

Неофициален превод на български език

1443-то заседание на Комитета на министрите на Съвета на Европа, 20-22 септември 2022 г. (формат „Права на човека“)

Група дела Н46-8 „Йорданова и други“ срещу България (жалба № 25446/06)

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи:

DH-DD(2020)932-rev, DH-DD(2020)938, CM/Del/CM/Del/Dec(2020)1369/H46-9DH-DD(2022)750, CM/ResDH(2020)357, CM/Del/Dec(2020)1390/H46-5

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
25446/06	ЙОРДАНОВА И ДРУГИ	24/04/2012	24/09/2012	Комплексен проблем
46577/15	ИВАНОВА И ЧЕРКЕЗОВ	21/04/2016	21/07/2016	

Описание на делата:

Тази група дела се отнася до намеса в правото на жалбоподателите на неприкосновеност на жилището или на личния и семейния им живот в резултат на заповеди за изземване [на публичен имот] или за премахване [на незаконен строеж], издадени и подложени на съдебен контрол в съответствие с вътрешната правна уредба, която не е изисквала никаква преценка за пропорционалност (потенциални нарушения на член 8). Делото „Йорданова и други“ се отнася до планираното отстраняване на жалбоподателите, от ромски¹ произход, от незаконно селище в София (Баталова воденица) въз основа на заповед за изземване [на публичен имот] от 2005 г., потвърдена от Върховния административен съд („ВАС“) през 2006 г. Делото „Иванова и Черкезов“ касае планираното събаряне на къщата на жалбоподателите, построена без разрешение за строеж, въз основа на заповед за премахване [на незаконен строеж] от 2013 г., потвърдена от ВАС през 2015 г.

В решението по делото „Йорданова и други“ Европейският съд е указал, във връзка с член 46 от Конвенцията, че общите мерки трябва да включват изменения в относителните вътрешно законодателство и практика, за да се гарантира, че заповедите за изземване на публична земя или сгради „ясно идентифицират преследваните цели, засегнатите лица и мерките за осигуряване на пропорционалност“ дори в случаите на незаконно владение, като по този начин се дава възможност за проверка на пропорционалността. Той също така е посочил някои индивидуални мерки (отмяна на заповедта или спиране на нейното изпълнение до предприемане на мерки за осигуряване на пропорционалност).

Състояние на изпълнението на решенията:

¹ Терминът „роми и пътуващи“ се използва в Съвета на Европа, за да обхване голямото разнообразие от групи, обхванати от работата на Съвета на Европа в тази област: от една страна, а) роми, синти / мануш, Кале, Каале, Романичали, Бояш / Рудари; б) балкански египтяни (египтяни и ашкали); в) източни групи (Дом, Лом и Абдал); и, от друга страна, групи като Пътуващи, Йениш и населението, обозначено под административния термин „Gens du voyage“, както и лица, които се идентифицират като цигани. Настоящото е обяснителна бележка под линия, а не определение за роми и/или пътуващи.

Индивидуални мерки

Дело „Йорданова и други“: Следва да се припомни, че по това дело властите първоначално спряха изпълнението на заповедта за изземване [на имот], предмет на решението на Съда, и че законовият давностен срок за нейното изпълнение вече е изтекъл. По време на предишното си разглеждане (декември 2020 г.) Комитетът напомни, че индивидуалните мерки по отношение на евентуална нова заповед за принудително извеждане по отношение на жалбоподателите са тясно свързани с общите мерки, които следва да бъдат предприети по тази група дела.

В становище от юли 2022 г. ([DH-DD\(2022\)809](#)) Българският хелзински комитет („БХК“) отбелязва, че след „заличаването“ на административния адрес на жалбоподателите, те вече нямат валидна регистрация на настоящ адрес, което прави невъзможно кандидатстването за общинско жилище, за документи за самоличност, за социални услуги и помощи. БХК също така посочва, че властите не са предложили на жалбоподателите алтернативно жилище „проактивно“.

По отношение на делото „Иванова и Черкезов“, през декември 2020 г. Комитетът призова властите да уточнят дали компетентните органи предвиждат да изпълнят заповедта за премахване [на незаконен строеж] и, ако е така, дали е извършена преценка за пропорционалност.² През юли 2022 г. властите посочиха, че заповедта за премахване [на незаконен строеж] вече не може да бъде изпълнена, тъй като законовият давностен срок за нейното изпълнение е изтекъл.

Общи мерки:

- Предишни разглеждания от Комитета: По време на заседанието си през декември 2020 г. Комитетът прие Междинна резолюция относно тази група дела ([CM/ResDH\(2020\)357](#)). След като отбеляза със загриженост липсата на какъвто и да било напредък в приемането на подготвените през 2019 г. законодателни изменения, свързани с преценката за пропорционалност на заповедите за изземване [на публичен имот] или за премахване [на незаконен строеж], той призова властите бързо да приключат законодателния процес и да гарантират, че всички лица, засегнати от заповед за премахване [на незаконен строеж], могат да се възползват от преценката за пропорционалност (дори ако те или членовете на техните домакинства нямат вещни права и не са извършвали строителни работи). Освен това той прикани властите да гарантират, че административните актове, които на практика засягат правото на неприкосновеност на жилището по начин, подобен на заповедите за изземване [на публичен имот] или за премахване [на незаконен строеж], подлежат на проверка за пропорционалност в съответствие с условията, съобразени със съответните рискове. Освен това той прикани властите, наред с другото, да изменят, когато това е целесъобразно, правилата, които понастоящем особено затрудняват лицата, които живеят в незаконни жилища или нямат адресна регистрация, или лицата, които владеят незаконно общински жилища, да кандидатстват за общински жилища.

1) Настояща правна рамка и възможности за преценка на пропорционалността

- Вътрешни разпоредби относно прилагането на принципа на пропорционалност: Чл. 6 и чл. 272 от Административнопроцесуалния кодекс от юли 2006 г. закрепват този принцип в закона (общо и в областта на изпълнението на административни актове или решения на административните съдилища). Властите посочват, че при издаването на решения администрацията често извършва *де факто* анализ за пропорционалност, но това не е отразено в решенията ѝ.

- Правила, свързани с изземването на незаконно заети имоти, принадлежащи на общината или държавата, и контрол за пропорционалност от страна на съдилищата: Чл. 65 от Закона за общинската собственост („ЗОС“) задължава кметовете да постановяват изземването на всеки недвижим имот, принадлежащ на общината, който се владее или държи без правно основание.

² Повече подробности относно индивидуалните мерки могат да бъдат намерени в бележките, изготвени за заседанието през март 2020 г.

Чл. 80 от Закона за държавната собственост („ЗДС“) от 1996 г. определя сходни задължения за областните управители по отношение на незаконно заети имоти, собственост на държавата. Решенията от вътрешната съдебна практика, споменати през 2020 г. от властите и БХК, изглежда да сочат на това, че ВАС понастоящем преразглежда пропорционалността на заповедите за изземване, но не и на заповедите за прекратяване на договорите за наем, които предхождат заповедите за изземване. В поне едно решение от декември 2019 г. ВАС тълкува член 8 като предоставящ защита само на наематели, които стриктно са спазвали закона и договора за наем³.

- Правила относно събарянето на незаконни строежи и контрол за пропорционалност от съдилищата: Чл. чл. 225 и 225а от Закона за устройство на територията от 2001 г. („ЗУТ“ от 2001 г.) предвиждат, че всяка сграда или част от нея, построена без разрешение, е незаконна и подлежи на премахване. Преди октомври 2018 г. установената практика на ВАС считаше, че изискването за пропорционалност не е приложимо към издаването или съдебния контрол на заповеди за премахване [на незаконен строеж]. След решение на ВАС от 3 октомври 2018 г. съдилищата започнаха да преразглеждат пропорционалността на подобни заповеди.

Властите посочват, че националните съдилища вече извършват преглед на пропорционалността по всички дела, по които се повдига такъв довод. През юли 2022 г. БХК отбеляза, че този преглед е формален, и отбеляза, наред с другото, че съдилищата: i) са поискали от съответните лица да докажат, че нямат друго жилище; ii) не са обсъдили факта, че живеят в „сегрегиран ромски квартал“; iii) са счели, че вписването в списък на лица, чакащи за общинско жилище (а не реално пренастаняване), е подходяща мярка за осигуряване на пропорционалност; iv) не са обсъдили риска лицата да останат без дом.

През 2020 г. властите отбелязват, че по-старата практика на съдилищата широко е приемала, че само лицата с вещни права и лицето, което е поръчало или извършило строителството, могат да обжалват заповедта за премахване [на жилището]. Практиката на ВАС през 2019 г. и 2020 г. не съдържа достатъчно категорични примери за решения относно това дали се приема, че други засегнати лица, живеещи в незаконни жилища, разполагат с право да поискат съдебен контрол.

- Други правила, които биха могли да доведат до намеса в правото на неприкосновеност на дома: Чл. 196 от ЗУТ предвижда разрушаване на опасни сгради, които не могат да бъдат поправени и заздравени, а чл. 178 от ЗУТ предвижда забрана за използване на строежи преди издаване на разрешение [въвеждане в експлоатация].

- Преценка на пропорционалността на действията за изпълнение: Административните съдилища са отменяли действия за изпълнение на заповеди за принудително извеждане, в частност на заповеди за премахване [на незаконен строеж], или са спирали тяхното изпълнение поради съображения за пропорционалност. Такива решения не обезсилват самата заповед за премахване [на незаконен строеж]. Засегнатите лица, на които е отказано да оспорват заповедта за премахване [на незаконен строеж], биха могли да обжалват действията по изпълнението.

2) Предложение за законодателни реформи: През 2019 г. властите представиха законопроект („законопроект от 2019 г.“), който се отнася до изменението на няколко закона⁴ и предвижда, наред с другото, следното:

- задължение за извършване на преценка за пропорционалност преди издаването на заповед за премахване на незаконно жилище, което е единственият дом на лица, които имат вещни права или са извършили строителните работи, и на тези, които пребивават в жилището с тях;
- задължение за извършване на преценка за пропорционалност преди издаване на заповеди за изземване на общински и държавни жилища, ако те са единственият дом на лицата, пребиваващи в тях;

³ Решение № 16768 от 10 декември 2019 г. по дело № 4447/2019 г. на Върховния административен съд.

⁴ В частност чл. чл. 225 и 225а от ЗУТ, чл. чл. 80 и 80а от ЗДС и чл. 65 от ЗОС.

- задължение за спиране на процедурата по приемане на заповед за премахване [на незаконно жилище] или изземване [на държавно или общинско жилище], ако намесата бъде оценена като непропорционална, докато бъде намерено алтернативно настаняване или до промяна на обстоятелствата;
- продължаване на висящите процедури за издаване на заповеди за премахване [на незаконно жилище] съгласно новите правила;
- възможност да се отложи изпълнението на окончателна заповед за премахване [на незаконно жилище] в случай на промяна в обстоятелствата;
- отмяна на незабавното изпълнение на заповедите за отстраняване от държавни или общински жилища.

В становището си от юли 2022 г. ([DH-DD\(2022\)750](#)) и в предишни становища властите посочиха, че е било невъзможно да се постигне напредък в приемането на законодателни изменения поради епидемията от коронавирус, дългия период на политическа нестабилност в България (от 2021 г. насам [към онзи момент] три пъти бяха насрочвани предсрочни парламентарни избори) и изключително трудното международно положение. През юли 2022 г. БХК отбеляза, че според информацията, получена по Закона за достъп до обществена информация, няма напредък от ноември 2018 г., когато е проведено последното заседание на работната група. Също така неправителствените организации не са имали достъп до законопроекта. Освен това (настоящата [към онзи момент]) липса на редовно правителство и парламент по никакъв начин не е възпрепятствала подготвителната работа по законодателството.

- Становище на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа: В становище от октомври 2020 г.⁵ комисарят отбелязва, наред с другото, че заповедите за изземване [на публичен имот] или за премахване [на незаконен строеж] в България често се издават в контекста на прояви на враждебност срещу ромите и отново изрази загрижеността си, че събарянето на жилища на роми може да бъде повлияно от съображения, различни от незаконност или липса на безопасност [на сградите]. Тя настоява, наред с другото, на необходимостта българските власти да:

- (i) приключат незабавно законодателните изменения, предвиждащи прилагането на принципа на пропорционалност в контекста на принудителното извеждане, и да осигурят последователното му прилагане;
- (ii) гарантират, че при извършването на принудителното извеждане се зачитат достойнството и правата на (уязвимите) лица и че са налице алтернативно настаняване или други компенсаторни мерки; набележат и приемат различни устойчиви жилищни решения за подобряване на жилищните условия на ромите.

В отговора си властите оцениха препоръките на комисаря, но настояха, че препоръките за осигуряване на възможност за узаконяване на незаконни постройки, подобряване на условията на живот на ромите или разширяване на наличността на социалните жилища излизат извън обхвата на изпълнението на тези решения.

Информация за цялостната ситуация по отношение на разрушаването на незаконни жилища: В становищата си от януари и октомври 2020 г. БХК е отбелязал, че според различни оценки между 50 % и 70 % от всички ромски домове в България са незаконно построени. Въпреки че регистрацията по постоянен адрес е предпоставка за получаване на документ за самоличност и за искане за предоставяне на алтернативно жилище, около 75 406 български граждани не са имали валидна регистрация през 2020 г., много от тях живеещи в незаконни жилища. В отговор властите посочиха, че посочените от БХК принудителни извеждания са били извършени след социални анкети или са включвали мерки за осигуряване на пропорционалност.

Наличие на общински жилища и правила за регистрация за такива жилища: Няма статистически данни за общинските жилища на национално ниво. Според данни, получени от

⁵ Комисарят по правата на човека на Съвета на Европа предостави становище относно изпълнението на тази група дела на 16 октомври 2020 г. Властите отговориха на това становище на 30 октомври 2020 г. ([DH-DD\(2020\)932-rev](#)). По-подробно представяне на това становище може да бъде намерено в бележките, подготвени за 1390-ото заседание ([CM/Notes/1390/H46-5](#)).

Световната банка от страна на Националното сдружение на общините („НСОРБ“), през 2016 г. 33% от общините не са разполагали с никакъв жилищен фонд, 41% са могли да настанят до 10 души и само 15% от общините са могли да настанят повече от 10 души.

В своята комуникация от юли 2022 г. (DH-DD(2022)750) властите посочиха, че все още се разглеждат възможностите за изменение, където е уместно, на правилата за кандидатстване за общински жилища. Достъпът до такива жилища се регулира от общините, които управляват своята собственост автономно. НСОББ изрази мнение, че с оглед ограничените ресурси на общините е необходим задълбочен анализ на държавната политика в областта на социалното подпомагане, а не толкова на местните жилищни политики. То уточни също така, че въпреки липсата на законодателна рамка, общините са въвели практика да проверяват незаконните постройки в сътрудничество с полицията и социалните служби, за да проверят дали обитателите са включени в списъка на лицата, нуждаещи се от общинско жилище.

Анализ на Секретарията:

Индивидуални мерки

По делото „Йорданова и други“ Комитетът вече е отбелязал, че на този етап не се изискват конкретни мерки, тъй като заповедта за изземване вече не може да бъде изпълнена и че индивидуалните мерки, свързани с евентуална нова заповед за принудително извеждане, са тясно свързани с необходимите общи мерки.

Това заключение все още изглежда валидно, въпреки заличаването на административния адрес на жалбоподателите, както съобщава БХК. Въпреки че такова заличаване има последици за личния живот на жалбоподателите, то не изглежда да повдига само по себе си въпроси относно индивидуалните мерки за изпълнение на настоящото решение, при липсата на нова заповед за принудително извеждане. В действителност член 8 не налага задължение за толериране на незаконно владение на земя за неопределено време (§ 131) или за осигуряване на жилище като цяло, въпреки че в изключителни случаи може да възникне задължение за осигуряване на подслон на особено уязвими лица (§ 130).

С оглед на информацията за невъзможността да се изпълни заповедта за премахване [на незаконен строеж] по делото „Иванова и Черкезов“ поради изтеклото време, на този етап не се налагат конкретни мерки. Индивидуалните мерки, свързани с евентуална нова заповед за принудително извеждане, са тясно свързани с необходимите общи мерки.

Общи мерки

Със съжаление следва да се отбележи, че новата информация, предоставена от властите, не е в състояние да отговори на основните указания в Междинната резолюция на Комитета, приета през декември 2020 г.

i) Законодателна реформа

Въпреки че пандемията от коронавирус и политическата нестабилност безспорно са отслабили способността на българските власти да се справят със сложните правни и социални въпроси, повдигнати от тази група дела, Комитетът би желал да изрази дълбоката си загриженост от липсата на напредък в подготовката на законодателни изменения в отговор на указанията на Европейския съд съгласно член 46 от Конвенцията и на Междинната резолюция на Комитета. Той би могъл да призове настойчиво властите да направят всичко възможно за възобновяване на законодателната работа с участието на съответните заинтересовани страни и за бързото приключване на обявения през 2019 г. законодателен процес, който също така следва да гарантира, че всички лица, засегнати от заповед за премахване [на незаконен строеж], могат да се възползват от преценка на пропорционалността (дори ако те или членовете на техните домакинства нямат вещни права и не са извършвали строителни работи).

Комитетът би могъл също така да прикани отново властите да гарантират, че всички административни актове, които на практика засягат правото на неприкосновеност на жилището по начин, подобен на изземването [на публичен имот] или премахването [на незаконен строеж]

(като например заповед за премахване на опасна сграда или заповед за забрана на неразрешено ползване на постройки), подлежат на проверка за пропорционалност. Очевидно е, че преценката за пропорционалност на заповед за събаряне на опасна сграда не трябва да възпрепятства органите да реагират на рисковете за безопасността. Например, дори ако опасна сграда трябва да бъде съборена бързо, следва да се вземе предвид необходимостта да се предложи пренастаняване на уязвимите лица.

ii) Развитие на практиката на съдилищата относно заповедите за изземване [на публичен имот] и за премахване [на незаконен строеж]

Съдебната практика по отношение прегледа за пропорционалност все още изглежда неустановена в някои отношения и недостатъчна, за да създаде ясна правна рамка за преценка на пропорционалността от страна на администрацията. Поради това властите следва да бъдат приканени да продължат да предоставят информация за съответните развития.

Що се отнася до незаконното владение на имот, принадлежащ на общината или държавата, ВАС вече преразглежда пропорционалността на изземванията спрямо наематели, но примерите, предоставени още през 2020 г., са недостатъчни, за да се оценят напълно условията на този преглед. Поради това все още изглежда необходимо по-задълбочено проучване за оценка на условията на този преглед, включително по отношение на това дали той гарантира, че се приемат мерки за осигуряване на пропорционалността на дадено изземване.

Що се отнася до заповедите за премахване на незаконни строежи, все още изглежда, че само лицата, които имат вещни права или са извършили строителството на незаконния строеж, имат ясно призната активна легитимация да поискат от съда проверка на пропорционалността, докато други засегнати лица, живеещи в такова жилище, може да нямат легитимация. Освен това все още изглежда необходимо да се предостави допълнителна информация, доказваща, че съдебните оценки действително отчитат личните обстоятелства на засегнатите лица и гарантират, че са приети подходящи мерки за осигуряване на пропорционалността.

iii) Мерки за гарантиране на пропорционалността на заповедите за премахване [на незаконен строеж] и за изземване [на публичен имот]

Следва да се припомни, че достъпността и наличността на общински жилища са важни фактори, наред с други възможни мерки, за да се гарантира пропорционалността на заповедите за принудително извеждане.

Поради това властите могат да бъдат приканени да предоставят по-подробна информация относно 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. Те могат също така да бъдат приканени да предоставят информация за вида на изискванията, на които трябва да отговарят лицата, спрямо които е издадена заповед за принудително извеждане, за да кандидатстват за общинско жилище. Накрая, Комитетът би могъл да ги прикани да го информират за резултатите от разглеждането на възможните варианти за изменение на правилата, които понастоящем особено затрудняват лицата, които живеят в незаконни жилища, нямат адресна регистрация или владеят незаконно общински жилища, да кандидатстват за общинско жилище.

Освен това изглежда, че в много общини не са налични общински жилища. Поради това властите биха могли да бъдат приканени да посочат какви възможности (включително по отношение на социалното подпомагане) съществуват за осигуряване на пропорционалност в конкретни ситуации, при които предоставянето на подслон на особено уязвими лица може да се окаже необходимо, за да се гарантира пропорционалността, ако няма налични общински жилища.

Решения:

Представителите на министрите

1. припомниха, че тези дела се отнасят до потенциални нарушения на правото на жалбоподателите на неприкосновеност жилището или на личния и семейния им живот в резултат на заповеди за изземване [на публичен имот] или за премахване [на незаконен строеж], касаещи домовете им, които са издадени и са били предмет на съдебен контрол при законова рамка, която не изисква преценка за пропорционалност;

По отношение на индивидуалните мерки

2. отбелязаха, че разглежданата в решението по делото „Иванова и Черкезов“ заповед за премахване [на незаконен строеж] вече не може да бъде изпълнена и че индивидуалните мерки относно евентуална нова заповед за извеждане на жалбоподателите са тясно свързани с общите мерки, които следва да бъдат предприети по тези дела; припомниха, че същото заключение се отнася и за делото „Йорданова и други“;

По отношение на общите мерки

3. отбелязвайки обективните трудности, с които се сблъскват властите, изразиха все пак дълбока загриженост от липсата на напредък в подготовката на законодателни изменения в отговор на указанията на Европейския съд съгласно член 46 от Конвенцията и на Междинната резолюция на Комитета на министрите [CM/ResDHResDH\(2020\)357](#);

4. настоятелно призоваха властите да възобновят работата си, с участието на съответните заинтересовани страни, за бързото приключване на законодателния процес, обявен през 2019 г., и да гарантират, че всички лица, засегнати от заповед за премахване [на незаконен строеж], могат да се възползват от преценка за пропорционалност (дори ако те или членовете на техните домакинства нямат вещни права и не са извършили строителни работи); отново ги приканиха да гарантират, че административните актове, които на практика засягат правото на неприкосновеност на жилището по начин, подобен на заповедите за изземване [на публичен имот] или за премахване [на незаконен строеж], подлежат на преглед за пропорционалност, в съответствие с условия, съобразени със съответните рискове;

5. отбелязаха, че съдебната практика все още изглежда неустановена в някои отношения и недостатъчна за създаване на ясна правна рамка за преценка на пропорционалността от страна на администрацията; приканиха властите да продължат да предоставят информация в това отношение и да отговорят на въпросите, посочени в анализа на Секретариата относно съдебната практика;

6. приканиха властите да предоставят по-подробна информация относно 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; приканиха ги също така да предоставят информация относно изискванията, на които трябва да отговарят лицата, спрямо които е издадена заповед за принудително извеждане, за да кандидатстват за общинско жилище; освен това ги приканиха да предоставят информация за резултата от тяхната преценка на възможностите за изменение на правилата, които понастоящем особено затрудняват кандидатстването за общинско жилище на лица, които живеят в незаконни жилища, нямат адресна регистрация или владеят незаконно общински жилища;

7. приканиха също така властите да посочат какви възможности съществуват за осигуряване на пропорционалност в конкретни ситуации, при които предоставянето на подслон на особено уязвими лица може да се окаже необходимо, за да се гарантира пропорционалността, ако няма налични общински жилища;

8. приканиха ги да предоставят информация по всички горепосочени въпроси до края на февруари 2023 г.