

Неофициален превод на български

Website: www.coe.int/cm

1369-ото заседание на Комитета на министрите към Съвета на Европа, формат „Права на човека“ (3-5 март 2020 г.)

Група дела „Йорданова и други“ срещу България Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи : DH-DD(2018)676, DH-DD(2019)285, DH-DD(2020)29, CM/Del/Dec(2019)1348/H46-6

| Жалба | Дело | Решение от | Окончателно на | Индикатор за класификация |
|----------|--------------------|------------|----------------|---------------------------|
| 25446/06 | Йорданова и други | 24/04/2012 | 24/09/2012 | Сложен 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 вътрешна правна уредба, която не е изисквала никаква преценка за пропорционалност (потенциални нарушения на чл. 8). Делото „Йорданова и други“ се отнася до планираното отстраняване на жалбоподателите, от ромски произход¹, 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 указа, във връзка с чл. 46 от Конвенцията, че общите мерки трябва да включват изменения в относимите вътрешно законодателство и практика, за да се гарантира, че заповедите за изземване на публични земя или сгради подлежат на проверка за пропорционалност, дори в случаите на незаконно владение. Той също така посочи някои индивидуални мерки (отмяна на заповедта или спиране на нейното изпълнение до предприемане на мерки за осигуряване на пропорционалност).

Състояние на изпълнението на решенията

На 9 януари 2020 г. властите представиха анекс (DH-DD(2020)29) към своя обновен план за действие от 20 юни 2018 г. (DH-DD(2018)676).

На 21 януари 2019 г. Българският Хелзински комитет („БХК“) предостави информация относно общите мерки (DH-DD(2020)91). В отговор властите представиха комуникация на 5 февруари 2020 г. (DH-DD(2020)91).

Индивидуални мерки:

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 ромите и / или пътуващите.

Последно разглеждане от Комитета: По време на своето 1348-о заседание (юни 2019 г.) (формат „Права на човека“) Комитетът припомни, че индивидуалните мерки по делото *Йорданова* по отношение на евентуална нова заповед за отстраняване [от публичен имот] на жалбоподателите са тясно свързани с общите мерки, които следва да бъдат предприети по тези дела. По отношение на делото *„Иванова и Черкезов“* Комитетът отново отправи покана към властите да уточнят дали е извършена преценка за пропорционалност след отмяната през 2016 г. на действията за изпълнение на заповедта за премахване [на незаконен строеж]. До момента не е предоставена информация по последния въпрос.

„Йорданова и други“: Нито жалбоподателите, нито главният прокурор са поискали възобновяване на съдебното производство относно заповедта за изземване [на имот] от 2005 г. Властите първоначално спряха изпълнението на заповедта за изземване [на имот] . Впоследствие те посочиха, че вече има достатъчно гаранции, че тази заповед няма да бъде изпълнена, тъй като местните власти не възнамеряват да я изпълнят и законният давностен срок за нейното изпълнение вече е изтекъл. Те посочиха, че все още се търси алтернативно настаняване на жалбоподателите, но подчертаха, че това изисква тяхното активно участие. В комуникация от 2019 г. БХК посочи, че някои жалбоподатели на са получили предложение за алтернативно настаняване и че процедурата за кандидатстване за такова настаняване е недостъпна за тях (по причини като липса на финансови средства и правна помощ и твърдяна невъзможност за тях да спазят изискването за адресна регистрация на територията на общината, вж. DH-DD (2019) 439).

„Иванова и Черкезов“: Нито жалбоподателката, нито главният прокурор са поискали възобновяване на съдебното производство относно заповедта за премахване [на незаконен строеж] от 2013 г. Въпреки това г-жа Иванова е оспорила законността на действията по изпълнение на тази заповед от февруари 2016 г. С решение от август 2016 г., Административен съд - Бургас отмени оспорените действия поради липса на анализ на тяхната пропорционалност, какъвто се изисква според решението на Европейския съд. Той върна преписката на регионалната служба на Дирекция за национален строителен контрол с указания за извършване на обща преценка на пропорционалността на всяко ново действие по принудително изпълнение. Властите считат, че понастоящем има достатъчно гаранции, че заповедта от 2013 г. няма да бъде изпълнена без предварителна оценка на пропорционалността на действията по изпълнение.

Общи мерки:

- Последни разглеждания от Комитета: По време на своето 1324-то заседание (септември 2018 г.) Комитетът възложи на Секретариата да подготви проект на междинна резолюция за разглеждане на своето 1348-о заседание (юни 2019 г.), в случай че не е постигнат осезаем напредък по изготвянето на законодателно предложение за въвеждане на преценка за пропорционалност на заповеди за изземване [на публичен имот] или за премахване [на незаконен строеж, който служи за жилище]. По време на своето 1348-о заседание (юни 2019 г.) Комитетът отбеляза с интерес, че властите са представили проектозакон („проектозакон от 2019 г.“) и ги прикани бързо да завършат законодателния процес, като същевременно гарантират, че всички лица, засегнати от заповед за премахване [на незаконни жилища], могат да се възползват от преценка за пропорционалност, както и да го информират до 30 септември 2019 г. за постигнатия напредък с приемането на проектозакона.

- Последна информация, предоставена от властите: През януари 2020 г. властите предоставиха информация за развитието на съдебната практика за прилагане на тест за пропорционалност по отношение на заповеди за премахване [на незаконен строеж] и за изземване [на публичен имот] (вж. по-долу относно правилата, свързани с изземване [на публичен имот] и премахване [на незаконен строеж]). Те посочиха, че подготовката на оценка на въздействието и финансовите отражения на проектозакона, представен през 2019 г., продължава и изисква информация от голям брой заинтересовани учреждения. След като бъде събрана необходимата информация, оценката може да бъде изготвена и изпратена на Министерския съвет за съгласуване в съответствие с вътрешното законодателство.

- Вътрешни разпоредби относно прилагането на принципа на пропорционалност: Чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс от юли 2006 г. урежда принципа на съразмерност. Освен това чл. 272 от същия кодекс урежда принципа на съразмерност при изпълнението на административни актове или решения на административните съдилища. Властите посочват, че при издаване на решения администрацията на практика често прави анализ за пропорционалност, но този анализ не е отразен в решенията ѝ.

- Правила, свързани с изземването на незаконно заети имоти, принадлежащи на общината или държавата, и контрол за пропорционалност от съдилищата: Чл. 65 от Закона за общинската собственост („ЗОС“) задължава кметовете да постановят изземването на всеки недвижим имот, принадлежащ на общината, който се владее без правно основание. Чл. 80 от Закона за държавната собственост от 1996 г. („ЗДС“) определя сходни задължения за областните управители по отношение на незаконно заети имоти, принадлежащи на държавата. ВАС е отменял административни заповеди за отстраняване на наематели от общински жилища на основание, че отстраняването би било непропорционална намеса в правата на съответните лица, на основание на чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс и чл. 8 от Конвенцията, както е изяснено в решенията от тази група.

В своята комуникация от 21 януари 2020 г. БХК е посочил, че в редица скорошни дела ВАС е счел, че чл. 8 [от Конвенцията] гарантира защита само на наематели, които редовно са плащали наемите си и стриктно са спазвали закона. Властите оспорват това наблюдение и посочват, между другото, че тези решения се отнасят само до прекратяване на договори за наем, а не до оспорване на заповеди за отстраняване [от имота].

- 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“ 2001) предвиждат, че всяка сграда или част от сграда, построена без разрешение, е незаконна и подлежи на премахване. Чл. 196 ЗУТ предвижда разрушаване на опасни сгради, които не могат да бъдат поправени и заздравени, а чл. 178 ЗУТ предвижда забрана за използване на строежи преди издаване на разрешение [въвеждане в експлоатация].

В продължение на много години установената практика на ВАС считаше, че изискването за съразмерност, предвидено в чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс, не е приложимо при издаването или съдебния контрол на заповедите за премахване [на незаконен строеж]². На 3 октомври 2018 г. този съд постанови решение, с което отменя заповед за премахване [на незаконен строеж] като несъразмерна. След като установява, че незаконното жилище е единственият дом на лицето, което го е построило, и на други лица, ВАС е приел, че администрацията не е доказала, че заповедта за разрушаване [на незаконното жилище] е съвместима с изискванията на чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс и чл. 8 от Конвенцията, както са изяснени в решенията на Европейския съд. Властите посочиха в своя анекс от януари 2020 г., че след това решение са постановени поне още три решения на ВАС от 2019 г., прилагащи тест за пропорционалност. В своето становище от 21 януари 2020 г. БХК е посочил, че решението от 3 октомври 2018 г. е изолиран положителен пример за преценка на пропорционалност и че има много решения, в които ВАС не е извършил адекватна преценка на пропорционалността. В отговор властите са посочили, че това изявление се потвърждава само от един относим пример за решение от 2018 г. и че от 2019 г. нататък практиката на ВАС е стабилна и достатъчна, за да осигури правата на засегнатите лица през времето, което е необходимо за довършване на законодателна реформа (вж. по-долу).

Освен това административните съдилища са отменили действия за изпълнение на заповеди за премахване [на незаконен строеж, който служи за жилище] или са спрели тяхното изпълнение с мотив, че условията при които се изпълняват съответните заповеди са причинили непропорционална намеса в правата на засегнатите лица, гарантирани от чл. 8 от Конвенцията. Такива съдебни решения не засягат валидността на самата заповед за премахване [на незаконен строеж], която решава окончателно въпроса дали дадена постройка трябва да бъде съборена или не.

² Вж. §§ 26, 27, 56 и 58 от решението „Иванова и Черкезов“.

- Комуникация относно общата ситуация със събарянето на незаконни жилища: БХК е отбелязал, че проблемите, свързани с изселването на ромски семейства от домовете им, са се засилили през последните години и е предоставил информация за скорошно разрушаване на ромски селища.

- Предложение за законодателни реформи: Проектозаконът от 2019 г. се отнася до изменението на няколко закона³ и предвижда, между другото:

- задължение за извършване на преценка за пропорционалност преди издаването на заповед за премахване на незаконно жилище, което е единственият дом на лица, които имат право на собственост 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 отстраняване от жилище, отнасящи се до общински и държавни жилища, ако те са единственият дом на лицата, пребиваващи в тях;
- задължение за спиране на процедурата по приемане на заповед за премахване [на незаконно жилище] или отстраняване [от 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 променени обстоятелства;
- отмяна на незабавното изпълнение на заповедите за отстраняване от жилища, които са публична собственост.

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Що се отнася до делото „*Йорданова и други*“, на този етап не се изискват конкретни мерки, както Комитетът вече е припомнил в решенията си, доколкото заповедта за отстраняване на жалбоподателите вече не може да бъде изпълнена и индивидуалните мерки, свързани с евентуална нова заповед за отстраняване, са тясно свързани с необходимите общи мерки.

Що се отнася до делото „*Иванова и Черкезов*“, властите трябва отново да бъдат поканени да уточнят дали компетентните органи предвиждат да изпълнят заповедта за премахване [на незаконен строеж] и, ако е така, дали е извършена преценка за пропорционалност, отговаряща на изискванията на решението по това дело.

Общи мерки

Развитие на практиката на съдилищата

Що се отнася до заповедите за премахване на незаконни жилища, положително е, че българските съдилища развиват своята практика по съдебно разглеждане на пропорционалността на такива заповеди и на действията за изпълнението им. Все още обаче изглежда, че съществуват различни подходи по отношение на условията и последиците от преценката за пропорционалност на заповедите за премахване [на незаконни жилища]; изглежда, че само лица, които имат права на собственост или са извършили строителството на незаконното жилище, имат ясно призната активна легитимация, която би могла да им позволи да получат преценка на пропорционалността на такива заповеди⁴. Следователно все още е необходимо властите да гарантират, че този ред за съдебен контрол е достъпен за всички лица, които твърдят, че незаконното жилище е единственият им дом, и да покажат чрез допълнителни примери от съдебната практика, че подобни преценки за пропорционалност се извършват по начин, който е в пълно съответствие с изискванията на тази група от решения.

³ В частност чл.чл. 225 и 225а ЗУТ, чл.чл. 80 и 80а ЗДС и чл. 65 ЗОС.

⁴ Що се отнася до лицата, които нямат право на собственост и не са извършили строителните работи, вътрешната съдебна практика изглежда не е установена.

Що се отнася до незаконното владение на имоти, принадлежащи на общината или държавата, ВАС вече прави оценка на пропорционалността на отстраняването на наематели, но е необходима допълнителна информация за условията, при които се извършва тази съдебна оценка.

Като цяло съдебната практика не изглежда достатъчно консолидирана и изглежда недостатъчна, за да създаде ясна правна рамка за преценка на пропорционалността от страна на администрацията, както е указано от Европейския съд с оглед чл. 46 от Конвенцията (§ 166 от решението „Иорданова и други“).

Законодателна реформа

През 2019 г., повече от шест години след окончателното решение по делото „Иорданова“, властите изготвиха проектозакон, който предвижда адекватна основа за преценка за пропорционалност от администрацията и от съдилищата на заповеди за отстраняване [от имот публична собственост] и заповеди за премахване [на незаконен строеж, който служи за жилище]. Законодателният процес за приемането на този проектозакон обаче не е напреднал след последното разглеждане на тази група дела от Комитета през юни 2019 г., въпреки поканата на Комитета към властите да го завършат бързо.

Имайки предвид, че развитието в практиката на съдилищата, включително и най-новите примери, е недостатъчно, за да отговори на необходимостта от ясна правна рамка за преценка на пропорционалността на заповедите за отстраняване [от имот публична собственост] и заповеди за премахване [на незаконно жилище], Комитетът би могъл да прикани настоятелно властите да завършат бързо законодателния процес и да гарантират, че всички лица, засегнати от заповедта за премахване [на незаконно жилище], могат да се възползват от преценка на пропорционалност (дори ако те или членовете на техните домакинства нямат права на собственост и не са извършили строителните работи).

Може да се припомни, че ако процедурата за извършване на преценка на пропорционалност е в съответствие с Конвенцията, като се вземат предвид съответните фактори, набелязани от Европейския съд, позволеното поле на преценка на националните съдилища ще бъде широко. Само в изключителни случаи заинтересованите лица биха успели да повдигнат защитимо твърдение, че самото разрушаване [на незаконен строеж, който служи за жилище] би било непропорционално⁵.

Ако не се постигне осезаем напредък в законодателния процес до 1 октомври 2020 г., Комитетът би могъл да възложи на Секретариата да подготви проект на междинна резолюция за разглеждане на своето 1390-о заседание (декември 2020 г.) (формат „Права на човека“).

Комитетът би могъл също така да покани властите да го информират за своята оценка относно това дали е необходимо да се предвиди изрично преценка за пропорционалността на заповедите за разрушаване на опасни сгради (съгласно чл. 196 ЗУТ) и заповедите за забрана на използването на строежи преди издаване на разрешение [въвеждане в експлоатация] (чл. 178 ЗУТ), доколкото такива заповеди може да засегнат лицата, които живеят в незаконни жилища по начин, подобен на обикновените заповеди за премахване [на незаконен строеж], или да се приеме общо правило, според което всички административни актове, които на практика имат сходно въздействие върху правото на неприкосновеност на жилището като отстраняването [от държавен или общински имот] или премахването [на незаконен строеж], трябва да подлежат на преценка за пропорционалност.

Мерки за осигуряване на пропорционалност на заповедите за премахване [на незаконен строеж] и заповедите за изземване [на публичен имот]

Освен това трябва да се припомни, че достъпността на общинските жилища е важен фактор за осигуряване на пропорционалността на заповедите за премахване [на незаконен строеж] и заповедите за изземване [на публичен имот]. Поради това Комитетът би могъл отново да покани властите да му предоставят своята оценка за това дали правилата за регистрация за

⁵ Вж. §§ 53 и 55 от решението „Иванова и Черкезов“.

общински жилища трябва да бъдат изменени, за да могат лица, които пребивават в даден квартал от много години, но без официален адрес, да се регистрират като нуждаещи се от такива жилища. Властите също могат да бъдат насърчени да предоставят информация за наличността на общински жилища и за програми за осигуряване на такива жилища.

РЕШЕНИЯ

Представителите на министрите

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

Що се отнася до индивидуалните мерки

2. припомниха, че разгледаната в решението „Йорданова и други“ заповед за изземване [на имот] вече не може да бъде изпълнена и че индивидуалните мерки относно евентуална нова заповед за изземване [на имот] по отношение на жалбоподателите са тясно свързани с общите мерки, които следва да бъдат предприети по тези дела; отново поканиха властите да уточнят дали компетентните органи предвиждат да изпълнят заповедта за премахване [на незаконен строеж] по делото „Иванова и Черкезов“ и, ако е така, дали е извършена преценка за пропорционалност;

Що се отнася до общите мерки

3. отбелязаха с интерес, че практиката на съдилищата относно преценката за съразмерност на заповеди за премахване [на незаконни жилища] и действия за изпълнение на заповеди за премахване [на незаконни жилища] се развива; приканиха властите да гарантират, че контролът за пропорционалност е достъпен за всички лица, чието право на неприкосновеност на жилището им е засегнато от заповед за премахване [на незаконен строеж], и да предоставят допълнителна информация за съдебната практика, показваща, че тя е в пълно съответствие с изискванията на решенията на Европейския съд от тази група;

4. по отношение на изземването на имот, принадлежащ на община или на държавата, припомниха, че Върховният административен съд вече разглежда пропорционалността на заповедите за изземване [на имот] и приканиха властите да предоставят допълнителна информация относно реда и условията, при които се извършва този съдебен контрол;

5. отбелязаха обаче, че съдебната практика все още не изглежда достатъчно консолидирана и изглежда недостатъчна, за да създаде ясна правна рамка за оценка на пропорционалността от страна на администрацията; в този контекст припомниха, че законопроектът, изготвен през 2019 г., изглежда, осигурява адекватна основа за преценка на пропорционалността и призовава властите бързо да довършат законодателния процес, като същевременно гарантират, че всички засегнати от заповеди за премахване [на незаконно жилище] лица (не само тези, които имат вещни права, извършили са строителни работи или са част от домакинството на такива лица), могат да се възползват от преценка на пропорционалността;

6. приканиха властите да предоставят информация за постигнатия напредък в законодателния процес до 1 октомври 2020 г. ; в случай че дотогава не се постигне осезаем напредък, възложиха на Секретариата да подготви проект за междинна резолюция за разглеждане на 1390-ата среща (декември 2020 г.) (формат „Права на човека“);

7. приканиха също така властите да информират Комитета за тяхната оценка относно това дали е необходимо изрично да се предвиди извършването на преценка за пропорционалност на заповеди за премахване на опасни сгради и заповеди, забраняващи използване на строежи без разрешение [преди строежите да са въведени в експлоатация], ако

такива заповеди имат отражение върху правото на неприкосновеност на дома, сходно на изземване [на имот] или на премахване [на незаконен строеж] или да се приеме общо правило, че всички административни актове, които засягат горепосоченото право по начин, подобен на изземване [на имот] или на премахване [на незаконен строеж], трябва да подлежат на преглед на пропорционалност;

8. по отношение на необходимостта да се осигури пропорционалност на заповедите за изземване [на имот] или за премахване [на незаконен строеж], отново приканиха властите да представят своята преценка дали правилата за регистрация за общински жилища трябва да бъдат изменени, за да могат лицата, пребиваващи в определен квартал в продължение на много години, но без официален адрес, да се регистрират за такова жилище; насърчиха ги също да предоставят информация за наличността на общински жилища.