

1340-то заседание на Комитета на министрите към Съвета на Европа, формат „Права на човека“ (12-14 март 2019 г.)

Група дела С.3./Колеви срещу България

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи : [DH-DD\(2018\)12](#), [DH-DD\(2019\)19](#), [DH-DD\(2019\)156](#), [CM/Del/Dec\(2018\)1310/H46-5](#)

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
29263/12	С.3.	03/03/2015	03/06/2015	Структурен проблем
2092/08	Мулини	20/10/2015	20/01/2016	
1108/02	Колеви	05/11/2009	05/02/2010	Комплексен проблем

Описание на делата:

Делата *С.3.* и *Мулини* касаят неефективни разследвания на убийство, изнасилване, противозаконно лишаване от свобода и склоняване към проституция (процедурни нарушения на членове 2 и 3). Европейският съд е установил “системен проблем” с неефективността на наказателните разследвания в България, вземайки предвид недостатъците на разследванията¹, които се откриват в голям брой повтарящи се дела, отнасящи се до служители на правоохранителните органи² или частни лица. 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 (процедурно нарушение на член 2)³.

Състояние на изпълнението на решенията:

Властите представиха обновен план за действие на 21 декември 2017 г. (вж. [DH-DD\(2018\)12](#)). Допълнения към него бяха представени на 21 декември 2018 г. ([DH-DD\(2019\)19](#)), 11 февруари 2019 г. ([DH-DD\(2019\)156](#)) и 5 март 2019 г. ([DH-DD\(2019\)156-add](#)).

¹ Такива като забавяния, липса на задълбочено и обективно разследване, пропуск да се изясни участието на дадено лице в престъплението, отказ на прокурора да се съобрази със съдебното решение, отменящо постановлението му да прекрати разследването.

² Специфичните мерки, свързани с разследванията срещу служители на правоохранителните органи (отнасящи се до независимостта на предварителната проверка, гаранциите срещу лошо третиране и идентифицирането на служители от специализираните звена) се разглеждат в групата *Великова*.

³ Мерките, отнасящи се до нарушенията на член 5, ал. 1, 3 и 4 са разгледани в делата *Светослав Христов* и *Евгени Иванов*.

Индивидуални мерки: В своето решение, прието на 1273-то заседание (декември 2016 г.) (формат „Права на човека“), Комитетът счете, че по делото S.Z. повече индивидуални мерки не са възможни поради осъждането на някои от обвиняемите и поради изтичането на предвидената в закона давност по отношение на останалите. В своето становище от 11 януари 2019 г. обаче жалбоподателката прави искане за възобновяване на разследването срещу неизвестни извършители, спряно през февруари 2008 г., и посочва, че то се отнася до две лица, които тя е идентифицирала като извършители на престъпленията. В отговор, властите посочват, че на 28 януари 2019 г. прокурорът официално е прекратил това разследване поради изтичане на предвидената в закона давност през 2009 г. Жалбоподателката има право да обжалва това решение.

В отговор на друго искане от страна на жалбоподателката, властите уточняват, че един от осъдените извършители изтърпява в момента присъда в затвора, друг е изтърпял общ период на лишаване от свобода, съответстващ на няколко присъди, а трети е условно предсрочно освободен, след като е изтърпял част от присъдата си.

Що се отнася до делото *Колеви*, наказателното разследване бива възобновено през 2009 г. и са извършени множество действия по разследването. То е спряно през декември 2015 г., но е отново възобновено през октомври 2018 г. В своето становище от 18 януари 2019 г. втората жалбоподателка изразява мнение, че са налице достатъчно доказателства, които да позволят повдигане на обвинение срещу бившия главен прокурор, г-н Ф. Освен това, за разлика от по-рано предоставената информация, властите и втората жалбоподателка уточняват, че г-н Ф. е бил разпитван през 2012 г. в отговор на критиките на Европейския съд за липсата на проведен разпит в контекста на първоначалното разследване.

Що се отнася до делото *Мулини*, прокуратурата е разгледала преписката и е стигнала до заключението, че не е възможно да се възобнови производството поради изтичане на предвидената в закона давност.

Общи мерки: В края на 2016 г. властите публикуваха няколко документа, анализиращи проблемите, установени в тази група дела, и по-специално анализ, подготвен от прокурори от държави-членки на ЕС, посочващ различни проблеми на наказателните разследвания в България и установяващ "реална необходимост от по-ефективни процедури за съдебен контрол"⁴, както и паралелно изготвен от Върховната прокуратура на България доклад с препоръки. В отговор на това, през

⁴ Версията на английски може да бъде намерена тук:

<http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf> (тук също версията на български език -

<http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2020122016%20in%20BG.pdf>)

2017 г. властите одобриха две пътни карти за реформата на системата на наказателното правосъдие. Основните приети или предвидени мерки са обобщени по-долу.

- съдебен контрол на постановленията за отказ за образуване или прекратяване на досъдебно производство и свързани с това въпроси: Отказът за образуване на досъдебно производство може да се обжалва пред по-висшестоящ прокурор, но липсва възможност за съдебен контрол. Работна група проучва възможността за въвеждане на съдебен контрол на такива постановления или за премахване на етапа на предварителната проверка, за да се направи образуването на досъдебното производство по-автоматично, но все още няма решение по въпроса.

Ако досъдебното производство бъде прекратено, съдилищата са компетентни да преценят законността и обосноваването на постановлението на прокурора, но не могат да разпоредят на прокурора да повдигне обвинение срещу определено лице или да внесе обвинителен акт. Ако постановлението за прекратяване на досъдебното производство не е било обект на съдебен контрол, прокуратурата може да възобнови производството в рамките на една или две години (в зависимост от тежестта на престъплението) или това може да бъде направено по-късно от главния прокурор при наличието на „изключителни обстоятелства“. Една от пътните карти предвижда правилата за възобновяване от страна на главния прокурор да бъдат по-точно разписани.

- срокове и средства за правна защита за осигуряване на бързо разследване: Вътрешното законодателство сега определя срокове за приключване на предварителната проверка и на разследването. През юли 2017 г. бе отменена разпоредбата, предвиждаща автоматично прекратяване на досъдебното производство поради неговата продължителност и бяха въведени ускорителни средства за правна защита, които са на разположение на жертвата и на обвиняемия и се прилагат на фазата на разследването след привличане на обвиняем, както и на съдебната фаза.

- ограничения по отношение на връщането на делата от съдебната на досъдебната фаза: С оглед преодоляване на този повтарящ се проблем, Наказателно-процесуалният кодекс бе изменен през 2017 г., като се предвиди провеждането на разпоредително заседание, след което страните не могат да искат връщане на делото на прокурора за по-нататъшно разследване поради процесуални нарушения.

- изменения на обвинителния акт: Възможността за изменение на обвинителния акт пред първоинстанционния съд беше разширена през 2010 г., но съдебната

практика изключва всяка промяна на обвинението на по-късен етап. Властите възнамеряват да проучат необходимостта от законодателна реформа, за да се предотвратят ситуации, при които нови фактически елементи не могат да бъдат взети предвид след първата инстанция.

- независимост на разследванията срещу главния прокурор (делото Колеви):
Според българското законодателство всеки прокурор може да започне разследване на действията на главния прокурор. От 2016 г. указанията към подлустоящ прокурор трябва да бъдат давани в писмена форма, с цел избягване на злоупотребите. При все това главният прокурор или неговите заместници все така могат да отменят решенията, взети от друг прокурор (ако същите не са били обект на съдебен контрол).

Що се отнася до относимата институционална рамка, конституционната реформа от 2015 г. създаде съдийска⁵ и прокурорска колегии към Висшия съдебен съвет („ВСС“). Прокурорската колегия (съставена от четирима членове, избрани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, петима членове, избрани от Народното събрание и главния прокурор)⁶, е компетентна да решава въпроси, свързани с кариерното развитие на прокурорите и да назначава ръководителите на прокуратурите.

Пленумът на ВСС (съставен от членовете на двете колегии) има правомощие да направи предложение до президента на републиката за предсрочно освобождаване на главния прокурор, ако 17 от 25-те членове гласуват за това.

В националното законодателство няма специфични правила за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор, ако той или тя са привлечени като обвиняеми в извършването на престъпление. Процедурата за временно отстраняване от длъжност на други съдии, прокурори или следователи е разписана в чл. 230 от Закона за съдебната власт. Главният прокурор има изключителното правомощие да инициира процедурата. Впоследствие съответната колегия на ВСС е длъжна да отстрани временно от длъжност лицето, което е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер⁷.

⁵ Съдийската колегия се състои от шестима членове, избрани пряко от съдиите, шестима членове, избрани от Народното събрание, и председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд.

⁶ В настоящата прокурорска колегия членовете, избрани от Народното събрание, са също прокурори или следователи.

⁷ На 21 февруари 2019 г. Конституционният съд обяви за противоконституционна разпоредбата на член 230, ал. 1 от Закона за съдебната власт, която предвижда задължение за съответната колегия на ВСС да отстрани временно от длъжност магистрат, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, за което се твърди, че е извършено в контекста на неговата / нейната служебна дейност. При все това, в съответствие с българската конституционна практика, това доведе до възстановяване на предишната версия на същия член 230, ал. 1 (приет през август 2017 г.), която предвижда задължение за временно отстраняване на магистрат, привлечен като обвиняем за всякакви умишлени престъпления от общ характер.

Ако обвиненията засягат други видове престъпления, колегията е компетентна да прецени необходимостта от временно отстраняване от длъжност.

Властите посочват, че работната група, натоварена със задачата да изготви конкретни правила за разследване на главния прокурор (и председателите на върховните съдилища), не е достигнала до категорични заключения. Освен това са изразени опасения относно съвместимостта на тези процедури с Конституцията.

Анализ на Секретариата:

Индивидуални мерки

Не са възможни допълнителни мерки по делото *Мулини* поради изтичането на давността. По тази причина се предлага да бъде приключено наблюдението на изпълнението на това решение и разглеждането на общите мерки да продължи в контекста на делото С.З. По отношение на делото С.З., предвид наскоро получената информация, изглежда няма необходимост от допълнителни индивидуални мерки. Накрая, очаква се информацията относно възобновеното наказателно производство по делото *Колеви*.

Общи мерки

Въпросите, повдигнати по решенията С.З. и *Колеви*, са под наблюдението на Комитета на министрите от много години, доколкото в миналото някои от тях са били разглеждани в контекста на по-стари групи дела, засягащи неефективно разследване⁸. Определен напредък беше постигнат, но все още се чакат конкретни мерки в някои особено важни области. Най-важните нерешени въпроси са резюмирани, както следва.

- Системен проблем относно неефективност на разследванията (С.З.)

Напомня се, че в решението С.З. Европейският съд настоя на нуждата да се идентифицират, в сътрудничество с Комитета на министрите, мерки за борба с безнаказаността и защита върховенството на правото. В отговор на това властите идентифицираха редица причини за неефективността на наказателния процес и приеха реформи, целящи главно ускоряване на производството. Тези реформи обаче не донесоха адекватно решение на сериозни и дългогодишни проблеми, свързани с неоправдани откази за образуване на наказателно производство, непровеждане на пълно разследване и недостатъчен съдебен контрол на определени прокурорски решения или бездействия.

⁸ Като например някогашната група *Angelova and Iliev*, 55523/00, решение от 26/10/2007, Финална резолюция CM/ResDH(2017)383

По-конкретно, със съжаление следва да се отбележи, че работата, насочена към засилване на гаранциите относно образуването на наказателното производство, все още е в начален етап. Тази категория мерки изглежда от особено значение за предотвратяване на повтарящи се нарушения⁹, като се имат предвид и резервите, изразени от Европейския съд в негови решения, относно способността на предварителните проверки да отговорят на изискванията за ефективност, развити в неговата практика, в някои случаи¹⁰. Комитетът на министрите би могъл да насърчи настоятелно българските власти да изготвят бързо конкретни предложения в тази посока.

Също така властите не са предоставили своята оценка за това (1) как гаранциите по отношение на повдигането на обвинение¹¹ могат да бъдат засилени в светлината на препоръките на Съвета на Европа¹², (2) дали може да се предостави възможност ускорителното средство да бъде използвано от пострадалия преди повдигане на обвинение¹³ или (3) как може да бъде прецизирана правната рамка, уреждаща възобновяването от главния прокурор в „изключителни случаи“ на производства, прекратени от прокуратурата, включително дали може да бъде въведен съдебен контрол на такива решения.

По отношение на ефективността на съдебната фаза на наказателните производства, все още се очаква информация от властите относно извода от техния анализ на възможността да бъде позволена промяна в обвинението след първоинстанционното разглеждане на делото. Ще е полезно също така да се изясни дали съдът, който разглежда делото на втора или касационна инстанция, е компетентен да установи служебно процедурни нарушения на досъдебната фаза, които да изискват връщане на делото на прокурора.

- Липса на гаранции за независимост на разследванията срещу главния прокурор (Колеви)

Следва да се напомни, че девет години след решението *Колеви*, българското законодателство все още не съдържа гаранции за независимостта на

⁹ Виж, например, решенията Abdu (26827/08), Boris Kostadinov (61701/11), Krastanov (50222/99), Petkov and Parnarov (59273/10), Stoykov (38152/11) и т.н.

¹⁰ Виж, например, решенията Sashov and Others (14383/03), § 64 и Anzhelo Georgiev and Others (51284/09), § 72. Според сегашната законодателна уредба, не е възможно по време на предварителната проверка да се събират доказателства, които впоследствие да бъдат използвани в наказателното производство.

¹¹ Виж, например, решенията S.Z. и Dimitrova and Others (44862/04) относно пропускане да се изясни участието на дадено лице в определено престъпление.

¹² Виж § 34 от Препоръка Rec(2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

¹³ Като характеристиките бъдат пригодени към този стадий на наказателното производство.

разследвания срещу главния прокурор. В свое становище¹⁴ от октомври 2017 г. Венецианската комисия определи тази ситуация като предоставяща на главния прокурор „по същество имунитет от наказателно преследване“, като се има предвид, че настоящата институционална рамка, до голяма степен по подобие на тази, описана в решението *Колеви*¹⁵, дава на главния прокурор значително влияние във ВСС и неговата прокурорска колегия.

Основните положения, които в съвкупност могат да засегнат независимостта на разследванията срещу главния прокурор, са следните:

- изключителната компетентност на прокуратурата да внася обвинителен акт в съда и липсата на съдебен контрол на прокурорските постановления за отказ за образуване на досъдебно производство и/или отказ да бъдат повдигнати обвинения на досъдебното производство;
- правомощието на главния прокурор и неговите или нейните заместници да отменят всяко постановление на друг прокурор, което не е било предмет на съдебен контрол;
- невъзможността да бъде временно отстранен от длъжност главния прокурор, тъй като той/тя има изключителна компетентност да иска такова отстраняване;
- възможността главният прокурор да влияе върху четиримата прокурори и следователя, които се избират в прокурорската колегия на ВСС (както и на членове, които се назначават от Парламента, които често са професионално свързани със системата на прокуратурата) и по този начин да контролира решенията на колегията, които засягат кариерата на прокурорите и назначаването на висши прокурори (които могат да имат досег с провеждани разследвания срещу него), както и тези на пленума на ВСС (който е компетентен да взема решения спрямо него, включително по отношение на прекратяване на функциите му/й).

Тъй като работата по разрешаване на този дългогодишен проблем е все още в много начална фаза, Комитетът би могъл да изрази тревога относно липсата на напредък при изготвянето на мерки, които да гарантират независимостта, съгласно закона и на практика, на разследвания срещу главния прокурор, включително независимостта на органите, които са отговорни за различните етапи

¹⁴ Виж становище относно Закона за съдебната власт на България, [CDL-AD\(2017\)018](#) (само на английски), прието от Венецианската комисия по време на нейната 1112та пленарна сесия, 6 и 7 октомври 2017, §§ 33 – 35 и § 37.

¹⁵ Виж §§ 205 – 209 от решението *Kolevi*.

на разследването. Комитетът би могъл да прикани властите да положат по-големи усилия за изготвянето на конкретни предложения, които да съдържат цялостен отговор на рисковете за независимостта на разследването срещу главния прокурор, произтичащи от посочената по-горе уредба.

- Гаранции за независимостта на съдиите, които упражняват съдебен контрол

Независимостта на съдиите е важна гаранция за ефективността на съдебния контрол. Съгласно българското законодателство обаче искането на главния прокурор за отстраняване на съдия, основано на повдигнато обвинение за умишлено престъпление от общ характер, поставя началото на процедура за отстраняване от длъжност и води до това съдийската колегия на ВСС автоматично да отстранява съдията, без да се прави преценка от самата колегия или от съд.

Правилото, което позволява на прокуратурата да отстранява съдии, дори когато събраните доказателства за извършено престъпление са слаби, е критикувано от Венецианската комисия¹⁶ и трудно може да се счете за съвместимо с изискването за гарантиране независимостта на съдиите, които упражняват съдебен контрол в досъдебните производства, особено такива, които биха касаели високопоставени прокурори. Комитетът би могъл следователно да настоява за приемането на законодателни мерки, които да предоставят на съдийската колегия на ВСС правомощие да оцени обосноваването на искане за отстраняване в такава ситуация.

- Срок за предоставяне на информация за важни мерки

Липсата на съществен напредък по отношение на някои важни и дългогодишни проблеми, които се разкриват по делата *С.З.* и *Колеви*, дава основание за сериозна тревога заради риска за върховенството на правото и баланса вътре в съдебната система¹⁷.

По тази причина е особено съществено да се избегне допълнителна забава в процеса на изпълнение, най-малкото по отношение на предприемането на най-важните мерки, които засягат: 1) засилване на гаранциите по отношение на образуването на наказателното производство; 2) гаранциите за независимостта на разследвания срещу главния прокурор; 3) гаранциите относно отстраняване на съдии от длъжност, в случаите когато обвиненията на досъдебното производство касаят умишлени престъпления от общ характер.

¹⁶ Виж становище относно Закона за съдебната власт на България, CDL-AD(2017)018, цитирано по-горе, §§ 44 - 47

¹⁷ Виж становище относно Закона за съдебната власт на България, CDL-AD(2017)018, цитирано по-горе, § 37

В светлината на гореизложеното, Комитетът би могъл да поиска настоятелно от властите да изпратят преди 1 октомври 2019 г. информация относно предложения за конкретни мерки в трите области, споменати по-горе. Комитетът би могъл да насърчи властите да са в близко сътрудничество с Отдела за изпълнение на решенията по тези въпроси и, където е уместно, с Венецианската комисия. При липса на съществен напредък при подготовката на предложения за конкретни мерки, Комитетът би могъл да укаже на Секретариата да изготви проект на междинна резолюция, която да бъде разгледана на заседанието през декември 2019 г.

РЕШЕНИЯ:

Представителите на министрите

1. припомниха, че тези дела засягат системен проблем с неефективното наказателно производство в България и липсата на гаранции за независимостта на наказателно разследване срещу главния прокурор;
2. припомниха също така, че властите са постигнали значителен напредък в идентифицирането на причините за неефективността на разследванията по принцип и са приели съответни реформи, свързани с бързината на наказателното производство;

По отношение на индивидуалните мерки

3. отбелязаха, че не са възможни допълнителни индивидуални мерки по делото *Мулини* и решиха да закрият неговото наблюдение, като приеха финална резолюция CM/ResDH(2019)57 и да продължат наблюдението на общите мерки в контекста на делото *С.З.*;
4. отбелязаха, че не изглежда необходимо предприемането на допълнителни индивидуални мерки по отношение на делото *С.З.* в светлината на наличната към момента информация; поканиха властите да информират Комитета относно резултатите от продължаващото разследване по делото *Колеви*;

По отношение на общите мерки

5. по отношение на делото *С.З.* отбелязаха със съжаление, че работата по засилване на гаранциите за образуване на наказателното производство е все още в много начална фаза и приканиха настойчиво властите бързо да изготвят конкретни предложения в тази област; също така насърчиха властите да представят информация за конкретни мерки за адресиране на другите нерешени

въпроси, които са идентифицирани в анализа на Секретариата, съдържащ се в бележките за настоящото заседание, и засягат ефективността на разследването на досъдебна и съдебна фаза;

6. по отношение на делото *Колеви* отбелязаха с тревога липсата на напредък по отношение изготвянето на мерки за гарантиране независимостта на разследване срещу главния прокурор, включително независимостта на органите, които отговарят за различните етапи на разследването, и в тази връзка поканиха настойчиво властите бързо да изготвят конкретни и цялостни предложения в тази връзка;

7. като припомниха също така необходимостта от гарантиране на независимостта на съдиите, които упражняват съдебен контрол в наказателното производство, отбелязаха с интерес, че в решението си от 21 февруари 2019 г. Конституционният съд обяви за противоконституционна разпоредба, която предвижда автоматично отстраняване от длъжност на магистрат, обвинен в престъпление, свързано с неговите служебни задължения; в тази връзка поканиха властите да приемат изменения, които да позволят на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет да преценява основателността на искане за отстраняване на съдия, обвинен в извършването на умишлено престъпление;

8. поканиха властите да предоставят информация преди 1 октомври 2019 г. за конкретни предложения за мерки в горепосочените три области, тъй като те са основополагащи за върховенството на правото, и в тази връзка ги насърчиха да са в близко сътрудничество със Секретариата и да използват експертизата, която могат да получат чрез Съвета на Европа;

9. в случай на липса на съществен напредък до 1 октомври 2019 г. във връзка с трите идентифицирани по-горе области, указаха на Секретариата да изготви проект на междинна резолюция, която да бъде разгледана на заседанието през декември 2019 г.