на правосъдието.

3) Функции, правомощия и начин на организация на работата

НКМВП има за цел продължаване на наблюдението на национално ниво и докладване пред обществеността на развитието по въпросите за върховенство на закона,

[227] Заповед ЛС-04-433/16.11.2023 г. на съпредседатели на съвета по прилагане на националния Координационен механизъм за върховенство на правото.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

съдебната реформа, борбата с корупцията по високите етажи на властта и в по-общ план, медийния плурализъм и свобода на медиите.

Участието в Съвета на органите, които са извън изпълнителната власт, е на доброволен принцип и е израз на сътрудничество и диалог между властите. За осигуряване на работата на съвета е предвидено правомощието да бъдат изисквани информация и становища от други компетентни органи, институции и организации. По-специално органите, на които по силата на Конституцията или друг нормативен акт се възлага изпълнението на политики, мерки или дейности по областите от компетентността на НКМВП, предоставят както необходимата информация за осъществяване на дейността по мониторинг, така и предложения за нови дейности и мерки, в случай че имат такива.[228]

Изрично е заложено и задължението на отделните членове на съвета за предоставяне на информация за мерките и дейностите в техния ресор:[229]

1. Висшият съдебен съвет, чрез пленума или съответната колегия, – за реформата на съдебната система;

2. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет – за дейността си и изпълняваните мерки за подобряване на практическото си функциониране;

3. Министерството на правосъдието – за предприетите законодателни инициативи в сферата на съдебната реформа и на борбата с организираната престъпност и корупцията, както и за регулярното изготвяне на докладите, отчитащи изпълнението на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, тяхното обсъждане и приемане от съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и публикуването им на интернет страницата на съвета;

[228] Чл. 9, ПМС МС№ 240 на МС от 24.09.2019 г. за създаване на Национален координационен механизъм за върховенство на правото и на Съвет за неговото прилагане, ДВ.бр бр. 25 от 17.03.2023 г.
[229] Чл. 10, ПМС МС№ 240 на МС от 24.09.2019 г. за създаване на Национален координационен механизъм за върховенство на правото и на Съвет за неговото прилагане, ДВ.бр бр. 25 от 17.03.2023 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

4. Прокуратурата на Република България – за противодействие на корупцията и организираната престъпност при спазване на разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс;

5. Върховният касационен съд – обобщена информация за постановените присъди, а Министерството на правосъдието – за изпълнението на наказанията, по делата за корупция и организираната престъпност и дела срещу журналисти и медии;

6. Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество – за превенцията и противодействието на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество в полза на държавата;

7. Министерството на финансите – за изпълняваните мерки по превенция в Националната агенция за приходите и Агенция „Митници“ и за изпълнението на действията и мерките, свързани с превенция на корупцията, от Плана за действие и мерките, насочени към подобряване на системата за обществени поръчки в Република България;

8. Министерството на вътрешните работи – за противодействието на организираната престъпност и за изпълняваните мерки по превенция на корупцията в министерството;

9. Министерството на културата – за мерките, касаещи медийния плурализъм и свобода на медиите;

10. Главният инспекторат към Министерския съвет в качеството му на секретариат на Националния съвет по антикорупционни политики – за изпълняваните политики и мерки по превенция и противодействие на корупцията по ниските етажи на властта и за изпълнението на мерки от стратегията за превенция и противодействие на корупцията, както и информация за превенцията и противодействие на корупцията по ниските етажи на властта и за резултатите от реформата за укрепване на вътрешните инспекторати в държавната администрация;

11. Националният институт по правосъдието – за провежданите обучения за превенция и противодействие на корупцията и за противодействието на организираната престъпност;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

12. Главният секретар на Министерския съвет – по отношение на други институционални въпроси, свързани с принципите за взаимозависимост и взаимно ограничаване.

13. Националният съвет по антикорупционни политики - напредъка по изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията;

14. Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система – съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

Съветът провежда редовни заседания на всеки три месеца, като е предвидена и възможност и за свикване на извънредни заседания.

4) Правила за отчетност и прозрачност

Съветът приема годишен доклад за дейността си, в който отчита извършеното през годината и напредъка по отделните направления на върховенството на правото. Протоколите от заседанията, становищата и взети решения са публични и се публикуват на специална страница в портала на Министерство на правосъдието.

6.1.3. Национален механизъм за определяне на политиките и за координация в сферата на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма - Съвет за координация и сътрудничество

1) Правна рамка, основание и контекст за създаване на междуинституционалния механизъм

С Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г. на основание чл. 22а от ЗА е създаден Национален механизъм за определяне на политиките и за координация в сферата на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (Национален механизъм) и Съвет за координация и сътрудничество за неговото осъществяване (Съвет). [230]

Създаването му е в отговор на установената от Комитета на експертите за оценка на мерките срещу изпирането на пари към Съвета на Европа (Комитет MONEYVAL)

[230] Обн., ДВ, бр. 62 от 21.07.2023 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

необходимост от предприемане на действия за адресиране на установените слабости по линия на техническо съответствие и ефективността на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма в Република България.

Създаването на механизма е заложено като мярка в одобрения от МС План за изпълнение на препоръчаните действия, включени в приетия на 18.05.2022 г. Доклад за България от Пети оценителен кръг на Комитета MONEYVAL[231]. Цел на мярката е установяването на постоянно действащ експертен съвет по въпросите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, който да действа успоредно с постоянно действащата работна група по чл. 96, ал. 1 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) и да бъде ангажиран с разработването и прилагането на политики за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, базирани на резултатите от дейността на работната група и препоръките към България в доклади на международни организации с компетентност в тази сфера.

Съветът за координация и сътрудничество е създаден за осъществяване на Националния механизъм чрез упражняване на наблюдение и контрол и отчитане на напредъка и изпълнението на мерките и действията за ограничаване на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризъм и на мерките и действията, произтичащи от дадените препоръки за Република България в оценителните доклади на международни организации с компетентност в сферата[232].

2) Структура и състав

Председател на Съвета е министър-председателят или определен с негова заповед член на Министерския съвет[233].

[231] Като мярка за изпълнение на Препоръчително действие б) по Непосредствен резултат 1, имащ пряко отношение към Приоритетно действие а) от Доклада на Комитета MONEYVAL - https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7668&fbclid=IwAR291P-4y1q8GFz8kWOhjs6MwAUl1FdILICkiP9xtVrZsvpy-pS8eHdwTSQ
[232] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 2, ал. 1.
[233] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 5, ал. 1.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Членовете на Съвета са: 1. министърът на правосъдието; 2. министърът на вътрешните работи; 3. министърът на финансите; 4. министърът на външните работи; 5. министърът на транспорта и съобщенията; 6. министърът на електронното управление; 7. главният прокурор на Република България; 8. председателят на Върховния касационен съд; 9. председателят на Върховния административен съд; 10. управителят на Българската народна банка; 11. председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“; 12. председателят на Комисията за финансов надзор; 13. председателят на Комисията за регулиране на съобщенията; 14. председателят на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество; 15. изпълнителният директор на Националната агенция за приходите; 16. директорът на Агенция „Митници“; 17. изпълнителният директор на Агенцията по вписванията[234].

Когато естеството на обсъжданите въпроси налага това, на заседанията на Съвета могат да бъдат канени според тяхната компетентност и представители на други институции. За осигуряване на работата на Съвета може да бъдат искани информация и становища от други компетентни органи и институции. [235]

Председателят определя секретар на Съвета, който организира и обезпечава провеждането на заседанията му[236]. Съветът се подпомага организационно-технически от секретариат, определен със заповед на министър-председателя[237]. Секретариатът: осъществява оперативното взаимодействие на Съвета с други държавни органи и институции; обобщава получената информация и изготвя проект на докладите; изготвя протоколите от заседанията; публикува докладите и протоколите на Съвета на интернет страницата му на Портала за консултативните съвети;. изпраща всички протоколи, доклади и други материали до органите и институциите, ръководени или представлявани от членовете на Съвета[238].

[234] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 5, ал. 2.
[235] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 9, ал. 1.
[236] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 6, ал. 1.
[237] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 6, ал. 2.
[238] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 12.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Установено е изискване в 10-дневен срок от влизането в сила на Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г. всеки ръководител на министерство или институция, включен в състава на Съвета, да определи лица или структура, които да осъществяват техническата координация със секретариата на Съвета[239].

В постановлението за създаване на Съвета се посочва, че неговият секретар се определя от председателя на Съвета, а секретариатът – от министър-председателя със заповед. На интернет страницата на административния регистър са посочени поименно определените членове на Съвета. За секретариат на Съвета е определена Дирекция „Координация на политики и концесии“ в Администрацията на МС, съответно за секретар - директорът на Дирекция „Координация на политики и концесии“.

3) Функции, правомощия и начин на организация на работата

Съветът осъществява следните основни функции:

1. осъществява наблюдение и контрол и отчита напредъка и изпълнението на мерките и действията за изпълнение на плановете за действие за ограничаване на идентифицираните в националната оценка по ЗМИП рискове от изпиране на пари и финансиране на тероризма и на мерките и действията, произтичащи от други анализи в сферата на превенцията и противодействието на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които изискват сътрудничество и координация между държавните органи и институции и се подготвят от постоянно действащата работна група на основание чл. 96, ал. 1, т. 4 от ЗМИП;

2. осъществява наблюдение и контрол и отчита напредъка и изпълнението на мерките и действията, произтичащи от дадените препоръки за Република България в приетия на 18 май 2022 г. Доклад за Република България от Пети оценителен кръг на Комитета MONEYVAL, както и в други оценителни доклади на международни организации с компетентност в сферата;

[239] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., Преходни и заключителни разпоредби (ПЗР), **§ 2**.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3. обсъжда конкретни въпроси и затруднения, възникнали при изпълнението на посочените мерки и дейности

4. обсъжда предложения за предприемане на последващи мерки за изпълнение на плановете за действие, включително законодателни промени;

5. поддържа собствена страница на Портала за консултативните съвети, администриран и поддържан от дирекция „Координация на политики и концесии“ от специализираната администрация на МС, където публикува документи и материали за дейността си, включително акта за създаването и състава си[240];

6. приема с решение доклад относно напредъка и изпълнението на посочените мерки и дейности на база представената информация от компетентните органи и институции[241];

При осъществяване на своите правомощия Съветът може да приема решения за координиране на взаимодействието между компетентните органи и институции, представени в него, и да изразява становище за изпълнение на последващи мерки и дейности[242]. Решенията се вземат с единодушие, а при липса на такова - с мнозинство повече от половината от състава му[243].

Съветът може да създава и работни групи съгласно чл. 22, ал. 2 от ЗА за изготвяне на проекти на стратегически документи и нормативни актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси, свързани с компетентността му[244].

Съветът провежда редовни заседания на всеки шест месеца[245] и може да провежда извънредни заседания[246].

Установено е задължение на органите и институциите, на които КРБ или друг нормативен акт възлагат изпълнението на политики, мерки или дейности в областта на

[240] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 3, ал. 1.
[241] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 4, ал. 1.
[242] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 4, ал. 2.
[243] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 4, ал. 4.
[244] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 4, ал. 3.
[245] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 8, ал. 1.
[246] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 8, ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, да предоставят на Съвета необходимата информация за осъществяване на Националния механизъм, както и предложения за нови мерки и дейности, в случай че имат такива[247].

Съветът осъществява дейността си при спазване на принципите за разделение на властите и независимост на съдебната власт. Представителите на съдебната власт в него се въздържат от становища по въпроси, които са или биха могли да бъдат предмет на съдебно произнасяне. Съветът не осъществява контрол върху дейността на държавните органи и институции и на членовете си и не може да осъществява намеса в независимостта на съдебната власт. Органите и институциите извън състава на изпълнителната власт участват в него на доброволен принцип като израз на сътрудничество и диалог между властите[248].

4) Правила за отчетност и прозрачност

Съветът отчита дейността си пред обществеността, като изготвя 6-месечни и годишни доклади за напредъка по изпълнението на мерките и дейностите[249].

Съветът представя годишен доклад за дейността си пред МС. Докладите се оповестяват и чрез публикуване на интернет страниците на МС, ВКС, ВАС, Прокуратурата на Република България и на страницата на Съвета на Портала за консултативните съвети[250].

5) Постоянно действаща междуведомствена работна група по чл. 96, ал. 1 от ЗМИП

Особеност на междуинституционалното сътрудничество в областта на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма е, че са уредени два формата за осъществяване на междуинституционално взаимодействие, които имат различен състав, компетентности и задачи, функционират паралелно и се допълват взаимно:

[247] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 6, ал. 2.
[248] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 2, ал. 2 – ал. 4.
[249] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 3, ал. 2.
[250] Постановление № 101 на МС от 14.07.2023 г., чл. 3, ал. 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1) разгледаният Национален механизъм за определяне на политиките и за координация в сферата на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и Съветът за координация и сътрудничество за неговото осъществяване, и

2) постоянно действащата междуведомствена работна група по чл. 96, ал. 1 от ЗМИП.

Междуведомствената работна група осъществява следните функции, предвидени в закона: изготвя и актуализира: националната оценка на риска от изпирането на пари и финансирането на тероризма в Република България; оценка на риска от изпирането на пари и финансирането на тероризма, свързани с различните видове юридически лица и други правни образувания, учредявани на територията на страната; оценка на потенциалните рискове от изпиране на пари или финансиране на тероризъм, произтичащи от въвеждането на нови продукти, бизнес практики и механизми за доставка, и от използването на нови технологии при нови или вече съществуващи продукти, бизнес практики и механизми за доставка; оценка на рисковете от финансиране на тероризма в сектора на юридическите лица с нестопанска цел; изготвя доклади с резултатите от посочените оценки и ги представя пред МС; изготвя предложения за мерките, които да се предприемат за ограничаване на установените рискове, включително мерки, свързани с разпределянето на ресурси, както и план за действие за предотвратяване и/или ограничаване на идентифицираните в оценките рискове, и ги представя за разглеждане на МС; изготвя и актуализира други анализи в сферата на превенцията и противодействието на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които изискват сътрудничество и координация между институциите, и доклади за резултатите от тези анализи, които се представят пред МС; изпълнява други функции, определени със закон[251].

Работната група е създадена с решение на МС[252] и към момента е със следния състав:

[251] ЗМИП, чл. 96, ал. 1.

[252] Решение № 314 на МС от 30.05.2019 г. за създаване на постоянно действаща междуведомствена работна група за целите на националната оценка на риска от изпирането на пари и финансирането на тероризма (Решение № 314 на МС от 30.05.2019 г.); изменено с Решение № 523 на МС от 02.09.2019 г. за изменение на Решение № 314 на МС от 30.05.2019 г. за създаване на постоянно действаща междуведомствена работна група за целите на националната оценка на риска от изпирането на пари и финансирането на тероризма (Решение № 523 на МС от 02.09.2019 г.).

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1) Председател - директорът на Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ в Държавна агенция „Национална сигурност“.

2) Членове: трима представители на Министерството на финансите; представител на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ на Министерството на вътрешните работи; двама представители на Министерството на правосъдието; двама представители на Прокуратурата на Република България; двама представители на Българската народна банка; шестима представители на Държавна агенция „Национална сигурност“; трима представители на Агенция „Митници“; представител на Националната агенция за приходите; представител на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество; представител на Държавната комисия по хазарта; представител на Комисията за финансов надзор[253].

Не е посочено какви длъжности – ръководни или експертни – следва да заемат тези представители на компетентните институции, което позволява съставът на работната група да бъда гъвкав и членовете да се определят по целесъобразност в зависимост от конкретните й потребности.

Предвидена е и възможност за изпълнение на задачите на междуведомствената работна група нейният председател при необходимост да привлича в работата й представители на лицата по чл. 4 от ЗМИП и на техните професионални и съсловни организации.

Може да се направи извод, че действащият модел за междуинституционално сътрудничество в сферата на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма функционира едновременно на две нива – на политическо ниво и на ниво експерти. От една страна, Съветът за координация и сътрудничество, състоящ се от държавни органи и ръководители на компетентните институции, осигурява необходимата политическа инициатива и подкрепа на високо ниво за разработването и прилагането на политики и мерки за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Същевременно при

[253] Решение № 523 на МС от 02.09.2019 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

определяне на тези политики членовете на Съвета разчитат на резултатите от работата на експертната работа на междуведомствената работна група и на изготвените от нея анализи, доклади и оценки.

6.1.4. Изводи относно проучените механизми за междуинституционално сътрудничество и взаимодействие

Проучените три механизма за междуинституционално взаимодействие могат да послужат като примерни модели при изработването на междуинституционален механизъм за укрепване на взаимодействието при изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу Република България и преодоляване на констатираните системни дефицити. Установените добри практики, които биха могли да се заимстват под определена форма и при съобразяване на съответните специфики, включват:

- **широка представителност на междуинституционалните механизми** – чрез предвидено участие под определена форма на представители на различни органи и институции на изпълнителната власт, с възможност за включване на представители съдебната власт, професионални и браншови организации, неправителствени организации и други в комбинация, с принцип на доброволност на участието на представителите на органите и институциите извън системата на изпълнителната власт и гарантиране зачитането на разделението на властите;

- **предвидена възможност за работа в гъвкави състави, включително чрез сформиране на работни групи**, които да работят по специфични проблеми;

- **установени правила за гарантиране на отчетност и прозрачност**, чрез уреждане на изисквания за изготвяне на годишни доклади, публикуване на информация и документи относно дейността на междуинституционалните механизми в интернет и др.;

- **нормативно установени задължения на представените в съответните междуинституционални механизми органи и институции да предоставят необходимата информация.**

Същевременно извършеният анализ на трите междуинституционални механизма разкрива, че **тяхното функциониране не отменя необходимостта от създаване на**

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

отделен междуинституционален механизъм за сътрудничество при изпълнението на решенията на ЕСПЧ в България.

Механизмът в сферата на прането на пари е с напълно различен тематичен фокус от защитата на правата на човека. Националният координационен механизъм по правата на човека към министъра на външните работи и Националният координационен механизъм за върховенство на правото също не биха могли ефективно да се използват за целите на изработването и прилагането на всички необходими мерки по изпълнение на решенията на Съда.

Сферата на дейност на Националния координационен механизъм за върховенство на правото действително има допирни точки с проблемите, предмет на осъдителните решения на Съда в Страсбург, като например по отношение на реформите на съдебната власт, свободата на изразяване и медийния плурализъм. Същевременно обаче важни проблеми, свързани с изпълнението на решенията на ЕСПЧ у нас, като свобода на сдружаване, на религията, правото на зачитане на личния и семеен живот и други, остават извън областите на компетентност на този междуинституционален механизъм. Националният координационен механизъм за върховенство на правото не разполага и с достатъчен капацитет да се занимава с дейностите по осигуряване изпълнението на решенията на ЕСПЧ, тъй като е натоварен с множество други отговорности.

Подобни са констатациите и по отношение на НКМПЧ към министъра на външните работи. Сферата на дейност на този механизъм е най-тясно свързана с изпълнението на решенията на ЕСПЧ от разгледаните три механизма. И той обаче е натоварен с множество функции и не разполага с достатъчен ресурс за предприемането на мерки по изпълнение решенията на Съда. НКМПЧ е структура към министъра на външните работи и не би могъл да използва като секретариат Дирекция ППРБЕСПЧ, която разполага с необходимата експертиза относно изпълнението на решенията на ЕСПЧ. НКМПЧ заседава само два пъти годишно, а бъдещият механизъм за изпълнение решенията на ЕСПЧ ще трябва да провежда срещи по-често. На последно място може да се отбележи и че съставът на НКМПЧ е само

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на високо политическо ниво (министри и ръководители на институции), а е желателно механизмът за изпълнение на решенията на Съда да включва и членове - експерти.

Установяват се сходства в уредбата на Националния механизъм за определяне на политиките и за координация в сферата на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и на Националния координационен механизъм за върховенство на правото. И двата механизма са създадени с постановления на МС, приети на основание чл. 22а от ЗА, в които е предвидена възможност МС да създава съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството. За разлика от тях, Националният координационен механизъм по правата на човека към министъра на външните работи е създадена не с постановление, а с решение на МС, което не се позовава изрично на чл. 22а от ЗА.

В областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма е установен механизъм за междуинституционално сътрудничество на две нива – на политическо ниво в лицето на Съвета за координация и сътрудничество, който отговаря за разработване и прилагане на политиките, и на ниво експерти чрез постоянно действащата междуведомствена работна група по чл. 96, ал. 1 от ЗМИП, която изготвя експертни оценки и анализи. Този механизъм може да бъде полезен при изготвянето на предложение за укрепване на междуинституционалното взаимодействие при изпълнение на решенията на ЕСПЧ предвид констатациите, че и в тази сфера е необходимо както мобилизиране на институционалната и политическа подкрепа при иницииране на мерки по изпълнение чрез въвличане на компетентните държавни органи и ръководители на институции, така и осигуряване на постоянно сътрудничество между експертите в тях при изработване на конкретните мерки.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

6.2. Предложение за създаване на механизъм за укрепване на междуинституционалното сътрудничество и взаимодействие при изпълнението на решенията на ЕСПЧ от Република България

Извършеният анализ установява по безспорен начин необходимостта от подобряване на междуинституционалното взаимодействие в процеса по изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ, в частта предприемане на общи мерки.

Това може да бъде постигнато чрез създаване на **Национален координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.**

Целта е чрез такъв механизъм да бъде въведен междуведомственият подход, което да допринесе за ефективното и своевременно изпълнение на влезлите в сила осъдителни решения на ЕСПЧ. Основната цел на механизма е органите в системата на изпълнителната власт да поемат ангажимент за изпълнение на решенията по въпросите от тяхна компетентност, да бъдат обединени ресурсите и усилията на всички участващи в процеса по изпълнение администрации, като бъде предвиден ред за осъществяване на координация, проследяване на процеса на изпълнение на решенията и контрол върху компетентните администрации, както и оказване на подкрепа на пряко ангажираните в процеса по изпълнение на решенията администрации и компетентни органи.

Предлага се Националният координационен механизъм да включва две нива на взаимодействие и координация, а именно:

1) Политическо ниво – в лицето на специално създаден за целта междуведомствен консултативен орган – **Междуведомствен консултативен съвет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ** (по-долу накратко „МКС“ или „Съвет/а/ът“).

2) Експертно ниво - в лицето на **Експертна работна група за изпълнение на решенията на ЕСПЧ** (по-долу накратко „ЕРГ“).

Предлага се Съветът да се подпомага в своята дейност експертно и технически от **Секретариат**, който да бъде административно звено в администрацията на МП, а дейността на Секретариата да се ръководи и организира от **секретар на МКС**, който да бъде ръководител на съответното административно звено.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

6.2.1. Описание на предлагания Национален координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ

Като общ принцип в Закона за администрацията (ЗА) е заложено изискването **органите на държавната власт да координират дейността си за осъществяване на единна държавна политика и да извършват консултации със социални партньори, представители на частния сектор и с представители на гражданското общество**[254].

В този нормативен акт се съдържа и правното основание за създаване на Националния координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ (наричан по-долу Национален координационен механизъм).

Предлага се Националният координационен механизъм да се осъществява, както следва:

6.2.1.1. Създаване на Междуведомствен консултативен съвет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

ЗА урежда възможност за създаване на два вида консултативни органи, респ. звена, в системата на изпълнителната власт: съвети, създавани от МС, и съвети, създавани от министри.

ЗА възприема различен подход към двата вида съвети:

- съветите към МС са дефинирани от закона като **постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определяне и провеждане на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост** (чл. 21 от ЗА);

[254] ЗА, чл. 2, ал. 7.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- съветите към министрите са определени от закона като **експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната компетентност на съответния министър**[255].

1) Правно основание за създаване на МКС и акт

Изпълнението на решенията на ЕСПЧ изисква предприемане на разнообразни мерки, които попадат в компетентността на различни държавни органи. Поради това и във връзка с необходимостта от подобряване на координацията на хоризонтално ниво между тези държавни органи се предлага създаването на междуведомствен консултативен съвет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към МС.

МКС следва да бъде създаден като колективен, постоянно действащ, консултативен орган към МС на основание чл. 21, ал. 1 от ЗА. Това ще позволи членовете му да са представители на най-високо политически ниво - еднолични органи на изпълнителната власт или техни заместници, както и членове на колегиални органи на изпълнителната власт. Такъв съвет ще се ползва с необходимата политическа и институционална тежест и ще улесни ефективното ангажиране на усилията на представените в него органи и институции в процеса по изпълнение на решенията на Съда.

Създаването на МКС следва да стане с постановление на МС, в което да се определят задачите и структурният състав на Съвета и администрацията, която ще го подпомага експертно и технически[256].

2) Членове на МКС. Участници и състави на заседанията на МКС

Съгласно ЗА съветите се състоят от председател и членове[257], като ръководството на съвета се осъществява от министър-председателя или друг член на правителството. Членовете включват еднолични органи на изпълнителната власт или техни заместници, както и членове на колегиални органи на изпълнителната власт[258]. Други държавни органи

[255] ЗА, чл. 45, ал. 1.
[256] ЗА, чл. 22а, ал. 1.
[257] ЗА, чл. 21, ал. 6.
[258] ЗА, чл. 21, ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

могат да бъдат членове на съвет, ако предварително са изразили съгласие за това[259]. За участие в съвет могат да се привличат също представители на органите на местното самоуправление при предварително изразено от тях съгласие и неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответния съвет.

- **Членове на МКС**

С оглед на разпоредбите на ЗА се предлага МКС да се състои от председател, заместник-председател, секретар и членове.

Предлага се председател на МКС да бъде министърът на правосъдието, а заместник-председателят, изпълняващ функциите на председателя в негово отсъствие, да се определя от министъра на правосъдието измежду членовете на Съвета.

Предлага се Съветът да бъде съставен от следните членове:

1. министъра на правосъдието - председател;
2. главния секретар на Министерския съвет;
3. министъра на вътрешните работи;
4. министъра на труда и социалната политика;
5. министъра на финансите;
6. министъра на регионалното развитие и благоустройството;
7. министъра на външните работи;
8. министъра на земеделието и храните;
9. министъра на здравеопазването;
10. министъра на образованието и науката;
11. председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“;
12. изпълнителния директор на Агенцията по вписванията;
13. председателя на Държавна комисия по сигурността на информацията;
14. председателя на Националното бюро за контрол на специални разузнавателни средства;

[259] ЗА, чл. 21, ал. 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

15. председателя на Държавна агенция „Технически операции“;

16. главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“;

17. председателя на Държавната агенция за закрила на детето;

18. председателя на Държавната агенция за бежанците;

19. изпълнителните директори на Агенцията за социално подпомагане и Агенцията за хората с увреждания;

20. председателя на Националното бюро за правна помощ.

- **Участници в заседанията на МКС**

Неправителствени организации

По отношение на неправителствените организации в ЗА и в Правилника за организацията и дейността на съвет по чл. 21, ал. 1 от ЗА са предвидени три различни форми за участие в работата на съвета в зависимост от това какво е предвидено в постановлението за създаването му:

а) да участват в състава на съвета като постоянни членове с право на глас;

б) да участват в дейността му като наблюдатели без право на глас;

в) да бъдат канени да присъстват на заседанията на съвета.

Ако неправителствените организации участват като членове или наблюдатели, в акта за създаване на съвета следва да се определят критериите за кандидатстване на организациите за членове или наблюдатели[260].

По отношение на МКС се препоръчва в постановлението за неговото създаване изрично да бъде предвидено, че представителите на неправителствени организации могат да присъстват на заседанията на Съвета по покана на председателя, по негова инициатива или по предложение на член на Съвета, без да имат статут на членове или на наблюдатели. Този вариант би позволил по-широка представителност на неправителствения сектор и по-голяма гъвкавост, като председателят ще преценява с оглед обсъжданите въпроси кои организации е подходящо да бъдат представени на конкретното заседание.

[260] ЗА, чл. 21, ал. 5 и ал. 6, Правилник, чл. 4, ал. 2 и ал. 5.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Други участници в заседанията на МКС

Предлага се в постановлението за създаване на Съвета да се предвиди възможност по преценка на председателя на заседание на Съвета да бъдат канени да участват без право на глас и следните лица:

1. представители на други държавни органи:

1.1. министър-председателят;

1.2. председателят на ВАС;

1.3. председателят на ВКС;

1.4. главният прокурор на Република България;

1.5. председателят на Конституционния съд;

1.6. представител на Висшия съдебен съвет;

1.7. народни представители и експерти от комисиите към Народното събрание или други структурни звена на Народното събрание;

1.8. управителят на Българската народна банка;

1.9. областни управители и кметове на общини;

1.10. председателят на Комисията за защита от дискриминация;

1.11. секретарят на Националния съвет по равнопоставеността на жените и мъжете към МС;

2. други лица:

2.1. представител на Висшия адвокатски съвет;

2.2. представители на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Главната дирекция по правата на човека и правните въпроси на Съвета на Европа и на Постоянното представителство на Република България към Съвета на Европа;

2.3. представители на научно-експертната общност (признати юристи, учени и преподаватели по право и права на човека, както и други дисциплини, свързани с изпълнението на съответните решения, във висши учебни заведения) и други.

Предлага се в постановлението за създаване на Съвета да се предвиди задължение за председателя на Съвета да кани омбудсмана на заседанията на Съвета с оглед статута му

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи (чл. 2 от Закона за омбудсмана), и правомощията му да наблюдава и насърчава ефективното прилагане на международни актове в областта на правата на човека и да прави предложения и препоръки за отстраняване причините за нарушения на правата на човека, включително за законодателни изменения (чл. 19, ал. 1, т. 7 и т. 12 от Закона за омбудсмана).

- **Състави на МКС**

Предлага се да се предвиди възможност Съветът да заседава в основен, намален или разширен състав, като:

- **основният състав** на Съвета включва всички постоянни членове с право на глас;

- **намаленият състав** на Съвета включва само част от членовете на основния състав, които имат отношение към конкретния обсъждан на заседанието въпрос по преценка на председателя на Съвета и членове, изявили изрично желание до председателя на Съвета за участие;

- **разширеният състав** на Съвета включва основния състав и поканени да присъстват на заседанието ръководители на формирани от Съвета работни групи по конкретни въпроси[261].

3) Функции на МКС

С оглед на предложения състав Съветът ще се ползва с необходимата политическа и институционална тежест, така че да ангажира ефективно усилията на представените органи в процеса по изпълнение на решенията на Съда. Предвид това се предлага Съветът да осъществява следните функции, които да бъдат предвидени в постановлението за неговото създаване:

1. осигурява координация и взаимодействие между органите в сферата на изпълнителната власт и сътрудничество с други държавни органи в процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ;

[261] ЗА, чл. 21, ал. 6.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

2. осъществява общ контрол върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ и обсъжда проблеми, свързани с тяхното изпълнение;

3. създава Експертна работна група за изпълнение на решенията на ЕСПЧ (ЕРГ) със задачата да изготвя експертни предложения за мерки, насочени към намаляване броя на подлежащите на изпълнение решения на ЕСПЧ срещу Република България, и осъществява взаимодействие с нея по реда, предвиден в постановлението;

4. сформира други работни групи за изготвяне на предложения за мерки за изпълнение по конкретни дела/групи от дела - по предложение на секретаря или председателя;

5. определя компетентния орган и администрация, отговорни за изпълнение на влязло в сила решение на ЕСПЧ, в случай на спор. При невъзможност да вземе решение по този въпрос Съветът, чрез председателя си, сезира министър-председателя с искане за определяне на компетентния за изпълнението орган и администрация;

6. в случай, че ЕРГ не може да вземе решение, МКС одобрява изготвените от Секретариата проекти на планове за действие и окончателно определя мерките по изпълнение на дадено решение на ЕСПЧ, компетентните за прилагането им органи и сроковете за това;

7. предлага на вниманието на Министерски съвет предложения за действия, целящи предотвратяване на нарушения на Конвенцията и изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ;

8. приема и изпълнява годишна програма за дейността си;

9. изготвя и представя пред Министерския съвет ежегоден доклад за дейността си и за изпълнение на годишната си програма[262].

4) Организация на дейността на МКС

По отношение на правната уредба на организацията на дейността на Съвета, ЗА предвижда две възможности:

[262] ЗА, чл. 22, ал. 4.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

а) същата да бъде уредена в постановлението за негово създаване или

б) доколкото друго не е предвидено в постановлението за създаване на Съвета – за организацията на дейността ще се прилага Правилникът за организацията и дейността на съвет по чл. 21, ал. 1 от ЗА, приет от МС[263].

Предлага се в постановлението за създаване на МКС да бъдат уредени най-важните въпроси, свързани с неговата структура, функции и организация на работата, както и положенията, които се отклоняват от предвиденото в Правилника за организацията и дейността на съвет по чл. 21, ал. 1 от ЗА, като се посочи, че за неуредените въпроси ще се прилага Правилникът за организацията и дейността на съвет по чл. 21, ал. 1 от ЗА

Предлага се в постановлението за създаване на Съвета да залегнат следните основни положения:

1. Съветът осъществява дейността си при спазване на принципите за разделение на властите.

2. Съветът осъществява дейността си въз основа на годишна работна програма[264], в която се определят приоритетите и задачите за осигуряване на изпълнение на решенията на ЕСПЧ за следващата година. Програмата се приема от Съвета ежегодно до 31 декември на предходната година.

3. Заседанията на Съвета са редовни и извънредни, като:

- редовно заседание се провежда веднъж годишно, а

- извънредни заседания могат да се свикват от председателя по негова инициатива или въз основа на мотивирано предложение на членовете или на секретаря.

4. На редовното заседание Съветът заседава в основен състав, а на извънредните заседания може да заседава в основен, намален или разширен състав по преценка на председателя му.

[263] Приет с ПМС № 117 от 15.06.2012 г., обн., ДВ, бр. 47 от 22.06.2012 г., в сила от 22.06.2012 г., доп., бр. 36 от 25.04.2014 г.

[264] Съгласно изискването на чл. 22, ал. 1 от ЗА.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

5. Решенията на Съвета относно мерките по изпълнение на решенията на ЕСПЧ задължително посочват един или повече органи или институции, отговорни за изпълнението им, и срок за изпълнение на всяка мярка.

6. Съветът изготвя годишен доклад за дейността си и за изпълнение на годишната си програма ежегодно в срок до края на месец март на годината, следваща годината, за която се отнася, и го представя пред МС в същия срок. В Годишния доклад за дейността се включва задължително отчет за изпълнението на решенията на ЕСПЧ с обяснение на причините за неизпълнение или неспазване на сроковете.

7. Съветът задължително сформира ЕРГ по изпълнение на решенията на ЕСПЧ в сроковете, предвидени в постановлението, а при необходимост - сформира и други работни групи за изготвяне на предложения за мерки за изпълнение по конкретни решения/групи от решения на ЕСПЧ.

8. Финансовото осигуряване на дейността на Съвета е за сметка на бюджета на администрацията, която осигурява експертното и техническото му подпомагане - Министерството на правосъдието.

9. Председателят, членовете и наблюдателите не получават възнаграждение за участието си в на Съвета[265].

10. Съветът приема решения с явно гласуване и с мнозинство повече от половината от присъстващите членове.

6.2.1.2. Експертна работна група за изпълнение на решенията на ЕСПЧ (ЕРГ)

За да се осигури експертната обезпеченост на Националния координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, от фундаментална важност е да се предвиди възможност не само за политическо, но и за експертно взаимодействие и координация между органите и администрациите, отговорни за предприемането на мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Следва да бъде предвиден начин и ред за участие на специалисти с познания относно националното законодателство, обширната материя на

[265] ЗА, чл. 22, ал. 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Конвенцията и практиката на ЕСПЧ по нея, изискуемите мерки и процедурата по изпълнение.

С оглед на гореизложеното се предлага в постановлението за създаване на Националния координационен механизъм и на МКС да се предвиди изрично създаването на Експертна работна група за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, която да бъде формирана със задачата да изготвя експертни предложения за мерки, насочени към намаляване броя на подлежащите на изпълнение решения на ЕСПЧ срещу Република България.

1) Правно основание за създаване на ЕРГ.

ЗА предвижда възможност за създаване на работни групи, като е посочено, че съветите, формирани от МС, могат да създават работни групи за изготвяне на проекти на стратегически документи и нормативни актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси, свързани с компетентността им. В състава на тези работни групи могат да се включват служители в администрациите на участващите в съвета органи и експерти от представените неправителствени организации[266].

Предвидено е, че работни групи могат да бъдат създавани и от министрите при осъществяване на тяхната дейност за изпълнение на конкретни задачи - за изготвяне на законопроект или проект на акт от компетентността на правителството, за чийто вносител той е определен [267].

С настоящия доклад се предлага създаването на основание чл. 22, ал. 2 от ЗА на експертна работна група към МКС, която да бъде формирана със задачата да изготвя експертни предложения за мерки, насочени към намаляване броя на подлежащите на изпълнение решения на ЕСПЧ срещу Република България. Създаването на ЕРГ е предвидено в ЗА като правомощие на Съвета. С цел да се гарантира и обезпечи създаването и функционирането на ЕРГ, се предлага в постановлението на МС, с което се създава Съветът, да бъде предвидено изрично задължение на МКС да сформира ЕРГ, като в самия акт на МС

[266] ЗА, чл. 22, ал. 2.
[267] ЗА, чл. 45, ал. 1 и ал. 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

бъдат определени нейните състав, функции и организация на работа. Посоченият подход не противоречи на ЗА.

2) Състав на ЕРГ

Предлага се ЕРГ да се състои от председател и членове.

- **Председател на ЕРГ**

С оглед на експертния характер на ЕРГ, както и на обстоятелството, че към настоящия момент координацията на изпълнението на решенията на ЕСПЧ се осъществява от Дирекция ППРБЕСПЧ в МП, се предлага председател на ЕРГ да бъде директорът на Дирекция ППРБЕСПЧ към МП.

Препоръчително е Дирекция ППРБЕСПЧ към МП да се преструктурира, като в нея бъдат създадени два отдела: отдел „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ и отдел „Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“, като се промени и името на дирекцията: Дирекция „Представителство и изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“.

Преструктурирането на Дирекция ППРБЕСПЧ към МП и обособяването на самостоятелен отдел по изпълнение на решенията на ЕСПЧ ще позволи създаването на самостоятелно звено, чиито основни задачи ще бъдат свързани с изпълнението на решенията на Съда. Това ще осигури експертна и времева обезпеченост на работата на предлагания отдел. Неговият началник и личният състав ще могат да се фокусират само върху изпълнението, а не както е в момента, да отговарят и за процесуалното представителство и редица други задачи.

При обособяването на отделно звено /отдел/ трябва внимателно да се прецени каква част от щата на сега съществуващата дирекция да се прехвърли в новосъздаденото звено и какви нови щатни бройки да се създадат, така че този отдел да има достатъчен капацитет да изпълнява възложените му функции. Препоръчително е минималният щат да включва: началник, шест експерти и един технически сътрудник.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

За реализиране на предлаганото преструктуриране на администрацията на МП ще е необходимо да се направят съответните изменения и допълнения в УПМП, както и промени във Вътрешните правила на Дирекция ППРБЕСПЧ към МП.

- **Членове на ЕРГ**

Предлага се членовете на ЕРГ да бъдат експерти – служители в администрациите на органите, които са членове на Съвета, като конкретните лица, които ще бъдат включени в състава на ЕРГ, следва да бъдат определени със заповед на техните административни ръководители. Персоналният състав на ЕРГ следва да се утвърди със заповед на председателя на Съвета.

С оглед динамичното развитие на правото по Конвенцията и на практиката на ЕСПЧ, препоръчва се на експертите на ЕРГ да бъде осигурена възможност периодично да вземат участие в подходящи мероприятия, насочени към повишаване на квалификацията им и обмяна на опит по тези въпроси.

- **Други участници в заседанията на ЕРГ**

Предлага се по преценка на председателя на ЕРГ за участие в нейните заседания да бъдат канени и лица, които нямат статут на членове и нямат право на глас, като представители на неправителствени организации, на ВАС, ВКС, главния прокурор или Конституционния съд, експерти от постоянните комисии към Народното събрание и други лица, чиято експертиза би допринесла за ефективната работа на ЕРГ в зависимост от поставения за обсъждане въпрос.

Предлага се да се предвиди задължение за председателя на ЕРГ да кани омбудсмана или негов представител на заседанията на ЕРГ с оглед статута на омбудсмана на обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи.

- **Състав на заседанията на ЕРГ**

И по отношение на ЕРГ се предлага да се предвиди възможност ЕРГ да заседава в основен, намален или разширен състав, като:

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

- **основният състав** на ЕРГ включва всички постоянни членове на групата с право на глас;

- **намаленият състав** на ЕРГ включва само част от членовете на основния състав, които имат отношение към конкретния обсъждан на заседанието въпрос по преценка на председателя на ЕРГ и членове, изявили изрично желание до председателя на Съвета за участие;

- **разширеният състав** на ЕРГ включва освен основния състав и поканени да присъстват на заседанието представители на неправителствени организации, ВАС, ВКС, главния прокурор или Конституционния съд, експерти от постоянните комисии към Народното събрание или други поканени лица, които участват в работата на ЕРГ без право на глас.

3) Функции на ЕРГ

Предлага се ЕРГ да осъществява следните функции, които да бъдат предвидени в постановлението за създаване на Националния координационен механизъм:

1. подпомага експертно Съвета, Секретариата и компетентните за изпълнението на дадено решение държавни органи и администрации при обсъждане и определяне на мерките по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, компетентните за прилагането им органи и сроковете за това;

2. прави предложения до Съвета за сформиране на други работни групи за изготвяне на предложения за мерки за изпълнение по конкретни решения/групи от решения на ЕСПЧ;

3. обсъжда и одобрява изготвените от Секретариата проекти на планове и доклади за действие. Ако не успее да постигне изискуемото мнозинство за вземане на решение за одобряването им, отнася въпроса за решаване от Съвета;

4. подпомага и консултира Съвета при изработване на годишната програма за работата му;

5. обсъжда проблеми, свързани с практиката на Съда по отношение на други държави, и отражението им върху Република България;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

6. обсъжда изработените от компетентните органи законопроекти и други мерки по изпълнение, а при необходимост – по предложение на секретаря на Съвета взема участие в изработването на мерки по изпълнение, включително законодателни;

7. предоставя експертни мнения и изготвя анализи по други въпроси по искане на председателя или секретаря на Съвета;

8. изпълнява други задачи в сферата си на компетентност по искане на председателя или секретаря на Съвета;

9. експертите, включени в състава на ЕРГ, изпълняват функциите на „точки за контакт“ по въпросите, свързани с изпълнението на решенията на ЕСПЧ, в съответните администрации и органи.

4) Организация на дейността на ЕРГ

Предлага се ЕРГ да осъществява работата си в съответствие със следните принципи:

1. ЕРГ провежда редовни и извънредни заседания:

- Редовните заседания на ЕРГ се провеждат четири пъти годишно - по веднъж на всяко тримесечие в срок до две седмици от приключване на заседанията на Комитета на министрите на Съвета на Европа в състав „Права на човека“. Редовните заседания на ЕРГ могат да се провеждат в основен, намален или разширен състав на ЕРГ по преценка на председателя й в зависимост от обсъжданите въпроси;

- ЕРГ може да провежда извънредни заседания по преценка на председателя й или по искане на председателя на Съвета. Извънредните заседания се провеждат в основен, намален или разширен състав на ЕРГ по преценка на председателя й в зависимост от обсъжданите въпроси.

2. Решенията на ЕРГ относно мерките по изпълнение на решенията на ЕСПЧ посочват един или повече органи, отговорни за изпълнението им, и срок за прилагане на всяка мярка.

3. ЕРГ приема решения с явно гласуване и с мнозинство повече от половината от присъстващите членове.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

6.2.1.3. Определяне на Секретариат на Съвета

1) Определяне на Секретариат и секретар

Законът за администрацията изисква всеки съвет към правителството, създаден на основание чл. 21, ал. 1 от ЗА, да се подпомага в своята дейност от секретариат. Секретариатът може да бъде административно звено в специализираната администрация, на която са възложени функции на секретариат, или самостоятелно административно звено в нея[268]. Предвидено е, че дейността на секретариата се ръководи и организира от секретар на съвета, който може да бъде и член на съвета[269].

Предвид дългогодишния опит и натрупаната експертиза в областта на изпълнението на решенията на ЕСПЧ на Дирекция ППРБЕСПЧ в МП, се предлага именно тя да поеме функциите на Секретариат на МКС, защото най-ефективно ще може да подпомага експертно и технически дейността на Съвета. За секретар на Съвета се предлага директорът на Дирекция ППРБЕСПЧ в МП.

С оглед натоварването на Дирекция ППРБЕСПЧ в МП с функциите на Секретариат се предлага осъществяването на структурни промени в дирекцията (чрез обособяване на дейностите по 1. процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ и 2. координиране изпълнението на влезлите в сила решения на Съда в отделни звена) и увеличаването на щата ѝ, както бе изложено по-горе в Раздел 6.2.1.2.

2) Функции на Секретариата

Предлага се Секретариатът да осъществява следните функции:

1. координира процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ от компетентните национални органи, като:

1.1. осигурява координация и оперативно взаимодействие между Съвета, ЕРГ и администрациите на органите, отговорни за изработването и прилагането на конкретни мерки по изпълнение;

[268] ЗА, чл. 22б, ал. 1.
[269] ЗА, чл. 22б, ал. 2.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1.2. осигурява дейността на Съвета и на ЕРГ в информационно, административно и техническо отношение, като организира подготовката и провеждането на заседанията им, включително изготвя дневния ред и включва въпроси и решения на ЕСПЧ за обсъждане; организира събирането на представените становища по разглежданите въпроси и ги обобщава; изразява становища по предложените за приемане решения; води отчетност за изразените на заседанията становища и приетите решения и съхранява документацията; осигурява публикуването на необходимата информация за дейността на Съвета на Портала за консултативните съвети;

1.3. организира и координира работата на създадените от Съвета други работни групи;

1.4. приема влезлите в сила осъдителни решения на ЕСПЧ по дела срещу Република България и организира превода им;

1.5. анализира решенията и обобщава и анализира установените нарушения на Конвенцията, като взема предвид причините за нарушението, времевата рамка, в която е извършено, и предишната практика на ЕСПЧ по подобни дела по отношение на Република България;

1.6. идентифицира органите, които са компетентни да приложат мерки по изпълнение на дадено решение, и изпраща до тях превод на решението и изготвен предварително въпросник относно мерките по изпълнението;

1.7. получава попълнените от компетентните органи въпросници, и анализира мерките за изпълнение, предложени в тях, като при нужда чрез „точките за контакт“ провежда допълнителни обсъждания с администрациите на съответните органи или отнася въпроса за обсъждане до ЕРГ;

1.8. въз основа на попълнените въпросници и проведените с компетентните органи обсъждания, включително в рамките на ЕРГ, изготвя предложения за конкретни мерки по изпълнение и проекти на планове за действие и ги изпраща за съгласуване на компетентните органи и за одобрение от ЕРГ;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1.9. при невъзможност на базата на попълнените въпросници и изразените от органите мнения да определи органа, компетентен да приложи мерки по изпълнение на дадено решение, отнася въпроса за обсъждане до ЕРГ чрез председателя й и иска свикване на извънредно заседание на ЕРГ;

1.10. изготвя проекти на докладите за действие, и ги представя на ЕРГ за приемане и одобрение;

1.11. когато ЕРГ не може да постигне изискуемото мнозинство за приемане на решение за одобряване на плана за действие, отнася въпроса до Съвета чрез председателя му и иска свикване на извънредно заседание на Съвета;

1.12. проследява изпълнението на определените мерки и докладва на Съвета случаите на неизпълнение, забавено или частично изпълнение;

1.13. при необходимост въз основа на предоставените от компетентните органи и ЕРГ мнения преработва плановете за действие;

1.14. участва в процедурите по изготвяне на законопроекти с цел хармонизирането им с Конвенцията и съдебната практика на ЕСПЧ;

1.15. следи за изпълнението на решенията на ЕСПЧ от други държави, страни по Конвенцията, когато това е от интерес на Република България;

1.16. наблюдава развитието на практиката на Комитета на министрите в областта на изпълнението на решения на ЕСПЧ;

2. осъществява комуникация и сътрудничество с компетентните органи на Съвета на Европа в процеса по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и участва в процедурата за наблюдение на изпълнението на решенията на ЕСПЧ пред Комитета на министрите, като:

2.1. осъществява комуникация и обмен на информация и документи с Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Главната дирекция на Съвета на Европа по правата на човека и правните въпроси и със Секретариата на Комитета на министрите;

2.2. изготвя планове за действие и доклади за състоянието на изпълнението на конкретни решения на ЕСПЧ и осигурява своевременното им предаване на Комитета на министрите след финализирането им;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

2.3. може да участва в срещи на Комитета на министрите, посветени на изпълнението на решенията на ЕСПЧ;

2.4. сътрудничи със Секретариата на Комитета на министрите при конкретни случаи на изпълнение, организира посещения на представители на Секретариата на Комитета на министрите и при нужда инициира и подготвя технически мисии за подпомагане от страна на Комитета на министрите;

3. уведомява обществеността относно дейностите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ и повишава осведомеността по въпросите, свързани със защитата на правата на човека и практиката на ЕСПЧ, като:

3.1. създава и разпространява образователни материали, свързани с изпълнението на решения на ЕСПЧ;

3.2. чрез интернет страницата си информира обществеността относно влезлите в сила осъдителни решения, определените мерки за изпълнението им и степента на тяхното прилагане, получените от органите на Съвета на Европа становища по изпълнението, както и приключването на процедурите по изпълнение.

6.2.2. Предложение за уреждане на процедура по координиране на изпълнението на влезлите в сила решения на ЕСПЧ

Целта на предложената процедура е да осигури ефективното изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ в България посредством създаването на работещ и ефективен Национален координационен механизъм.

Предлага се следната процедура за осъществяване на междуинституционално сътрудничество при изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ:

1) Действия след влизане в сила на решението на ЕСПЧ

1.1. В определен с постановлението за създаване на МКС срок Секретариатът:

а) **организира превод на решението на български език**;

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Преводът се изпълнява от висококвалифицирани преводачи, включени в списък на Секретариата. Включването в списъка се извършва след проведен подбор съгласно приета от председателя на Секретариата вътрешна процедура за избор на преводачи.

б) **изготвя предварителен въпросник относно мерките за изпълнение на влязлото в сила решение на ЕСПЧ**;

Въпросникът съдържа най-важната информация по делото (название на делото, дати на постановяване на решението на ЕСПЧ и на влизането му в сила, резюме на решението на ЕСПЧ, обобщение на фактите, времева рамка, в която е извършено нарушението, най-важните заключения на ЕСПЧ относно причините за нарушението на Конвенцията) и въпроси към компетентните органи за определяне на подходящи мерки за изпълнение на съдебното решение.

в) **идентифицира органите, които счита за компетентни да приложат мерки по изпълнението** (включително, но не само отчита кои органи са дали становища във връзка с производството пред ЕСПЧ);

г) **изпраща на Съвета и на членовете на ЕРГ предварителния въпросник заедно с превода на решението на български език и с придружително писмо**, в което са посочени органите и институциите, които по първоначалната преценка на Секретариата са компетентни да предприемат мерки по изпълнение на решението;

д) **изпраща въпросника заедно с превода на решението на български език на идентифицираните органи по б. „в)“** чрез „точките за контакт“ в ЕРГ;

д) **изпраща копия от превода на решението на съдилищата и администрациите**, които са постановили актовете по засегнатите национални производства.

1.2. По всяко време в процеса по изпълнение на дадено решение, когато прецени за необходимо, Секретариатът има право да отправи до Съвета мотивирано искане за сформиране на **работна група за изготвяне на мерки за изпълнение по конкретни решения/групи от решения на ЕСПЧ**, като предложи представители на кои органи и институции да включва тя.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

1.3. В определен с постановлението за създаване на МКС срок сезираните органи са длъжни да изготвят и да изпратят до Секретариата **отговор на въпросника**, който най-малко съдържа:

- мотивирано становище относно компетентността на органа за предприеме мерки по изпълнение на решението;

- в случай, че органът приеме, че е компетентен, отговорът задължително съдържа мотивирано предложение за общи и/или индивидуални мерки, които се предлагат за изпълнение на решението и за предотвратяване на подобни нарушения в бъдеще, с описание на съдържанието на мерките и времевата рамка за реализирането им;

- информация относно вече предприети мерки, които са отстранили причините за нарушението (като законодателни промени, промени на съдебната практика и други) – ако има такива;

- друга информация, която счита за подходяща за целите на изпълнението на решението или за изготвянето на плановете/докладите за действие.

1.4. Ако от представените отговори се установи, че няма орган, който да припознава компетентност по изпълнението на конкретното решение, Секретариатът отправя искане чрез секретаря за свикване на извънредно заседание на Съвета. Съветът с решение определя компетентния орган или органи за изпълнение на влязлото в сила решение. В случай, че Съветът не определи компетентен орган, председателят на Съвета отнася въпроса, заедно с мотивирано становище, до министър-председателя, който със заповед определя компетентния орган.

2) Изготвяне на план за действие

2.1. Въз основа на информацията, предоставена от компетентните органи в попълнените въпросници, и на допълнителна информация, получена вследствие на собствено проучване и на проведени допълнителни обсъждания с компетентните органи, Секретариатът в определен с постановлението за създаване на МКС срок от влизане на решението на ЕСПЧ в сила изготвя **проект на план за действие**.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

2.2. **Проектът се изпраща за одобрение** до ЕРГ, която в определен с постановлението за създаване на МКС срок го обсъжда и има право да даде указания за неговото допълнение или изменение и срок за тяхното изпълнение.

В случай, че ЕРГ не одобри представения проект за план, секретарят има право да поиска от председателя на Съвета да свика извънредно заседание на Съвета, на което въпросът за одобряването на плана да бъде решен.

В случай, че ЕРГ даде указания за допълнение или изменение на плана, Секретариатът изготвя и предава същия в срока, указан му от ЕРГ. При повторно неодобрение на представения проект Секретариатът има право да отправи мотивирано искане до председателя на Съвета за свикване на извънредно заседание на Съвета, на което спорът относно одобряването на плана да бъде решен.

2.3. В определен с постановлението за създаване на МКС срок Секретариатът изготвя **окончателен вариант на плана за действие**.

2.4. Окончателният план за действие се представя от Секретариата на Комитета на министрите в срок до 6 месеца от влизане на решението в сила.

3) Разработване и приемане на общи мерки за изпълнение. Доклад за изпълнение

3.1. Определените в плана за действие мерки, включително проектите за нормативни мерки, се изготвят от компетентните органи в определените в плана за действие срокове. Когато мерките за изпълнение поставят особено сложни проблеми или изискват експертизата на множество различни институции, по предложение на секретаря Съветът може да създаде работна група за изработване на мерките по конкретното решение.

3.2. Разработените проекти в изпълнение на общите мерки се изпращат от съставителя на секретаря в сроковете, определени в плана за действие. Секретарят внася същите в ЕРГ, която може да направи предложения за изменения или допълнения в разработения проект. Предложенията се изпращат от секретаря на компетентната администрация – съставител на проектите, за съобразяване.

3.3. Окончателните проекти се изпращат на Съвета за сведение.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

3.4. Съветът осъществява контрол и проследява изпълнението на мерките, предвидени в плановете за действие, и спазването на заложените срокове. За целта секретарят представя информация пред Съвета. Съветът може да изисква допълнително информация от компетентните органи и да им дава задължителни указания. В случай на необходимост всеки член на Съвета може да се обърне към секретаря с предложения за предприемане на допълнителни действия за подобряване на ефективността при изработването и приемането на конкретна мярка.

3.5. В случай на пречки и затруднения компетентните за прилагане на мерките органи са длъжни незабавно да уведомят секретаря, който предприема действия за преодоляването им. Секретарят може да поиска свикване на извънредно заседание на ЕРГ или свикване на извънредно заседание на Съвета чрез неговия председател, както и да отправя молба до компетентните органи на Съвета на Европа за предоставяне на експертна помощ.

3.6. Органите, определени за отговорни за разработването на мерките, предоставят на секретаря актуализирана информация за състоянието на изпълнението на съответния план за действие на всеки 6 месеца или при поискване. Те уведомяват секретаря за приетите общи мерки в разумен срок от приемането им. На тази база Секретариатът изготвя доклад за действие и го предоставя на компетентните органи на Съвета на Европа, както и на Консултативния съвет.

4) Неизпълнение

При непредприемане на необходимите действия по изпълнение на плановете за действие в определените срокове секретарят уведомява Съвета.

В срок, определен с постановлението за създаване на МКС, ръководителите на компетентната администрация са длъжни да уведомят Секретариата за предприетите мерки по преодоляване на неизпълнението.

5) Изплащане на обезщетения

В постановлението на създаване на МКС се препоръчва да уреди прилаганата на практика до момента процедура по заплащане на присъдените от ЕСПЧ обезщетения, която

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

не е предвидена в нормативен акт, без да се предлагат изменения в нея с оглед констатираната й висока ефективност.

Предлага се да се предвиди, че присъдените с влязло в сила решение на ЕСПЧ обезщетения се заплащат при спазване на следните стъпки:

1. След приемане на влязлото в сила решение на ЕПЧ, министърът на правосъдието, чрез Дирекция ППРБЕСПЧ, инициира процедурата, като изготвя комплект документи с предложение за плащане на присъденото/определеното в сключеното с насрещната страна приятелско споразумение обезщетение, включително финансова обосновка, и го изпраща до министъра на финансите;

2. Министърът на финансите одобрява финансовата обосновка. (Решението на ЕСПЧ е абсолютно основание за плащане);

3. След получаване на одобрената финансова обосновка министърът на правосъдието, чрез Дирекция ППРБЕСПЧ, изготвя предложение до МС за приемане на решение за заплащане на обезщетението и го внася за разглеждане на заседание на МС;

4. МС приема решение за заплащане на обезщетението;

5. Средствата, необходими за плащане на сумите, присъдени с решенията на ЕСПЧ или определени в сключените с насрещната страна приятелски споразумения, се осигуряват от републиканския бюджет.

6) Докладване

Секретарят поддържа комуникация с Комитета на министрите и другите компетентни органи на Съвета на Европа, в това число докладва напредъка по изпълнението на решенията на ЕСПЧ и предоставя необходимите документи и информация.

Проектът на Годишен доклад за изпълнението на решенията на ЕСПЧ се изготвя от Секретариата до края на месец януари на годината, следваща годината, за която се отнася. Проектът се предоставя от секретаря на ЕРГ и на Съвета. На своето редовно годишно заседание Съветът обсъжда и приема Годишния доклад, като отчита наличието или липсата на напредък в изпълнението на водещите дела.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Годишният доклад се утвърждава от МС и се внася в Народното събрание.

7. ПРЕПОРЪКИ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ДРУГИ ПРОМЕНИ, НАСОЧЕНИ КЪМ УКРЕПВАНЕ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ЕСПЧ И ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА КОНСТАТИРАНИТЕ СИСТЕМНИ ДЕФИЦИТИ

За преодоляване на констатираните нормативни, системни и структурни проблеми при изпълнението на решенията на ЕСПЧ е препоръчително:

1) създаването на нормативната уредба, която да осигури възможност за действащ механизъм за ефективно междуинституционално взаимодействие в процеса на изпълнение на решенията на ЕСПЧ и подобряване на сътрудничеството между отговорните органи и институции и другите заинтересовани лица в този процес;

2) приемането на изменения и допълнения в действащи нормативни актове, които да гарантират участието на експерти по правата на човека на етап „изготвяне на нормативни актове“ и да задължат администрациите да участват в изработването на необходимите общи мерки по изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ;

3) предприемане на мерки, които да осигурят повишаване на компетентността и осведомеността на отговорните служители – експерти в компетентните администрации да укрепят институционалния капацитет за изпълнение на решенията на Съда.

На базата на проучените добри практики в пет други държави членки на Съвета на Европа, както и на анализираните съществуващи у нас механизми за междуинституционално взаимодействие в други области, са идентифицирани следните мерки, които в тяхната съвкупност да допринесат за постигане на формулираните цели:

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

7.1. Законодателни промени

7.1.1. Предлага се приемането на нормативен акт (постановление на Министерски съвет), с който да бъде уредено следното:

1) Създаването на Национален координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, който да координира предприемането на общите мерки за изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ.

2) Въвеждане на легална дефиниция на понятието „общи мерки“ .

Общите марки са мерки, насочени към предотвратяване на нови нарушения, подобни на установените, или които слагат край на продължаващи нарушения.

3) Определяне на компетентни органи и лица по координиране на изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ

Препоръчва се с акта за създаване на Националния координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, да бъде създаден **Междуведомствен консултативен съвет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към МС** като постоянно действащ консултативен орган на правителството, осигуряващ координация в сферата на изпълнителната власт и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определяне и провеждане на държавната политика в областта на изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ.

Препоръчва се в акта за създаване на Междуведомствен консултативен съвет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към МС, да бъде предвидено създаването на постоянна **Експертна работна група за изпълнение на решенията на ЕСПЧ**, която да осигури експертната обезпеченост на Националния координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

Препоръчва се **Секретариат** на създадения Междуведомствен консултативен съвет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към МС, да бъде Дирекция ППРБЕСПЧ в МП, защото Дирекцията най-ефективно ще може да подпомага експертно и технически дейността на Съвета. За секретар на Съвета се предлага директорът на Дирекция ППРБЕСПЧ в МП.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Препоръчва се експертите, участващи в Експертната работна група за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, да изпълняват функциите на **„точки за контакт“** по въпросите, свързани с изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

4) Уреждане на процедура за осъществяване на междуинституционално сътрудничество и проследяване на изпълнението на влезлите в сила решение на ЕСПЧ.

Процедура за осъществяване на междуинституционално сътрудничество при изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ се предлага да урежда минимум:

1. Действията, които следва да бъдат предприети след влизане в сила на решението на ЕСПЧ;

2. Изготвяне на план за действие;

3. Разработване и приемане на общи мерки за изпълнение. Доклад за изпълнение.

4. Последици от неизпълнението (непредприемане на необходимите действия по на плановете за действие в определените срокове);

5. Процедура на изплащане на обезщетения;

6. Докладване на изпълнението.

7.1.2. Изменения и допълнения в нормативни актове

1. Препоръчват се изменения в Постановление № 26 на МС от 02.02.2004 г. за процесуалното представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека (Обн., ДВ, бр. 11 от 10.02.2004 г., доп., бр. 10 от 1.02.2008 г., в сила от 1.01.2008 г.) (ПМС №26)

Препоръчва се в текста на чл.1, ал.2 от ПМС №26 текстът „приема за изпълнение влезли в сила решения на ЕСПЧ по дела, по които Република България е страна, и“ да отпадне и чл.1, ал.2 да придобие следната редакция: „(2) Министерският съвет одобрява приятелските споразумения, сключени от правителствените агенти с насрещната страна. Споразуменията влизат в сила след одобряването им от Министерския съвет.“.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Мотиви: правната уредба на изпълнението на влезлите в сила решения на ЕСПЧ да бъде предвидена в отделен нормативен акт.

2. Препоръчват се изменения и допълнения в Устройствения правилник на Министерството на правосъдието, приет с Постановление № 192 на Министерския съвет от 2002 г. (Приет с ПМС № 38 от 23.02.2015 г., обн., ДВ, бр. 16 от 27.02.2015 г., в сила от 27.02.2015 г., изм., бр. 48 от 27.06.2015 г., в сила от 27.06.2015 г., изм. и доп., бр. 54 от 29.06.2018 г., в сила от 29.06.2018 г., изм., бр. 5 от 15.01.2019 г., в сила от 15.01.2019 г., бр. 15 от 21.02.2020 г., в сила от 1.07.2020 г., изм. и доп., бр. 28 от 6.04.2021 г., в сила от 6.04.2021 г., (*) бр. 60 от 29.07.2022 г., в сила от 1.09.2022 г., изм., бр. 70 от 30.08.2022 г., в сила от 31.08.2022 г., изм. и доп., бр. 82 от 14.10.2022 г., в сила от 14.10.2022 г., бр. 10 от 31.01.2023 г., в сила от 31.01.2023 г., изм., бр. 104 от 15.12.2023 г., в сила от 15.12.2023 г.).

2.1. Препоръчва се изменение на чл.25, т.6 от Устройствения правилник на МП, като се изменя наименованието на една от специализираните администрации в МП, а именно - дирекция "Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека", както следва:„Чл. 25. Специализираната администрация е организирана във:……6. дирекция „Представителство и изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“..

2.2. Препоръчва се на основание чл.12, ал.1 от Устройствения правилник министърът на правосъдието със заповед да създаде два отдела в дирекция „Представителство и изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“, както следва: отдел „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ и отдел „Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“.

2.3. Препоръчват се следните изменения и допълнения в чл.31, ал.1 от Устройствения правилник:

- в чл.31, ал.1 се изменя името на дирекцията, както следва: Дирекция " Представителство и изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ":

- в чл.31, ал.1, т.2 текстът се допълва, както следва: „3. (изм.) изпълнява функциите на Секретариат на Междуведомствения консултативен съвет за изпълнение на решенията

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на ЕСПЧ и осъществява необходимите действия, свързани с изпълнението на влезлите в сила решения на ЕСПЧ по дела, по които Република България е страна;“.

Мотиви: Устройственият правилник да бъде съобразен с възлагането на нови функции на Дирекция ППРБЕСПЧ в МП съобразно предлагания Национален координационен механизъм и предложението дирекцията да изпълнява функциите на секретариат на Междуведомствен консултативен съвет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към МС.

3. Препоръчва се допълване на разпоредби в Закона за администрацията

Препоръчва се в чл.33а от Закона за администрацията да се допълни нова ал.2 със следното съдържание: „Органите на изпълнителната власт се задължават да предприемат своевременно всички необходими мерки за изпълнение на влезлите в сила решения на Европейския съд на правата на човека, които засягат тяхната дейност или техни актове“.

Подобен текст може да намери и друго място в закона.

Мотиви: необходимо е да бъдат нормативно уредени задължения на органите на изпълнителната власт да си сътрудничат и да предприемат необходимите мерки от сферата им на компетентност за изпълнение на решенията на ЕСПЧ .

4. Предлагат се изменения и допълнения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

4.1. Препоръчва се въвеждането на изискване за разглеждане от НС с приоритет на внесените законопроекти, въвеждащи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

4.2. Препоръчват се изменения и допълнения в чл.71 от Правилника, които да: предвидят изискване за изготвяне на справка за съответствие с ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ на законопроектите, внасяни от народни представители и определяне на парламентарна комисия, която да изготви посочената справка. В ал.6 на чл.71, се препоръчва да бъде направено допълнение, че законопроектите, към които не са приложени мотиви и/или предварителна оценка на въздействието и/или справка за съответствието с ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ, не се разпределят по реда на чл. 72 от председателя на Народното събрание до отстраняване на нередовността, за което вносителят се уведомява.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

4.3. Препоръчва се допълване на правилата в чл.110 от Правилника за обсъждане на Годишния доклад на министъра на правосъдието относно изпълнението на решенията на ЕСПЧ. Към настоящия момент е предвидено, че докладът се разглежда на съвместно заседание на Комисията по правни въпроси и Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите на гражданите и в заседание на Народното събрание в срок до три месеца от постъпването му. Препоръчва се да се предвиди изискване при обсъждането на доклада от комисиите и пленума на НС да се задължително да се канят председателя на Междуведомствения консултативен съвет по изпълнение на решенията на ЕСПЧ (министъра на правосъдието) и председателя на Експертната работна група, неправителствени организации, осъществяващи дейност в сферата на защитата на правата на човека, както и на представители на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ на Съвета на Европа и на Постоянното представителство на Република България в Съвета на Европа.

Мотиви: установяването на изискване за изготвяне на справка за съответствие с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ по отношение на всички законопроекти ще осигури предварителна оценка на качеството на предлаганите промени или нови норми, която да действа като превенция срещу бъдещи нарушения на правата на човека. Установяването на изискването за по-широк кръг участниците в обсъжданията на Годишния доклад за изпълнение на решенията на ЕСПЧ ще даде възможност за по-задълбочен преглед на причините, водещи до неизпълнението, респ. до частичното изпълнение на тези решения /когато има такива/ и до по-висока степен на осведоменост на парламентарните комисии и народните представители.

7.2. Други промени, насочени към укрепване на междуинституционалното сътрудничество при изпълнение на решенията на ЕСПЧ и преодоляване на констатираните системни дефицити

7.2.1. Отчитане на напредъка по изпълнението на Пътната карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ от 2021 г. и при преценка за целесъобразност – приемане от

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

МС на нови планови и стратегически документи по отношение на дейностите по изпълнение на решенията на ЕСПЧ от Република България.

В периода до създаването на Националния координационен механизъм е препоръчително:

1. Да се изготви анализ и оценка на изпълнението на заложените в Пътната карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ от 2021 г. мерки, като се събере информация от компетентните органи и институции и се отчетат приетите от Комитета на министрите решения, резолюции и препоръки;

2. На база на извършения анализ да се извърши оценка на необходимостта от последващи действия и при преценка за целесъобразност, Министерски съвет да изготви и приеме План за действие за изпълнение на осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека по дела срещу Република България и актуализирана Пътна карта за изпълнение на решенията на ЕСПЧ. В Плана за действие да се заложат описаните дотук законодателни, практически и институционални мерки за укрепване на междуинституционалното взаимодействие при изпълнение на решенията на ЕСПЧ, като се определят отговорни органи за изготвянето и реализирането им и срокове за това;

3. В новата Пътна карта изрично да се установи задължение за периодично (ежегодно) проследяване от компетентните органи и институции на постигнатия напредък по Пътната карта и за отчитането му пред МС.

7.2.2. Планиране и провеждане на подходящи обучения на служителите на компетентните органи и институции на изпълнителната власт по въпросите, свързани със системата на ЕКПЧ и изпълнението на решенията на ЕСПЧ от България

Посочените практически мерки ще повишат разбирането, знанията и експертизата на служителите на компетентните органи и институции на изпълнителната власт.

Препоръчително е след създаването на Националния координационен механизъм експертите, които ще участват в състава на постоянната Експертна работна група по изпълнение на решенията на ЕСПЧ (ЕРГ), да преминават ежегодно подходящи форми на обучения относно защитата на правата на човека, системата на Конвенцията и изпълнението

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

на решенията на Съда. Посочените експерти се предвижда да бъдат т.нар. „точки за контакт“ в процедурата по изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ и това допълнително обосновава необходимостта от повишаване на нивото на тяхната експертиза.

Обученията по въпросите, свързани със системата на ЕКПЧ и изпълнението на решенията на ЕСПЧ от България могат да се осъществяват от различни организации, в т.ч. от експерти в административните структури, към които служителите принадлежат, от експерти от неправителствени организации, по програми, организирани от Института по публична администрация (ИПА) и други.

За целта е препоръчително председателят на ЕРГ, след създаването й, да анализира необходимостта от обучения и да идентифицира необходимите брой, вид и съдържание на бъдещите обучения по права на човека. Препоръчително е председателят на ЕРГ да изготви програма на обученията на членовете на ЕРГ, която да представи на Съвета за съгласуване. След одобрението на програмата председателят на ЕРГ е препоръчително да съгласува провеждането на одобрените обучения, вкл. план-график, с избраните от него специалисти, организации или други.

За пълнота следва да се отбележи, че към настоящ момент обучението за професионално и служебно развитие на служителите в държавната администрация се осъществява от Института по публична администрация („ИПА“/“Института/ът“) към МС, създаден със Закона за държавния служител (ЗДСл). Финансирането на обучението, което ИПА организира обаче е предвидено, че е за сметка на административните структури и организациите, чиито служители се обучават, или за сметка на обучаващите се, с изключение на задължителното обучение, което се финансира със средства от държавния бюджет[270] (за постъпилите за пръв път на държавна служба служители). В този смисъл и за да се ползва капацитета на ИПА, администрациите следва да са осигурили финансирането на обучението на своите експерти предварително. При осигурено финансиране председателят на ЕРГ може да отправи искане до ИПА за включване в разработваните от

[270] Устройствен правилник на Института по публична администрация, чл. 4, ал. 3.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

ИПА програми на специализирани обучения, свързани със системата на ЕКПЧ и изпълнението на решенията на ЕСПЧ.

Освен обучения, препоръчително е да се организират от ЕРГ и други формати събития по въпросите на правата на човека - конференции, кръгли маси, срещи, курсове, които да отчитат потребностите на отделните администрации и да повишават осведомеността и експертизата на ангажираните служители.

Препоръчително е и да се заложи изискване за отчитане и проследяване на осъществените обучения и други формати за повишаване на експертизата и на резултатите от тях.

Като надграждаща мярка е препоръчително да се планира и провежда периодично командироване за подходящи периоди от време на служителите, както и на „точките за контакт“ от другите компетентни органи и институции на изпълнителната власт, в ЕСПЧ, Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа или Постоянното представителство на Република България към Съвета на Европа по модела на уреденото в момента в Закона за съдебната власт командироване на съдии в ЕСПЧ.

III. БИБЛИОГРАФИЯ

ДОКЛАДИ И ПРЕПОРЪКИ

Комитет на Министрите, Годишен доклад за 2022 г. относно състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ

Комитет на Министрите, Годишен доклад за 2021 г. относно състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ

Комитет на Министрите, Годишен доклад за 2020 г. относно състоянието на изпълнението на решенията на ЕСПЧ

Министър на правосъдието, Десети обобщен годишен доклад на Министъра на правосъдието по изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2022 г.

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека ” се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Министър на правосъдието, Девети годишен доклад на Министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2021 г.

Министър на правосъдието, Осми годишен доклад на Министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2020 г.

Европейска комисия, Годишен доклад от 2023 г. за върховенство на правото, глава, посветена на ситуацията с върховенството на правото в България

Европейска комисия, Годишен доклад от 2022 г. за върховенство на правото, глава, посветена на ситуацията с върховенството на правото в България

Европейска комисия, Годишен доклад от 2021 г. за върховенство на правото, глава, посветена на ситуацията с върховенството на правото в България

ПЪТНИ КАРТИ И ПЛАНОВЕ

Министерски съвет, Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу РБ от ЕСПЧ, приета с Решение № 586 на МС от 06.08.2021 г.

Министерски съвет, Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България, версия 1.5 от 06.04.2022 г., приет с решение за изпълнение на Европейския съвет от 04.05.2022 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост

НАРЪЧНИЦИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ

Европейска Мрежа за Изпълнение, 2020 г., Изпълнение на решения на ЕСПЧ – Наръчник за НПОта, засегнати страни и техните правни съветници

Комитет за Ръководство по Човешки права, Наръчник за добри практики във връзка с прилагането на Препоръка (2008)2 на Комитета на Министрите относно ефективния национален капацитет за бързо изпълнение на решенията на ЕСПЧ;

Clare Ovey, 4 май 2023 г., Субсидиарния принцип: Изпълнение на решения на ЕСПЧ от държавите

Lilian Apostol, Council of Europe International Consultant, March 2020: Inter-institutional Committees Accredited to the Governmental Agents' Offices in some Member States of the Council of Europe: Comparative Research and Recommendations,

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека " се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Velimir Delovski and Vanja Rodić, October 2020: Needs Assessment on the Execution of the Judgments of the European Court of human Rights in Relation to Serbia

Directorate General Human Rights and Rule of Law Directorate of Human Rights Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court of Human Rights

Д-р Алеко Джилджов, СУ Климент Охридски, Мартин Андреев ЮЗУ Неофит Рилски и Николай Бизев, ИПА, 2015 г.: Анализ и оценка на механизмите за провеждане на обществени консултации в България

William A. Schabas, Oxford University Press, 2015: A Commentary of The European Convention on Human Rights

Харис, О'Бойл и Уорбрик, Сиела, 2015: Право на Европейската конвенция за правата на човека

Mads Andenas and Eirik Bjorge, Cambridge University Press, 2011: National implementation of ECHR rights

Anja Seibert-Fohr and Mark E. Villiger, Studies of the Max Plank Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, 2014: Judgments of the European Court of Human Rights - Effects and Implementation

European Court of Human Rights, 2022: Guide on Article 46 of the European Convention on Human Rights – Binding force and execution of judgments

Проект „ Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека " се финансира в рамките на Програма „Правосъдие“ за подкрепа на България по Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм по програмата „Правосъдие, проект „Засилване на националния капацитет за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека". Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от **Адвокатско дружество „Андрей Делчев и партньори"** и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за засилване на националния капацитет в България.

Всички права върху текстовете, таблиците, документи, материали и всякаква друга информация в този Доклад принадлежат на Министерството на правосъдието.