

**1459-о заседание, 7-9 март 2023 (формат „Права на Човека“)
H46-5 Група С.3./Колеви срещу България (жалби №29263/12 и 1108/02)**

Наблюдение на изпълнението на решения на Европейския съд

Относитими документи : DH-DD(2023)188; DH-DD(2023)12; CM/ResDH(2019)367, CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
29263/12	С.3.	03/03/2015	03/06/2015	Структурен проблем
41990/18	Y	20/02/2020	07/09/2020	
23614/20	Y.P.	17/05/2022	17/05/2022	
39257/17	Z	28/05/2020	12/10/2020	Комплексен проблем
1108/02	Колеви	05/11/2009	05/02/2010	Комплексен проблем

Описание на делата

Групата С.3., която включва също така делата *X. и други*, *Y.*, *Y.P.* и *Z.*, 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 от Конвенцията). По делото С.3. Европейският съд е установил „системен проблем“ с неефективността на наказателните разследвания в България.¹ Делото Z. се отнася, наред с други недостатъци на наказателното разследване, до пропускане да се изследва задълбочено 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 се повдигне обвинение за изнасилване.

Делото *Колеви* касае преди всичко неефективността на разследването на убийството на първия жалбоподател (високопоставен прокурор), извършено през 2002 г., поради липсата на гаранции в българското законодателство за независимост на наказателните разследвания срещу главния прокурор (когото вторият, третият и четвъртият жалбоподател подозират, че е замесен в убийството) и „близки до него високопоставени служители“ (процедурно нарушение на чл. 2).²

Състояние на изпълнение на решенията

Индивидуални мерки: Вж. бележките, подготвени за 1436-то заседание (формат „Права на човека“). За настоящото заседание не е предоставена нова информация.

Общи мерки:

Предидни разглеждания от Комитета

Комитетът е приел междинна резолюция CM/CM/ResDH(2019)367 през декември 2019 г. и решения през септември 2020 г., март³ и ноември-декември 2021 г., юни и декември 2022 г. По време на разглеждането през декември 2022 г. Комитетът приветства изготвянето през ноември 2022 г. на законопроект, в който се предлагат важни, дългоочаквани реформи. Този законопроект се отнася и до задължения по Правото на ЕС, свързани с Националния план за възстановяване и устойчивост на България⁴, и е разработен от правителството след становището на Венецианската комисия от 22 октомври 2022 г.⁵, което анализира първата предишна версия на този законопроект.

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

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

³ През февруари 2021 г. властите приеха изменения, разгледани през март 2021 г. от Комитета, които предвиждаха разследване на главния прокурор и неговите заместници от специален прокурор. На 11 май 2021 г. Конституционният съд (КС) обяви няколко от новите разпоредби за противоконституционни, като посочи, че за тях ще са необходими конституционни изменения.

⁴ Вж. показател № 222 от следното Приложение към предложението за решение за изпълнение на Съвета относно одобряването на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България.

⁵ Вж. CDL-AD(2022)032-е, България - Становище относно проекта за изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, прието от Венецианската комисия на 132-рата ѝ пленарна сесия (Венеция, 21-22 октомври 2022 г.)

През декември 2022 г., що се отнася до групата С.3.,⁶ Комитетът приветства предложените изменения за въвеждане на съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство по отношение на определени категории престъпления и други мерки и прикани властите да пристъпят към тяхното приемане.

Комитетът също така приветства, що се отнася до делото *Колеви*,⁷ предложенията за механизъм за разследване, отнасящ се до главния прокурор или неговите заместници, които като цяло изглежда отговарят, в максимално възможна степен в рамките на съществуващата конституционна рамка, на Междинна резолюция CM/CM/ResDH(2019)367. Той насърчи властите да продължат необходимата законодателна работа, за да осигурят приемането на тази важна реформа, която предвижда, наред с другото: надзор върху разследването от висш съдия, преназначен като *ad hoc* прокурор; правила, задължаващи парламента да не избира, наред с другото, магистрати, идващи от прокуратурата, за членове на Висшия съдебен съвет (ВСС); нови правила за временно отстраняване и освобождаване от длъжност на главния прокурор, вдъхновени от препоръките на Венецианската комисия, за да се намали влиянието му във ВСС.

В същото време Комитетът насърчи властите да проучат възможностите за допълнително укрепване на предложения механизъм за разследване и ги прикани да представят своя анализ за това дали е необходимо допълнителното му усъвършенстване чрез изменение на Конституцията, прието на следващ етап и след подходящи консултации, за да се преодолеят ограниченията, дължащи се на конституционни пречки. И накрая, като отбелязва, че Народното събрание все още трябва да избере нови членове на ВСС, той подчерта настоятелно необходимостта този избор да се проведе по начин, който ефективно да намали влиянието на главния прокурор върху новия ВСС.

Развитие след разглеждането през декември 2022 г.

В последните си комуникации от януари и февруари 2023 г. властите посочват, че на 26 и 27 януари 2023 г. парламентът е приел на първо четене общо пет законопроекта (два, предложени от правителството, и три, предложени от народни представители), които са от значение за изпълнението на настоящите дела. Впоследствие Народното събрание бе разпуснато на 2 февруари 2023 г. поради невъзможност да се състави правителство, а предсрочните избори са насрочени за 2 април 2023 г.⁸

1) Правителствени законопроекти, приети на първо четене през януари 2023 г.

Законопроектът на правителството, касаещ както групата С.3., така и делото *Колеви*, беше разгледан от Комитета през декември 2022 г. Той бе внесен в Народното събрание на 30 декември 2022 г. (48-202-01-46) и бе приет на първо четене. Подробно представяне може да бъде намерено в бележките, подготвени за 1451-вото заседание, както и в Н/Ехес(2022)19 и Н/Ехес(2022)20.

В контекста на разглеждането на този законопроект от Народното събрание няколко заинтересовани страни изразиха опасения относно конституционността на някои разпоредби, по-специално тези, свързани със забраната Народното събрание да избира съдии, прокурори или следователи за членове на ВСС; процедурата за назначаване на съдия като *ad hoc* прокурор от прокурорската колегия; и различията в сравнение с обикновеното наказателно производство, които част от заинтересованите страни считат за конституционно значими.

На първо четене беше приет и правителствен законопроект от 24 октомври 2022 г. (48-202-01-2), свързан, между другото, с индивидуалната оценка на нуждите на пострадалите, лицата, оказващи подкрепа на пострадалите, и разпитите на пострадали със специални нужди от защита.

2) Законопроекти, внесени от народни представители и приети на първо четене през януари 2023г.

- **Група С.3:** Законопроект от 20 октомври 2022 г. (48-254-01-17) за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), приет на първо четене, предлага следните реформи: i) образуване на досъдебно производство от разследващи органи също и извън случаите на неотложни следствени действия; ii) възможност за разследващите органи да поискат съдебно разрешение за претърсване и изземване и специални разузнавателни средства; iii) съдебно обжалване на две инстанции на отказа

⁶ Що се отнася до проблемите, свързани с разследването на изнасилвания или сексуални посегателства, касаещи понятието „съгласие“ при наказателно преследване на изнасилвания и разследването на твърдения за сексуално насилие срещу деца, вж. бележките, подготвени за 1436-ото заседание.

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

⁸ Според българското законодателство законопроектите, които не са приети на две четения, губят сила с разпускането на Народното събрание, в което са внесени, но могат да бъдат внесени отново в следващото Народно събрание.

за образуване на досъдебно производство за „тежки престъпления“ от общ характер (наказуеми с повече от пет години лишаване от свобода); iv) компетентност на разследващите органи да привличат обвиняем на досъдебната фаза без предварително уведомяване на съответния прокурор; v) възможност обвиняемият да обжалва пред съда на две инстанции привличането си като обвиняем на досъдебната фаза за тежки престъпления от общ характер; vi) съдебно обжалване на произнасянето на прокурора по искания, бележки или възражения на обвиняемия или пострадалия след предявяване на разследването; vii) автоматичен прокурорски и съдебен контрол на постановления за прекратяване на досъдебното производство, ако няма пострадад или оштетено юридическо лице.

Увеличаване на процесуалната и разследващата автономия на разследващите органи се предлага и в законопроект от 30 ноември 2022 г. (48-254-01-80), внесен от народни представители, който също е приет на първо четене.

- Делото Колеви: В законопроект от 19 октомври 2022 г. (48-254-01-15), приет на първо четене, се предлага в случай на сигнали или фактически констатации в досъдебното производство, които сочат на извършено престъпление от главния прокурор, съответните органи да изпращат копие от материалите на директора на Националната следствена служба (НСлС). Ако той или тя образува досъдебно производство, той или тя става „изпълняващ длъжността прокурор по разследването срещу главния прокурор“ („директорът на НСлС, действащ като специален прокурор“) и провежда разследването и участва във всички етапи на производството.

В законопроекта се предлага също така: (i) да се предостави административна автономия на следствените служби, които понастоящем са част от прокуратурата, и да се предвиди, че НСлС се управлява от директор; (ii) да се премахне правилото, че директорът на НСлС е заместник на главния прокурор. Не се предлагат промени в чл. 174 от Закона за съдебната власт от 2007 г. („ЗСВ“), съгласно който директорът на НСлС се назначава с мнозинство от осем гласа от прокурорската колегия по предложение на трима членове на тази колегия на ВСС, главния прокурор или министъра на правосъдието за мандат от пет години, който може да бъде подновен.

Съгласно действащите правила директорът на НСлС се отчита само пред прокурорската колегия и двете колегии на ВСС имат право на преценка дали да отстранят от длъжност лице, обвинено в извършване на престъпление или дисциплинарно нарушение.

Освен това в законопроекта се предлагат специфични правила за отчетност на председателите на върховните съдилища, главния прокурор и директора на НСлС, когато изпълнява функциите на специален прокурор, като например автоматичното им отстраняване от длъжност от Пленума на ВСС в случай на привличане като обвиняем в досъдебно производство за умишлено престъпление от общ характер или дисциплинарно производство; както и налагането на дисциплинарно наказание от Пленума на ВСС.

Предлага се също така трима членове на прокурорската колегия и двама членове на съдийската колегия на ВСС, избирани от парламента, да притежават определена квалификация или опит в областта на публичното право, тъй като се счита, че такива качества са необходими, за да може ВСС да изпълнява правилно своите функции.

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Комитетът би могъл да повтори предишните си искания за разяснения относно резултата от искането на главния прокурор за възобновяване на наказателното производство по делото *Z.*, относно съответното развитие на възобновените разследвания по делата *Y.* и *X.* и други, както и за резултата от извършените от полицията проверки по делото *Колеви* след спирането на досъдебното производство. Той би могъл отново да прикани властите да предоставят информация за индивидуалните мерки, предвидени по неотдавнашното дело на *Y.P.*, за да се осигури служебно преразглеждане с оглед на евентуално възобновяване на разследването.

Общи мерки

Предлага се Комитетът да се съсредоточи върху оценката на развитията, свързани с приемането от Народното събрание на първо четене на: 1) законопроекта на правителството, който Комитетът разгледа преди това през декември 2022 г., и 2) три алтернативни законопроекта, предложени от народни представители, които имат отношение към изпълнението на *С.З.* и *Колеви*.

Що се отнася до подготовения от правителството законопроект за защита на пострадалите от престъпления, отнасящ се до групата С.3., необходима е по-подробна информация, за да може Секретариатът да изготви задълбочена оценка.

1) Законопроект, изготвен от правителството и приет на първо четене

За подробен анализ на измененията, предложени в правителствения законопроект, отнасящи се както до групата С.3., така и до делото *Колеви*, вж. бележките, изготвени за 1451-тото заседание, Н/Ехес(2022)19 и Н/Ехес(2022)20.

Като припомни решенията си, приети на 1451-вото заседание, Комитетът би могъл да приветства факта, че парламентът е приел на първо четене важната и дългоочаквана реформа, свързана с ефективността на наказателното производство и независимостта на разследването по отношение на главния прокурор. Въпреки това Комитетът би могъл да изрази съжаление, че тази реформа не бе разгледана на второ четене поради разпускането на Народното събрание.

Комитетът би могъл да призове властите да продължат необходимата законодателна работа, за да осигурят приемането на важните изменения, предложени в правителствения законопроект, като същевременно проучат възможностите да отговорят на опасенията, изразени в контекста на законодателния процес, и допълнително да укрепят механизма за разследване, особено в областите, посочени в Н/Ехес(2022)19 и Н/Ехес(2022)20.

Комитетът би могъл също така да повтори предишните си решения, съдържащи: 1) покана към властите да представят своя анализ относно необходимостта от усъвършенстване на горепосочения механизъм чрез конституционни изменения на следващ етап и 2) настояване за необходимостта властите да предприемат всички възможни стъпки за провеждане на избор на членове на Висшия съдебен съвет (ВСС) от Народното събрание по начин, който позволява ефективно намаляване на влиянието на главния прокурор върху новия ВСС.

2) Законопроекти, внесени от народни представители и приети на първо четене

- *Ефективност на наказателните разследвания като цяло (група С.3.)*

Следва да се отбележи, че в един от законопроектите, внесен от народни представители (48-254-01-17), се предлага съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, но той съдържа недостатъци, като например: (i) невключването в обхвата му на някои престъпления, които не са класифицирани като тежки, но са от значение за защитата на права по Конвенцията; (ii) неподвиждане на достъп до преписката по предварителната проверка с цел подготовка на жалба. Освен това някои предложения биха могли да доведат, в сравнение с правителствения законопроект, до по-голяма натовареност на съдилищата (например разпоредбите за съдебен контрол на две инстанции по отношение на отказите за образуване на досъдебно производство, изключващи вътрешния контрол в рамките на прокуратурата, както и за автоматичен прокурорски и съдебен контрол на постановленията за прекратяване на наказателното производство, ако няма пострадад или оцетено юридическо лице).

Освен това законопроектът не предлага отговор на някои въпроси, за които са предложени решения в правителствения законопроект, като например необходимостта да се разреши i) използването на ускорителното средство за защита преди привличането на обвиняем в досъдебното производство; ii) разделянето на производството в съдебна фаза; iii) и да се включат по-подробни правила за възобновяване на разследването от главния прокурор.

И накрая, някои мерки, предложени в законопроекти 48-254-01-17 или 48-254-01-80, не могат да бъдат оценени задълбочено без допълнителни разяснения (по-специално по отношение на това дали по-голямата автономия на разследващите органи може да бъде приложена без рискове от забавяне или неефективност поради процесуални нарушения, включително по отношение на събирането на доказателства; характеристиките на предложения съдебен контрол върху някои други прокурорски произнасяния).

- *Независимост на разследването срещу главния прокурор (делото Колеви)*

Законопроектът за разследването на главния прокурор от директора на Националната следствена служба осигурява йерархична независимост (тъй като предлага следователите да бъдат административно независими от прокуратурата) и би могъл да избегне забавяне в ранните етапи на разследването, но като цяло изглежда непригоден, по причините, изложени по-долу, да отговори на опасенията, повдигнати от делото *Колеви*.

На първо място, подобен механизъм би затвърдил сериозните институционални и практически заплахи за независимото разследване на главния прокурор поради влиянието му върху прокурорската колегия на ВСС и Пленума на ВСС.⁹ Това влияние няма да бъде реално намалено с предложените изменения¹⁰ и може да бъде утежнено от професионалните връзки, дължащи се на работните отношения между следователите и прокуратурата, както и на настоящата им принадлежност към прокуратурата.

С други думи, главният прокурор все така ще може да оказва решаващо влияние чрез прокурорската колегия върху назначаването на директора на НСлС и да влияе значително или решително върху неговата отчетност чрез тази колегия или чрез Пленума на ВСС. Възможният смразяващ ефект, свързан с риска от злоупотреба с дисциплинарни или наказателните инструменти, се засилва допълнително от задължението за автоматично отстраняване от длъжност, в случай на досъдебно или дисциплинарно производство, на директора на НСлС, когато той действа като специален прокурор. Подобен риск не изглежда в достатъчна степен изключен от предложения съдебен контрол върху привличането на обвиняем в досъдебното производство за тежки престъпления (ако се приеме, че такъв контрол е конституционносъобразен).

Освен това от законопроекта не става напълно ясно дали директорът на НСлС: i) ще разследва и заместниците на главния прокурор; ii) ще разчита на разследващи органи и на каква категория разследващи органи; iii) ще бъде оправомощен да извършва предварителна проверка с цел вземане на решение за образуване или отказ за образуване на досъдебно производство. Също така изглежда, че не се предлагат ясни правила относно: iv) отвод или самоотвод на директора на НСлС, действащ като специален прокурор, на етапа на досъдебното производство; v) заместване на директора на НСлС, действащ като специален прокурор, в случай на отвод, самоотвод, временна невъзможност, конфликт на интереси или временно отстраняване от длъжност. Макар да предлага по-широк съдебен контрол, vi) той не урежда контрола върху онези произнасяния на директора на НСлС, действащ като специален прокурор, които не подлежат на съдебен контрол, и по този начин не успява да ограничи рисковете от потенциална неоправдана намеса или въпроси за конституционносъобразност, повдигани по-рано от Конституционния съд по отношение на решения, които не подлежат на контрол.

Освен това споменатите по-рано конституционни ограничения биха могли да попречат на прилагането на някои разпоредби относно i) автоматичното отстраняване от длъжност, което поражда опасения и в светлината на предишни решения на Комитета (вж. по-долу); ii) отчетността на директора на НСлС, действащ като специален прокурор, пред Пленума на ВСС (а не пред прокурорската колегия) и възможността той или тя да придобие прокурорски функции без решение на прокурорската колегия на ВСС.

И накрая, предложените изменения, предвиждащи автоматично отстраняване на председателите на върховните съдилища от длъжност в случай на привличането им като обвиняеми в досъдебно производство за умишлено престъпление от общ характер, будят сериозна загриженост, тъй като тези разпоредби биха могли да застрашат независимостта на тези съдии.

В заключение, що се отнася до законопроектите, внесени от народни представители, Комитетът би могъл да отбележи, че те не отговарят на някои от опасенията, повдигнати от групата S.Z., и изглежда не са в състояние да отговорят на опасенията, повдигнати от делото *Колеви*. Комитетът би могъл да отбележи, че тъй като директорът на НСлС, който в продължение на много години ще проверява всеки сигнал за престъпление, касаещ главния прокурор, ще бъде избран, назначаван и подвеждан под отговорност от прокурорската колегия или Пленума на ВСС, в които главният прокурор може да упражнява решаващо или значително влияние, подобен механизъм изглежда неспособен да осигури практическа и институционална независимост. Освен това той би могъл да припомни своята Междинна резолюция CM/CM/ResDH(2019)367 и да призове властите да избягват приемането на каквито и да било разпоредби относно автоматичното отстраняване от длъжност на председателите на върховните съдилища, тъй като такива разпоредби биха могли да застрашат независимостта на тези съдии.

⁹ Това влияние се дължи главно на силното присъствие на членове, идващи от прокуратурата, на влиянието на главния прокурор извън членовете на прокурорската колегия и на моделите на гласуване. Сrv.CDL-AD(2020)035-е България - Спешно междинно становище по проекта за нова Конституция, одобрено от Венецианската комисия на 11 декември 2020 г. на 125-ата ѝ онлайн пленарна сесия, § 47 и 50-53 и 103. Вж. CDL-AD(2017)018-е България - Становище относно Закона за съдебната власт, прието от Венецианската комисия на нейната 112-та пленарна сесия (6-7 октомври 2017 г.), §§ 14, 34 и 35.

¹⁰ Въпреки че се предвижда изискване за квалификация в областта на публичното право за трима от членовете на прокурорската колегия, това няма да попречи непременно на Народното събрание да избере членове, идващи от прокуратурата, докато Венецианската комисия препоръча членовете, избрани от парламента, да не идват от прокуратурата. Също така е малко вероятно административната автономия на следователите да окаже значително въздействие върху съотношението на силите [*rapport de force*] във ВСС, тъй като те избират само един член от своя състав.

И накрая, Комитетът би могъл да възобнови разглеждането на тези дела на своето 1468-ото заседание (юни 2023 г.) (формат „Права на човека“), за да може да разгледа напредъка на законодателния процес.

Осигурено финансиране: ДА
