

Н/Ехес(2022)9 24 май 2022 г.

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 настоящия документ се анализират общите мерки, приети или предвидени за изпълнението на подгрупата дела С.3.

Делата С.3., Х. и други, Y. 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 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. *Предшни 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, 1398-о и 1419-о заседание (септември 2020 г., март 2021 г. и декември 2021 г.) (формат „Права на човека“) Комитетът поиска също така информация за резултата 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 разследвания от главния прокурор [отмяна на прекратяване на досъдебното производство от главния прокурор], за допълнително ограничаване на връщанията на дела на досъдебната фаза заради процесуални нарушения, за разрешаване на разделянето на дело срещу множество подсъдимни 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.

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, както и „реална необходимост от по-ефективни процедури за съдебен контрол“¹, а също така и доклад на българската прокуратура („ПРБ“). Въз 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, са представени по-долу в съответните рубрики, отнасящи се до мерките по същество 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.3./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 настоящата група дела. През април 2022 г. властите публикуваха нова версия на горепосочения НПВУ (наричана по-долу "програмни предложения от април 2022 г."), на която се позовават в допълнението си от 21 април 2022 г. към плана за действие.

По-специално властите посочват, че възнамеряват:

- i) да се въведе право на пострадалия (и евентуално на лицето, направило съобщение за извършване на престъпление) да поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем;
- ii) да се регламентира подробно възобновяването на наказателни производства [отмяна на прекратяване на досъдебното производство], включително чрез разширен съдебен контрол;
- iii) да се създаде правна възможност за разделяне на делото срещу множество подсъдими на съдебната фаза;
- iv) да се подобрят прокурорските практики по отношение на повдигането на обвинения.

Освен това в адендум от март 2022 г. властите уточняват, че работна група ще проучи и възможността за допълнително ограничаване на връщането поради процесуални нарушения на делото в досъдебната фаза; за засилване на съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинения; както и за подобряване на практиките по отношение на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт.

Работната група, натоварена с подготовката на изменения в Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за съдебната власт и други свързани законодателни актове, е започнала работа на 14 април 2022 г. Властите посочват, че според информацията, предоставена на работната група, в периода от 2019 до 2021 г., при постановени откази за образуване на досъдебно производство в рамките на малко над 120 000 годишно, обжалванията на такива откази пред по-горестоящите прокурори по реда на вътрешноинстанционния контрол варират между 7 000 - 8 000 годишно.

Според публично достъпната съдебна статистика през 2020 г. в апелативните съдилища са образувани 3 967 нови наказателни дела (в сравнение с 4 065 през 2019 г. и 4 336 през 2018 г.), в окръжните съдилища новообразуваните наказателни дела са били 29 273 (в сравнение с 31

¹ <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211821/Executive-summary.pdf>

966 през 2019 г. и 32 650 през 2018 г.); в районните съдилища в областните центрове - 73 166 наказателни дела (в сравнение с 82 310 през 2019 г. и 85 812 през 2018 г.); в районните съдилища извън областните центрове - 34 412 (в сравнение с 37 321 през 2019 г. и 41 190 през 2018 г.).

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 законсъобразността и обосноваването на постановлението на прокурора, но съдът не може да разпреди 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 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 [отмяна на прекратяване на досъдебното производство] от главния прокурор.

През 2019 г. народни представители внесоха законопроект, предвиждащ съдебен контрол над отказите на прокурор да образува досъдебно производство. Министерството на правосъдието, ПРБ и Върховният касационен съд („ВКС“) изрази 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 въведеха 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 предвидената от закона давност по дела с множество подсъдими. Беше предложено също така ускорителното средство да бъде достъпно за пострадалия и преди привличането на обвиняем.

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

с. 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 делото 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.

- съдебен контрол върху отказа на прокуратурата да започне досъдебно производство

Много положителен е фактът, че властите изразяват намерението си да разширят съдебния контрол върху откази за образуване на досъдебно производство, за което Комитетът многократно е настоявал.

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 контрол 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 подсъдност за разглеждане на такива жалби (въз основа на анализ на натовареността на различните нива на съдилища) и др.

В този контекст би могло да се отбележи, че информацията за средния брой обжалвания пред по-горестоящите прокурори и статистическите данни, показващи годишно намаляване на броя на образуваните наказателни дела от 2018 г. насам (т.е. още преди Ковид-кризата), изглежда показва, че българската наказателноправна система по принцип разполага с необходимите ресурси за разглеждане на съдебни обжалвания на откази за образуване на досъдебно производство, ако бъдат въведени подходящи мерки за избягване на прекомерното натоварване. Ето защо би било полезно да се предостави информация относно предвидените от властите мерки.

Освен това изглежда полезно да се въведат правила, позволяващи на пострадалите или лицата, подали съобщение за извършване на престъпление, да имат достъп, когато това е уместно, до преписката по предварителната проверка, на която се основава отказът за образуване на досъдебно производство, за да могат да подготвят жалбата си. Освен това изглежда полезно да се въведат правила, съгласно които пострадалият или лицето, подало съобщението за извършване на престъпление, да получи пълно копие от акта, с който се отказва образуване 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 [отмяна на прекратяване на досъдебното производство], 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 обвиняемия³, така и на ефективността на разследването.

Положително е също така, че властите предвиждат да въведат право на пострадалия (и евентуално на лицето, което е подало съобщение за извършване на престъпление) да поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем. Предоставянето на такова средство за защита на пострадалите и евентуално на други заинтересовани страни с признат или установим статут⁴ 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, анализът на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека⁶, както и на скорошни 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 подсъдими 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.

В информация, предоставена на български език, властите изясняват, че в методическите указания на ПРБ за разследване на престъпленията блудство и изнасилване се посочва ясно, че не е необходимо жертвата действително да е оказала съпротива, за да се проведе наказателно преследване за изнасилване, а е достатъчно тя да е изразила несъгласието си със сексуалния акт. Смята се, че е налице насилие не само когато върху жертвата са упражнени преки насилствени действия, но и когато тя е поставена в такава ситуация, че не виждайки друг изход, се съгласява на сексуалния акт въпреки вътрешното си несъгласие.

Анализ: Предоставената информация относно определението за липса на съгласие в случаите на изнасилване, която е включена във вътрешните методически указания на ПРБ, следва да бъде отбелязана с интерес, тъй като предполага, че поне въз основа на тези указания компетентните прокурори следва:

(i) да преценяват релевантните обстоятелства в техния цялостен контекст, за да определят дали е имало съгласие за сексуален акт;

(ii) да преследват като изнасилване всяко полово сношение без съгласието на жертвата, а не да се фокусират само върху наличието на признаци на физическа съпротива.

³ 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 делото С.3.

⁴ Сравни Препоръка Rec(2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, § 34.

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

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).

При все това би било полезно властите да представят преглед на вътрешната съдебна и прокурорска практика, както и оценката си за евентуални допълнителни мерки, необходими за гарантиране, че изнасилването се преследва по начин, съответстващ на Конвенцията, по отношение на аспектите, разгледани по-горе, и по отношение на необходимостта жалбите за изнасилване да се разглеждат по начин, който е чувствителен към уязвимостта на децата.

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

Властите предоставят информация за обучения на прокурори през 2015 г. и 2016 г. относно правата на децата, участващи в правни процедури, особено на децата свидетели и жертви на престъпления и насилие.

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 деца, 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.

Властите посочват, че пострадалите като такива имат право на информация за производството по време на досъдебната фаза, докато на съдебната фаза тяхното участие и информиране до голяма степен зависят от присъединяването им към производството като частен обвинител или граждански ищец.

Съгласно чл. 280 от Наказателно-процесуалния кодекс („НПК“) малолетен свидетел или свидетел със специфични нужди от защита, който е бил разпитан в наказателното производство, се разпитва отново само когато показанията му не могат да бъдат прочетени при условията и по реда на чл. 281 от НПК или новият разпит е от изключително значение за разкриване на истината. Разпитът може да се проведе в така наречените „сини стаи“, където психолози и съдебни експерти, обучени за работа с деца, водят диалог с малолетните в помещение, специално пригодено за деца, докато съдии, прокурори, полицейски служители и адвокати наблюдават разговора в съседно помещение. Те задават въпроси на детето чрез експерта посредством аудио оборудване. Може да бъде направен звуков или видеозапис на разпита. Според властите броят на съществуващите „сини стаи“ все още се счита за недостатъчен.

Националната следствена служба е разработила общи методологически указания, включително специфични правила за разследване на случаи, в които има деца жертви. Например в Методиката за разпит на лица чрез видеоконференция или телефонна конференция са разгледани както общи правила, така и специфични правила за разпит на малолетен свидетел. В Методиката за разследване на престъпленията блудство и изнасилване са разгледани обстойно всички елементи на престъпленията срещу половата неприкосновеност. На разследващите органи са дадени насоки относно процесуалните аспекти, включително тактиката на разпит на жертвите като свидетели. Направен е преглед на съответната практика на ВКС, както и на решенията на Европейския съд. Предстои актуализиране на методическите указания на ПРБ и разработване на нови методически актове, предвиждащи специфични подходи към разследването на престъпления, в които участват деца, включително на сексуално насилие.

Анализ: Предоставената информация за вътрешната правна рамка и за методическите указания е относима и намерението на властите да изготвят нови методически указания, предвиждащи специфични подходи към разследването на престъпления, в които участват деца, следва да бъде насърчено. В същото време изглежда, че е необходима по-конкретна информация за прокурорската и съдебната практика, по-специално що се отнася до някои изисквания за ефективността на разследванията, свързани с видеозаписването на разпитите на деца, грижа да не се замърсяват техните показания, международно сътрудничество и помощ на жертвите да се

запознаят с производството и да участват в него, дори и да не са се присъединили като частен обвинител или граждански ищец. Също така е необходима по-обширна информация за реформата, започната през ноември 2020 г., както и информация за мерките за повишаване на осведомеността конкретно по въпросите, повдигнати по делото *X. и други*.