

Н/Ехес(2022)20 - 13 декември 2022

С.3. срещу България (29263/12)

Анализ на законопроекта от ноември 2022 г. за изпълнението на групата дела С.3.

Меморандум, изготвен от Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека

Становищата, изразени в този документ, не обвързват нито Комитета на министрите, нито Европейския съд.

Делата С.3., Х. и други, У., У. Р. и З. се отнасят до неефективни разследвания на изнасилване, противозаконно лишаване от свобода и склоняване към проституция и твърдения за сексуално насилие в дом за социални грижи (процесуални нарушения по чл. 3 или чл. 8). По делото С.3. Европейският съд е установил „системен проблем“ с неефективността на наказателните разследвания в България.

В настоящия документ се анализира основно законопроект от ноември 2022 г., в който се предлагат изменения на Наказателно-процесуалния кодекс с цел подобряване, наред с другото, на ефективността на разследванията като цяло.

Анализ на конкретните въпроси, повдигнати от делото З. (пропуск да се изследва по смислен начин дали доказателствата са сочели липса на съгласие и дали е трябвало да бъде повдигнато обвинение за изнасилване) и делото Х. и други (липса на адекватно разследване на твърдения за сексуално насилие над деца), може да се намери в информационния документ Н/Ехес(2022)9 [(EN) (FR) (неофициален превод на български)].

I. ПРЕДИШНИ РАЗГЛЕЖДАНЯ ОТ КОМИТЕТА¹

В Междинната резолюция, приета на 1362-рото заседание (декември 2019 г.) (формат „Права на човека“), и в последващи решения Комитетът настоя, наред с другото, за необходимостта от въвеждане на съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, заедно с мерки за избягване на прекомерното допълнително натоварване на съдилищата и прокурорите, и поиска властите да представят своята оценка за обхвата и условията, при които следва да се осъществява този съдебен контрол.

По време на своите 1377bis, 1398-о, 1419-о и 1436-о заседание (септември 2020 г., март 2021 г., декември 2021 г. и юни 2022 г.) (формат „Права на човека“) Комитетът поиска също така информация за резултатите от обсъжданията на властите относно конкретни мерки за засилване на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинения, за приемане на по-подробни правила за възобновяване на разследванията от главния прокурор [за отмяна на прекратяване на досъдебното производство от главния прокурор], за допълнително ограничаване на връщането на дела на досъдебната фаза заради процесуални нарушения, за разрешаване на разделянето на дело срещу множество подсъдими на съдебната фаза и за подобряване на практиките относно съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт. Той също така ги прикани да обмислят възможността да разрешат на пострадалите да използват ускорителното средство за защита преди привличането на обвиняем.

¹ Информация за предишни пътни карти, предишни законодателни предложения и програмни предложения може да бъде намерена в Н/Ехес(2022)9. По време на кръглата маса през 2019 г. бяха обсъдени редица мерки, сред които снижаване и поясняване на доказателствения праг за образуване на досъдебно производство; въвеждане на съдебен контрол върху отказите на прокурора да образува досъдебно производство; предоставяне на статут на пострадал за по-широк кръг престъпления (като по този начин се предостави достъп до съдебен контрол); насърчаване на съдиите да изследват въпроса дали всички потенциални заподозрени са били разследвани, когато контролират прекратяването на досъдебното производство; както и изясняване на критериите за възобновяване на разследванията [отмяна на прекратяване на досъдебното производство] от главния прокурор.

През октомври 2021 г. правителството прие Националния план за възстановяване и устойчивост на България (НПВУ), представен на Европейската комисия на 15 октомври, който съдържа ангажименти, свързани с изпълнението на тази група дела. През април 2022 г. беше публикувана нова версия на НПВУ. Предложенията, съдържащи се в тези документи, бяха разгледани от Комитета през декември 2021 г. и юни 2022 г.

II. ЗАКОНОПРОЕКТ ОТ НОЕМВРИ 2022 Г.

През юли 2022 г., във връзка с ангажиментите на България по НПВУ и на решенията на Комитета по настоящата група дела, властите публикуваха законопроект („законопроектът от юли 2022 г.“) за изменение, наред с другото, на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и на Закона за съдебната власт (ЗСВ) и поискаха становище от Венецианската комисия. Становището беше прието на 22 октомври 2022 г.² На 18 ноември 2022 г. българските институции публикуваха преработен вариант на законопроекта („законопроектът от ноември 2022 г.“).³ Анализът по-долу е съсредоточен върху законопроекта от ноември 2022 г.; доколкото е уместно, се прави позоваване и на законопроекта от юли 2022 г.

A. Общ преглед

В законопроекта от ноември 2022 г. се предлага да се въведе съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство, след изчерпване на едно ниво на обжалване пред прокурор от по-висока по степен прокуратура, за „тежки престъпления“ (наказуеми с повече от пет години лишаване от свобода), както и за конкретни престъпления, наказуеми с пет или по-малко години лишаване от свобода, които се отнасят до убийства, телесни повреди, сексуални посегателства, експлоатация на уязвими лица, престъпления от омраза и др. Пострадалият, ощетеното юридическо лице и лицето, направило съобщение за извършено престъпление, ще имат достъп до преписката по предварителната проверка, за да подготвят жалба.

Освен това се предлага:

- i) да се позволи на лицето, което е съобщило за извършено престъпление, да оспорва постановленията на прокуратурата за прекратяване или спиране на производството, ако няма пострадали или ощетеното юридическо лице;
- ii) да се позволи на пострадалия, на ощетеното юридическо лице и на лицето, направило съобщението за извършено престъпление (ако няма пострадали или ощетеното юридическо лице), да поискат ускоряване на производството преди и след привличането в качеството на обвиняем на конкретен заподозрян в досъдебната фаза;
- iii) да се позволи разделянето на наказателното производство на разпоредителното заседание в съдебната фаза;
- iv) да се предвидят конкретни основания за възобновяване от главния прокурор на наказателни производства, приключили с прокурорско постановление, което не е било обжалвано пред съд.

Анализ: Законопроектът от ноември 2022 г. съдържа ключови предложения за дългоочаквана реформа на наказателното производство в отговор на предишни решения на Комитета, което следва да бъде приветствано. Властите биха могли също така да бъдат насърчени да предоставят своевременно някои допълнителни разяснения или оценка на възможните допълнителни мерки.

B. Подробно представяне на измененията

1. Съдебен контрол върху отказа за образуване на досъдебно производство

² Вж. [CDL-AD\(2022\)032-е](#), България - Становище относно проекта за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, прието от Венецианската комисия на 132-рата ѝ пленарна сесия (Венеция, 21-22 октомври 2022 г.).

³ За информация относно законопроекта от юли 2022 г. вж. [DH-DD\(2022\)1137](#), както и преводите, предоставени на Венецианската комисия ([CDL-REF\(2022\)030](#) и [CDL-REF\(2022\)029](#)). За информация относно законопроекта от ноември 2022 г. вж. [DH-DD\(2022\)1272](#).

1.1 Настояща уредба

Съгласно действащия НПК правоимащите лица могат да обжалват отказа за образуване на досъдебно производство само пред по-горестоящ прокурор.

1.2 Законопроект от ноември 2022 г.

Законопроектът предвижда, че за повечето от престъпленията, наказуеми с пет или по-малко години лишаване от свобода, пострадалият, ощетеното юридическо лице и лицето, което е съобщило за престъплението, ще могат да обжалват отказа за образуване на досъдебно производство само пред по-горестоящ прокурор.

За разлика от това, законопроектът предлага да се въведе съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за „тежки престъпления“ (наказуеми с повече от пет години лишаване от свобода), както и за някои престъпления, които, макар и наказуеми с пет или по-малко години лишаване от свобода, засягат основни права, защитени от Конвенцията (убийства, телесни повреди, сексуални посегателства, експлоатация на уязвими лица, престъпления от омраза и др.). Право да подават жалби ще имат както пострадалите, така и ощетените юридически лица и лицата, които са съобщили за извършено престъпление; липсата на пострадал или ощетен юридически лице няма да е условие за възникване на правото на лицето, съобщило за извършено престъпление, да обжалва отказ за образуване на досъдебно производство. Ако по-горестоящ прокурор потвърди отказа за образуване на досъдебно производство, правоимащите лица: ще могат да обжалват пред първоинстанционния съд, съответстващ на нивото на прокурора, който първоначално е отказал да образува досъдебно производство (на районно или окръжно ниво, в зависимост от подсъдността на престъпленията); ще имат достъп до преписката по предварителната проверка, за да подготвят жалбата. Потвърждаването на отказа за образуване на досъдебно производство от съда няма да бъде пречка за образуване на досъдебно производство, ако се открият нови обстоятелства.

Според мотивите към законопроекта от ноември 2022 г. обжалването пред съд на отказ за образуване на досъдебно производство е симетрично на процедурата за обжалване на прокурорските постановления за прекратяване на наказателното производство, с тази разлика, че в случай на обжалване на отказ е задължително обжалване на едно ниво по реда на вътрешноинстанционния контрол в прокуратурата. Пояснява се, че това решение е съобразено с традиционното възприемане на конституционните текстове като предвиждащи монопол на прокуратурата върху функцията на обвинението. Признава се, че съдебният контрол след едно ниво на вътрешноинстанционален прокурорски контрол би довел до увеличаване на натовареността на съдилищата, но то няма да е прекомерно. За да се избегнат рисковете от претоварване на първоинстанционните съдилища, законопроектът предвижда, че на настоящия етап на съдебен контрол ще подлежат основно отказите за образуване на досъдебно производство за тежки престъпления по чл. 93, т. 7 от НК, както и за някои престъпления, засягащи права по Конвенцията.

Според предварително предоставената или публично достъпна статистическа информация за периода 2019-2021 г., при малко над 120 000 откази за образуване на досъдебно производство годишно, обжалванията на откази пред по-горестоящ прокурор по реда на вътрешноинстанционния контрол варират между 7 000 и 8 000 годишно. Според публично достъпната съдебна статистика през 2021 г.: в апелативните съдилища са постъпили 3 670 нови наказателни дела (в сравнение с 3 967 през 2020 г., 4 065 през 2019 г. и 4 336 през 2018 г.); в окръжните съдилища са постъпили 28 403 нови наказателни дела (в сравнение с 29 273 през 2020 г., 31 966 през 2019 г. и 32 650 през 2018 г.); в районните съдилища в областните центрове са постъпили 74 420 нови наказателни дела (в сравнение със 73 166 през 2020 г., 82 310 през 2019 г. и 85 812 през 2018 г.); в районните съдилища извън областните центрове са постъпили 35 323 нови наказателни дела (в сравнение с 34 412 през 2020 г., 37 321 през 2019 г. и 41 190 през 2018 г.).

Според профила на България от Доклада на Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕJ) за цикъла на оценка през 2022 г. (данни за 2020 г.),⁴ броят на съдиите на 100 000 жители е 31,58 в сравнение с 17,60 средно за [държавите от] Съвета на Европа; броят на прокурорите на 100 000 жители е 21,98 в сравнение с 11,10 средно за [държавите от] Съвета на Европа. Общият брой на наказателните дела на първа инстанция на 100 жители в България през 2020 г. е бил 1,45 в сравнение със среден брой за [държавите от] Съвета на Европа от 2,61. Броят на наказателните дела е намалял в сравнение с 2012 г., когато е бил 1,99 в България и 3,07 средно за [държавите от] Съвета на Европа.

Анализ

а) анализ на законопроекта от ноември 2022 г.

Много положителен е фактът, че в отговор на предишни решения на Комитета властите са разработили законопроект, който : разширява обхвата на съдебния контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство (макар и ограничен до определени категории престъпления); дава възможност на пострадалите, оцетените юридически лица или лицата, които са съобщили за извършено престъпление, да имат достъп до преписката по предварителната проверка, за да могат да подготвят жалба, както препоръчва и Венецианската комисия⁵. Правото на обжалване пред съд от страна на лице, което е съобщило за престъпление, е в съответствие и с § 34 от Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

Информацията за средния брой жалби, подадени до по-горестоящите прокурори, и статистическата информация за динамиката на броя на наказателните дела и броя на съдиите и прокурорите показват, че българската наказателноправна система по принцип разполага с необходимите ресурси за разглеждане на жалби пред съд срещу откази за образуване на досъдебно производство при условията, възприети от властите.

По-специално, разпоредбите, насочени към избягване на прекомерното натоварване на прокурорите и съдиите, изглежда разкриват предпазлив подход. Изглежда оправдано изискването за изчерпване на едно ниво на обжалване в рамките на прокуратурата преди подаването на жалба пред съд. Освен това ограничаването на обхвата на реформата до въвеждане на съдебно обжалване по отношение на тежки престъпления и някои допълнителни престъпления, свързани със защитата на права по Конвенцията, би следвало да позволи на съдиите и прокурорите постепенно да придобият опит с новата правна уредба и да разработят отнемачи по-малко време практики за изготвяне на прокурорски и съдебни актове.⁶

В този контекст обаче следва да се отбележи, че ако има разногласие между правоимащо лице и компетентния прокурор относно това дали разследването се отнася до престъпление, наказуемо с повече от пет години лишаване от свобода, следва съдът да се произнесе по жалбата и да я допусне/ уважи, ако възможната квалификация на все още неизяснени факти може да се отнася до престъпление, наказуемо с повече от пет години лишаване от свобода. Следователно някои гранични случаи все пак ще трябва да бъдат разгледани от съдия, за да се запази ефективността на механизма за съдебен контрол. Същевременно жалбите пред съд, които явно се отнасят до престъпления, невключени в механизма за съдебен контрол, биха могли да бъдат отхвърлени с кратки решения.

б) евентуални допълнителни мерки или разяснения, които следва да бъдат предоставени своевременно

Изглежда полезно да се обмисли, или в процеса на по-нататъшната законодателна работа по законопроекта от ноември 2022 г., или на следващ етап, включването в механизма за съдебен

⁴ Вж. Доклада за оценка на европейските съдебни системи на СЕРЕJ, Цикъл на оценка от 2022 г. (данни за 2020 г.): [Част 2 Профили на държавите](#).

⁵ Виж [CDL-AD\(2022\)032-е](#), България, цитирано по-горе, § 43.

⁶ Възможният прекомерен наплив от жалби може да бъде допълнително ограничен чрез други мерки, ако е необходимо, като например посредством задължение жалбата да бъде изготвена от адвокат.

контрол на отказ за образуване на досъдебно производство за някои допълнителни престъпления, като например свързаните с корупция в най-широк смисъл, които се наказват с пет години или по-малко лишаване от свобода, тъй като разследването им засяга важен обществен интерес.⁷ В по-дългосрочен план властите биха могли да обмислят постепенното разширяване на съдебния контрол върху други допълнителни престъпления въз основа на опита, натрупан от съдилищата и прокуратурата.

Що се отнася до избора на подходящо ниво на подсъдност за разглеждане на такива жалби, би било полезно своевременно да се представят оценки за очаквания дял в натовареността на районните и окръжните съдилища или анализ на действителното разпределение на натовареността между районните и окръжните съдилища след първоначалния период на разглеждане.

Освен това изглежда, че ако в съобщение за извършено престъпление се твърди, че са извършени няколко престъпления, или ако няколко съобщения за извършено престъпление са присъединени към съществуващо досъдебно производство, е възможно да се образува наказателно производство, но впоследствие да се разследват и разследването да приключи с обвинителен акт само за някои от твърдените престъпления или само срещу някои заподозрени. По този начин прокурорът може да избегне вземането на процесуални решения (такива, с които да откаже да образува досъдебно производство; да прекрати разследването) по отношение на някои от предполагаемите престъпни деяния. Така някои от твърдените престъпления може да не бъдат разследвани и въпреки това очевидно няма да има възможност за обжалване пред съд на този (частичен) отказ за разследване (особено ако е внесен обвинителен акт за едно от няколкото предполагаеми престъпления или само за някои от заподозрените).

Ето защо би било полезно властите да представят своята оценка дали следва да съществува задължение за прокурора да откаже с конкретно постановление да образува досъдебно производство по твърдения за ясно отграничимо престъпление, които твърдения на практика не се разследват, въпреки образуването на досъдебно производство и разследването по други твърдения за престъпление, които са част от същия „законен повод“ или от „законни поводи“, обединени за разглеждане в същото досъдебно производство. Такова задължение би могло да предотврати рисковете твърдения за отграничимо престъпление да останат извън съдебния контрол заради политика или избор, свързани с управлението на делата.

2. Съдебен контрол на постановленията за прекратяване или спиране на производството

2.1 Настояща правна уредба

Съгласно действащия НПК, ако досъдебното производство бъде прекратено или спряно, пострадалият (и ощетеното юридическо лице, в случай на прекратяване на производството) може да подаде жалба пред съд. Пострадалият има достъп до материалите по разследването след неговото приключване съгласно чл. 227 от НПК.

2.2 Законопроект от ноември 2022 г.

Законопроектът предвижда изменение на членове 243 и 244 от НПК, за да се предвиди възможност лицето, което е направило съобщение за извършено престъпление, да оспорва прокурорските постановления за прекратяване или спиране на наказателното производство, ако няма пострадал или ощетен юридическо лице. Въвежда се право на ощетеното юридическо лице да обжалва спирането на наказателното производство.

Освен пострадалия, ощетеното юридическо лице винаги ще има достъп до преписката по разследването след неговото приключване по реда на чл. 227 от НПК. Лицето, което е съобщило за извършено престъпление, може да се запознае с резултатите от разследването по преценка на наблюдаващия прокурор.

⁷ Вж. § 34 от обяснителния меморандум към [Препоръка Rec\(2000\)19](#) на Комитета на министрите към държавите членки относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

В мотивите към законопроекта от ноември 2022 г. се пояснява, че предоставянето на възможност на лицето, което е направило съобщение за извършено престъпление, да използва съдебни средства, е особено необходимо в случаите, в които, въпреки че няма пострадал или оцетено юридическо лице, е накърнен по-широк обществен интерес. След образуване на досъдебно производство и за да не се възпрепятства ходът на това производство чрез включване на множество заинтересовани страни, участието на лицето, което е съобщило за извършено престъплението, се ограничава до ситуацията, когато не може да бъде конституиран пострадал или оцетено юридическо лице.

Анализ

а) анализ на законопроекта от ноември 2022 г.

Положително е, че лицата, които са направили съобщение за извършено престъпление, ще имат право да обжалват по съдебен ред постановлението за прекратяване на наказателното производство в отсъствието на установен пострадал, наследник или оцетени юридически лица. Това решение е в съответствие с § 34 от Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие. То също така представява значително разширяване на съдебния контрол върху горепосочените важни прокурорски решения, който вече ще бъде достъпен по отношение на всички категории престъпления (дори в случаите, когато вътрешната съдебна практика не признава статута на пострадал или оцетено юридическо лице по отношение на разследваното престъпление).

В тази връзка следва да се има предвид, че макар НПК да не дефинира статута на пострадалия по ограничителен начин, освен че обвързва този статут с претърпените вреди, съгласно българската съдебна практика и съответната правна доктрина съществуват престъпления, за които няма признат пострадал или по-широк статут на „заинтересовано лице“, въпреки че има лица, чиито права и интереси са засегнати. Съществуват основателни аргументи в полза на третирането на такива засегнати лица, съобщили за извършено престъплението, по начин, подобен на „пострадалия“, за целите на използването на правни средства на досъдебната фаза и достъпа до преписката.

Дори когато интересите на лицето, подало съобщение за извършено престъпление, не са пряко засегнати от твърдяно престъпление, съществуват ситуации, които оправдават предоставянето на достъп не само до правни средства на досъдебната фаза, но и на частичен или пълен достъп до преписката.

б) евентуални допълнителни мерки или разяснения, които следва да бъдат предоставени своевременно

- достъп до преписката на лицата, които са съобщили за извършено престъпление

Отказът на достъп до преписката на лицата, които са направили съобщение за престъпление, може да подкопае ефективността на правото на обжалване, тъй като може да им попречи да формулират смислени аргументи. Въпреки че може да има причини за ограничаване на достъпа, препоръчително е да се обмисли възможността съдия да предостави, когато е подходящо, достъп до материалите по разследването на лице, което е направило съобщение за извършено престъпление и желае да обжалва постановлението за прекратяване или спиране на наказателното производство, дори ако прокурорът (чиито постановления могат да бъдат оспорени) е решил да не разреши такъв достъп.

- частично прекратяване на наказателното производство

В някои ситуации може да се наложи частично прекратяване на наказателното производство, но съгласно българското законодателство изискването за вземане на конкретно процесуално решение, което може да бъде обжалвано пред съд, се прилага само ако едно или няколко лица са привлечени като обвиняеми и някои от деянията/съответно някои от лицата трябва да бъдат изключени от формулираните обвинения на досъдебното производство.

За разлика от това, ако се твърди, че са извършени няколко престъпни деяния (в едно или няколко съвместно разглеждани съобщения), но за някои от тези твърдени престъпни деяния не е привлечен обвиняем на досъдебната фаза, отказът да бъдат разследвани тези престъпни деяния няма да е необходимо да бъде оформен като постановление за частично прекратяване на производството. Ако производството не е прекратено изцяло, но за някои от твърдените престъпни деяния е внесен обвинителен акт, а за други твърдени престъпни деяния не е привлечено като обвиняем нито едно лице, няма да има възможност за съдебен контрол, за да се оспори фактическият отказ за (по-нататъшно) разследване и наказателно преследване на тези други твърдени престъпни деяния.

Ето защо изглежда полезно властите да разгледат дали в ситуация, в която започването на разследване не е отказано с официално решение по отношение на някои от предполагаемите престъпления, но те *де факто* не се разследват, следва да има задължение за прокурора да прекрати частично производството с отделно постановление, във връзка с твърдения за ясно отграничимо престъпление, въпреки че никое лице не е привлечено като обвиняем въз основа на тези твърдения. Такова задължение би могло да предотврати рисковете от липса на достъп до съдебен контрол по отношение на твърденията за отграничимо престъпление поради политика или избор относно управлението на делата.

1. Срокове и искане за ускоряване на производството

1.1 Настояща правна уредба

Настоящата уредба определя срокове за приключване на предварителната проверка (етап преди официалното образуване на досъдебно производство) и досъдебното производство. Тя предвижда правни средства за ускоряване на производството, които от 2017 г. са на разположение на пострадалите, оцетените юридически лица и обвиняемите на етапа на досъдебното производство след привличане на обвиняем и на етапа на съдебния процес.

1.2 Законопроект от ноември 2022 г.

Законопроектът от ноември 2022 г. предвижда, че:

- i. правото на искане за ускоряване на производството ще бъде разширено, за да се даде възможност на наследника на пострадалия и на лицата, направили съобщението за извършено престъпление, да могат да направят искане за ускоряване на производството;
- ii. същите лица ще могат да се направят искане за ускоряване на производството не само след привличане в качеството на обвиняем на конкретен заподозрян на досъдебната фаза, но и ако е изминала повече от една година от образуването на досъдебното производство и няма лице, привлечено в качеството на обвиняем, а последващи искания ще бъдат възможни, ако е изминал шестмесечен период от произнасянето на съда;
- iii. когато съдът констатира неоправдано забавяне, той ще има право не само да определи подходящ срок за извършване на съответните действия (както е в настоящата уредба), но и да даде задължителни указания относно прилагането на закона.

Анализ на законопроекта от ноември 2022 г.: Положително е, че властите предвиждат въвеждането на право да се иска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем, при условията, съобразени с този етап от производството, както многократно е предлагано от Комитета. Това е важна гаранция, тъй като необходимостта от ускоряване на производството, за да се гарантира, че действията по разследването се извършват своевременно, остава, дори ако съществуват обективни трудности за установяване на самоличността на заподозрения или за привличане на обвиняем.⁸ Освен това е положително, че съдът ще може да определя не само срок, но и да дава указания относно прилагането на закона.

⁸ Вж. например делата *Stoev and Others* (41717/09) и *Yotova* (43606/04).

2. Разделяне на наказателното производство на съдебната фаза

2.1 Настояща уредба

Съгласно действащата правна уредба не е възможно наказателното производство да бъде разделено на етап съдебен процес, дори ако съществува риск от изтичане на давност поради отсъствие или заболяване на даден подсъдим. На кръгла маса през 2019 г. беше предложено да се позволи разделянето на наказателни производства на съдебна фаза, за да се предотвратят забавяния и изтичане на давностни срокове по дела, отнасящи се до множество съучастници.

2.2 Законопроект от ноември 2022 г.

В законопроекта от ноември 2022 г. се предлага да се разреши разделянето на производствата в разпоредителното заседание на съдебния стадий, за да се гарантира, че отсъствието на даден подсъдим няма да попречи на съда да разгледа обвиненията срещу другите подсъдими, и по този начин да се гарантира ефективността на съдебния процес и защитата на правата на пострадалите. По-специално, съдът ще има право:

- i) да отдели материалите за подсъдим, който не е издирен или не се е явил без уважителни причини и за когото не се прилага разпоредбата на чл. 269, ал. 3 НПК⁹, в отделно дело, което се разпределя на друг съдебен състав;
- ii) да отдели материалите, отнасящи се до подсъдим, който има психично разстройство или сериозно заболяване, в отделно дело, което се разпределя на друг съдебен състав;
- iii) да обедини производството по своя инициатива или по искане на някоя от страните.

Когато се яви липсващ подсъдим, свързаните дела могат да бъдат обединени служебно или по искане на някоя от страните. Председателят на съдебния състав разяснява на подсъдимия действията, извършени в негово отсъствие, и по негово искане съдът провежда допълнителен разпит на свидетели.

В комуникация от 24 октомври 2022 г. (DH-DD(2022)1137) властите посочват, че ще бъдат обмислени допълнителни правила за разделяне на наказателните производства след разпоредителното заседание.

Анализ на законопроекта от ноември 2022 г.: Положително е, че властите са предвидили възможност за разделяне на производствата на разпоредителното заседание в съдебната фаза, като също така са подобрили правилата, предложени в законопроекта от юли 2022 г., като са предвидили възможност за съдилищата да преценяват дали да обединят разделени преди това производства, ако липсващият подсъдим впоследствие се яви в съда.

Освен това изглежда полезно властите да представят своята оценка дали националната уредба следва да бъде допълнена, за да се позволи разделяне на производствата след разпоредителното заседание (т.е. по време на същинската фаза на съдебния процес), тъй като например психическо разстройство или сериозно заболяване може да настъпи във всеки един момент, включително и след разпоредителното заседание, и да блокира процеса на няколко подсъдими, което води до рискове от погасяване на наказателното преследване по давност и безнаказаност.

3. Ограничения на връщанията на делата от съдебната на досъдебната фаза

От 2017 г. след провеждането на разпоредително заседание страните не могат да изискват връщане на делото на прокурора поради процесуални нарушения. По време на кръглата маса през 2019 г. бяха направени предложения възможността за връщане да бъде допълнително ограничена до случаи, в които процесуалното нарушение не може да бъде поправено или компенсирано по време на съдебния процес. Скорошна съдебна практика изглежда позволява служебно връщане на делото поради установени [съществени] процесуални нарушения от втора

⁹ В тази разпоредба се посочват случаите, в които делото може да бъде разгледано в отсъствието на подсъдимия, ако това няма да попречи на разкриването на обективната истина.

или трета инстанция на първоинстанционния съд, което може да доведе до връщане на делото на прокурора.

Анализ: В отговор на предишните решения на Комитета властите следва да представят своевременно и след необходимия анализ оценка дали могат да се приемат някои допълнителни мерки за намаляване на формализма на съдебната фаза (включително относно връщанията на делата на досъдебната фаза). Преценката дали е необходимо допълнително да се намалят възможностите за връщане на делата на досъдебна фаза действително изисква сложно балансиране на легитимни интереси. Анализ на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека¹⁰, както и на решенията на Съда на Европейския съюз,¹¹ би могъл да даде насоки за това кога е необходимо връщане на делата и кога недостатъците могат да бъдат отстранени на съдебната фаза.

4. Изменение на обвинителния акт

Властите проучват необходимостта от законодателна реформа, позволяваща нови фактически елементи да могат да бъдат взети предвид след разглеждането на делото пред първа инстанция. Дискусия по време на кръглата маса през 2019 г. откри нивото на подробност, което в момента се изисква по отношение на обвинителните актове, като една от причините за проблемите, свързани с настоящата процедура за тяхното изменение.

Анализ: Властите са разработили някои мерки, свързани със засилването на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинения (вж. по-долу). В отговор на предишни решения на Комитета те следва да представят и своята оценка относно възможността за подобряване на практиките, свързани със съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт.

5. Възобновяване на разследване от главния прокурор [отмяна на постановление за прекратяване на досъдебното производство от главния прокурор].

5.1 Настояща уредба

Съгласно действащите правила след изтичане на една или две години (в зависимост от тежестта на престъплението) само главният прокурор може при наличието на „изключителни обстоятелства“ да отмени постановление на друг прокурор за прекратяване на досъдебно производство, което не е било предмет на съдебен контрол.

В обяснителната бележка към законопроекта от ноември 2022 г. се пояснява, че се предлага да се включат конкретни основания за отмяна от главния прокурор на постановлението за прекратяване на досъдебно производство, които са разработени въз основа на основанията за възобновяване на наказателни производства по чл. 422 от НПК, но са адаптирани към конкретния контекст, по-специално: (i) установяване на неистински доказателства; (ii) престъпление, извършено от прокурор или разследващ орган във връзка с участието им в наказателното производство; (iii) разкриване на обстоятелства или доказателства, които не са били известни на прокурора; (iv) решение на Европейския съд [по правата на човека], с което е установено нарушение на Конвенцията. Уточнява се, че в бъдеще наместата на главния прокурор ще почива на ясно определени, изрични и утвърдени основания, които ще предоставят решителни гаранции за спазване на правата на лицата, обвинени в извършване на престъпления, и ще осигурят по-висок стандарт на зачитане на правата на всички участници в производството.

Анализ на законопроекта от ноември 2022 г.: Предложенията на властите за подробно уреждане на възобновяването на досъдебното производство, приключило с постановление на прокурор, което не е било обжалвано пред съд, са положителни и следва да бъдат приветствани.

¹⁰ Вж. *mutatis mutandis*, наред с много други, *Василев срещу България*, № 59913/00, 2 февруари 2006 г.; *Китов срещу България*, № 7104/97, 3 април 2003 г.; *Каров срещу България*, № 45964/99, 16 ноември 2006 г.; *Васил Христов срещу България*, № 81260/12, 16 юни 2015 г.

¹¹ *Колев и други* (-C612/15, EU:C:2018:392); *ZX* (C-282/20, EU:C:2021:874).

6. Засилване на съдебния контрол и на гаранциите при повдигане на обвинения

6.1 Настояща уредба

Съгласно действащия НПК, ако досъдебното производство бъде прекратено или спряно, пострадалият (и ощетеното юридическо лице, но само при прекратяване на досъдебно производство) може да подаде жалба пред съда, но съдът не може да разпорежи на прокурора да привлече като обвиняем определено лице или да внесе обвинителен акт. По време на кръглата маса през 2019 г. бяха обсъдени редица мерки, включително насърчаване на съдиите, когато контролират прекратяването на досъдебното производство, да изследват въпроса дали всички потенциални заподозрени са били разследвани.

Съгласно действащите правила, дори ако описаното в обвинителния акт деяние не съставлява престъпление (неправилно е квалифицирано като престъпление), е необходимо провеждането на пълен съдебен процес, за да се стигне до това заключение чрез оправдателна присъда.

6.2 Законопроект от ноември 2022 г.

В законопроекта се предлага да се добави допълнително основание за прекратяване на наказателното производство, като се даде възможност на съда да прекрати производството, когато деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление (предложени изменения на член 250, ал. 1, т. 2 от НПК).

Според мотивите към законопроекта от ноември 2022 г. предложените изменения представляват връщане към отдавна установено, но изоставено решение в българското право съдът да прекратява наказателното производство, когато деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление. Обяснява се, че изключителната конституционна компетентност на прокуратурата да преценява дали да привлече или не към отговорност в качеството на обвиняем дадено лице (чл. 127, т. 3 от Конституцията) може да създаде предпоставки за злоупотреба с власт, което може да компрометира справедливостта на наказателния процес и да внесе дисбаланс в конституционния модел на разделение на властите. Поради това е счтено за необходимо да се добавят гаранции за това, че лицата няма да бъдат преследвани по обвинения за несъставомерни деяния. Същевременно, тъй като фокусът на законопроекта е върху гарантирането на правата на пострадалия, чл. 250, ал. 4 НПК предвижда съдебен контрол върху определението на съда за прекратяване на наказателното производство.

Анализ на законопроекта от ноември 2022 г.: Следва да се припомни, че Комитетът е приканил властите да представят оценка на възможността за засилване на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинения.

В този контекст може да се отбележи, че въвеждането на възможността за лице, което е съобщило за извършено престъпление, да използва правни средства на етапа на досъдебното производство ще позволи на практика значително, макар и непряко, засилване на съдебния контрол по отношение на повдигането на обвинения, тъй като по този начин съдебният контрол ще обхване решенията за прекратяване на досъдебното производство по отношение на всички възможни престъпления. За да бъде горепосоченото засилване на съдебния контрол ефективно, предложението, направено по време на кръглата маса през 2019 г., за насърчаване на съдиите, когато контролират прекратяването на досъдебното производство, да изследват въпроса дали всички потенциални заподозрени са били разследвани, изглежда все още относимо.

Освен това допускането на прекратяване на наказателното производство на основание, че деянието не съставлява престъпление, би могло да послужи като гаранция срещу злоупотреби в определени ситуации. В същото време, за да се избегнат рискове за ефективността на разследването, е важно подобни решения да подлежат на внимателна преценка от страна на горния съд.

7. Предложения от законопроекта от юли 2022 г., които не са включени в законопроекта от ноември 2022 г.

В законопроекта от юли 2022 г. бяха предложени различни изменения на чл. 46 от НПК, с които се предлагаха широкообхватни промени във взаимодействието между прокурор от по-горестояща прокуратура и прокурор от по-ниската по степен прокуратура. Предложенията от юли 2022 г. щяха, наред с другото, да задължат прокурора от по-горестоящата прокуратура или да потвърди определени решения на прокурора от по-ниската по степен прокуратура (напр. решение за отказ за образуване на досъдебно производство), или да отмени решението и лично да предприеме необходимите действия.

В становището си от октомври 2022 г. Венецианската комисия отбеляза, че макар подобни правила да биха могли да повишат прозрачността или да намалят честотата на неформалните указания, практическите им последици не са ясни, тъй като увеличаването на работното натоварване би могло да направи по-висшестоящите прокурори по-склонни да толерират спорни решения на прокурорите от по-ниската по степен прокуратура, още повече за престъпления, за които не е предвиден съдебен контрол на отказите за образуване на досъдебно производство.¹²

Тези предложения не са включени в законопроекта от ноември 2022 г.

Анализ на проектозакона от юли 2022 г.: Тъй като горепосочените предложения не са включени в законопроекта от ноември 2022 г., не изглежда необходимо да бъдат анализирани подробно. Независимо от това следва да се отбележи, че широкообхватни промени във взаимодействието между прокурорите от по-горестояща прокуратура и прокурорите от по-ниската по степен прокуратура изисква предварителен анализ на конкретните условия на взаимодействие и очакваното въздействие на евентуалните нови правила (включително разпределението на служебната натовареност), както и консултации със заинтересованите страни, за да се даде възможност за правилна оценка на възможните последици от тези изменения върху разследванията.

Що се отнася по-специално до очевидно негъвкавото правило, предложено в законопроекта от юли 2022 г., според което по-горестоящият прокурор може да избира само между потвърждаване на отказ за образуване на досъдебно производство или отмяна на такъв отказ и образуване на досъдебно производство, то евентуално би могло да рационализира пътя към съдебен контрол на отказите за образуване на досъдебно производство в ситуации, в които е предвиден съдебен контрол (напр., чрез избягване на многократната отмяна на откази на прокурор от по-ниската по степен прокуратура от страна на висшестоящ прокурор), но би могло да създаде и рискове от толериране на спорни решения, които биха могли да надхвърлят ползите от такова правило (особено за престъпления, за които не е предвиден съдебен контрол).

¹² Виж [CDL-AD\(2022\)032-e](#), §§ 47-49.