

Н/Ехес(2021)20

С.3. срещу България

Анализ на общите мерки в 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.

В този документ се анализират общите мерки, приети или предвидени за изпълнението на групата дела С.3.

Делата С.3., *Х. и други*, *У. и З.* се отнасят до неефективни разследвания на изнасилване, 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. Делото на *З.* се отнася по-специално до пропуската 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 Х. и други* се отнася по-специално до неизпълнение на процесуалните задължения на властите по чл. 3 от Конвенцията, тълкуван в светлината на Конвенцията от Ланзароте.

I. ОБЩИ МЕРКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ВСИЧКИ ДЕЛА

1. *Предидни разглеждания от Комитета на министрите*

В междинна 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 от властите да представят своята оценка за обхвата и условията, при които следва да се осъществява този съдебен контрол.

По време на своите 1377bis и 1398-о заседание (септември 2020 г. и март 2021 г.) (формат „Права на човека“) Комитетът поиска също така от властите да направят оценка на възможността 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 допълнително ограничаване на връщанията на дела на досъдебната фаза заради процесуални нарушения, за разрешаване разделянето на дело срещу множество обвиняеми на етапа на съдебния процес и за подобряване на практиките по отношение на 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.

2. *Пътни карти, обсъждания и програмни предложения*

- Пътни карти и дискусии преди 2020 г.: През 2016 г. властите публикуваха анализ, изготвен от мисия на прокурори от държави - членки на ЕС, в който се разкриват редица проблеми, свързани с наказателните разследвания в България, и „реална необходимост от по-ефективни процедури за съдебен контрол“¹, както и доклад на българската прокуратура („ПРБ“). Въз

¹ Вж. <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211821/Executive-summary.pdf>
<https://mjs.bg/api/part/GetBlob?hash=75C31BE83968ED9DD7E2E901BF851FBF>

основа на горепосочените документи през 2017 г. те одобриха две пътни карти за реформа на системата на наказателното правосъдие. През 2018 г. и 2019 г. възможните мерки бяха обсъдени в работни групи.

- Предложения за реформи, обсъдени по време на кръглата маса в София през юни 2019 г. („кръглата маса през юни 2019 г.“): Основните резултати от обсъжданията, в които участваха министърът на правосъдието и заместник-министри, високопоставени магистрати, преподаватели по право и експерти, както и представители на Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека, са представени по-долу в съответните рубрики, отнасящи се до материалноправните мерки и правната рамка.

- Пътна карта, приета през 2021 г.: През август 2021 г. правителството прие пътна карта за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека. През септември 2021 г. министърът на правосъдието е разпоредил създаването на работна група, която да подготви необходимите изменения в отговор на решенията и междинните резолюции по групите дела С.З./Колеви и Великова.

- Програмни предложения от 2021 г.: На 14 октомври 2021 г. правителството прие Национален план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България, представен на Европейската комисия на 15 октомври, който съдържа ангажименти, свързани с изпълнението на тази група дела, със срок до четвъртото тримесечие на 2022 г. Предлага се, наред с другото:

- i) да се въведе съдебен контрол върху прокурорските постановления за отказ за образуване на досъдебно производство, като същевременно се избягва прекомерното натоварване на съдиите и прокурорите;
- ii) да се намали формализма в съдебната фаза, включително връщанията на дела в досъдебната фаза;
- iii) да се позволи на пострадалите да поискат ускоряване на производството преди привличането на обвиняем;
- iv) да се регламентира подробно възобновяването на наказателни производства, включително чрез разширен съдебен контрол.

Властите уточниха, че тези предложения имат *програмен характер и позволяват максимална гъвкавост за постигане на ефективност на законодателната работа и съпътстващия я обществен дебат* и ще бъдат консултирани със Съвета на Европа и Венецианската комисия.

3. Приети мерки по същество и правна рамка

а. Съдебен контрол на прокурорските актове

Единствената възможност за обжалване на отказ за образуване на досъдебно производство, която съществува понастоящем, е пред прокурор от по-горестояща прокуратура. Ако досъдебното производство бъде прекратено, пострадалият може да обжалва пред съд законосъобразността и обосноваването на постановлението на прокурора, но съдът не може да разпореди на прокурора да привлече като обвиняем определено лице или да внесе обвинителен акт. След определен период само главният прокурор може да възобнови при наличието на „изключителни обстоятелства“ досъдебно производство, приключило с прокурорско постановление за прекратяване, което не е било предмет на съдебен контрол.

По време на кръглата маса през юни 2019 г. бяха обсъдени редица мерки, включително занижаване и изясняване на доказателствения праг за образуване на досъдебно производство, въвеждане на съдебен контрол над прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, предоставяне на статут на пострадал по отношение на по-широк кръг от 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 от главния прокурор.

През 2019 г. народни представители внесоха законопроект, предвиждащ съдебен контрол на отказите на прокурор да образува досъдебно производство. Министерството на правосъдието, ПРБ и Върховният касационен съд („ВКС“) изразиха становища, че измененията биха засегнали конституционните правомощия на прокуратурата. ВКС посочи, че подобно разширяване на съдебния контрол следва да бъде част от по-широка конституционна реформа.

През февруари 2021 г. властите приеха реформа, целяща създаването на нов механизъм за независимо разследване на главния прокурор от специален прокурор, и въведоха съдебен контрол върху отказа на специалния прокурор да образува досъдебно производство, като изключение от правилото, че отказите за образуване на досъдебно производство могат да се обжалват само пред по-горестоящ прокурор². На 11 май 2021 г. Конституционният съд („КС“) обяви за противоконституционни няколко разпоредби, уреждащи този нов механизъм. Той разкритикува на различни основания конституционността на разпоредбите, уреждащи статуса и функциите на специалния прокурор. КС не е отправил отделни критики към разпоредбата относно съдебния контрол върху отказа на специалния прокурор да образува досъдебно производство, но я е обявил за противоконституционна поради функционалната ѝ връзка с разпоредбите относно статуса и функциите и поради факта, че не може да се прилага самостоятелно.

б. Срокове, средства за правна защита и други мерки за осигуряване на бързо разследване и съдебен процес

Националното законодателство сега определя срокове за приключване на предварителната проверка и на досъдебното производство. От 2017 г. ускорителни средства за защита са на разположение на пострадалия и на обвиняемия, прилагани на досъдебното производство след привличането на обвиняем и на съдебната фаза. По време на кръглата маса през 2019 г. бе предложено да се разреши разделянето на наказателни дела на съдебната фаза, с цел да се предотврати забавяне и изтичане на погасителната давност по дела с множество подсъдими. Беше предложено също ускорителното средство да бъде достъпно за пострадалия и преди официалното привличане на обвиняем.

в. Ограничения по отношение 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, при които процесуалното нарушение не може да бъде поправено или компенсирано в съдебния процес. Скорошна съдебна практика изглежда позволява служебно връщане поради установени [съществени] процесуални нарушения от втора или трета инстанция на първоинстанционния съд, което може да доведе до връщане на прокурора.

г. Изменения 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: Мерките, необходими за решаване на системния проблем с неефективните разследвания в България, са предмет на дискусии от много години, включително в пътни карти и работни групи. Предишните обсъждания обаче не доведоха до приемането на конкретни мерки. С оглед на трудностите, срещнати в миналото, следва да се приветства неотдавнашното обявяване от страна на властите на няколко важни реформи, които ще бъдат разработени до края на 2022 г.

- съдебен контрол върху отказа на прокуратурата да започне досъдебно производство

² За повече информация вж. [бележките](#), подготвени за 1398-ото заседание

Много положителен е фактът, че властите наскоро обявиха възможността за разширяване на съдебния контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство, за което Комитетът многократно е настоявал. В същото време в неотдавнашния си отговор на становище на Българския хелзинкски комитет (БХК) властите припомниха, че това е спорно предложение, тъй като според мнението на някои заинтересовани страни в страната прокуратурата притежава конституционен монопол за образуване на наказателно производство³.

В тази връзка следва да се отбележи, че макар в решение от 11 май 2021 г. КС да е обявил за противоконституционна разпоредбата, въвеждаща съдебен контрол върху отказа на специален прокурор да образува досъдебно производство срещу главен прокурор, той не е изтъкнал като основание намеса в компетентността на ПРБ, а само основания, свързани с неразривната връзка на разпоредбата с други противоконституционни разпоредби. Във всеки случай следва да се припомни, че в решенията си, приети на заседанието през септември 2020 г., Комитетът е посочил, че за въвеждането на такъв съдебен контрол следва да се приемат законодателни или, ако е необходимо, конституционни изменения.

Що се отнася до мерките, целящи избягване на прекомерното натоварване на прокурорите и съдиите, те теоретично биха могли да включват изчерпване на едно ниво на обжалване в рамките на ПРБ, постепенно въвеждане на обжалване за различни категории престъпления, участие на адвокат в подготовката на жалбата, по-малко формалистични и отнемащи време практики за изготвяне на прокурорски и съдебни актове, избор на подходящо ниво на юрисдикция за разглеждане на такива жалби (въз основа на анализ на натовареността на различните нива на съдилища) и др.

Освен това изглежда полезно да се въведат правила, позволяващи на пострадалите или лицата, подали уведомление за престъпление, да имат достъп, когато е уместно, до преписката по предварителната проверка, на която се основава отказът за образуване на досъдебно производство, за да могат да подготвят жалбата си. Също така изглежда полезно да се въведат правила, съгласно които пострадалите или лицето, подало такова уведомление, да получат пълно копие от акта, с който се отказва образуването на досъдебно производство.

- Други мерки за подобряване на ефективността на разследванията като цяло

Следва да се приветства намерението на властите да регламентират подробно възобновяването на наказателни производства, включително чрез разширен съдебен контрол. Всъщност съдебният контрол върху такива категории решения е най-солидната гаранция срещу необосновано възобновяване или необоснован отказ за възобновяване на разследването, което би могло да породи проблеми както по отношение на правата на обвиняемия⁴, така и на ефективността на разследването.

Положително е също така, че властите предвиждат да въведат право на пострадалия да поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем. Предоставянето на такова средство за защита на пострадалите при условия, съобразени с този етап на производството, би било важна гаранция, тъй като необходимостта от ускорително средство за защита, за да се гарантира, че действията по разследването се извършват своевременно, остава, дори ако съществуват обективни трудности за установяване на заподозрян или привличане на обвиняем⁵.

Що се отнася до мерките, свързани с намаляване на възможностите за връщане на делата на досъдебна фаза, макар те неизбежно да изискват сложно балансиране на легитимни интереси,

³ Вж. отговора на властите от 26 октомври 2021 г. на становището на БХК от 15 октомври 2021 г. ([DH-DD\(2021\)1114](#)).

⁴ Вж. в тази връзка и Финална резолюция [CM/ResDH\(2021\)280](#) по делото *Fileva*, в която Комитетът на министрите е посочил, че нерешените въпроси, свързани с необходимостта да се предвидят допълнителни гаранции за упражняването на правомощията на главния прокурор за възобновяване на прекратените наказателни производства, се разглеждат изцяло в контекста на разглеждането на делото *С.З.*

⁵ Вж. например делата *Stoev and Others* (41717/09) и *Yotova* (43606/04).

анализът на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека⁶, както и на последните решения на Съда на Европейския съюз⁷, би могъл да даде насоки за това кога е необходимо връщане на делата и кога недостатъците могат да бъдат отстранени на съдебна фаза.

И накрая, все още изглежда необходимо да се представи на Комитета оценка на възможността за засилване на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинения, за разрешаване на разделянето на делото срещу множество обвиняеми в съдебната фаза и за подобряване на практиките по отношение на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт.

II. ОБЩИ МЕРКИ, СПЕЦИФИЧНИ ЗА ДЕЛОТО 3.

По отношение на общите мерки по делото 3. властите посочиха, че се събира информация за практиките и юриспруденцията при разследването и наказателното преследване на изнасилвания.

Анализ : Властите трябва да представят преглед на вътрешната съдебна и прокурорска практика, както и своята оценка за възможни допълнителни мерки, необходими за да се гарантира, че изнасилването се преследва по начин, съответстващ на Конвенцията, и по-специално, че:

(i) съответните обстоятелства се преценяват в техния цялостен контекст, за да се определи дали е имало съгласие за полово сношение;

(ii) националното право (наказателно право и практика) определя изнасилването като всяко полово сношение без съгласие, а не се фокусира върху наличието на признаци на физическа съпротива;

(iii) жалбите за изнасилване, подадени от деца, се разглеждат по начин, който е чувствителен към уязвимостта на децата.

III. ОБЩИ МЕРКИ, СПЕЦИФИЧНИ ЗА ДЕЛОТО X. И ДРУГИ

Властите са подготвили законопроект от 10 ноември 2020 г., включващ изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, отнасящи се до жертвите на престъпления, и на Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, включително децата, с който се транспонира допълнително Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления. Те се отнасят, наред с другото, до индивидуалната оценка на нуждите на жертвите, лицата, оказващи подкрепа на жертвите, разпитите на жертвите със специални нужди от защита и др. Работата по проектозакона обаче е спряла през дългия период на липса на парламентарна дейност, свързан с политическата нестабилност през 2021 г., и се очаква да бъде възобновена в новото Народно събрание.

Пострадалите имат право на информация за производството по време на досъдебната фаза, докато на съдебната фаза тяхното участие и информацията зависят до голяма степен от присъединяването им към производството като частни обвинители или граждански ищци.

Децата-жертви се разпитват предимно в специално пригодени „сини стаи“, когато има такива, въпреки че броят им все още се счита за недостатъчен.

Властите събират информация за прокурорската и съдебната практика.

⁶ Вж. *mutatis mutandis*, наред с много други, *Vasilev v. Bulgaria*, № 59913/00, 2 февруари 2006 г.; *Kitov v. Bulgaria*, № 7104/97, 3 април 2003 г.; *Karov v. Bulgaria*, № 45964/99, 16 ноември 2006 г.; *Vasil Hristov*, № 81260/12, 16 юни 2015 г.

⁷ *Колев и други* (-C612/15, EU:C:2018:392); *ZX* (C-282/20, EU:C:2021:874).

Анализ: Изглежда полезно да се предостави по-обширна информация за реформата, започнала през ноември 2020 г., както и по-подробна информация за мерките за повишаване на осведомеността или инструкциите към прокурорите.

Също така би било полезно да се предостави на Комитета преглед на националната прокурорска и съдебна практика в тази област, по-специално дали на практика се спазват специфични изисквания, по-специално относно видеозаписването на разпитите на деца, подход, съобразен с възрастта им, грижа да не се замърсяват показанията им, международно сътрудничество и помощ на жертвите да се запознаят с производството и да участват в него.