

1436-о заседание на Комитета на Министрите на Съвета на Европа, 8-10 юни 2022 г. (формат „Права на човека“)

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи

DH-DD(2022)449, DH-DD(2022)369, DH-DD(2021)554, H/Exec(2022)8, H/Exec(2022)9, CM/Del/Dec(2021)1419/H46-8

Приложение	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
29263/12	С.З.	03/03/2015	03/06/2015	Структурен проблем
41990/18	У.	20/02/2020	07/09/2020	
22457/16	Х. И ДРУГИ	02/02/2021	02/02/2021	
39257/17	З.	28/05/2020	12/10/2020	Комплексен проблем
1108/02	Колеви	05/11/2009	05/02/2010	Комплексен проблем

Описание на делата

Групата С.З., която включва и делата *Х. и други*, *У.* и *З.*, се отнася до неефективни разследвания на изнасилване, противозаконно лишаване от свобода, склоняване към проституция и твърдения за сексуално насилие в дом за социални грижи (процедурни нарушения на чл. 3 или чл. 8). По делото С.З. Европейският съд у е установил „системен проблем“ с неефективността на наказателните разследвания в България.¹ Делото З. се отнася до пропускане да се изследва по смислен начин дали доказателствата са сочели липса на съгласие от страна на жалбоподателката (която по това време е била на 13 години) и дали е трябвало да бъде повдигнато обвинение за изнасилване.

Делото *Колеви* касае преди всичко неефективността на разследването на убийството на първия жалбоподател (високопоставен прокурор) през 2002 г., дължаща се на липсата на гаранции в българската правна система за независимост на наказателните разследвания срещу главния прокурор (който е бил заподозрян от втория, третия и четвъртия жалбоподатели, че е бил замесен в убийството) и „близки до него високопоставени служители“ (процедурно нарушение на чл. 2).²

Състояние на изпълнението на решенията

Индивидуални мерки:

Група С.З.: По време на предишните разглеждания Комитетът е припомнил, че по делото С.З. допълнителни индивидуални мерки не са възможни. Що се отнася до делото З., главният прокурор е подал искане за възобновяване на наказателното производство пред Върховния касационен съд, което е все още висящо. Що се отнася до делата *У.* и *Х. и други*, досъдебните производства са възобновени и към момента са висящи.

Делото Колеви: разследването е възобновено през 2009 г., а бившият главен прокурор г-н Ф. е разпитан през 2012 г. Производството е спряно на 26 май 2020 г., тъй като се е оказвало невъзможно да се разкрие извършителят. Решението за спиране не е било обжалвано от жалбоподателите. Прокуратурата изисква от Министерството на вътрешните работи периодични доклади относно оперативно-издирвателната дейност на полицията.³

В становище от 15 октомври 2021 г.⁴ Българският хелзинкски комитет (БХК) е отбелязал, че от май 2020 г. г-н Ф. е член на консултативен съвет към главния прокурор, което е „обезпокоително“. Властите са посочили, че този факт е извън обхвата на изпълнението на решението.

Общи мерки:

¹ Специфичните мерки, свързани с разследванията срещу служители на правоприлагащите органи (относно независимостта на предварителното разследване и гаранциите срещу насилие), са разглеждат в групата „Великова“.

² Мерките, свързани с нарушения на член 5 §§ 1, 3 и 4, са разглеждани в контекста на делата *Светослав Христов и Евгени Иванов*.

³ За по-подробно представяне на индивидуалните мерки вж. бележките от заседанието от 1419 г. CM/Notes/1419/H46-8.

⁴ Вж. становището на БХК от 15 октомври 2021 г. и отговора на властите от 26 октомври 2021 г. (DH-DD(2021)1114).

Подробно представяне на приетите или предвидените общи мерки може да бъде намерено в документите Н-Ехес(2022)9 (относно групата С.З.) и Н-Ехес(2022)8 (по делото *Колеви*).

Предидни разглеждания от Комитета

Комитетът е приел Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 през декември 2019 г. и решения през септември 2020 г., март и ноември-декември 2021 г.

Що се отнася до групата С.З., той неколккратно е настоял за необходимостта от въвеждане на съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство и е поискал от властите информация за резултатите от обсъжданията относно други мерки.

Що се отнася до решението по делото Колеви, Комитетът е разгледал проектозаконали от юни и декември 2019 г. и проект за нова Конституция, разкриващи различни недостатъци, които не бяха приети.

През ноември-декември 2021 г. Комитетът отбеляза, че някои програмни предложения от октомври 2021 г., макар и положителни в различни аспекти, не са разработени подробно и поради това не могат да бъдат оценени задълбочено. Той отбеляза също така, че те не отговарят изцяло на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите му решения, наред с другото по отношение на процедурата за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор и на участието на достатъчен брой достатъчно независими разследващи, и могат да се разглеждат само като временно решение.

Комитетът отново призова властите да приемат законодателни или, в случай че бъдат установени непреодолими конституционни пречки, конституционни изменения, за да отговорят изцяло на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите решения. Комитетът освен това ги призова да приемат спешно мерки за намаляване на влиянието на главния прокурор в новия Висш съдебен съвет от 2022 г. („ВСС“).

Програмни предложения от април 2022 г.⁵

През април 2022 г. властите публикуваха преработен вариант на Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България („НПВУ“), който съдържа и предложения, свързани с изпълнението на делата С.З. и *Колеви* („програмни предложения от април 2022 г.“). Работна група е започнала работа, натоварена с подготовката на изменения в Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за съдебната власт и други свързани нормативни актове.⁶

Мерки по същество

1) *група С.З.* - мерки, насочени към разрешаване на системния проблем с неефективните разследвания и проблемите, свързани с разследването на изнасилване или сексуално насилие

- съдебен контрол на прокурорските постановления: Властите са уточнили, че в НПВУ България е посочила, че ще работи за въвеждане на съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, както и за определяне на обхвата и условията, при които ще се осъществява този съдебен контрол, и разпоредби за избягване на прекомерното натоварване на съдиите и прокурорите.

- други мерки относно разследванията като цяло: Властите уточняват, че в НПВУ България предвижда i) да се въведе право на пострадалия (и евентуално и на лицето, направило съобщение за престъпление) да поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем; ii) да се уреди подробно възобновяването на наказателни производства [отмяната на постановление за прекратяване], включително чрез разширен съдебен контрол; iii) да се създаде законова възможност за разделяне на дело срещу множество подсъдими на съдебната фаза; iv) да се подобрят прокурорските практики по отношение на повдигането на обвинения. Освен това властите посочиха, че работна група ще проучва възможността за допълнително ограничаване на връщането на делото заради процесуални нарушения на етапа на разследването; за засилване на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинения; и за подобряване на практиките по отношение на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт.

- понятието „съгласие“ при наказателно преследване на изнасилване: Властите уточниха, че в методическите указания на прокуратурата за разследване на блудство и изнасилване ясно се

⁵ За предишните пътни карти и крълата маса от 2019 г. вж. бележките от 1398-то заседание CM/Notes/1398/H46-6.

⁶ Вж. също становището на БХК от 19 април 2022 г. (DH-DD(2022)466).

посочва, че за да се проведе наказателно преследване за изнасилване, не е необходимо жертвата да се е съпротивлявала, а е достатъчно да е изразила несъгласието си със сексуалния акт. Смята се, че е налице насилие не само когато спрямо жертвата са приложени преки насилствени действия, но и когато тя е поставена при такива условия и в такава ситуация, че не виждайки друг изход, се съгласява със сексуалния акт въпреки вътрешното си несъгласие.

- разследване на твърдения за сексуално насилие над деца: Властите са изготвили законопроект от 10 ноември 2020 г., включващ изменения, свързани, наред с другото, с индивидуалната оценка на нуждите на жертвите, лицата, оказващи подкрепа на жертвите, разпитите на жертви със специални нужди от защита и др. Очаква се работата по него да бъде възобновена в новото Народно събрание, което действа от края на 2021 г. Властите предоставят също така информацията относно правилата и практиките за разпит на деца в рамките на наказателното производство. Те посочват, че съществуват общи методически указания, използвани от прокуратурата, включително относно случаите, когато децата са жертви. Предстои тези указания да бъдат актуализирани и да бъдат разработени нови методически документи, предвиждащи специфични подходи към разследването на престъпления, в които участват деца, включително относно разследване на сексуално насилие.

2) *Мерки, насочени към осигуряване на независими разследвания по отношения на главния прокурор*⁷

- Обявяване на противоконституционност на измененията от февруари 2021 г.: През февруари 2021 г. властите приеха изменения, които предвиждаха разследване на главния прокурор и неговите или нейните заместници от специален прокурор. На 11 май 2021 г. Конституционният съд (КС) е обявил за противоконституционни няколко разпоредби, като е посочил, че те изискват изменение на Конституцията. Той е постановил, наред с другото, че е противоконституционно да се изключат всички дейности на специалния прокурор от вътрешния институционален контрол и надзора за законност на главния прокурор, както и да се изключи надзора за законност на последния върху разследванията, отнасящи се до неговите или нейните заместници. Освен това специалният прокурор не би могъл да разчита на независим разследващ апарат, тъй като следователите са подчинени на съответните горестоящи органи и на главния прокурор. КС не е разкритикувал на собствено основание, наред с другото, разпоредбата за съдебен контрол върху отказа на специалния прокурор да образува досъдебно производство, но я е обявил за противоконституционна заради нейната връзка с други противоконституционни разпоредби и невъзможността същата да се прилага самостоятелно.

Властите са посочили, че все още е възможно редови прокурори да провеждат разследване срещу главен прокурор, както е повторено в решението на КС от 23 юли 2020 г.

- Програмни предложения от април 2022 г. относно разследването спрямо главния прокурор: Тези предложения очертават механизъм, при който надзорът върху разследването срещу главния прокурор или неговите заместници се осъществява от магистрат, избран на принципа на случайния подбор чрез електронна система сред опитни съдии и преназначен на длъжността прокурор при Върховната касационна прокуратура за времетраенето на съответното наказателно производство („*ad hoc* прокурор“). ВСС следва да започне процедурата по подбор, ако има данни, че е извършено престъпление. Предлага се също така, наред с другото:

- i) действията по разследването да бъдат възложени на разследващи, принадлежащи към изпълнителната власт;
- ii) да се въведат гаранции за нормалното кариерно развитие на *ad hoc* прокурора и членовете на екипа по разследването, за да бъдат те предпазени от евентуално неправомерно влияние от страна на главния прокурор, включително по отношение на дисциплинарните производства, атестациите и командироването;
- iii) да бъде изключен надзора за законност и методическото ръководство на главния прокурор по отношение на прокурорските актове по разследването, засягащо главния прокурор или неговите заместници;
- iv) да се ограничи контрола на прокуратурата по отношение на актовете по разследването при подобни разследвания;
- v) да се предвиди възможност за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор и неговите или нейните заместници в случай на образувано наказателно производство срещу тях с мнозинство от 13 гласа (от общо 25) на Пленума на ВСС;
- vi) да се ограничи фактическата власт на главния прокурор във ВСС, посредством изключване на възможността за избор на представители на прокуратурата за членове на ВСС от квотата на Народното събрание.

⁷ За уредбата на правомощията на главния прокурор и на Висшия съдебен съвет вж. бележките от предишното заседание CM/Notes/1398/H46-6.

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

По делото С.З. допълнителни индивидуални мерки не изглеждат възможни, както вече беше посочено от Комитета. Що се отнася до делото З., очаква се информация за резултата от искането на главния прокурор за възобновяване на делото. Що се отнася до делата У. и Х. и други, би било полезно да се предостави информация за съответното развитие на възобновените досъдебни производства. По делото Колеви, тъй като изглежда, че полицията продължава извършването на проверки, би било полезно своевременно да се предостави информация за резултата от тази дейност.

Общи мерки

За по-подробна оценка, вж. документите Н-Ехес(2022)9 (група С.З.) и Н-Ехес(2022)8 (дело Колеви).

1) Системен проблем с неефективността на разследванията, разследване на изнасилвания или твърдения за сексуално насилие (група С.З.)

Ангажиментът на властите да въведат съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство следва да бъде приветстван и Комитетът би могъл да повтори призива си към властите за въвеждане на такъв контрол без забавяне и за предоставяне на информация за условията за осъществяването му.

Комитетът би могъл също така да повтори поканата си към властите да предоставят своевременно информация относно обсъждането на конкретни мерки, които да позволят на пострадалия да поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем; да въведат подробна уредба на възобновяването на наказателни производства [отмяната на постановление за прекратяване]; да разрешат разделянето на дела срещу множество подсъдими; да подобрят прокурорските практики във връзка с повдигането на обвинения. Той би могъл също така отново да ги прикани да представят оценка на възможността за намаляване на формализма в съдебната фаза (включително връщанията на дела в досъдебната фаза); засилване на съдебния контрол и гаранции по отношение на повдигането на обвинения и подобряване на практиките по отношение на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт.

Що се отнася до въпросите, повдигнати по делото З., Комитетът би могъл да отбележи с интерес предоставената информация относно определението за липса на съгласие в случаите на изнасилване, дадено в методологическите указания на прокуратурата. Той би могъл да прикани властите да предоставят също така преглед на националната съдебна практика, която показва, че изнасилването се преследва по начин, който е в съответствие с изискванията на Конвенцията, както са изяснени във въпросното решение (вж. документ Н/Ехес(2022)9), както и всякаква допълнителна отнормирана информация относно разглеждането на жалби за изнасилване, подадени от деца, по начин, който е чувствителен към децата.

Що се отнася до въпросите, повдигнати по делото Х. и други, Комитетът би могъл да отбележи с интерес намерението на властите да изготвят нови методологически указания, които да предвиждат специфични подходи за разследване на престъпления, в които са замесени деца. Той би могъл също така да ги прикани да предоставят по-обширна информация за реформата, започната през ноември 2020 г., както и по-конкретна информация относно прокурорската и съдебната практика, по-специално що се отнася до определени изисквания за ефективността на разследванията, свързани с: 1) видеозаписването на разпитите на деца; 2) грижа да не се замърсяват техните показания и 3) международно сътрудничество и съдействие на жертвите да се запознаят с производството и да участват, дори ако не са се присъединили като частен обвинител или граждански ищец (вж. документ Н/ЕХЕС(2022)9).

2) Липса на гаранции за независимост на разследването срещу главния прокурор (делото Колеви)

- Положителни аспекти, потенциални ограничения и неясноти, свързани с програмните предложения от април 2022 г.

Като цяло програмните предложения от април 2022 г. разкриват подобрения в сравнение с предишни предложения и изглеждат насочени към това да отговорят, в максимална възможна степен в рамките на съществуващата конституционна рамка, на Междинна резолюция CM/ResDH (2019)367 и на последващите решения на Комитета.

Основните подобрения, очертани в тези предложения, се отнасят до: i) случайния подбор на съдия, който да изпълнява функциите на *ad hoc* прокурор и който е институционално отдалечен от главния прокурор; ii) намаляване на влиянието на главния прокурор във ВСС, като се гарантира, че от квотата на Народното събрание няма да бъдат избирани за членове на ВСС прокурори или следователи; iii) временно отстраняване на главния прокурор от длъжност с мнозинство от 13 от 25 гласа на членовете на ВСС, за да се ограничи неговата или нейната възможност и тази на другите членове на прокурорската колегия да влияят върху такива решения; iv) участие на разследващи, които не са подчинени на главния прокурор; v) ограничаване на контрола на прокуратурата върху актовете по разследването срещу главния прокурор или неговите или нейните заместници.

Въпреки това програмните предложения от април 2022 г. разкриват и някои ограничения, които изглежда трудно да бъдат преодоленни на този етап, главно поради конституционната рамка.

Основните ограничения на новия механизъм изглежда да са свързани с: i) риск от блокаж, ако преназначаването на съдия за *ad hoc* прокурор не бъде одобрено с мнозинство от гласовете в прокурорската колегия; ii) тълкуване на Конституцията от КС, според което изглежда се изисква решенията на всеки прокурор да могат да бъдат преразглеждани от по-горестоящи прокурори (ако не подлежат на съдебен контрол) и не се позволява да се изключи чрез общо правило надзорът на главния прокурор върху разследване, засягащо неговите заместници; iii) компетентността на прокурорската колегия по дисциплинарни въпроси или йерархичните правомощия на по-горестоящите прокурори, които биха могли да бъдат приложими към *ad hoc* прокурора на ниво Върховна касационна прокуратура.

- Очаквани мерки или информация

С оглед на гореизложеното Комитетът би могъл да отбележи, че макар механизмът за разследване, очертан в програмните предложения от април 2022 г., да изглежда по принцип като разумна междинна стъпка в процеса на изпълнение, може да се наложи той да бъде прецизиран на по-късен етап, за да се въведат по-стабилни мерки в някои отношения.

Комитетът би могъл да прикани властите да му предоставят своевременно подробна информация за конкретните мерки, разработени въз основа на програмните предложения от април 2022 г., за да може да направи задълбочена оценка на предвидения механизъм. Той би могъл също така да ги прикани да предоставят своя анализ за това дали е необходимо да се подобри допълнително горепосоченият механизъм чрез конституционно изменение, прието на следващ етап и след подходящи консултации, за да се преодолеят ограниченията, дължащи се на конституционни пречки, както и да се гарантира, че той отговаря изцяло на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите решения на Комитета.

Освен това Комитетът би могъл отново да призове властите да приемат спешно подходящи мерки, за да гарантират, че влиянието на главния прокурор в новия ВСС, който ще бъде избран през 2022 г., ще бъде намалено, за да се позволи въвеждане на ефективна процедура за временно отстраняване от длъжност и да се намали смразяващият ефект върху лицата, натоварени с разследването на главния прокурор.

И накрая, той може да прикани властите да предоставят по бърз начин информация в отговор на посочените по-горе въпроси и на въпросите, повдигнати в документите Н-Ехес(2022)8 и Н-Ехес(2022)9, и да възобнови разглеждането на тези дела, заедно или поотделно, най-късно на заседанието си през декември 2022 г.

Осигурено финансиране: ДА

Решения

Представителите на министрите

1. припомниха, че тези дела се отнасят основно до системния проблем с неефективни наказателни разследвания в България, пропуска да се изследва задълбочено дали доказателствата са сочели липса на съгласие и дали е трябвало да бъде повдигнато обвинение за изнасилване, както и липсата на гаранции за независимостта на наказателните разследвания, касаещи главния прокурор и други близки до него високопоставени служители;

Що се отнася до индивидуалните мерки

2. припомниха, че по делото С.З. не изглежда да са необходими допълнителни индивидуални мерки; приканиха властите да предоставят информация за резултата от искането на главния прокурор за възобновяване на наказателното производство по делото З. и за съответното развитие на възобновените досъдебни производства по делата У. и Х. и други; приканиха ги също така да предоставят своевременно информация за всички относими резултати от проверките на полицията по делото Колеви след спирането на производството по разследването;

Що се отнася до общите мерки по групата дела С.З.

3. приветстваха ангажимента на властите да въведат съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство и повториха призива си да се въведат без забавяне необходимите законодателни изменения;

4. приканиха ги отново да предоставят информация за резултатите от обсъжданията относно конкретни мерки за предоставяне на възможност пострадалият да поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем; за подробно уреждане на възобновяването на наказателното производство [отмяната на постановление за прекратяване]; за разрешаване на разделянето на дела срещу множество подсъдими в съдебната фаза; за подобряване на прокурорските практики във връзка с повдигането на обвинения; приканиха ги също така да предоставят оценка на възможността за засилване на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинения; за намаляване на формализма в съдебната фаза (включително връщанията на дела в досъдебната фаза) и за подобряване на практиките по отношение на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт;

5. по отношение на делото З. с интерес отбелязаха информацията относно определението във вътрешните методологически указания за липса на съгласие в случаите на изнасилване и приканиха властите да представят преглед на вътрешната съдебна практика, който показва, че изнасилването се преследва по начин, който е в съответствие с изискванията на Конвенцията, както са изяснени във въпросното решение, както и всякаква допълнителна относима информация относно разглеждането на жалби за изнасилване по начин, който е чувствителен към децата; по отношение на делото Х. и други отбелязаха с интерес намерението на властите да изготвят нови специфични методически указания относно престъпления, в които са замесени деца, и ги приканиха да предоставят по-подробна информация за реформата, започната през ноември 2020 г., както и допълнителна информация за прокурорската и съдебната практика, и отговорят също така на въпросите, посочени в анализа на Секретариата;

Що се отнася до общите мерки по делото Колеви

6. отбелязаха, че програмните предложения от април 2022 г. изглеждат насочени към това да отговорят, в максимална възможна степен в рамките на съществуващата конституционна рамка, на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и на последващите решения на Комитета и че очертават няколко положителни решения, като например надзора върху разследването от страна на съдия, назначен на длъжност *ad hoc* прокурор, който е институционално отдалечен от главния прокурор; намаляването на влиянието на главния прокурор във Висшия съдебен съвет и правилата за гласуване на временното отстраняване от длъжност на главния прокурор, както и участието на разследващи, които не са подчинени на главния прокурор;

7. все пак отбелязаха, че програмните предложения от април 2022 г. изглежда разкриват някои ограничения, дължащи се главно на конституционни пречки, като например потенциалния риск от блокаж, ако назначаването на избран на случаен принцип съдия за *ad hoc* прокурор не бъде одобрено с мнозинство от гласовете в прокурорската колегия; тълкуване на Конституцията, според което изглежда се изисква решенията на *ad hoc* прокурора да могат да бъдат преразглеждани от по-горестоящи прокурори (ако не подлежат на съдебен контрол) и не се позволява да се изключи чрез общо правило надзорът на главния прокурор върху разследване, засягащо неговите заместници; компетентността на прокурорската колегия по дисциплинарни въпроси или йерархичните правомощия;

8. приканиха властите да предоставят своевременно информация за конкретните разпоредби, разработени за въвеждането на механизма, очертан в програмните предложения от април 2022 г., за да се даде възможност за тяхната задълбочена оценка; приканиха ги също така да предоставят своя анализ за това дали е необходимо горепосоченият механизъм да се усъвършенства допълнително чрез изменение на Конституцията, прието на следващ етап и след подходящи консултации, за да се преодолеят ограниченията, дължащи се на конституционни пречки; отново ги призоваха спешно да

приемат законодателни или други подходящи мерки за намаляване на влиянието на главния прокурор в новия Висш съдебен съвет, който ще бъде избран през предстоящите месеци на 2022 г.;

9. приканиха властите да предоставят по бърз начин информация относно въпросите, повдигнати по-горе и в документите Н-Ехес(2022)8 and Н-Ехес(2022)9, и решиха да възобновят разглеждането на тези дела, заедно или поотделно, най-късно на 1451-ото си заседание (декември 2022 г.) (формат „Права на Човека“).