

1537-о заседание, 15-17 септември 2025 г.
(формат „Права на човека“)

H46-8 Група Кулински и Събев (жалба № 63849/09) и дело Анатолий Маринов (жалба № 26081/17) срещу България

Наблюдение върху изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи
DH-DD(2024)1441 , DH-DD(2023)1165 , CM/Del/Dec(2023)1459/H46-4

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
63849/09	КУЛИНСКИ И СЪБЕВ	21/07/2016	21/10/2016	Комплексен проблем
45660/17	ДИМОВ И ДРУГИ	08/06/2021	08/06/2021	
42286/21	ТИНГАРОВ И ДРУГИ	10/10/2023	19/02/2024	
26081/17	АНАТОЛИЙ МАРИНОВ	15/02/2022	15/05/2022	Комплексен проблем

Описание на делото

Тези дела се отнасят до невъзможността на жалбоподателите да гласуват на парламентарни избори или на избори за Европейски парламент в периода между 2009 и 2021 г., тъй като са изтърпявали наказание лишаване от свобода (*Кулински и Събев*, *Димов и други* и *Тингаров и други*) или поради поставяне под ограничено запрещение заради психично разстройство (*Анатолий Маринов*). Съдът счита, че общото, автоматично и неизбирателно ограничаване на правото на глас при тези обстоятелства, както е регламентирано в член 42, ал. 1 от българската Конституция, е непропорционално на всяка преследвана легитимна цел (нарушения на член 3 от Протокол № 1). В решението по делото *Анатолий Маринов* Съдът изразява критика относно факта, че изборителните права на жалбоподателя са били отнети, без индивидуален съдебен контрол и единствено на основание, че психичното му разстройство е налагало поставянето му под ограничено запрещение.

Състояние на изпълнението на решението

Властите предоставиха допълнения към плана за действие по делата *Кулински и Събев* и *Димов и други* на 2 октомври 2023 г. (DH-DD(2023)1165) и последно на 4 декември 2024 г. (DH-DD(2024)1441).

Индивидуални мерки:

1. Предишно разглеждане от Комитета

През март 2023 г. Комитетът отбеляза, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки по отношение на жалбоподателите по делото *Кулински и Събев*, четирима от жалбоподателите по делото *Димов и други* и жалбоподателя по делото *Анатолий Маринов*, които са възстановили правото си на глас. Той прикани властите да предоставят информация за положението на останалите десет жалбоподатели по делото *Димов и други*, които все още са лишени от свобода, и отбеляза, че правото им да гласуват зависи от общите мерки, които ще бъдат приети.

2. Информация, предоставена от властите след последното разглеждане

По отношение на делото *Димов и други* трима жалбоподатели са възстановили правото си на глас след освобождаването им (г-н Светломир Николов Нешков, г-н Владимир Веселинов Николов и г-н

Прокопий Илиев Прокопиев). Останалите седем жалбоподатели по това дело все още са лишени от свобода и изтърпяват съответните си присъди. Не е предоставена конкретна информация относно жалбоподателите по делото *Тингаров и други*.

Общи мерки:

1. Предишно разглеждане от Комитета

През март 2023 г. Комитетът отбеляза с интерес мерките, предприети от властите за изясняване на конституционната рамка. Той отбеляза обаче, че след решението на Конституционния съд от 18 октомври 2022 г., което изключва възможността за тълкуване на въпросната конституционна разпоредба в съответствие с Конвенцията, общите мерки изглежда изискват изменение на Конституцията. Комитетът отбеляза със съжаление, че не са предприети подготвителни стъпки в това отношение, и настоятелно призова властите да предприемат незабавно нужните стъпки за изготвяне на необходимата конституционна реформа. Накрая, той ги насърчи да продължат сътрудничеството си със Секретариата и поиска информация за постигнатия напредък до края на септември 2023 г.

2. Информация, предоставена от властите след последното разглеждане

Законодателната и конституционната рамка остава непроменена от датата на постановяване на решенията по тези дела. През октомври 2023 г. властите посочиха, че правителството е изпратило официално писмо до председателя на Народното събрание, в което подчертава необходимостта от конституционна реформа, за да се гарантира правна рамка, съответстваща на Конвенцията, относно изборителните права на осъдените лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, и на лицата, поставени под ограничено запрещение. По отношение на лишаването от изборителни права на осъдените лица (забрана за гласуване за изтърпяващите наказание лишаване от свобода), те посочиха, че възможните законодателни подходи биха могли да включват предоставянето на съдилищата да определят пропорционалността на мярката, ограничаваща изборителните права на осъдените лишени от свобода, или включването в законодателен акт на разпоредби, определящи обстоятелствата, при които такава мярка следва да се прилага, след като законодателната власт направи преценка на баланса между различните интереси.

В най-скорошната информация от декември 2024 г. властите посочиха, че общите мерки все още са в процес на оценка. Те поясниха, че забавянията се дължат на продължителната политическа нестабилност, която доведе до няколко предсрочни парламентарни избори и необходимостта да се разчита на поредица от служебни правителства. Те повториха разяснението, представено в предишните им становища, че за приемането на такова изменение е необходима инициатива на една четвърт от народните представители или на президента и мнозинство от три четвърти в Народното събрание, които да гласуват в подкрепа на такива изменения, като се провеждат три гласувания в три различни дни (чл.чл. 154-155 от Конституцията).

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки:

По отношение на делото *Димов и други*, Комитетът би могъл да отбележи, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки по отношение на трима от жалбоподателите (г-н Светломир Николов Нешков, г-н Владимир Веселинов Николов и г-н Прокопий Илиев Прокопиев), които са били освободени след разглеждането на делото през март 2023 г. и тяхното право да гласуват е възстановено. По отношение на останалите жалбоподатели по това дело, които не са освободени (четирима от които изтърпяват наказание доживотен затвор), Комитетът би могъл да отбележи, че правото им да гласуват зависи от общите мерки, които ще бъдат приети. По отношение на индивидуалните мерки по делото *Тингаров*, властите биха могли да бъдат поканени да предоставят информация относно настоящото положение на жалбоподателите.

Общи мерки:

От самото начало следва да се припомни, че източникът на нарушението по всички тези дела е редакцията на член 42, ал. 1 от Конституцията на Република България, чието съдържание е възпроизведено в законодателството относно изборите за български и европейски парламент, налагащо ограничение на правото на гласуване на лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, и на лица, поставени под ограничено запрещение. Следва да се припомни също така, че, както вече бе отбелязано от Комитета, решението на Конституционния съд от 18 октомври 2022 г. изключва възможността за тълкуване на съществуващата ограничителна конституционна рамка в съответствие с Конвенцията, като посочва, че единственото правно средство за преодоляване на

несъответствието на конституционната разпоредба с Конвенцията е чрез изменение на Конституцията.

При тези обстоятелства е важно да се отбележи, че през втората половина на 2023 г. българските власти са отправили официално писмо до Народното събрание¹ относно необходимата конституционна реформа и са представили варианти за очакваните мерки по отношение на лишаването от изборителни права на осъдените лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода. Следва да се отбележат и трудностите, посочени от властите при подготовката и разглеждането на такова изменение от Народното събрание поради редица предсрочни избори през 2021—2024 г.

Въпреки това, макар първото решение в тази група дела да е станало окончателно още преди девет години, обсъжданията по този въпрос остават в много предварителна фаза и все още не са предприети необходимите стъпки за инициране на необходимата конституционна реформа. Комитетът би могъл в тази връзка да изрази сериозна загриженост. Все още съществува явен риск потенциално голям брой лица да продължат да бъдат лишени за дълъг период от време от упражняване на правото си по Конвенцията на участие в парламентарни избори, без подходяща рамка и гаранции.² Следователно е необходимо да се осигури бързото и пълно изпълнение на тези решения.

В този контекст изглежда полезно отново да се припомни, че по отношение на лишаването от изборителни права на осъдените лишени от свобода, властите разполагат с широка свобода на преценка, като възможните варианти биха могли да включват или да се предостави на съдилищата да определят пропорционалността на мярката, ограничаваща изборителните права на осъдените лишени от свобода, или да се изработят законови разпоредби, определящи обстоятелствата, при които такава мярка следва да се налага. В последния случай самата законодателна власт трябва да извърши баланс на противоречивите интереси, за да се избегне всякакво общо, автоматично и неизборително ограничаване.³

За разлика от това, по отношение на лишаването от изборителни права заради психично разстройство, налагащо поставяне под ограничено запрещение, следва отново да се припомни, че свободата на преценка не е неограничена. Неизборителното отнемане на правото на глас без индивидуална съдебна оценка и единствено въз основа на психическо увреждане, налагащо поставяне под ограничено запрещение, не може да се счита за съвместимо с легитимните основания за ограничаване на правото на глас.⁴

Във връзка с гореизложеното Комитетът би могъл да призове властите да предприемат спешно необходимите мерки за привеждане на Конституцията на България и изборителното законодателство в съответствие с настоящите решения, както и да реши да възобнови разглеждането на тези дела през декември 2026 г. При липса на конкретен напредък в подготовката и разглеждането на конституционната реформа, Комитетът би могъл също да обмисли нови действия при следващото разглеждане на тези дела, за да подкрепи усилията на българските власти за спазване на тяхното безусловно задължение по член 46 от Конвенцията.

Накрая, Комитетът би могъл отново силно да насърчи властите да продължат сътрудничеството си със Секретариата и да използват пълноценно експертния опит и помощта в усилията си за реформа, по-специално от страна на Венецианската комисия⁵, и да ги покани да предоставят информация преди 1 септември 2026 г. за постигнатия напредък в подготовката и приемането на конституционната реформа.

¹ Народното събрание е един от двата компетентни органа, които имат право да иницират такива изменения.

² Според информацията, предоставена на български език в контекста на наблюдението по делото *Кехайов*, към 16 март 2025 г. в българските затвори се намират 5427 лица, лишени от свобода. Изглежда, че мнозинството от тези лица са осъдени с влязла в сила присъда, тъй като лицата, които са с мярка за неотклонение задържане под стража, се задържат често в арестите. Към март 2025 г. 123 лица изтърпяват наказание доживотен затвор (DH-DD(2025)483).

³ Вж. например *Scoppola срещу Италия* (№ 3), № 126/05, § 102; *Greens и М.Т. срещу Обединеното кралство*, № 60041/08, § 114; *Anchugov и Gladkov срещу Руската федерация*, № 11157/04, § 107; *Mysliha срещу Албания*, № 68958/17, § 56. Вж. също така съответните решения на Комитета при наблюдението на изпълнението на дела, свързани с подобни нарушения срещу Обединеното кралство (Окончателна резолюция CM/ResDH(2018)467 и Окончателна резолюция CM/ResDH(2019)361).

⁴ Вж. например *Alajos Kiss срещу Унгария*, № 38832/06, § 44. Наблюдението на това дело беше приключено от Комитета на неговото 1391-во заседание (декември 2020 г.) (Окончателна резолюция CM/ResDH(2020)317).

⁵ Вж. по-специално съответните становища на Венецианската комисия относно България: Съвместно становище относно измененията в Изборния кодекс на България (CDL-AD(2017)016), §§ 59, 60 и 62, и Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция на България (CDL-AD(2020)035), § 27, които съдържат препоръки за изменение на българската Конституция и изборителния закон в съответствие с Европейската конвенция за правата на човека и с решението на Европейския съд по делото *Кулински и Събев*.

Финансиране: ДА

Решения

Представителите на министрите

1. припомниха, че тези дела се отнасят до невъзможността на жалбоподателите да гласуват на парламентарни избори или на избори за Европейски парламент поради общото, автоматично и неизбирателно ограничаване на правото на глас, което е залегнало в Конституцията и се прилага за всички осъдени лица, които са лишени от свобода и за всички лица под ограничено запрещение;
2. по отношение на делото *Димов и други* отбелязаха, че още трима жалбоподатели са били освободени и тяхното право да гласуват е било възстановено, поради което не се налагат допълнителни индивидуални мерки по отношение на тях и на другите освободени жалбоподатели, като припомниха също, че правото на глас на жалбоподателите, които продължават да бъдат лишени от свобода, зависи от общите мерки, които ще да бъдат приети; по отношение на делото *Тингаров и други* приканиха властите да предоставят информация за настоящото положение;
3. по отношение на общите мерки отбелязаха с интерес усилията на българските власти да улеснят иницирането на конституционната реформа чрез изпратеното през 2023 г. писмо до Народното събрание, но изразиха сериозна загриженост, че обсъжданията все още са на много предварителен етап и че все още не са предприети нужните стъпки за започване на необходимата конституционна реформа;
4. подчертавайки безусловното задължение на България да спазва решенията на Съда, настоятелно призоваха властите да продължат усилията си и да иницират с предимство конституционна реформа, за да се създаде правна рамка, съответстваща на Конвенцията;
5. в тази връзка ги насърчиха да продължат сътрудничеството си със Секретариата и да използват пълноценно експертния опит и помощта на консултативните органи на Съвета на Европа, като например Венецианската комисия;
6. приканиха властите да представят преди 1 септември 2026 г. информация за напредъка, постигнат в изготвянето и приемането на конституционна реформа; решиха да възобновят разглеждането на тези дела на заседанието си през декември 2026 г., като при липса на конкретни стъпки за приемане на необходимите конституционни изменения, да обмислят нови действия в подкрепа на усилията на българските власти за спазване на техните задължения по член 46 от Конвенцията, произтичащи от настоящите решения.