



Национален институт на правосъдието  
"Повишаване капацитета на съдебната система и обучение по Европейската  
конвенция за защита правата на човека и основните свободи в Националния  
институт на правосъдието"  
Договор № 93-00-42/20.02.2013 НФМ 2009-2014



## ДОКЛАД

43-00-275 20.12.13г

Относно: изпълнение на дейност 2.1. „Учебни посещения в Голямата камера на ЕСПЧ” по проект „Повишаване капацитета на съдебната система и обучение по Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи в Националния институт на правосъдието”, договор за безвъзмездна финансова помощ № 93-00-42/20.02.2013г. Норвежки финансов механизъм. Посещение в Съвета на Европа и Европейския съд по правата на човека – 25 - 29 ноември 2013 г., Страсбург, Франция

Учебното посещение започна с встъпително приветствие от г-жа Наталия Вутова, отдел „Правосъдие и правно сътрудничество”, дирекция „Правосъдие и защита на човешкото достойнство”, Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона” в Съвета на Европа (СЕ). Г-жа Вутова изтъкна, че благодарение на финансирането по линия на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) СЕ отново има възможност (от края на 90-те години на ХХ в.) да работи съвместно с българските власти в насока към укрепване капацитета на институциите в Р България да прилагат принципите и стандартите за защита на правата на човека, заложи в Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) и доразвити в практиката на Съда в Страсбург. (Понастоящем експерти от СЕ работят в тясно сътрудничество с администрацията на местата за лишаване от свобода в Р България във връзка с осъществяване на реформата в затворите.)

В изказването си тя засегна най-общо принципите на действие на ”Норвежкия финансов механизъм”, включващ приоритетно 5 програми с насоченост за България за определен календарен период.

Г-жа Вутова посочи, че към момента в Р България се изпълняват проекти, финансирани по НФМ на обща стойност от около 3 млн. евро, бенефициенти по които са Националният институт на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Бюрото за правна помощ, Главна дирекция „Охрана”, като същевременно подчерта, че проекта на НИП би могъл да се квалифицира като „най-големия и важен проект” (на национално ниво) за разглеждания период. Очаква се Р България да прояви интерес и към следващия цикъл на финансиране, в рамките на който страната ни би имала възможност да договори средства в същия размер, както досега.

Г-жа Любов Стойчева, юрист в отдел „Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)”, дирекция „Права на човека”, ГД „Права на човека и върховенство на закона” към СЕ представи презентация на тема

помощ, Главна дирекция „Охрана”, като същевременно подчерта, че проекта на НИП би могъл да се квалифицира като „най-големия и важен проект” (на национално ниво) за разглеждания период. Очаква се Р България да прояви интерес и към следващия цикъл на финансиране, в рамките на който страната ни би имала възможност да договори средства в същия размер, както досега.

Г-жа Любов Стойчева, юрист в отдел „Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)”, дирекция „Права на човека”, ГД „Права на човека и върховенство на закона” към СЕ представи презентация на тема „Наблюдение на изпълнението на решенията на Съда по правата на човека”, в която отдели особено внимание на изпълнението на някои от по-новите решения на ЕСПЧ, постановени срещу Р България. В изложението си г-жа Стойчева разясни процедурата за изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ по чл. 46 от Конвенцията; правомощията, с които разполага Комитетът на министрите (КМ) на СЕ в рамките на посочената процедура; новите методи на работа на КМ (от м. март 2011 г.), както и Правилата на КМ за наблюдение на изпълнението на решенията на Съда и на условията на приятелските споразумения.

Г-жа Стойчева посочи, че КМ на СЕ следи за изпълнението на следните основни категории актове на ЕСПЧ: (1) окончателните решения, в които Съдът констатира едно или повече нарушения на Конвенцията (*влезлите в сила осъдителни решения на ЕСПЧ* – по арг. от чл. 46 ЕКЗПЧОС) и (2) решенията за заличаване на делото от списъка на висящите дела, в които Съдът излага условията на постигнатите от страните „приятелски споразумения” (арг. от чл. 39, § 4 от Правилника на ЕСПЧ).

Тя подчерта също, че по правило влезлите в сила осъдителни решения на ЕСПЧ пораждат за ДЧ (срещу която са постановени) публично-правно задължение за постигането на определен резултат (най-общо – *да се поправи положението на пострадалото от констатираното нарушение на Конвенцията лице, както и да се предотврати извършването на нови нарушения*), като съответната ДЧ е свободна да избере средствата за постигането на целения резултат (под наблюдението на КМ).

Обикновено изпълнението на влязло в сила осъдително решение на ЕСПЧ предполага предприемане от страна на съответната ДЧ (ответник по делото, в лицето на нейните законодателни, изпълнителни и/или съдебни органи) на (1) определени индивидуални мерки, насочени към „*restitutio in integrum*” (в т.ч. за преустановяване на нарушението (в случаите на *продължаващо нарушение*); за предотвратяването му (в случаите на *потенциално нарушение*) и за поправяне на последиците от нарушението, доколкото това е възможно (вкл. заплащане на присъденото от Съда справедливо обезщетение)), както и (2) предприемане на общи мерки, насочени към своевременно предотвратяване на нови нарушения, чрез (а) добро познаване на решенията на ЕСПЧ, постановени срещу собствената държава и на „принципните решения” на Съда, постановени срещу другите ДЧ и съобразяване с тях от страна на различните категории държавни органи (в т.ч. законодателни, административни и съдебни) на национално ниво

и (б) създаване на ефикасни вътрешно-правни средства за защита, които по възможност да се прилагат и към вече осъществени нарушения на Конвенцията.

Г-жа Стойчева онагледя изложението си чрез аналитичен преглед на предприетите и предстоящите *индивидуални и общи мерки* (в т.ч. примери за законодателни реформи, административни мерки, промяна на юриспруденцията и на практиката на други органи) от страна на българската държава във връзка с изпълнението на някои по-нови осъдителни решения на ЕСПЧ, постановени по дела срещу нея.

Г-жа Стойчева обърна внимание и на някои нововъведения в работата на КМ на СЕ от м. март 2011 г., а именно въвеждането на диференцирани процедури за наблюдение на делата от КМ: (1) *засилено наблюдение* на делата, които се нуждаят приоритетно от вниманието на КМ (в т.ч. делата, по които са необходими спешни индивидуални мерки; пилотните решения; решенията, които повдигат структурни или сложни проблеми, припознати като такива от Съда или от КМ и междудържавните дела) и (2) *обикновено наблюдение* - на останалите дела.

Според представената информация към делата и групите дела срещу Р България под засилено наблюдение от страна на КМ на СЕ към м. април 2013 г. се отнасят:

- ❖ Група Velikova – разгл. от КМ м. март 2013 г.;
- ❖ Група Nachova – разгл. от КМ м. декември 2013 г.;
- ❖ Групи Kitov и Djangozov – разгл. от КМ м. декември 2013 г.;
- ❖ Група Al-Nashif и група C.G. and others (дела Auad, M. and others) – разгл. от КМ м. март 2012 г. и м. септември 2013 г.;
- ❖ Група Kehayov – разгл. от КМ м. юни 2013 г., м. юни 2012 г. и м. декември 2011 г.;
- ❖ Група Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev – разгл. от КМ м. март 2013 г.;
- ❖ Група Stanev;
- ❖ Група Yordanova and others.

Г-жа Стойчева направи и общ аналитичен преглед на някои „принципни решения” на ЕСПЧ относими към институтите на *липсващите (отсъстващите) свидетели; анонимните свидетели; агентите под прикритие и жертвите на сексуално насилие* и представи нагледно принципните положения, развити от Съда във всяко от разгледаните решения.

Представени бяха решенията на Съда по правата на човека по посочените по-долу дела относими, както следва:

- *към института на липсващите (отсъстващите) свидетели:*
  - ✓ Делата Al-Khawaja and Tahery v. The United Kingdom, No. 26766/05 and 22228/06 – *отсъстващ свидетел поради смърт или страх;*
  - ✓ Делото Brzuszczyński v. Poland, No. 23789/09 - *отсъстващ свидетел поради смърт*
- *към института на анонимните свидетели:*
  - ✓ Делото Marcus Ellis and Rodrigo Simms and Nathan Antonio Martin against The United Kingdom, No. 46099/06 and 46699/06;
  - ✓ Делото Pesukic v. Switzerland, No. 25088/07
- *към института на агентите под прикритие:*
  - ✓ Делото Papadakis v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, No. 50254/07
- Дела, по които жени, жертви на изнасилване, не са могли да бъдат пълноценно разпитани от защитата на обвиняемия:
  - ✓ Делото Zdravko Petrov v. Bulgaria, No. 20024/04;
  - ✓ Делото Gani v. Spain, No. 61800/08.

Изложението на г-жа Стойчева беше последвано от дискусия, в рамките на която бяха обсъдени и някои от предварително поставените въпроси от участниците в учебното посещение.

В рамките на сутрешната сесия от първия ден на работното посещение г-жа Алмут Шрьодер, администратор в Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ), представи накратко правомощията и организацията на дейност на Комитета.

КПИ е създаден на базата на Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (ЕКПИНУОН), в сила от 1989 г., която намира своето правно основание в, респ. доразвива, чл. 3 от ЕКЗПЧОС.

Г-жа Шрьодер подчерта, че КПИ не е разследващ орган, а представлява *несъдебен превантивен механизъм за защита* на лишените от свобода лица от изтезания и други форми на недопустимо отнасяне, който допълва установените *съдебни механизми за защита на правата пред ЕСПЧ* в разглежданата област. Тя посочи, че КПИ работи в тясно сътрудничество със Съда в Страсбург и изтъкна, че мненията и докладите на Комитета се ценят от Съда и се цитират в постановените от него решения.

КПИ осъществява мониторинг на отношението (отнасянето) към лицата, лишени от свобода от публична власт, както на условията на задържане на същите, без да се занимава с въпроса относно *законността на задържането им*.

Обект на мониторинг от страна на КПИ са *всички места, в които се осъществява задържане на лица* (ограничава се правото им на свободно придвижване) – *принудително или доброволно*, в това число затворите, учрежденията за задържане на непълнолетни лица, полицейските управления, централите за задържане на имигранти, психиатричните болници, домовете за социални грижи и др.

В териториалната компетентност на КПИ попадат всички ДЧ на СЕ, които са ратифицирали ЕКПИНУОН (понастоящем това са 47-те ДЧ на СЕ).

КПИ се състои от 47 членове, избрани от КМ на СЕ (по един член от всяка държава – страна по Конвенцията). Членовете на КПИ са експерти от редица области, вкл. юристи, лекари, специалисти по въпроси, свързани със затворите или полицията, които работят в Комитета в лично (експертно) качество и в дейността си са независими от ДЧ, от името на които са избрани. Понастоящем българският представител в КПИ е доц. д-р Надя Полнарева, началник на Клиниката по детска психиатрия в УМБАЛ „Александровска” – гр. София, чиито мандат в Комитета изтича на 19.12.2013 г.

КПИ извършва инспекции (проверки) в институциите, в които се ограничава правото на свободно придвижване на лицата *по собствена инициатива* (без да е нужно сезиране от друго лице или орган). Делегациите на КПИ имат право на неограничен достъп до местата за лишаване от свобода, пълен (неограничен) достъп до документацията в посочените институции, право да разговарят без свидетели с лишените от свобода (вкл. и с всяко друго лице, което може да им предостави информация).

В изложението си г-жа Шрьодер отдели специално внимание на условията на задържане и отношението към задържаните лица в арестите и затворите, като запозна присъстващите с някои минимални изисквания (стандарт), въведени от КПИ в тази насока, в това число:

- минималните стандарти по отношение на размера на клетките за задържане – 4 кв.м. на лице;
- гаранциите срещу лошо третиране на задържаните лица в ареста (при полицейско задържане), които включват *право на адвокат* (незабавно след задържането на лицето и неограничено по време); *право на достъп до лекар* (по искане на задържаното лице, без право на преценка от полицейски служител) и *право да бъдат известени семейството, респ. приятелите на задържаното лице относно факта на задържането* (това право може да бъде ограничено в разумни граници в случай, че застрашава провеждането на наказателното производство);
- минималните стандарти за борба с пренаселеността на затворите (в случая акцента беше поставен върху *прилагането на алтернативни мерки на*

наказанието „лишаване от свобода“ (ЛС) като беше отправена препоръка от КПИ доколкото е възможно по законодателен път да се разшири приложното поле на алтернативните мерки за сметка на ЛС).

Ръководни принципи в дейността на КПИ, заложи и в международната конвенция, въз основа на която Комитетът е създаден, са принципите на *сътрудничество с националните власти на ДЧ и поверителност на работата на КПИ*.

След всяко посещение КПИ изготвя и изпраща *подробен доклад* до правителството на съответната ДЧ, в който се включват констатациите на КПИ, както и неговите препоръки, коментари и искания за информация. В 6-месечен срок националното правителство следва да представи *подробен отговор* по поставените в доклада въпроси. Докладите на КПИ и отговорите на правителствата на ДЧ са част от постоянния диалог на Комитета със съответната държава и съдържащата се в тях информация *има поверителен характер*. Те могат да станат публично достъпни само по искане, респ. със съгласието на правителството на заинтересованата ДЧ. (До този момент преобладаващият брой държави са взели решение да публикуват тези документи – последните са достъпни в електронен вариант в уебсайта на КПИ – [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int))

В отговор на поставен въпрос от участник г-жа Шрьодер уточни, че докладите на КПИ могат да се ползват като доказателствено средство в производството пред ЕСПЧ само след като бъдат разсекретени.

Делегациите на КПИ извършват *периодични посещения* (по правило веднъж на всеки четири години), като при необходимост се осъществяват и допълнителни „*ad hoc*“ посещения – по конкретни въпроси.

Г-жа Шрьодер отбеляза, че в Р България са извършени периодични посещения през 1995, 1999, 2002, 2006 и 2010 г., а „*ad hoc*“ такива – съответно през 2003, 2008 и 2012 г., като докладите от тези посещения са публично достъпни. Тя посочи, че в рамките на тези проверки са констатирани следните проблеми в местата за изтърпяване на наказанието „ЛС“: (1) насилие върху затворниците (основно в затвора в гр. Пловдив), което според КПИ се дължи на пренаселеността на затворите като цяло и на недостига на персонал в тези институции; (2) лоши битови условия и лошо медицинско обслужване на лишените от свобода лица в затворите в гр. Бургас и Варна поради липсата на финансиране, както и проблеми, свързани с изпълнението на наказанието „ЛС до живот, без право на замяна.“

Следобедната сесия от първия ден на учебното посещение започна със среща на участниците с *българския представител в Съда по правата на човека – съдия Здравка Калайджиева*. Тя направи аналитичен преглед на последните осъдителни решения, постановени от ЕСПЧ срещу Р България, който беше фокусиран върху обхвата на правна защита и практиката на българските съдилища по ЗОДОВ, както и върху констатациите на Съда в Страсбург относно приложението на чл. 13 от Конвенцията от страна на Р България, в частност относно *осигуряването на ефикасни правни средства за защита на правата по ЕКЗПЧОС пред съответните национални власти*.

Съдия Калайджиева започна изложението си с обща статистическа информация относно броя на българските дела пред Съда в Страсбург. Според изнесените от нея данни до момента ЕСПЧ е разгледал общо 9 328 бр. жалби срещу Р България, от които общо 475 бр. са приети от Съда за основателни (тоест ЕСПЧ е констатирал, че страната ни е допуснала нарушение на разпоредби от Конвенцията). Към настоящия момент общият брой висящи дела пред Съда по правата на човека срещу Р България е 2 910, като около 2 300 от всички подадени жалби срещу страната ни са явно недопустими.

Съдия Калайджиева уточни, че като цяло оплакванията, изложени в жалбите срещу Р България, *не разкриват особена тежест или системност* на извършените нарушения. Като по-значим проблем за страната ни към момента се очертават единствено въпросите, свързани с *неефективността на наказателното производство*.

Българският представител в ЕСПЧ подчерта, че от датата на ратифициране на ЕКЗПЧОС Р България е поела политическия ангажимент да гарантира ефективно правата и свободите, заложен в Конвенцията, както и предвиденото в нея справедливо обезщетение при допуснато нарушение на разпоредбите на същата.

Съдия Калайджиева направи общ анализ на последните осъдителни решения на ЕСПЧ, постановени по жалби срещу Р България (в т.ч. решенията по делата „*Гуцанови срещу България*” – констатирано нарушение на чл. 3, чл. 5 и чл. 8 от Конвенцията; „*Димов и други срещу България*” – нарушение на чл. 2 от Конвенцията; „*Станев срещу България*” – нарушение на чл. 3 вр. чл. 13; чл. 5 и чл. 6, § 1 от Конвенцията; „*Йорданова и други срещу България*” – нарушение на чл. 8 от Конвенцията; „*Недялков срещу България*” – нарушение на чл. 5 и чл. 6, § 1 от Конвенцията, както и група дела, свързани с реституцията на земеделски земи) и отбеляза, че всички посочени по-горе решения на ЕСПЧ разкриват един основен недостатък на националната правна уредба, а именно – *липсата на ефективен вътрешно-правен компенсаторен механизъм* по смисъла на чл. 13 от Конвенцията (= *вътрешен процесуален ред за проверка от независим орган на национално ниво дали ли е нарушение на ЕКЗПЧОС*). Тя изрази становище, че не много основателно някои български съдилища приемат, че изискуемия по чл.13 от Конвенцията вътрешен процесуален ред за защита е установен в ЗОДОВ, тъй като ЗОДОВ не осигурява възможност за защита във всички случаи на нарушение на права, гарантирани от ЕКЗПЧОС. Българският представител в Съда по правата на човека направи сравнение с вътрешно-правния компенсаторен механизъм, установен в Обединеното кралство, където е приет специален Закон за правата на човека, който урежда вътрешния процесуален ред за разглеждане на жалби за нарушения на Конвенцията и призова да се предприемат действия (в т.ч. и законодателни) от страна на българските власти насочени към привеждане на националната правна уредба в съответствие с изискванията на чл. 13 ЕКЗПЧОС.

Представянето на съдия Калайджиева беше последвано от дискусия по поставени от нея и от участниците в посещението въпроси. В заключение българският съдия в ЕСПЧ изрази надежда, че проекта, осъществяван от НИП с финансовата подкрепа на НФМ ще подпомогне българските съдии в дейността им по прилагане на ЕКЗПЧОС в

производства, образувани по жалби за нарушение на права по Конвенцията пред националните съдилища.

Г-н Евгени Боев, адвокат в българската секция на Регистратурата на ЕСПЧ представи установеното в практиката на Съда по правата на човека разбиране *относно обхвата (пределите) на съдебния контрол върху административни актове (АА)* с оглед разпоредбите на чл. 6, § 1 и чл. 13 от Конвенцията.

Г-н Боев отбеляза, че първоначално в практиката на Съда в Страсбург се е наложило схващането, че чл. 6, § 1 от ЕКЗПЧОС следва да се прилага само по отношение на чисто гражданските производства. Впоследствие приложното поле на чл. 6, § 1 от Конвенцията се разширява като в него се включват и съдебните производства по обжалване на АА, които оказват въздействие върху граждански права и задължения с изключение на данъчните производства и производствата, свързани с експулсиране и извеждане на чужденци.

Г-н Боев изтъкна, че според утвърденото становище в практиката на ЕСПЧ в производството по обжалване на АА съдът има „пълна юрисдикция“ (тоест разполага с компетентност да упражни цялостен контрол за законност спрямо атакувания АА) освен в случаите, в които се става въпрос за оперативна самостоятелност. Той илюстрира разбирането на Съда в Страсбург относно пределите на съдебния контрол върху АА по чл. 6, § 1 чрез конкретни примери от практиката на Съда, които образно класифицира в три основни групи:

а) Хипотези, в които националният съд е отказал да се произнесе по първичните (обективните) факти (по делото), тъй като неправилно е приел, че е обвързан от преценката на административната юрисдикция. В тези случаи ЕСПЧ приема, че е допуснато нарушение на чл. 6, тъй като националният съд доброволно се е лишил от юрисдикция и е отказал да се произнесе по факти, които са ключови за изхода на делото (напр. делата „Фазлийски срещу България“ и „И.Д. срещу България“);

б) Хипотези, в които националният съд е отказал да се произнесе по чисто правни въпроси (напр. делото „Бомартен срещу Франция“);

в) Случаи, в които националният съд не е упражнил контрол върху АА в хипотези, свързани с упражняването на оперативна самостоятелност от страна на административния орган – като пример за тази група случаи г-н Боев посочи делото „Галина Костова срещу България“ като уточни, че в конкретния случай ЕСПЧ е приел, че няма нарушение на чл. 6, § 1 от Конвенцията, тъй като производството пред националният съд се е развило при действието на ЗАП (отм.). Той отбеляза, че ако същият казус е бил разгледан при действието на АПК, ЕСПЧ би приел, че е допуснато нарушение на чл. 6.

Г-н Боев изтъкна също, че чл. 6 от ЕКЗПЧОС (за разлика от много други разпоредби на Конвенцията) гарантира „правото на справедлив процес“, без да включва конкретни изисквания към съдържанието на националните материално-правни норми.



Адвокатът от българската секция към ЕСПЧ разгледа и *съотношението между изискването по чл. 13 ЕКЗПЧОС и правилото за оперативна самостоятелност на административните органи*. Той уточни, че доколкото съответният АА засяга права по Конвенцията трябва да има *ефективно вътрешно-правно средство за защита* срещу евентуалната му незаконосъобразност (по смисъла на чл. 13), тоест изисква се *производството пред националния съд да репликира производството пред ЕСПЧ* (независимо, че АА е постановен при условията на оперативна самостоятелност), като националният съд трябва да направи и *преценка за пропорционалност*.

В изложението си г-н Боев засегна и въпроса относно *съответствието на наказанието „ЛС без право на замяна“ с изискванията на чл. 3 ЕКЗПЧОС* с оглед практиката на Съда по правата на човека. Той посочи, че ЕСПЧ приема, че е налице нарушение на чл. 3 от Конвенцията в случаите, в които осъденото лице е лишено от надежда. С оглед на това, както и на предвидената в българското законодателство процедура за помилване, принципното становище на Съда в Страсбург е, че налагането на наказанието „ЛС без право на замяна“ не съставлява нарушение на чл. 3, тъй като макар и хипотетично, възможност за помилване на осъденото лице съществува (в този смисъл са изводите на ЕСПЧ по *делото „Йоргов срещу България“*). Като относителна новост в практиката на Съда по правата на човека г-н Боев посочи решението по *делото „Винтер срещу Обединеното кралство“*, в което Съдът е изразил становище, че преценката за това дали осъденото лице е лишено от надежда следва да се прави към момента на налагане на наказанието (респ. към датата на постановяване на присъдата).

Г-н Боев запозна присъстващите с фактите и обстоятелствата по *делото „С.А.С. срещу Франция“ (но. 43835 / 11)*, за което се предвижда участниците в учебното посещение да присъстват при провеждане на устната фаза от производството пред ЕСПЧ, както и с най-обща информация относно производството пред Съда в Страсбург и уредбата на законодателния процес във Франция.

Той уточни, че по същество *делото „С.А.С. срещу Франция“* поставя за разглеждане пред ЕСПЧ един доста наболял въпрос във Франция, Обединеното кралство и някои други страни от Западна Европа, а именно въведената по законодателен път забрана за пълно закриване на лицето на обществени места (в частност – за носене на бурка на обществени места от жени, изповядващи исляма). Във Франция тази забрана е въведена със Закон № 2010-1192 от 11.10.2010 г., в сила от 11.04.2011 г., като г-н Боев отбеляза, че както всеки новоприет закон във Франция, и разглеждания закон преди влизането му в сила е преминал предварителен контрол за конституционност от страна на Конституционния съвет. След влизане в сила на закона въведената с него забрана е детайлизирана чрез приемането на съответните подзаконови актове.

Разглежданото дело пред ЕСПЧ е образувано по жалба, подадена на 11.10.2011 г. (датата на влизане в сила на цитирания по-горе закон) от френска гражданка, родена през 1990 г. и живееща във Франция, която практикува исляма. Жалбоподателката твърди, че носи бурка и никаб, които покриват цялото и тяло с изключение на очите, както у дома си, така и на обществени места, за да живее в съответствие с вярата си, културата си и

личните си убеждения. Тя се оплаква, че чрез въведената законова забрана са нарушени правата и, предвидени в чл. 3, чл. 8, чл. 9, чл. 10, чл. 11 и чл. 14 от Конвенцията.

Първоначално делото е било разпределено на обикновена камера на ЕСПЧ (в състав от 7 съдии), която впоследствие се е десезирала в полза на Голямата камера на Съда (в състав от 17 съдии).

Г-н Боев посочи, че в разглеждания случай искането в жалбата е формулирано доста абстрактно, както и че според установеното разбиране в практиката на ЕСПЧ до момента, за да се приеме, че е налице правен интерес от подаване на жалба пред Съда е необходимо да са били предприети конкретни действия срещу жалбоподателя, които да са в нарушение на Конвенцията.

Той уточни също, че нито в Конвенцията, нито в Правилника на Съда се съдържа някаква уредба относно доказателствата, които могат да се използват в производството пред ЕСПЧ, с оглед на което може да се приеме, че не съществуват никакви ограничения в тази насока.

Адвокатът от българската секция на Съда в Страсбург разясни и понятието „пилотно решение“ на ЕСПЧ, като направи аналогия с решението по колективни иски – „пилотно“ е решението, постановено по жалба, която се явява носител на по-масов (колективен) проблем в съответната ДЧ в рамките на относително нова процедура (въведена от ЕСПЧ през 2004 г.).

Изложението на г-н Боев приключи с дискусия по някои от поставените въпроси.

В рамките на сутрешната сесия от втория ден на учебното посещение българската делегация присъства на провеждането на устните състезания по делото *делото „С.А.С. срещу Франция“* пред Голямата камера на ЕСПЧ. Заседанието на Съда започна с изслушване на пледоариите на страните в следната последователност: 1) правителствените агенти на Р Франция, като представители на ответника по делото; 2) процесуалните представители на жалбоподателката и 3) правителствения агент на Кралство Белгия, конституирано като трето лице-помагач на страната на ответника (предвид наличието на аналогичен закон в Белгия). След приключване на пледоариите някои от членовете на съдебния състав поставиха конкретни въпроси към страните по делото. След кратка почивка всяка от страните по делото (в посочената по-горе последователност) предостави конкретни отговорите си по поставените от Съда въпроси, с което всъщност приключи и устната фаза от производството пред ЕСПЧ и делото беше обявено за решаване.

Следобедната сесия на втория ден от учебното посещение започна с презентация на *г-жа Людмила Миланова-Фади, адвокат в българската секция на Регистратурата на ЕСПЧ, посветена на правото на изпълнение на съдебни решения, постановени от националните съдилища и правото на ефективни вътрешно-правни средства за защита, и в тази връзка на съотношението между изискванията на чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията и уредбата на изпълнителното производство по българския АПК през*

призмата на съдебната практика на ЕСПЧ. Г-жа Миланова-Фадн направи преглед на някои по-нови решения на Съда по правата на човека, постановени по дела срещу Р България и относими към разглежданата проблематика, в т.ч. решенията по делата „Идакиев срещу България“ (2011); „Иван Стоянов Василев срещу България“; „Радева срещу България“ (2012) и др. Изложението и беше последвано от дискусия.

Програмата на втория ден от работното посещение приключи с представяне от г-н Джанкарло Кардинале, ръководител на едно от трите подразделения на Службата към Комисаря по правата на човека към СЕ, на правомощията и дейността на Комисаря по правата на човека.

Комисарят по правата на човека към СЕ е независима и безпристрастна несъдебна институция, създадена с Резолюция № 50 / 1999 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа с цел популяризиране и защита на човешките права в ДЧ на СЕ. Дейността на Комисаря по правата на човека към СЕ е допълваща спрямо установената система за съдебна защита на правата пред ЕСПЧ, като Комисарят работи повече в областта на политиката и стратегическото развитие. Комисарят по правата на човека към СЕ работи в тясно сътрудничество с другите структури към Съвета на Европа, притежаващи компетентност в разглежданата област, както и със значителен брой международни институции, най-важните сред които са ООН и нейните специализирани служби, Европейския съюз и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). Службата към Комисаря по правата на човека активно си взаимодейства и с националните структури за защита правата на човека, водещи неправителствени организации на национално ниво и с университети в ДЧ.

Г-н Кардинале подчерта, че разглежданата институция на СЕ е фокусирана върху личността на Комисаря по правата на човека. Комисарят се избира от Парламентарната асамблея на СЕ за срок от 6 години, като мандата му не може да бъде подновяван.

*Настоящият Комисар по правата на човека към СЕ, г-н Нилс Муижниекс, е избран през м. април 2012 г. Той е третият пореден Комисар, който заема поста след г-н Алваро Гил-Роблес, бивш омбудсман на Кралство Испания (1999 - 2006) и г-н Томас Хамарберг, бивш председател на „Амнести Интернешънъл“ и лауреат на Нобеловата награда за мир (2006 - 2012).*

Г-н Кардинале посочи, че Комисарят по правата на човека към СЕ упражнява правомощията си посредством „4 + 1 инструмента“, в това число:

- 1) Посещения в ДЧ на СЕ и поддържане на диалог с националните власти и с гражданското общество в ДЧ - Комисарят по правата на човека периодично посещава различните ДЧ на СЕ с цел да установи и оцени положението, свързано със защитата на човешките права във всяка отделна ДЧ. По време на тези посещения Комисарят се среща с представители на правителството, парламента, съдебната власт, гражданското общество и други правозащитни структури на национално ниво. Той посещава и затвори, психиатрични клиники, бежански лагери, сиропиталища, гета и други места от значение за

оценка на степента на защита правата на човека в съответната ДЧ като провежда разговори и с обикновени хора. След приключване на посещенията си, Комисарят по правата на човека към СЕ изготвя и изпраща до националните правителства на ДЧ доклади или писма, съдържащи оценка на ситуацията в съответната ДЧ и препоръки за преодоляване на недостатъци в законодателството или практиката и, свързани със защитата на човешките права. Изпратените до националните власти доклади не са окончателни, тоест Службата към Комисаря по правата на човека осъществява продължаващ мониторинг.

- 2) Изготвяне на тематични доклади и становища, свързани със систематичното прилагане на правата на човека - Комисарят по правата на човека извършва и тематична работа по съществени въпроси относими към защитата на правата на човека в Европа. Той предоставя консултации и информация на ДЧ във връзка превенция на нарушенията на правата на човека, изготвя становища, публикации и доклади.
- 3) Популяризиране на установените стандарти за защита на правата на човека посредством поддържане на постоянен диалог с националните правителства на ДЧ, структурите на гражданското общество и образователните институции на национално ниво, както и чрез организирането на семинари и други обучителни събития;
- 4) Популяризиране на стандартите за защита на правата на човека чрез поддържане на контакт с медиите, издаване на публикации и други тематични документи по актуални въпроси, свързани със защитата на човешките права.
- 5) Петия, *допълнителен по естеството си инструмент*, с който разполага Комисарят по правата на човека към СЕ е правомощието му да се включва по своя инициатива в производството пред ЕСПЧ като трето лице-помагач чрез предоставяне на писмено становище или чрез участие в устните състезания по делото. Досега този инструмент е използван само веднъж – по *делото „Кампеану срещу Румъния“*.

Г-н Кардинале предостави и обобщена информация относно работата на Комисаря по правата на човека към СЕ по отношение на Р България. Той посочи, че до момента Комисарят е направил три посещения в страната ни (съответно през 2002 г., 2006 г. и 2010 г.), след които са изготвени и предоставени на българските власти доклади и две последващи писма. Представителят на Службата към Комисаря по правата на човека обърна внимание на някои от по-важните констатации и препоръки, съдържащи се в тези доклади:

- Необходимост да се предприемат допълнителни мерки за защита правата на децата, настанени в институции и на децата с умствени и физически увреждания с препоръката Р България да разследва лошото отношение към

тези деца, както и да приложи стандартите на Конвенцията на ООН за деинституционализацията.

Констатирани са и проблеми, свързани с достъпа до образование на посочената категория деца.

- Препоръка да се зачитат правата на ромското население в случаите на настаняване или отвеждане от временно поселище.
- Констатира се нарастване броя на престъпленията, предизвикани от омраза, основана на етнос, религия, сексуална ориентация и др. и се препоръчва тези обстоятелства да се отчитат като утежняващи при определяне на вида и размера на наказанието.

Програмата на третия ден от учебното посещение започна с презентация на г-н Роберто Ривело, ръководител на програма HELP на СЕ и служител в отдел „Прилагане на правата на човека на национално ниво”, Дирекция „Права на човека”, ГД „Права на човека и върховенство на закона”.

Г-н Ривело запозна участниците с целите, задачите и достиженията на *Програмата за обучение по права на човека за професионални юристи (Human Rights Education for Legal Professionals - HELP)*, органите, отговорни за изпълнението на Програмата, както и членовете и партньорите на Мрежата по разглежданата Програма. Ръководителят на програма HELP представи и значителната по обем информация, достъпна в портала на Програмата (<http://help.ppa.coe.int>), включително националните страници на ДЧ; разработените в рамките на Програмата обучителни ресурси в областта на правата на човека (в т.ч. и процеса на подготовката, актуализирането и адаптирането им за нуждите на националните магистрати и адвокати); ролята и функциите на националните „фокусни” и „информационни точки” по програма HELP и др.

Г-н Ривело подчерта, че наличните обучителни ресурси в уебсайта на програма HELP са резултат от успешното сътрудничество между Съвета на Европа (от една страна) и националните съдебни обучителни институции и сдруженията на адвокатите в ДЧ (от друга) и са предназначени да подпомогнат националните магистрати и адвокати в дейността им по прилагане на установените в Конвенцията и в практиката на ЕСПЧ стандарти за защита правата на човека на национално ниво.

Г-жа Таня Гервайн, Дирекция „Права на човека”, ГД „Права на човека и върховенство на закона”, Конституционно и обикновено правосъдие, представи правомощията и дейността на Венецианската комисия (ВК). Тя квалифицира Комисията като „съветелното тяло по конституционни въпроси към СЕ”.

Ролята на Венецианската комисия, чието пълно наименование е *Европейска комисия за демокрация чрез законност*, е да консултира членовете си по *правни въпроси*, в частност да оказва подкрепа и съдействие на държавите, които желаят да приведат своята нормативна и институционална уредба в съответствие с европейските

стандарти и с международния опит в областта на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона.

Чрез дейността си ВК съдейства за *консолидирането и разпространението на споделени конституционни ценности*, изпълнява важна роля в управлението на конфликти и осигурява „спешна конституционна помощ“ на страните в преход.

Г-жа Гервайн уточни, че Венецианската комисия е създадена през 1990 г. и първоначално е обхващала само 18 ДЧ. Днес Комисията включва 59 ДЧ, в това число 47-те ДЧ на СЕ и 12 други държави (Алжир, Бразилия, Чили, Израел, Казахстан, Република Корея, Киргизстан, Мароко, Мексико, Перу, Тунис и САЩ). В заседанията на ВК могат да участват и ЕС, както и ОССЕ.

Всяка ДЧ определя по *1 основен и 1 заместващ член* на ВК, обикновено от средите на университетските преподаватели (професори по публично или международно право), върховните и конституционните съдии или сред членовете на националните парламенти. След избора им представителите на ДЧ участват в пленарните заседания на Венецианската комисия в лично (*експертно*) качество, *независими са от ДЧ*, които са ги избрали и *не участват при вземането на становище от ВК по въпроси, които касаят собствената им държава*. Те имат 4-годишен мандат, с възможност за подновяване. Считано от м. декември 2009 г. председател на Комисията е г-н Джани Букичо.

Г-жа Гервайн определи като основни области на дейност на Венецианската комисия *(1) демократичните институции и основните права; (2) конституционното и обикновеното правосъдие и (3) провеждането на избори, референдуми и политическите партии*.

Постоянният Секретариат на ВК се намира в централата на СЕ в гр. Страсбург, Франция, а пленарните заседания на Комисията се провеждат в гр. Венеция, Италия четири пъти годишно (през м. март, юни, октомври и декември).

Като основна задача на Венецианската комисия г-жа Гервайн определи *предоставянето на юридически консултации на ДЧ под формата на правни становища по проектозаконали или действащи закони*, които са били изпратени до ВК за становище. Обикновено запитванията до ВК се отправят от ДЧ (в т.ч. националното правителство, парламентът, съдилищата, омбудсмана), но Комисията може да бъде сезирана и от институциите на СЕ (в т.ч. Генералния секретариат, Парламентарната асамблея и Комитета на министрите), както и от някои международни организации, като напр. Европейския съюз и ОССЕ. Венецианската комисия *не се произнася по въпроса за конституционността на препратения и за становище закон*, а *предоставя само сравнително-правна и/или международно-правна информация относима към съответния закон*, като по този начин изпълнява по-скоро ролята на помощен проучвателен и изследователски център.

Г-жа Гервайн уточни, че *по молба на конституционните съдилища на ДЧ или на ЕСПЧ* Венецианската комисия може да предоставя и *станoviща „Amicus Curiae“* по

конкретни въпроси. И в тези случаи Комисията не засяга въпроси, свързани с конституционособразността на разглеждания закон (които попадат в предметната компетентност на КС на ДЧ, респ. на ЕСПЧ), а се произнася само по въпроси от сравнително-конституционоправно естество, както и по въпроси от областта на международното право.

Г-жа Гервайн подчерта, че **становищата на Венецианската комисия имат характер на препоръки и нямат обвързваща сила за ДЧ** или за международните организации, които са ги поискали.

Тя запозна присъстващите най-общо и с процедурата, по която се приемат становищата на ВК. След сезиране от оправомощените лица (посочени по-горе) за становище по конкретен проектозакон, респ. законов или конституционен текст, Комисията създава работна група (РГ, в състав от експерти и докладчици), която *изготвя проектостановище* относно съответствието на разглеждания текст с установените международни стандарти, като последното може да съдържа и предложения за конкретни подобрения. Следва посещение на членовете на работната група в ДЧ (отправила искането за становище) и провеждане на срещи и разговори с представители на националните власти, гражданското общество и с други заинтересовани страни на национално ниво и *изготвяне на финална версия на проектостановището от РГ*. Финалният вариант на проектостановището се предоставя на всички членове на Комисията преди провеждане на заседанието с цел предварителното им запознаване. Проектостановището на РГ се обсъжда и приема на пленарна сесия на ВК, с което същото *придобива окончателен и официален характер*. Така приетото от Комисията становище се изпраща до страната, която го е поискала и се публикува на уебсайта на ВК – [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

Г-жа Гервайн уточни, че по този ред е прието и становището на ВК във връзка с измененията на българския ЗСВ от 2010 г.

Презентацията на г-жа Гервайн беше последвана от дискусия по въпросите, свързани с организацията на дейността на Венецианската комисия, в частност - с реда и начина на функциониране на системата „*Amicus Curiae*”.

В рамките на следобедната сесия от последния ден на учебното посещение участниците в него се запознаха с **правомоцията и организацията на дейност на Групата държави за борба с корупцията (GRECO)**, които бяха представени от г-н Бьорн Янсон, представител на Секретариата на GRECO, ГД „Права на човека и върховенство на закона”.

Г-н Янсон започна изложението си с кратък исторически преглед, свързан с възникването на разглежданата междудържавна структура. Той отбеляза, че СЕ е основната и най-стара организация за плуралистична демокрация в Европа, която в миналото не е отделяла специално внимание на борбата с корупцията, тъй като по същество дейността и е насочена към защитата на индивидуалните права. През 1994 г. министрите на правосъдието на ДЧ на СЕ препоръчват противодействието на

корупцията да се организира и осъществява на европейско ниво, тъй като тя вече съставлява сериозна заплаха за демократичните ценности, върху които е изграден СЕ, за стабилността на институциите, както и за функционирането на пазарната икономика в Европа.

От 1995 г. противодействието на корупцията се установява като *траен и дългосрочен приоритет* в дейността на СЕ. През същата година е сформирана *Мултидисциплинарна група за борба с корупцията към СЕ*, чиято основна задача е да разработи *подробна програма за противодействие* на посоченото явление и да изготви *необходимите правни инструменти* в разглежданата област. Резултатите от дейността на Работната група са свързани с разработването и приемането на правни инструменти, които установяват стандартите за борба с корупцията на европейско ниво (в т.ч. *Двадесетте ръководни принципа за борба с корупцията*, приети с Резолюция (97) 24 на КМ на СЕ), както и с установяването на *механизъм за мониторинг на въвеждането и прилагането на приетите стандарти* чрез създаването на ГРЕКО.

*Групата държави за борба с корупцията* е създадена през м. май 1999 г. на базата на частично споразумение, в което първоначално участват само 17 ДЧ на СЕ. С оглед важността на разглежданата област на междудържавно сътрудничество, Групата е отворена за включване и на други държави (в т.ч. и извън СЕ), като към момента ГРЕКО обхваща 49 държави (вкл. ДЧ на СЕ и САЩ).

Основната цел на ГРЕКО е да повиши капацитета на членуващите в нея държави за противодействие на корупцията, като за целта осъществява мониторинг за съответствие с установените антикорупционни стандарти от СЕ в рамките на динамичен процес на взаимно оценяване и въздействие. Г-н Янсон подчерта, че *ГРЕКО не измерва нивото на корупция в отделните ДЧ, а изследва съществуващите инструменти за борба с разглежданото явление на национално ниво*, като по този начин съдейства за идентифициране на съществуващите недостатъци в националните антикорупционни политики, както и за провеждане на необходимите законодателни, институционални и практически реформи.

Правната рамка, която регулира дейността на ГРЕКО включва: *Наказателно-правната конвенция по въпросите на корупцията* (EST п.173) – основен правен инструмент в работата на ГРЕКО, ведно с *Допълнителния протокол към нея* (EST п.191); *Гражданско-правната конвенция по въпросите на корупцията* (EST п.174); *Препоръка (2000) 10 на КМ относно приемането на Етични кодекси за поведение на държавните служители* (която включва и образец на такъв Кодекс), както и *Препоръка (2003) 4 на КМ относно приемането на общи правила за борба с корупцията във връзка с финансирането на политическите партии и изборните кампании*.

Дейността и членството в ГРЕКО са уредени в Статута и в Процедурните правила на Групата. Всяка ДЧ определя по двама представители, които участват в пленарните срещи на ГРЕКО с право на глас (други органи на СЕ също могат да излъчат свои представители - напр. ПАСЕ). ГРЕКО избира свой Председател, Зам.-председател и



членове на Бюрото на Групата, които имат важна роля при надзора на процедурите за оценяване.

В своята дейност ГРЕКО използва два основни типа процедури. В първата фаза от *процедурата по оценка на положението* в конкретна ДЧ ГРЕКО събира информация чрез типизирани въпросници, които се попълват от представителните държавни органи на съответната ДЧ. Предоставената по този начин информация, която по правило е позитивна, се използва за изготвяне на първоначалния вариант на оценъчния доклад на ГРЕКО. Следва фаза на посещения на място в оценяваната ДЧ и провеждане срещи и дискусии на оценяващите екипи с висши държавни представители на съответната ДЧ, при които се изяснява обективната ситуация, която намира отражение и в окончателния вариант на проектодоклада. Оценъчният доклад, изготвен в рамките на разглежданата процедура, се обсъжда и приема на пленарна сесия на ГРЕКО и обикновено съдържа конкретни препоръки към оценяваната ДЧ с оглед повишаване на нивото на съответствие с установените от СЕ стандарти за противодействие на корупцията.

В 18-месечен срок след изготвяне на доклада оценяваната ДЧ следва да изпрати писмен отговор до ГРЕКО относно предприетите мерки в изпълнение на препоръките, които се оценяват от страна на Групата в рамките на т.нар. „*изпълнителна процедура*”.

Г-н Янсон представи отделните оценъчни кръгове (цикли) в дейността на ГРЕКО:

- През първия оценъчен цикъл (2000 – 2003 г.) работата на ГРЕКО е фокусирана върху изследване и оценка на следните тематични области:
  - Независимост, специализация и възможности за противодействие на корупцията на националните органи, ангажирани в борбата срещу корупцията;
  - Степен и обхват на съществуващите имунитети;
  - Идентифициране, отнемане и конфискация на имуществото, придобито чрез корупционни схеми.
- Областите, обект на изследване през втория оценъчен цикъл са, както следва:
  - Публичната администрация и корупцията (системи за одит; конфликт на интереси);
  - Ефективност и прозрачност по отношение на корупцията;
  - Предотвратяване използването на ЮЛ като средство за защита на корупцията;
  - Данъчно и финансово законодателство за противодействие на корупцията;

- Взаимна обвързаност между корупцията, организираната престъпност и прането на пари.
- Третият оценъчен цикъл покрива следните области:
  - Инкриминираните деяния, предвидени в Наказателно-правната конвенция по въпросите на корупцията, в Допълнителния протокол към нея и в Ръководен принцип №2;
  - Прозрачността във финансирането на политическите партии с оглед установените стандарти от СЕ – г-н Янсон подчерта, че е налице известно забавяне от страна на ДЧ при изпълнение на препоръките на ГРЕКО в разглежданата област.
- Четвъртият оценъчен цикъл, който продължава и към момента, обхваща областите:
  - Превантивни мерки за борба с корупцията, и
  - Интегритет на народните представители и магистратите в ДЧ.

Представянето на г-н Янсон приключи с обсъждане на конкретни въпроси, свързани с оценката на ГРЕКО относно корупционната ситуация в Р България.

Предвидената среща с г-жа Петя Несторова, Началник отдел и изпълнителен секретар на Европейската конвенция за действията срещу трафик на хора, не се състоя поради служебна ангажираност на г-жа Несторова.

Учебното посещение беше закрито от г-жа Татяна Термачич, ръководител на отдел „Прилагане на правата на човека на национално ниво”, Дирекция „Права на човека”, ГД „Права на човека и върховенство на закона” в СЕ. Г-жа Термачич подчерта значението на проведеното учебно посещение в контекста на засиленото съвместно сътрудничество между НИП и СЕ през последните години и изрази надежда, че то ще допринесе за постигане на заложените цели по проекта.

Участниците в учебното посещение изразиха задоволството си от съдържанието на работната програма и от организацията на посещението. Те подчертаха, че като най-полезни за пряката им работа оценяват посещението в ЕСПЧ и презентациите и проведените дискусии с българските лектори, предвид познаването от страна на последните на националното законодателство, възможността за по-непосредствена комуникация, както и проявената гъвкавост от тяхна страна и съобразяването им с нуждите и очакванията на участниците.

Дата: .....2013 г.

**Приложение:**

Програма на учебното посещение

**Подписи:**

1. ....

Петя Шишкова – зам. председател на Софийския апелативен съд и ръководител на наказателното отделение в съда

2. ....

Емил Димитров – и.д. председател на Административен съд – София област

3. ....

Радостин Радков – председател на Административен съд – София град

4. ....

Любка Стоянова – зам. председател на Административен съд – София град

5. ....

Димитър Лещиков – прокурор в Апелативна прокуратура – гр. Велико Търново

6. ....

Албена Вутова – адм. ръководител на ~~Окръжна~~ <sup>Апелативна</sup> прокуратура – София

7. ....

Севдалина Станева – адм. ръководител на Районна прокуратура – гр. Несебър

8. ....

Златислава Михайлова – координатор проект

9. ....

Станислав Григоров – мл.експерт в дирекция „Институционални и международни отношения”, НИП

10. ....

Корнелия Кирилова – ст.експерт в дирекция „Учебно-информационен център”, НИП