

## 1362-о заседание на Комитета на министрите към Съвета на Европа, формат „Права на човека“ (3-5 декември 2019 г.)

### Н46-6 Група дела С.3./Колеви срещу България

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи: [DH-DD\(2019\)19](#), [DH-DD\(2019\)156](#), [DH-DD\(2019\)156-add](#), [DH-DD\(2019\)1227](#), [CM/Del/Dec\(2019\)1340/H46-5](#)

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
<a href="#">29263/12</a>	С.3.	03/03/2015	03/06/2015	Структурен проблем
<a href="#">1108/02</a>	Колеви	05/11/2009	05/02/2010	Комплексен проблем

#### Описание на делата:

Делото *С.3.* касае неефективни разследвания на изнасилване, противозаконно лишаване от свобода и склоняване към проституция (процедурно нарушение на член 3). Европейският съд е установил "системен проблем" с неефективността на наказателните разследвания в България, вземайки предвид недостатъците на разследванията<sup>1</sup>, които се откриват в голям брой повтарящи се дела, отнасящи се до служители на правоохранителните органи<sup>2</sup> 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 (подозирани от втория, третия и четвъртия жалбоподатели, че е бил замесен в убийството) и „близки до него високопоставени служители“ (процедурно нарушение на член 2)<sup>3</sup>.

#### Състояние на изпълнението на решенията:

Комитетът разгледа последно тази група дела през март 2019 г. и изрази загриженост относно липсата на напредък. Той прикани властите да предоставят информация относно предложения за конкретни мерки в три области, от съществено значение за отстояване на върховенството на правото, до 1 октомври 2019 г. : (1) гаранции за образуването на досъдебни производства; (2) гаранции за независимостта на разследванията, касаещи главен прокурор; (3) премахване на автоматичното временно отстраняване от длъжност на съдии, обвинени в извършване на престъпление (с оглед на гарантиране на съдебната независимост). Комитетът също така възложи на Секретариата да подготви проект на междинна резолюция за разглеждане на настоящото заседание, формат „Права на човека“, ако не бъде постигнат осезаем напредък.

В отговор на решението на Комитета властите представиха информация на 30 септември, 7 и 24 октомври 2019 г. (DH-DD(2019)1085-rev и DH-DD(2019)1227).

<sup>1</sup> Като например забавянния, липса на пълно и обективно разследване, пропуск да се изясни участието на дадено лице в престъплението, отказ на прокурора да се съобрази със съдебно решение, отменящо постановлението му да прекрати разследването.

<sup>2</sup> Специфичните мерки, свързани с разследванията срещу служители на правоохранителните органи (отнасящи се до независимостта на предварителната проверка и гаранциите срещу лошо третиране) се разглеждат в групата *Великова*.

<sup>3</sup> Мерките, отнасящи се до нарушенията на член 5, пар. 1, 3 и 4 са разгледани в делата *Светослав Христов* и *Евгени Иванов*.

Индивидуални мерки: През декември 2016 г. Комитетът (на своето 1273-то заседание, формат „Права на човека“) счете, че по делото С.З. не са възможни допълнителни индивидуални мерки поради осъждането на някои от обвиняемите и поради изтичането на предвидената в закона давност по отношение на останалите заподозрени лица. През януари 2019 г. жалбоподателката е поискала възобновяване на разследване срещу неизвестни извършители, спряно през февруари 2008 г. В отговор властите посочват, че на 28 януари 2019 г. прокурорът официално е прекратил това разследване поради изтичане през 2009 г. на предвидената в закона давност. Жалбата на жалбоподателката срещу това решение е отхвърлена на първа инстанция. Последваща жалба е възможна пред окръжния съд.

Що се отнася до делото *Колеви*, досъдебното производство е било възобновено през 2009 г., било е спряно през декември 2015 г., но е отново възобновено през октомври 2018 г. През януари 2019 г. втората жалбоподателка е изразила мнение, че са налице достатъчно доказателства, които да позволят повдигане на обвинение срещу бившия главен прокурор, г-н Ф. Освен това както властите, така 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. Разследването в момента продължава и се предприемат допълнителни следствени действия.

Общи мерки:

- Пътни карти, изготвени от властите: В края на 2016 г. властите публикуваха анализ, изготвен от мисия от прокурори от държави-членки на ЕС, посочващ различни проблеми на наказателните разследвания в България и установяващ "реална необходимост от по-ефективни производства за съдебен контрол"<sup>4</sup>, както и доклад с препоръки, изготвен от Върховната прокуратура на България. Въз основа на горните документи през 2017 г. те одобриха две пътни карти за реформа на системата на наказателното правосъдие.

- Предложения за реформи, обсъдени по време на кръгла маса в София, проведена през юни 2019 г. („кръглата маса през юни 2019 г.“): Основните резултати от обсъжданията с участието на министъра на правосъдието и заместник-министри, високопоставени съдии и прокурори, преподаватели по право и експерти, както и представители на Отдела за изпълнение на решенията, са представени по-долу под съответните рубрики.

1) *Мерки, насочени към решаване на системния проблем с неефективността на наказателните разследвания*

- съдебен контрол на прокурорските постановления: Ако разследването бъде прекратено, пострадалият може да обжалва пред съд законосъобразността на постановлението на прокурора, но съдът не може да разпорежи привличане на обвиняем или внасяне на обвинителен акт. След определен период от време само главният прокурор може да възобнови „при изключителни обстоятелства“ досъдебно производство, приключено с прокурорско постановление за прекратяване, което не е било обект на съдебен контрол. Освен това единствената възможност за обжалване на отказ за образуване на досъдебно производство, която съществува понастоящем, е пред прокурор от по-горестояща прокуратура. Работна група при министерството на правосъдието е проучила възможността за въвеждане на съдебен контрол върху такива постановления или за премахване на етапа на предварителната проверка, за да стане образуването на досъдебното производство по-автоматично, но не е достигнала до решение по въпроса.

По време на кръглата маса през юни 2019 г. бяха обсъдени редица мерки, включително занижаване и изсяняване на доказателствения праг за образуване на досъдебно производство, въвеждане на съдебен контрол над прокурорските откази за образуване на досъдебно

<sup>4</sup> 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>)

производство, предоставяне на статут на пострадали 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.

В становище от 15 ноември 2019 г. властите посочват, че през октомври 2019 г. работна група при Националния институт на правосъдието е приключила работата по документ, установяващ необходимостта от стратегическо преразглеждане на етапа на предварителната проверка, на образуването на досъдебното производство и на възможността за съдебен контрол в тази връзка. Анализът ще бъде публикуван своевременно и ще послужи като основа за обучение на прокурори.

- срокове, средства за правна защита и други мерки за осигуряване на бързо разследване и съдебен процес<sup>5</sup>: Вътрешното законодателство сега определя срокове за приключване на предварителната проверка и на досъдебното производство. От юли 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 юни 2019 г. беше предложено ускорителното средство да бъде достъпно за пострадалия и преди официалното привличане на обвиняем. Беше предложено също така да се разреши разделянето на наказателни дела на съдебната фаза по дела с множество подсъдими, с цел да се предотврати забавяне и изтичане на погасителната давност.

В становище от 15 ноември 2019 г. властите посочват, че ускорителното средство за защита не би позволило на пострадалия да ускори ефективно производството преди привличането на обвиняем, тъй като липсата на привлечен обвиняем по принцип показва обективна невъзможност за установяване на извършителя или обективна липса на достатъчно доказателства за привличане на обвиняем.

- ограничения по отношение на връщането на делата от съдебната на досъдебната фаза: С реформа от 2017 г. се предвиди невъзможност за страните след провеждането на разпоредително заседание да изискват връщане на делото на прокурора поради процесуални нарушения на досъдебното производство. По време на кръглата маса през юни 2019 г. бяха направени предложения възможността за връщане да бъде допълнително ограничена до ситуации, при които процесуалното нарушение не може да бъде поправено или компенсирано в съдебния процес.

- 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 юни 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.

2) Мерки, насочени към осигуряване на независимост на разследванията срещу главен прокурор и запазване независимостта на съдиите

- Настояща правна уредба на разследванията, касаещи главен прокурор: Според българското законодателство всеки прокурор може да започне разследване на действията на главния прокурор. От 2016 г. указанията на прокурор от по-горестояща прокуратура към прокурор от по-ниска по степен прокуратура трябва да бъдат давани в писмена форма, като гаранция срещу злоупотреби. При все това главният прокурор или неговите заместници могат да отменят всяко решение, взето от друг прокурор (ако същото не е било обект на съдебен контрол) и могат да извършват действия от компетентността на прокурори от по-ниска по степен прокуратура. Не съществуват специфични правила за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор, ако той или тя е привлечен като обвиняем в извършването на престъпление (виж по-долу).

<sup>5</sup> Вж. нерешен въпрос, посочен в окончателна резолюция [CM/ResDH\(2017\)57](#).

- Правомощия на Висшия съдебен съвет („ВСС“): След конституционната реформа от 2015 г., която създаде съдийска<sup>6</sup> и прокурорска колегии към ВСС, прокурорската колегия (съставена от четирима прокурори и един следовател, избрани пряко от прокурорите и следователите, петима членове, избрани от Народното събрание и главния прокурор)<sup>7</sup> е компетентна да решава въпроси, свързани с кариерното развитие на прокурорите и следователите 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.

- Действащи правила и предложения за реформи относно временното отстраняване от длъжност на съдиите и прокурорите: Ако съдия или прокурор е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, извършено във връзка с работата му, и има риск служебното му положение да попречи на разследването, решението за временно отстраняване на обвиняемия от длъжност се взема от съда по искане на прокурор след провеждане на открито заседание и подлежи на обжалване пред въззивния съд (чл. 69 от Наказателно-процесуалния кодекс: „НПК“).

Ако чл. 69 от НПК е неприложим, но е необходимо временно отстраняване от длъжност с цел защита на „престижа на съдебната власт“, главният прокурор има изключителното правомощие да инициира процедурата по чл. 230 от Закона за съдебната система („ЗСВ“) и впоследствие съответната колегия на ВСС е длъжна да отстрани временно от длъжност съдията/ прокурора, ако той/тя е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер. В отговор на решение на Конституционния съд, с което е обявена за частично противоконституционна разпоредбата на чл. 230 от ЗСВ, и на решенията на Комитета от март 2019 г., бе приет на първо четене законопроект, предвиждащ отмяна на тази разпоредба. Ако тази реформа бъде окончателно приета, ще бъде възможно съдии и прокурори да бъдат отстранявани само по реда на чл. 69 от НПК.

- Проектозакон от 14 юни 2019 г. относно разследването на председателите на Върховния административен съд, Върховния касационен съд и главния прокурор („проектозакон от 14 юни 2019 г.“): Проектозаконът предлага уредба, според която преди да се образува досъдебно производство за умишлено престъпление от общ характер срещу председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд или главния прокурор, следва да бъде получено разрешение от Пленума на ВСС, за което е необходимо мнозинство от 17 от 25-те членове. Искането за разрешение може да бъде направено единствено от министъра на правосъдието или съответно от трима членове на прокурорската или съдийската колегии на ВСС. Решението на пленума на ВСС подлежи на обжалване пред Върховния административен съд.

Ако бъде дадено разрешение за образуване на досъдебно производство, разследваното лице (председател на Върховния административен съд или на Върховния касационен съд или главен прокурор) ще бъде автоматично временно отстранявано от длъжност. Прокурорите от Софийската градска прокуратура или Специализираната прокуратура ще бъдат пряко отговорни за провеждането на разследването и ще бъдат компетентни да вземат решение за образуване на досъдебно производство или отказ за образуване на такова, за привличане на обвиняем, за внасяне на обвинителен акт или да прекратяване на досъдебното производство. Ако досъдебното производство бъде спряно или прекратено, решението на прокурора ще бъде автоматично контролирано от прокурор от по-горестояща прокуратура и от съд (относно неговата законосъобразност и обоснованост).

Във връзка с изразена загриженост по време на кръглата маса през юни 2019 г., по-специално, за това, че проектозаконът не дава отговор на проблемите, повдигнати по делото *Колеви* и може да накърни независимостта на съда, на 24 септември 2019 г. властите отпразвиха искане за становище до Венецианската комисия.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> В настоящата прокурорска колегия членовете, избрани от Народното събрание, са също прокурори или следователи.

- Становище на десет български неправителствени организации, представено на 18 юни 2019 г.: неправителствените организации изразяват загриженост относно горепосочения проектозакон (DH-DD (2019) 766).

### **Анализ на Секретариата:**

#### Индивидуални мерки

Не изглежда да са възможни допълнителни индивидуални мерки по делото С.З. По отношение на делото *Колеви*, Комитетът би могъл да подчертае важността от полагането на всички възможни усилия за постигане на бързи резултати в текущото разследване.

#### Общи мерки

- Системен проблем относно неефективност на разследванията

Особено притеснително е това, че въпреки критиките на Европейския съд относно ефективността на предварителните проверки в някои ситуации<sup>8</sup> и решението на Комитета от март 2019 г., властите все още не са разработили достатъчно конкретни предложения за засилване на гаранциите за образуване на досъдебно производство. Поради това Комитетът би могъл да ги призове да въведат съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, ведно с мерки за избягване на прекомерното натоварване на съдиите и прокурорите, за да може да се осигури на пострадалите надеждна защита срещу неоправдани откази за образуване на досъдебно производство<sup>9</sup> и риска от безнаказаност<sup>10</sup>. Комитетът би могъл също така да ги прикани да му предоставят своевременно подробната си оценка относно обхвата и условията, при които такъв съдебен контрол ще се осъществява.

Кръглата маса от юни 2019 г. потвърди също така необходимостта от допълнителни мерки във връзка с предотвратяването на необосновани забавяния, необосновани откази да се проведе наказателно преследване или пречки пред адекватното съдебно разглеждане на обвинителните актове, по-специално по отношение на:

- i) засилването на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинение;<sup>11</sup>
- ii) по-подробни правила относно възобновяването на разследвания от главния прокурор;
- iii) възможността да се ограничи връщането на делото от етапа на съдебния процес към етапа на досъдебното производство до случаи, при които процесуалното нарушение на досъдебната фаза не може да бъде поправено или компенсирано в съдебния процес; необходима е също така информация дали процесуалните нарушения, налагащи връщане, могат да бъдат установявани служебно на фазата на апелативното или касационното разглеждане на делата;
- iv) възможността да се разреши разделянето на наказателни дела на съдебната фаза, когато по делото има множество подсъдими, с цел да се предотврати продължително отлагане на делото поради неявяване на един или повече подсъдими, причиняващо забавяне и изтичане на погасителната давност;
- v) възможността да се позволи изменение на обвинението след първоинстанционното разглеждане на делото или да се подобрят практиките по отношение на съдържанието и съдебното разглеждане на обвинителния акт, за да се намали нуждата от изменения.

<sup>8</sup> Вж. например решенията *Сашов и други* (№ 14383/03), § 64 и *Анжело Георгиев и други* (№ 51284/09), § 72. Понастоящем е невъзможно да се събират доказателства при предварителните проверки, които да могат да бъдат използвани в наказателното производство.

<sup>9</sup> Вж. например решенията *Абду* (№ 26827/08), *Борис Костадинов* (№ 61701/11), *Кръстанов* (№ 50222/99), *Петков и Парнаров* (№ 59273/10), *Стойков* (№ 38152/11) и др.

<sup>10</sup> Вж. § 34 от Препоръка (2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

<sup>11</sup> Вж., измежду други, решенията *С.З.* и *Димитрова и други* (№ 44862/04) относно пропуската да се изясни участието на дадено лице в определено престъпление..

Колкото до възможността ускорителното средство за защита да се предостави на разположение на пострадалите от престъплението преди момента на привличането на обвиняем, на 15 ноември 2019 г. властите посочиха, че подобна реформа е ненужна. Оценка на тази новопостъпила информация ще бъде направена за следващото разглеждане от Комитета на тази група дела.

- Липса на гаранции за независимост на разследванията, касаещи главния прокурор

Следва да се напомни, че основните положения, които в съвкупност водят до това главният прокурор да е „по същество имунизиран срещу наказателното преследване“<sup>12</sup>, са:

- фактът, че прокурорските откази за образуване на досъдебно производство и/или откази да бъде осъществено наказателно преследване не подлежат на съдебен контрол;
- фактът, че главният прокурор и неговите заместници могат да отменят постановление на друг прокурор за започване на разследване или за повдигане на обвинение срещу главния прокурор;
- възможността главният прокурор да влияе върху или контролира решенията на прокурорската колегия на ВСС относно кариерното развитие на прокурорите и назначаването на висшестоящи прокурори (които могат да имат досег с провеждани разследвания срещу него или да се намесят в разследването като по-високопоставени прокурори), както и решенията на Пленума на ВСС (който е единственият компетентен орган да взима решения по отношение освобождаване от длъжност на главния прокурор);
- невъзможността (по закон или на практика) да бъде временно отстранен от длъжност главният прокурор без негово съгласие.

В отговор на решенията на Комитета от март 2019 г., изискващи информация за предложения за конкретни мерки, властите изготвиха проектозакон от 14 юни 2019 г. Този проектозакон разкрива обаче сериозни недостатъци.

Предлаганите промени всъщност биха затруднили започването на разследване по отношение на главния прокурор поради въвеждането на изискване за разрешение от Пленума на ВСС. Не се предвиждат изключения от това правило дори за разследвания в условията на спешност, като само много ограничен кръг от лица има право да поиска такова разрешение. Освен това предложената рамка не предвижда извършването на независима предварителна проверка, която да позволи събирането на доказателства с цел да бъде убеден ВСС в необходимостта да даде разрешение. Тези ограничения не са достатъчно компенсирани от наличието на съдебен контрол от страна на Върховния административен съд върху отказите на ВСС да даде разрешение.

Проектозаконът също така не създава достатъчно гаранции за независимост на разследването, ако то бъде разрешено, тъй като не предоставя адекватно решение на въпроса за рисковете, дължащи се на професионална обвързаност: дори и главният прокурор да бъде временно отстранен от длъжност, неговият екип от заместници и други висшестоящи прокурори биха могли да попречат на разследването (включително когато разследването може потенциално да засяга техни собствени действия).

С оглед на гореизложеното Комитетът би могъл да изрази своята дълбока загриженост и да призове властите да преразгледат въпросния проектозакон, като се съобразят с изискванията на практиката на Европейския съд.

Механизмът за независимо разследване по отношение на главния прокурор трябва да гарантира в достатъчна степен институционална, йерархична и практическа независимост на всички органи, които наблюдават или провеждат разследването, във всички ситуации (с изключения за действия по разследването в условия на спешност) и на всички етапи на производството, включително на етапа на предварителната проверка. Механизмът трябва също така да може да осигури ефективност, бързина и пълнота на разследването, както и обществен контрол, като запази независимостта на главния прокурор. Бъдещата рамка следва да може да отговори на рисковете,

---

<sup>12</sup> Вж. Становище относно Закона за съдебната власт на България, [CDL-AD\(2017\)018](#) (само на английски), прието от Венецианската комисия по време на нейната 1112-та пленарна сесия, 6 и 7 октомври 2017, §§ 17, 33 – 35 и § 37.

свързани с много влиятелната позиция на главния прокурор, както и да направи невъзможно за него да влияе върху назначаването или кариерното развитие на лицата, отговорни за разследването срещу него. Тъй като заместник-главните прокурори упражняват някои от правомощията на главния прокурор по отношение на прокурорите от по-ниски по степен прокуратури, би било полезно бъдещите процедури да обхващат и разследванията, отнасящи се до тях.

Доколкото участници в кръглата маса през юни 2019 г. изразиха съмнения относно възможността за създаване на ефективна система за разследване и наказателно преследване на главния прокурор при настоящата конституционна рамка,<sup>13</sup> Комитетът би могъл в допълнение на горното да подчертае още значимостта Конституцията да бъде тълкувана по начин, който да позволява решаване на проблеми, свързани с върховенството на правото, и да предлага решения за изпълнение на решението по делото *Колеви*. Подобни тълкувания биха могли да включват, между другото, предоставяне на възможност магистрати извън прокуратурата да упражняват някои правомощия, упражнявани обикновено от прокурорите, възможност за съдебен контрол на по-широк кръг от прокурорски постановления, както и за изключения от правомощията на главния прокурор да се намесва в решенията на подчинени прокурори.

В случай, че се установят непреодолими конституционни пречки, Комитетът би могъл да насърчи властите да предложат необходимите изменения на Конституцията, които да бъдат приети от обикновено Народно събрание.

- Гаранции за независимостта на съдиите, осъществяващи съдебен контрол

Според българското законодателство (чл. 230 от ЗСВ), когато главният прокурор поиска от съдийската колегия на ВСС да отстрани временно съдия от длъжност въз основа на прокурорско постановление за привличане на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, съдийската колегия е длъжна да уважи това искане и да отстрани временно съдията от длъжност, дори и в случаите, когато няма убедителни доказателства за това<sup>14</sup>. В решението си от март 2019 г. Комитетът прикани властите да предоставят на съдийската колегия на ВСС правомощие да преценява обосноваването на искане за отстраняване в такава ситуация. В отговор властите предлагат цялостна отмяна на възможността ВСС да отстранява съдии, което означава, че само наказателен съд ще бъде компетентен да постанови временно отстраняване, когато съществува риск за разследването. Комитетът би могъл да отбележи с интерес това законодателно предложение, тъй като то изглежда достатъчно за преодоляване на рисковете, свързани с автоматичното временно отстраняване на съдии от длъжност.

За разлика от предходното, предложените правила за временно отстраняване от длъжност на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, съдържащи се в проектозакона от 14 юни 2019 г., предизвикват безпокойство, тъй като не съдържат ясно изискване отстраняването да се основава на убедителни доказателства и изключват преценка по същество на необходимостта от отстраняване, ако се счита, че е необходимо да бъде проведено разследване. Поради това Комитетът би могъл да призове властите да преразгледат тези предложения и да припомни, че изпълнението на решението по делото *Колеви* не изисква промени в правилата за разследване по отношение на най-високопоставените съдии.

- Предложение за приемане на междинна резолюция

Макар предложените законодателни промени по отношение на временното отстраняване от длъжност на съдии – с изключение на двамата най-високопоставени съдии – да са положителна стъпка, очевидно не е постигнат осезаем напредък спрямо повечето от най-съществените нерешени въпроси. Освен това предложенията, съдържащи се в проектозакона от 14 юни 2019 г.,

<sup>13</sup> Участниците цитираха, между другото, много строгото тълкуване на понятието „форма на държавно управление“ в решение 3/2003 на Конституционния съд.

<sup>14</sup> Виж становище относно Закона за съдебната власт на България, CDL-AD(2017)018, цитирано по-горе, §§ 44 – 47.

Неофициален превод

предизвикват безпокойство, тъй като рискуват да затруднят осъществяването на разследване, касаещо главния прокурор и биха могли да застрашат независимостта на двамата най-високопоставени съдии. Продължаващата липса на адекватен напредък по тези въпроси би могла да направи разследването на престъпления неефективно и да доведе до създаване на риск за върховенството на правото и баланса вътре в съдебната система.

При тези обстоятелства и в съответствие с решенията от март 2019 г. се предлага на Комитета да приеме проекта за междинна резолюция, изготвен от Секретариата, за да даде насоки и изрази подкрепа за навременното и пълно изпълнение на тези решения.

**Решение:**

Представителите на министрите приеха междинна резолюция CM/ResDH(2019)367.

Комитет на министрите      Резолюции      CM/ResDH(2019)367      5 декември 2019 г.

**Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367**

**Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека**

**Дела С.З. и Колеви срещу България**

*(Приета от Комитета на министрите на 5 декември 2019 г. на 1362-о заседание на представителите на министрите)*

---

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на
<u>29263/12</u>	С.З.	03/03/2015	03/06/2015
<u>1108/02</u>	Колеви	05/11/2009	05/02/2010

Комитетът на министрите, съгласно член 46, параграф 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, който предвижда, че Комитетът следи за изпълнението на окончателните решения на Европейския съд по правата на човека (наричани по-нататък „Конвенцията“ и „Съдът“),

Като взе предвид окончателните решения, изпратени от Съда на Комитета по тези дела, които касаят системен проблем с неефективността на наказателните разследвания в България и също така липсата на гаранции за независимост на наказателните разследвания по отношение на главния прокурор;

Припомняйки, че през март 2019 г. Комитетът прикани властите до 1 октомври 2019 г. да предоставят информация относно предложения за конкретни мерки в три области, от съществено значение за защитата на върховенството на правото, а именно гаранции относно образуването на



## Неофициален превод

досъдебни производства, независимостта на разследванията, касаещи главния прокурор, и временното отстраняване от длъжност на съдии, обвинени в извършване на престъпление;

Отбелязвайки със съжаление, що се отнася до засилването на гаранциите за образуване на досъдебно производство, че предложенията за общи мерки, представени от властите, са недостатъчно конкретни на този етап;

Отбелязвайки също така с дълбока загриженост, че проектозаконът от 14 юни 2019 г. относно разследвания по отношение на главния прокурор и на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд не само не успява да отстрани съществуващите недостатъци, свързани с независимостта и ефективността на разследването по отношение на главния прокурор, но би могъл да затрудни започването на подобно разследване;

Припомняйки, че изпълнението на решението по делото *Колеви* не изисква промени в правилата за разследване на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и отбелязвайки със загриженост, че проектозаконът от 14 юни 2019 г. съдържа разпоредби за автоматично временно отстраняване от длъжност на тези двама най-високопоставени съдии, което би могло да застраши тяхната независимост;

Подчертавайки значимостта Конституцията да бъде тълкувана по начин, който да позволява намиране на решения спрямо рискове за върховенството на правото, включително тези, които са изтъкнати по делото *Колеви*, и отбелязвайки, че предвижданите мерки за гарантиране на йерархичната и институционална независимост на всички органи, които наблюдават или провеждат разследването, трябва да осигуряват също така силна практическа независимост, включително посредством правила, които правят невъзможно главният прокурор да оказва влияние върху назначаването или кариерното развитие на лицата, отговорни за разследването срещу него/ нея;

Отбелязвайки с интерес, че Народното събрание е приело на първо четене законодателни изменения, които изглежда въвеждат адекватни гаранции спрямо временното отстраняване от длъжност на съдиите изобщо;

Подчертавайки, че липсата на напредък в горепосочените три съществени области, с изключение на споменатата реформа спрямо временното отстраняване от длъжност на съдии изобщо, може да направи разследванията на престъпления неефективни;

Отбелязвайки задължението на всяка държава, съгласно член 46, параграф 1 от Конвенцията, да изпълнява окончателните решения на Европейския съд по всяко дело, по което тя е страна, пълно, ефективно и своевременно;

ИЗТЪКНА важността да бъдат положени всички възможни усилия за постигане на резултати в текущото разследване по делото *Колеви*;

ПРИЗОВА властите да въведат съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, ведно с мерки за избягване на прекомерно натоварване на съдиите и прокурорите, и да му предоставят своевременно подробната си оценка относно обхвата и условията, при които такъв съдебен контрол следва да се осъществява;

ПРИЗОВА властите да въведат силни гаранции за институционална, йерархична и практическа независимост на всички органи, които наблюдават или провеждат

разследване, касаещо главния прокурор, във всички ситуации (с изключения за действия по разследването в условия на спешност) и на всички етапи на производството, включително на етапа на предварителната проверка;

ПРИЗОВА властите да изготвят без забавяне нови законодателни предложения, гарантиращи независимостта и ефективността на провеждането на разследване, отнасящо се до главния прокурор, или, в случай че се установят непреодолими конституционни пречки за това, да предложат необходимите изменения в Конституцията;

ПРИЗОВА властите да преразгледат предложенията за временно отстраняване от длъжност на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, предвидени в проектозакона от 14 юни 2019 г.;

ПРИКАНИ ги да приемат изменения, отменящи възможността за автоматично временно отстраняване на съдии от длъжност по искане на главния прокурор;

РЕШИ да възобнови разглеждането на тази група дела на заседанието си през юни 2020 г.