



НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № 11-806-01-7

дата 05.10.2018 г.

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИТЕ ВЪПРОСИ
КЪМ ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТТО
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СТАНОВИЩЕ - ПРЕДЛОЖЕНИЕ

от „Асоциация за европейска интеграция и права на човека”,
адрес за кореспонденция: гр. Пловдив, ул. „Хан Кубрат“ №1,
„Делови център Пловдив“,

Относно внесения за разглеждане Законопроект за изменение и допълнение на
Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)

I. Увод

1.1. „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ (Асоциацията) е правозащитна организация, чиято дейност е фокусирана върху воденето на дела в обществен интерес. Освен решаване на конкретни казуси, тези дела целят и постигат широкомащабен и траен ефект – промени във вътрешното право и във властовите практики, съответстващи на общоевропейските правни стандарти. Немалко решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съда) по дела, водени от юристи на Асоциацията, провокираха законодателни промени в НПК, ГПК, ЗСРС, ЗОДОВ, ЗСВЛ и в множество подзаконовни нормативни актове.

II. Проблемът

2.1. През близо над 20-годишната правозащитна дейност, която осъществяваме като адвокати и като представители на „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, многократно сме се убеждавали в непълнотата и в неефективността на ЗОДОВ като вътрешноправно средство за защита на основните права и свободи, прогласени в българската Конституция и в Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията). Системни дефекти на ЗОДОВ и на съдебната практика по неговото тълкуване и прилагане са констатирани и в множество решения на ЕСПЧ, с които Министерството на правосъдието, осъществяващо процесуално представителство на Република България пред съда в Страсбург, несъмнено е запознато (вж. например пилотното решение от 27 януари 2015г. по дело Нешков и др. срещу България).

2.2. За съжаление, държавата невинаги предприема произтичащите от осъдителните решения на ЕСПЧ подходящи генерални мерки за промени в закони и в институционални практики, целящи преустановяване на системните, еднотипни и повтарящи се нарушения на КЗПЧОС. Това неизбежно води до тяхното възпроизвеждане и мултиплициране. (вж. напр. Решение от 27 януари 2015г. по дело *Toni Kostadinov v. Bulgaria*– appl.№ 37124/2010). Така държавата не само не изпълнява публичноправните си задължения, свързани с членството ѝ в Съвета на Европа и в Европейския съюз, но и не способства за изграждане на институционална култура от европейски тип.

III. Решението

3.1. Несъмнено най-важна част от решението на проблема с ненадеждната защита на основните права и свободи в България е усъвършенстването и оптимизирането на вътрешноправните средства за тяхната защита и преди всичко на ЗОДОВ.

3.2. Едва ли е нужна детайлна аргументация на необходимостта от радикални промени в ЗОДОВ, за да отговори той на обществените очаквания, на критиките на ЕСПЧ и на актуалното си социално предназначение. Достатъчно е да припомним, че ЗОДОВ е в сила от 1 януари 1989г. Явно закон, приет от тоталитарна държава, в условията на зрелия социализъм, не може да е ефикасно средство за защита на основните права и свободи като ценност на демократичното общество и на правовата държава.

3.3. Досегашните промени в ЗОДОВ, приемани кампанийно, поради конкретни осъдителни решения на ЕСПЧ, не преодоляват генералните му недостатъци – фрагментарност и неяснота. Логично те „произвеждат“ противоречива практика и взаимноизключващи се съдебни решения по идентични правни казуси. Така към неефективността на ЗОДОВ, като негов базисен порок, се добавят и колизии с принципите за върховенство на закона и за правната стабилност, които са вътрешноприсъщи за справедливия съдебен процес по смисъла на чл.6§1 от КЗПЧОС.

3.4. В подкрепа на тезата ни са и критиките, отправени в множество решения на ЕСПЧ към различни аспекти на ЗОДОВ. За първи път обаче, в пилотното решение от 27 януари 2015 г., по делото *Нешков и други*, Съдът генерализира негативната си оценка за ефективността на ЗОДОВ като вътрешноправно средство за защита на правата и свободите по Конвенцията. Според §286 от същото решение:

*„Unlike the situation in other High Contracting States (for a survey of the situation in a number of these States, see *Uzun v. Turkey (dec.)*, no. 10755/13, §§ 43-51, 30 April 2013; see also, for instance, *Latak*, cited above, §§ 35-37, 39, 47-54 and 80, regarding the protection of “personal rights” under Polish civil law; and *Donnan v. the United Kingdom (dec.)*, no. 3811/04, 8 November 2005, regarding the Human Rights Act 1998 in the United Kingdom), in Bulgaria, even though the Convention is in principle regarded as directly applicable and part of domestic law (see paragraphs 95-97 above), there is no general remedy allowing protection at domestic level of the rights and freedoms enshrined in it. Reforms bringing domestic remedial practice into line with Convention requirements have usually proceeded by way of dedicated legislation consisting in amendments to the State and Municipalities Liability for Damage Act 1988 (see *Goranova-Karaeneva v. Bulgaria*, no. 12739/05, §§ 25 and 30, 8 March 2011, regarding covert surveillance; *Zaharieva v. Bulgaria (dec.)*, no. 6194/06, § 45, 20 November 2012, regarding court fees under the 1988 Act; *Balacheviev and Others v. Bulgaria (dec.)*, no. 65187/10, §§ 20-22 and 25-29, 18 June*

2013, and *Valcheva and Abrashev v. Bulgaria* (dec.), nos. 6194/11 and 34887/11, §§ 49-51 and 54-58, 18 June 2013, regarding remedies in respect of length of proceedings; and *Kostadinov v. Bulgaria*, no. 37124/10, communicated on 29 January 2013, regarding compensation for breaches of Article 5 §§ 2-4 of the Convention). Thus, one way for the Bulgarian State to comply with the relevant part of this judgment is to put in place a general remedy allowing those complaining of a breach of their Convention rights – in this case, the right not to be subjected to inhuman or degrading treatment – to seek the vindication of these rights in a procedure specially designed for this purpose. Another option is to put in place special rules laying down in detail the manner in which claims concerning conditions of detention are to be examined and determined, as was recently done in Italy (see *Stella and Others*, cited above, §§ 19-20 and 56-63).“

3.5. Поради изложеното „Асоциация за Европейска интеграция и права на човека“, като правозащитна организация с дългогодишен и богат опит в правната материя, регулирана от ЗОДОВ, подкрепя внесения законопроект за изменение и допълнение в ЗОДОВ.

3.6. Въпреки принципната подкрепа към предложените промени, намирам за уместно да отбележа, че те са неоправдано забавени, тъй като системните проблеми, маркирани в мотивите към законопроекта, са констатирани преди много години от ЕСПЧ и са довели до десетки осъдителни решения срещу България.

3.7. От друга страна законопроектът пропуска да предложи решение на друг системен и актуален правозащитен проблем – липсата на нормативна уредба за реализиране на отговорността на държавата при нарушения на правото на Европейския съюз (ЕС). Освен че лишава българските граждани от защита срещу тези нарушения, този нормативен пропуск юридически и морално се конфронтира с принципа за лоялно сътрудничество между държавите членки на ЕС. При натрупване на критична маса от такива казуси, с които Европейската комисия нееднократно е сезирана, държавата би била изправена пред реален риск от поредна наказателна процедура.

3.8. Поради изложеното изглежда подходящо и навременно към внесените със законопроекта изменения в ЗОДОВ да бъде добавен нов член 2Д със следното съдържание:

„Държавата отговоря по реда на този закон за вредите, причинени на граждани и на юридически лица от нарушения на правото на Европейския съюз“.

С уважение:

(адвокат Михаил Екимджиев,
председател на Управителния съвет на
Асоциация за европейска интеграция и
права на човека)



ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИТЕ ВЪПРОСИ
КЪМ ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТТО
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДОПЪЛНИТЕЛНО СТАНОВИЩЕ

от „Асоциация за европейска интеграция и права на човека”,
адрес за кореспонденция: гр. Пловдив, ул. „Хан Кубрат“ №1,
„Делови център Пловдив“,

Относно внесения за разглеждане Законопроект за изменение и допълнение на
Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Становището на „Асоциация за европейска интеграция и права на човека”, което
ви изпратихме по имейл на 03.10.2018 г., завършва с предложение за включване в
ЗОДОВ на текст, регламентиращ отговорността на държавата при нарушения на
правото на ЕС. Конкретното ни предложение беше за създаването на нов член 2Д, със
следното съдържание:

*„Държавата отговоря по реда на този закон за вредите, причинени на
граждани и на юридически лица от нарушения на правото на Европейския съюз“.*

Горното предложение доби особена актуалност след постановеното вчера
Решение на Съда на ЕС (пети състав) по дело C-571/16, *Николай Кантарев срещу БНБ*.
Обсъждайки липсата на правна уредба за отговорността на държавата при нарушения
на правото на Съюза, в т. 122 от решението, СЕС настоятелно посочва:

