

## **ДОКЛАД**

**относно**

**результатите от проучването и анализа на  
решенията на Европейския съд по правата на човека, с които е установено, че  
българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на  
ефективно разследване,**

**както и на делата, по които са постановени,**

**и**

**необходимите мерки за преодоляването на установените пропуски**

## СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВСТЪПИТЕЛНА ЧАСТ.....	1
II. ОБХВАТ НА ПРОУЧВАНЕТО.....	1
III. ИЗЯСНЯВАНЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПОНЯТИЕТО „ЕФЕКТИВНО РАЗСЛЕДВАНЕ“ В ПРАКТИКАТА НА ЕСПЧ.....	4
IV. КОНСТАТАЦИИ ПО ПРОУЧЕНИТЕ РЕШЕНИЯ НА ЕСПЧ И ДЕЛАТА, ПО КОИТО СА ПОСТАНОВЕНИ.....	10
1. Констатирани нарушения на ЕКПЧ.....	10
2. Установени пропуски в разследването.....	13
3. Основни фактори, способстващи за неефективното разследване.....	28
V. ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ОСЪЖДАНЕ НА БЪЛГАРИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С НЕЕФЕКТИВНО РАЗСЛЕДВАНЕ И ПРЕДПРИЕТИ МЕРКИ.....	35
1. Нормативната уредба като предпоставка за неефективно разследване и нейното развитие.....	35
2. Типични проблеми в разследването, предпоставящи осъдителните решения на ЕСПЧ.....	41
3. Състояние на междуинституционалното взаимодействие по повод заведени дела в ЕСПЧ срещу България.....	43
4. Предприети до момента общи мерки и оценка на ефекта им.....	44
VI. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....	47
Мерки от нормативен характер.....	51
Мерки от организационен характер.....	54
Актове на методическо ръководство.....	56
Приложение № 1 „Състав на работната група“	
Приложение № 2 „Списък на проучените и анализирани решения на ЕСПЧ“	
Приложение № 3 „Списък на проучените и анализирани решения на ЕСПЧ с представяне на твърдените в жалбите и признатите от Съда нарушения“	
Приложение № 4 „Периоди, отразяващи сезирането на българското правителство и произнасянето на ЕСПЧ след подаване на жалбата пред него“	

## С Ъ К Р А Щ Е Н И Я

ЕКПЧ	Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
КРБ	Конституция на Република България
ЗСВ	Закон за съдебната власт
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НК	Наказателен кодекс
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ЕК	Европейска комисия
ПРБ	Прокуратура на Република България
ВКП	Върховна касационна прокуратура
ВКС	Върховен касационен съд
АС	Апелативен съд
ОС	Окръжен съд
РС	Районен съд
АП	Апелативна прокуратура
ОП	Окръжна прокуратура
РП	Районна прокуратура
НСлС	Национална следствена служба
МП	Министерство на правосъдието
МВР	Министерство на вътрешните работи
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДППРБЕСПЧ	Дирекция „Процесуално представителство на Република България в ЕСПЧ“

## I. ВСТЪПИТЕЛНА ЧАСТ

Със Заповед № РД-09-67 от 13.05.2016 г. главният прокурор е възложил извършването на проучване и анализ на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), с които е установено, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване, както и изготвянето на препоръки за мерките, необходими за отстраняване на констатираните пропуски.

Възлагането на задачата е в съответствие с препоръките в Доклада на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от 27.01.2016 г.<sup>1</sup> и на Мярка № 11 от Плана за действие за 2016 г. за изпълнение на препоръките от доклада на ЕК, приет на 08.04.2016 г. с Решение № 249 на Министерския съвет<sup>2</sup>.

Докладът е изготвен от работна група, чиито състав е посочен в Приложение № 1.

## II. ОБХВАТ НА ПРОУЧВАНЕТО

Предмет на проучване и анализ са 57 решения на ЕСПЧ, идентифицирани от работната група по формален критерий (изведена от ЕСПЧ връзка с разследването), като относими към поставената задача и посочени в Приложение № 2. Предвид констатациите на Европейската комисия за наличие на над 45 решения на ЕСПЧ, са подбрани последните по време на постановяването им, в които се установява, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно

---

<sup>1</sup> В Доклада на ЕК се сочи: „Основният определящ фактор за качеството и ефикасността на съдебната система трябва да бъде степента, в която правосъдието се осигурява от тази система като едно цяло – дали гражданите могат да разчитат на правосъдната система, за да получат справедливо обезщетение, дали извършителите на престъпления се преследват ефективно и дали правосъдието се раздава и се счита, че се раздава в съответствие със закона. Опасения във връзка с това бяха изтъкнати тази година, когато Европейският съд по правата на човека отбеляза, че „вече в над 45 свои решения срещу България е установил, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване и счита, че тези повтарящи се недостатъци разкриват съществуването на системен проблем“. Макар това очевидно да е въпрос, който засяга правоприлагането като цяло, ясно е, че проблемите се коренят в прокуратурата и съдебната система.“. Европейската комисия се позовава и на прессъобщение на ЕСПЧ: Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria (Системният проблем относно липсата на ефективност при разследванията в България) ECHR 070 (2015).

<sup>2</sup> Мярката предвижда „Проучване на дела, по които заради неефективно разследване са постановени осъдителни решения на ЕСПЧ срещу България и представяне на аналитичен доклад“.

разследване. Групата на изследваните решения с констатации за неефективно разследване е попълнена, като е започнато с най-новите по време – до превишаване на числото, упоменато в цитирания доклад на ЕК. Така обект на внимание са станали относително скорошни произнасяния на ЕСПЧ, които освен че повтарят констатациите от предходни решения, съдържат актуалните проблеми, които все още не са решени<sup>3</sup>. След проучване на всички 57 първоначално селектирани по формален критерий решения, бе прието, че три от тях са неотнормими, тъй като се отнасят за случаи, по които не е водено разследване<sup>4</sup>, или макар да е имало такова разследване, ЕСПЧ изрично е изключил от обхвата на произнасянето си оплакванията за нарушаване на права по ЕКПЧ във връзка с наказателното производство<sup>5</sup>. Така заключенията и съпоставките в настоящия доклад се основават на подробен анализ на 54 решения на ЕСПЧ.

За целите на анализа са проучени и 33 наказателни производства и преписки (изрично отбелязани в Приложение № 2), във връзка с които са постановени съответните решения на ЕСПЧ. Под „преписка“ се имат предвид проверките, проведени под наблюдението на прокурор и приключили с окончателен (породил правни последици) негов акт, без да е било образувано наказателно производство. Доколкото и в тези случаи ЕСПЧ възприема установяването на релевантни факти под ръководството на прокурор като „разследване“, за целите на настоящия доклад понятията „разследване“ и „дело“ се използват като родови, в по-широк смисъл.

Извън обхвата на проучването по възприетата методология остават 20 дела, във връзка с които се е произнесъл ЕСПЧ. Същите не са били предоставени на работната група поради обективни пречки – унищожаване след изтичане на срока на съхранението им, висящност пред съд<sup>6</sup> и др.

За определяне на необходимите мерки, които работната група има задача да предложи, са взети предвид разбиранята на ЕСПЧ относно съдържанието на

---

<sup>3</sup> В обхвата на изследваните решения са включени наличните към началния момент на работата по анализа актове. За крайните изводи и препоръки в доклада, обаче, са взети предвид и постановени през 2016 г. решения на ЕСПЧ с констатации за неефективно разследване, макар същите да не са били подложени на детайлен анализ по възприетата методология, със съставяне на карти за проучване на решението – напр. по делата „Попови срещу България“, „Борис Костадинов срещу България“ и „Мюмюн срещу България“. Отчетени са и други (по-ранни) решения на ЕСПЧ по дела срещу България, към които се препраща в непосредствено изследваните актове на ЕСПЧ, доколкото същите имат признато вече важно значение – напр. „Кръстанов срещу България“, „Цеков срещу България“, „Осман срещу България“, „Начова и други срещу България“, „Тотева срещу България“, „Ангелова срещу България“, „Великова срещу България“ и др. Взети са предвид и публикуваните след началото на работата решения по делата „Попови срещу България“, „Борис Костадинов срещу България“ и „Мюмюн срещу България“.

<sup>4</sup> Решение по делото „М.Г. срещу България“ и решение по делото „М. и други срещу Италия и България“.

<sup>5</sup> Решение по делото „Пашов и други срещу България“.

<sup>6</sup> Част от висящите пред съда наказателни производства са възобновени от съда, по искане на главния прокурор, основано на осъдителното решение на ЕСПЧ – напр. „Димитров и други срещу България“, „Йордан Петров срещу България“ и др.

прокламираните в ЕКПЧ права, както и приетите от Комитета на министрите на Съвета на Европа относими актове:

- Препоръка CM/Rec(2010)3 на Комитета на министрите към държавите-членки относно ефективни средства за прекомерна продължителност на производството;
- Препоръка Rec(2004)5 на Комитета на министрите на страните-членки относно установяване съвместимостта на проектозаконите, действащите закони и административната практика с нормите на Европейската конвенция за правата на човека;
- Препоръка Rec(2004)6 на Комитета на министрите към страните-членки относно подобряването на националните средства за защита.

За изготвяне на констатациите, изводите и предложенията по настоящия доклад са използвани публикации и научна литература по практиката на ЕСПЧ, която се цитира по-долу при позоваване. Взети са предвид и направените анализи в годишните доклади на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека по дела срещу Република България<sup>7</sup>. Проучени са още и планове за действие и доклади за изпълнение на препоръките по конкретни дела, представени на Комитета на министрите, до които достъп бе осигурен от Министерството на правосъдието.

Настоящият доклад съдържа констатации и предлага възможни мерки и разрешения, доколкото същите се отнасят до законовите правомощия на прокурора и на работещите под негов надзор органи на досъдебното производство. Те не се отнасят до дейността на други държавни органи, в т.ч. при сезирането на прокуратурата и при събирането на данни, въз основа на които се взема решение, дали да се образува наказателно производство.

---

<sup>7</sup> Докладите са приети от Министерския съвет с Решение № 171 от 19 март 2015 г. и Решение № 358 от 12 май 2016 г., внесени са в Народното събрание съотв. на 19.03.2015 г. (вх. № 502-00-21) и на 13.05.2016 г. (вх. № 602-00-34) и са достъпни на официалните интернет страници на Министерския съвет и Народното събрание.

### **III. ИЗЯСНЯВАНЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПОНЯТИЕТО „ЕФЕКТИВНО РАЗСЛЕДВАНЕ“ В ПРАКТИКАТА НА ЕСПЧ**

Отправна точка за анализирането на пропуските в българското наказателно правораздаване, които обосновават изводите на ЕК и ЕСПЧ за неефективност на разследването, е изясняването на разбирането на ЕСПЧ за стандартите относно ефективност на разследването. В многобройни свои решения (в т.ч. включените в изследването) ЕСПЧ извежда *ad hoc* основни изисквания, които се включват в съдържанието на европейския стандарт за ефективно разследване на посегателства срещу основните права.

ЕСПЧ не дефинира понятието „ефективно разследване“ по позитивен начин, а изяснява във всеки конкретен случай защо приема, че задължението за провеждане на ефективно разследване не е изпълнено<sup>8</sup>. Изрично следва да се уточни, че критериите за ефективност на разследването се прилагат в широкия смисъл на понятието и обхващат и случаите, в които окончателният акт е постановен, без да се образува наказателно производство – въз основа на анализ на данните от извършена проверка, докладвани на прокурора. От гледна точка на практиката на ЕСПЧ по проучените решения, се прави заключението, че изискванията за ефективност се отнасят за всяка реакция на държавата по повод съобщени или разкрити данни за извършено престъпление, независимо дали става дума за процесуална или извънпроцесуална дейност (проверка)<sup>9</sup>.

Изискванията на ЕСПЧ относно съдържанието на понятието най-подробно се разглеждат и извеждат във връзка с чл. 2 и чл. 3 ЕКПЧ – при анализа на процесуалноправните аспекти на задълженията на държавите-членки по Конвенцията. ЕСПЧ изтъква, че основната цел на разследването е да се „обезпечи ефективното прилагане на вътрешното законодателство, гарантиращо правото на живот“ – т.е. материалният закон, и така да се ангажира отговорността на виновните лица. Друг признак на ефективното разследване е, че то дава възможност, „фактите да станат известни на обществото, и по-специално на близките на жертвите“<sup>10</sup>. В частност се отбелязва, че държавните органи имат задължение да започнат разследване, веднага щом въпросът бъде отнесен до

---

<sup>8</sup> Виж решенията на ЕСПЧ, цитирани в Макбрайд, Джереми. Правата на човека и наказателният процес. Практиката на Европейския съд по правата на човека. Съвет на Европа. Фондация „Български адвокати за правата на човека“, 2012, с. 28 и сл.

<sup>9</sup> Това схващане съответства на уредбата на предварителната проверка в НПК до 2006 г. като институт, чието използване се свързва включително и с възможността за събиране на доказателства, макар и преди образуването на наказателно производство.

<sup>10</sup> Харис, Дейвид; О’Бойл, Майкъл; Бейтс, Ед и Бъкли, Карла. Право на Европейската конвенция за правата на човека. София, Сиела, 2015, с. 247 и сл.

вниманието им, независимо от наличието на формална жалба; разследващите органи трябва да са независими и безпристрастни по закон и на практика (разследването трябва да е проведено енергично и безпристрастно); разследването трябва да е адекватно – да доведе до точно установяване на фактите и идентифициране и наказване на виновните лица; разследването трябва да е пълно – да бъдат предприети всички разумни действия за получаване на необходимите доказателства; разследването трябва да доведе до ефективно наказателно, дисциплинарно или друго съответно производство за прилагане на закона срещу отговорните за нарушението лица; трябва да е осигурено достъпно за жертвата ефективно и адекватно средство за защита<sup>11</sup>.

При анализирането на практиката на ЕСПЧ в литературата се извеждат и по-генерализирано основните критерии, включени в съдържанието на европейския стандарт за ефективно официално разследване. Съгласно този подход на по-обобщено представяне на изискванията на ЕСПЧ, разследването е ефективно, когато отговаря на следните изисквания: *безпристрастност и независимост; пълнота и изчерпателност; своевременност и бързина; възможност за обществено наблюдение*<sup>12</sup>. Специално относно „процесуално задължение“ по чл. 2 и чл. 3 ЕКПЧ, в литературата изрично се сочи, че „...защитата на правото на живот изисква държавата да създаде и прилага такива процесуални механизми, които да гарантират провеждането на всеобхватно, безпристрастно и независимо разследване“<sup>13</sup>. Изискванията към качеството на разследването са още по-високи в случаите, в които орган на власт е лишил някого от живот, но всякога се дължи ефективно разследване<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Пак там, с. 247 и сл. и с. 321 и сл.

<sup>12</sup> По-подробно за европейския стандарт за ефективно официално разследване виж в Кръстева, Здравка. Разследването на престъпления съгласно Европейската конвенция за правата на човека. София, Сиби, 2015, с. 24 и сл.

<sup>13</sup> Гитева, Дияна и Разбойникова, София. – В: Основни права и свободи. Наръчник. София, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, с. 8 и 33.

<sup>14</sup> Убедителна илюстрация на тезата е приетото от ЕСПЧ по делото „Маккен и други срещу Обединеното кралство“: „Процедурното задължение на държавата за разследване възниква както при съмнения за малтретиране от страна на държавни служители, така и при данни за насилие от страна на частни лица,... за да бъде разследването ефективно, е необходимо лицата, които го провеждат, да са независими от замесените в събитията. ... Властите трябва да са предприели разумните стъпки, които са във възможностите им, за да се съберат доказателствата по случая, включително свидетелски показания, съдебномедицински експертизи, очни ставки и т.н. Всеки недостатък на разследването, който подкопава годността му да установи отговорното лице, рискува да го направи несъответстващо на този стандарт. Бавното и неефективно разследване също може да доведе до констатация за нарушение на чл. 3. Процедурното задължение налага – когато фактите изискват това – разследването да доведе до ефективно наказателно или подходящо гражданско, дисциплинарно или административно производство, за да бъде законът приложен спрямо отговорните лица. Това изискване не е изпълнено, когато има явно несъответствие между санкцията и сериозността на престъплението...не е изпълнено и когато поради забавяния наказателното преследване се погаси по давност. На последно място, властите трябва да предоставят разумен достъп и възможност за запознаване на жертвата или нейни близки с материалите по делото“.



В литературата се отбелязва, че нарушаването на стандартите за осигуряване на процедурни гаранции и ефективност при разследването в България е характерно не само за досъдебната, но и за съдебната фаза на процеса<sup>15</sup>.

Въз основа на анализ на проучените 54 решения, въпреки отсъствието на нарочна дефиниция, работната група установява, че трябва да се съобрази със следния позитивно формулиран комплекс от изисквания: *Разследването е ефективно, когато е адекватно, задълбочено, безпристрастно и внимателно, проведено със старание, бързина и разумна експедитивност, достъпно за пострадалия, съответно за неговото семейство, до степеня, необходима за защита на правата и законните им интереси.*

Предвид задължението си по чл. 1 ЕКПЧ, страните-членки трябва да гарантират на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, провъзгласени от Конвенцията, а това изисква *да предприемат подходящи мерки, за да предотвратят посегателства срещу основните права.* Във връзка с прилагането на чл. 3 ЕКПЧ, Съдът сочи, че тази защита изисква създаването на законодателна рамка, позволяваща лицата да се предпазят в достатъчна степен от отношение, което е в противоречие с чл. 3, по-специално чрез *приемането на разпоредби в наказателната сфера и тяхното ефективно прилагане на практика.* Когато едно лице твърди по защитим начин, че са нарушени негови права, защитени от Конвенцията, процесуалните аспекти на провъзгласените в ЕКПЧ права налагат задължение за националните власти да водят *ефективно официално разследване, което да позволи установяването на фактите, както и идентифицирането и наказването на виновните лица.*

Задължението за провеждане на ефективно разследване е *задължение за използване на средства, а не за постигане на конкретен резултат.* Властите трябва да предприемат разумните мерки, с които разполагат, за да получат доказателства относно спорните факти. Тези задължения се прилагат независимо от качеството на обвинените лица – без значение дали те са служители в държавните органи, или частни лица. Когато извършеното досъдебно разследване е довело до започване на съдебно производство, процедурните изисквания обхващат производството в цялост, включително съдебната фаза.

На следващо място, за да се приеме, че едно разследване е ефективно, то трябва *да бъде водено достатъчно задълбочено и обективно.* Органите трябва *да вземат разумните мерки, с които разполагат, за да съберат доказателствата, относими към фактите, които са от значение за делото.* Това изискване не налага всяко съдебно производство да доведе до постановяване на присъда, както и

---

<sup>15</sup> Виж Светла Маргаритова – Вучкова. Върховните съдии нарушиха стандартите за осигуряване на процедурни гаранции и ефективност при разследването и наказването на полицейски служители за малтретиране и причиняване на смърт. Достъпно на интернет страницата <http://www.pravanachoveka.com>

до произнасянето на определено наказание, но според ЕСПЧ, *правораздавателните органи „не трябва в никакъв случай да се окажат склонни да оставят ненаказани посегателствата над физическата и нравствена неприкосновеност на лицата“*<sup>16</sup>. Погасяването на наказателното преследване по давност поради *бездействието на компетентните органи* също води Съда до заключението за неспазване на позитивните задължения на държавата.

Съдът отбелязва, че *изискването за бързина и разумна експедитивност* също се включва в преценката за ефективност на разследването и в тази връзка, *бързото започване на едно разследване и своевременното му водене* са от съществено значение. Според ЕСПЧ, „независимо от изхода на производството, механизмите за защита, предвидени в националното законодателство, трябва да функционират на практика в разумните срокове, позволяващи приключване на разглеждането по същество на конкретните дела, които им се подчиняват.“<sup>17</sup>.

За да бъде ефективно разследването, е необходимо вътрешното законодателство да регламентира средство, чрез което да се постигне неговото ускоряване<sup>18</sup>.

Задължението на страните-членки по чл. 1 от Конвенцията изисква по подразбиране да има някаква форма на ефективно официално разследване и *разследването трябва да бъде задълбочено, безпристрастно и внимателно*. Съдът посочва *необходимостта от въвеждане на ефективни наказателноправни разпоредби за предотвратяване на извършването на престъпления срещу личността, подкрепени от техники в областта на правоприлагането за предотвратяване, противодействие и наказание на нарушения на тези разпоредби*. За да бъде ефективно, разследването трябва да бъде *адекватно, което значи да е в състояние да доведе до установяване на фактите и съответно идентифициране и наказване на отговорните лица*. Според ЕСПЧ, разследването трябва да бъде *достъпно за семейството на жертвата до степенята, необходима на съответните лица, за да защитят своите законни интереси*.

Анализирайки конкретните случаи по проучените решения, ЕСПЧ включва в съдържанието на отделните критерии редица изисквания, за да се приеме, че разследването е ефективно:

---

<sup>16</sup> Решение по делото „С. З. Срещу България“.

<sup>17</sup> Решения по делата „W. v. Slovenia“, „Ebcin v. Turkey“, „С. З. срещу България“ и др.

<sup>18</sup> В решението по делото „Димитър Шопов срещу България“ ЕСПЧ отбелязва, че не е било налице формално средство, чрез което да се ускори разследването, доколкото то е било в ръцете на властите. Целта на ефикасната закрила срещу актове на посегателство не може да бъде постигната, когато наказателното производство е прекратено поради факта, че наказателното преследване е възпрепятствано заради изтичането на погасителна давност, или когато това се случи в резултат на лошо водене на делото от съответните държавни органи.

- На първо място, да има необходимата *пълнота и адекватност* – т.е. да е в състояние да доведе до определяне и установяване на фактите и когато е необходимо, идентифициране и наказване на отговорните лица; да осигури събирането на необходимите и възможни доказателства; да обхване всички необходими аспекти по случая<sup>19</sup>;
- Да е *достатъчно задълбочено* – провеждащите разследването органи да се стремят добросъвестно да установят относимите обстоятелства по случая, без да пренебрегват необходимите доказателства или да бързат да приключат разследването въз основа на неоснователни и прибързани констатации; да положат усилия да съберат и съхранят възможните необходими доказателства;
- Да е извършено с *бързина и разумна експедитивност* – разследването да е започнато незабавно от компетентните органи и да е водено своевременно, без ненужно забавяне;
- Да е осигурен *достъп на пострадалия и неговото семейство*, за да може да защити правата си чрез ефективно участие в разследването;
- Да е извършено от *безпристрастни и обективни* разследващи органи – не следва да са свързани институционално, йерархически или фактически<sup>20</sup> с разследваните лица, тъй като наличието на колегиални и други отношения може да се отрази върху нагласата на органите по разследването. Необходимо е да има гаранции срещу всякаква външна намеса върху тяхната дейност (от погорестоящ или външен за органа субект). Пристрастността (необективността) включва както вътрешна предубеденост, така и външна повлияност на органите на досъдебното производство.

Съдържателният анализ на изискванията обуславя междинен извод, че българският наказателно-процесуален закон е в съответствие със стандартите за разследване, налагани от практиката на ЕСПЧ. Заложените в НПК основни положения<sup>21</sup>, както и конкретно уредените в закона институти<sup>22</sup> и процесуални

<sup>19</sup> В широк смисъл, задоволяването на изискването за пълнота и адекватност на разследването до голяма степен гарантира и неговата ефективност, разбирана като задължение да се осигури достатъчно и своевременно събиране на доказателства с годни способности, по които да се установи дали и от кого е извършено престъпление. Така следващите изисквания могат да се определят и като допълнителни или уточняващи.

<sup>20</sup> Според ЕСПЧ, фактическа независимост липсва при явен уклон на разследващия орган към версията, поддържана от разследваните лица. Виж решението по делото „Ergi v. Turkey“, в което до този извод се стига поради едностранчивост в действията на прокурора по разследването и предоверяването му на информацията в показанията на участвалите в инцидента полицейски служители.

<sup>21</sup> В тази насока, основополагащо значение имат основните принципи на НПК, провъзгласени в чл. 10 (независимост на органите на наказателното производство), чл. 11 (равенство на гражданите), чл. 13 (разкриване на обективната истина и официалното начало), чл. 14 (вземане на решенията по вътрешно

инструменти позволяват разследването да се извърши с необходимата ефективност. В този смисъл, българската правна уредба не страда от нормативни дефицити, които пречат на прокурора и на органите на досъдебното производство да го проведат по начин, удовлетворяващ изискванията на ЕСПЧ.

Констатираните от ЕСПЧ неуспехи на българските правораздавателни органи да осигурят ефективно разследване, съобразно изведените по-горе критерии, са представени в следващия раздел от доклада.

---

убеждение), чл. 15 (право на защита), чл. 17 (неприкосновеност на личността), чл. 18 (непосредственост), чл. 22 (разглеждане и решаване на делата в разумен срок) и др.

<sup>22</sup> Например уредбата на отвода (чл. 29 НПК, чл. 47 и чл. 53 вр. с чл. 29 НПК), на задължението за събиране и проверка на доказателства (чл. 107 НПК), на задължението за осигуряване на законосъобразно и своевременно разследване (чл. 203), на задължението за уведомяване на пострадалия за хода на производството (чл. 75, чл. 213, чл. 243, ал. 3, чл. 244, ал. 3 и др.), на задължението за предявяване на разследването (чл. 227, ал. 2) и др.

#### IV. КОНСТАТАЦИИ ПО ПРОУЧЕНИТЕ РЕШЕНИЯ НА ЕСПЧ И ДЕЛАТА, ПО КОИТО СА ПОСТАНОВЕНИ

В този раздел работната група анализира установените от ЕСПЧ нарушения, систематизира ги в съответствие с посочените по-горе критерии и извежда причините, довели до тяхното допускане. В анализа са включени както изрично посочените от ЕСПЧ конкретни проявления на критериите, въз основа на които се извежда съдържанието на понятието „ефективно разследване“, така и инцидентно засегнатите в решенията отделни обстоятелства, които водят до извод за неефективно разследване, когато този извод се потвърждава при анализа на материалите по делото пред националните правораздавателни органи<sup>23</sup>.

##### 1. Констатираните нарушения на ЕКПЧ

Проучените решения на ЕСПЧ са постановени по жалби за нарушения на 10 разпоредби на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи във връзка с разследване от българските компетентни органи на различни престъпления, извършени в периода 1989 г. – 2012 г.<sup>24</sup>

Част от жалбите, по които са образувани проучените дела, съдържат оплаквания за нарушение на повече от едно предвидено в ЕКПЧ право. *Общият брой на твърдените нарушения е 157, като ЕСПЧ признава 78 от тях са извършени от българските правораздавателни органи.* Те са разпределени по отделните текстове, както следва:

Право по ЕКПЧ	Чл. 2	Чл. 3	Чл. 4	Чл. 5	Чл. 6	Чл. 8	Чл. 9	Чл. 13	Чл. 14	Чл. 1 от Протокол № 1	Общ брой
Брой твърдени нарушения в жалбите	25	36	1	10	21	10	1	37	12	4	157
Брой установени нарушения от ЕСПЧ	24	31	-	3	4	3	1	7	4	1	78

<sup>23</sup> По голяма част от решенията, в които изрично се сочи нарушаване на изискването за бързина и разумна експедитивност, се установява, че са налице продължителни периоди на бездействие по повод на събиране на доказателства, тоест макар и да не е изрично посочена например непълнота на разследването или липса на безпристрастност, такива се установяват като причини за неприключването на разследването в разумен срок.

<sup>24</sup> Последното деяние, при разследването на което е установено нарушение, е от 2011 г., тъй като единственото деяние, извършено през 2012 г., е сред изключените от обхвата на цялостното проучване поради неотнормост – виж бележка № 4.

Видно от обобщените данни, най-голям брой твърдени и установени нарушения касаят чл. 2, чл. 3 и чл. 13 ЕКПЧ (право на живот, забрана за подлагане на изтезания или нечовешко или унижително отнасяне или наказание и право на ефективно правно средство за защита). Именно във връзка основно с тези текстове на ЕКПЧ, са изведени от ЕСПЧ и основните критерии, свързани с преценката за ефективност на разследването, разглеждано като процедурен аспект на съответните провъзгласени права. Твърдените в жалбите нарушения на ЕКПЧ и установените от Съда нарушения са посочени за всяко от решенията в Приложение № 3.

*Деяния, които не са ефективно разследвани от националните правораздавателни органи*

Деянията, по отношение на които се твърди, че е осъществено неефективно разследване, обхващат различни състави на престъпления по Наказателния кодекс: *причиняване на смърт* (13 случая на умишлено убийство, 3 случая на причиняване на смърт по непредпазливост и 1 случай на престъпление по служба, в резултат на което е настъпила смърт); *причиняване на телесни повреди* (27 случая); *закана с престъпление* (2 случая); *обида* (1случай); *разврат* (2 случая на изнасилване и 1 на отвлечане, с цел предоставяне за развратни действия); *трафик на хора* (1 случай)<sup>25</sup>; *престъпление против равенството на гражданите* (1 случай); *престъпление против изповеданията* (1 случай); *престъпления против брака, семейството и младежта* (1 случай с твърдения за няколко престъпни състава)<sup>26</sup>; *грабеж* (1 случай); *измама* (1 случай); *повреждане на чужда движима вещ* (1 случай); *хулиганство* (1 случай); *палеж* (1 случай); *транспортно престъпление* (1 случай)<sup>27</sup>. В обхвата на проучването най-голям брой деяния (33) са извършени в периода до 01.01.2000 г., когато влизат в сила измененията на НПК (отм.), с най-съществено значение за определянето на реда за досъдебно разследване по отменения процесуален закон. Значителен брой деяния (16) са извършени в периода от 2000 г. (влизане в сила на посочените изменения на НПК (отм.) до 29.04.2006 г. (влизане в сила на действащия НПК, който въведе фигурата на наблюдаващия прокурор и екипното разследване), а 5 от деянията са извършени след тази дата.

---

<sup>25</sup> Твърдението е по делото „М. и други срещу Италия и България“, по което не е установено нарушение от страна на българските власти.

<sup>26</sup> Твърдението също е по делото „М. и други срещу Италия и България“, по което е установено нарушение на италианските власти.

<sup>27</sup> Следва да се има предвид, че правната квалификация на част от деянията е различна в отделните правораздавателни актове, с които е приключвал съответният стадий на наказателния процес, както и че в част от случаите твърдените нарушения се различават по квалификацията си от възприетите от държавните органи (например по делото „Абду срещу България“ в твърдението за нарушение се акцентира върху расистките подбуди, а разследващите органи се насочват към извод за хулигански действия, без да изследват с необходимата задълбоченост наличието на расистки подбуди).

*Субекти на деянията (според твърденията в жалбите), които не са разследвани ефективно*

Според твърденията в жалбите, по които ЕСПЧ е установил неефективно разследване, извършители на разследваното деяние в 32 случая са *полицейски служители*, в 21 случая – *частноправни субекти*<sup>28</sup>, а в един случай – *полицейски служители и частноправни субекти*.

От органи на досъдебното производство с *обща компетентност* са разследвани 23 от случаите, при които в проучваните решения е установено неефективно разследване (вкл. 2 случая с твърдение за полицейско насилие), 26 случая – от *военни магистрати*, а в 5 от случаите разследването се е извършвало от *двата вида органи, поради „прехвърляне“* на преписките и делата или поради твърдяно участие в престъплението на полицейски служители, наред с частноправни субекти.

С особена взискателност към обективността, задълбочеността и бързината на разследването се отнася ЕСПЧ при разглеждането на твърдения за осъществено *полицейско насилие*. Поради това констатациите в тази насока са представени преди общия анализ.

При разследването на сигналите за извършени от полицаи деяния (вкл. полицейско насилие), в случаите, в които е водено от *военни магистрати*, са установени пропуски<sup>29</sup>, свързани с: *непълнота и липса на задълбоченост* (напр. неизследване на някои аспекти, като възможностите за евентуално участие на полицаите в организирана престъпна група<sup>30</sup>; неизследване на въпросите, каква точно съпротива са оказвали жалбоподателите и дали използваната сила е била неизбежна, предвид обстоятелствата<sup>31</sup>; игнориране на свидетелски показания<sup>32</sup>; неизвършване на редица възможни и необходими действия по разследването<sup>33</sup> и др.); *нарушаване на изискването за бързина и разумен срок* (дълги периоди на бездействие и прекомерно забавяне<sup>34</sup>); *пристрастност* (необективност, дължаща се както на вътрешна предубеденост, така и на външна повлияност) при воденето

---

<sup>28</sup> Тук и по-долу понятието се използва, за да обозначи извършител на деянието – наказателноотговорно лице, което няма качеството военнослужещ, полицейски служител или друго длъжностно качество, предопределящо специална подсъдност на делото.

<sup>29</sup> Тук се коментират само пропуските, които според ЕСПЧ са допуснати на досъдебното разследване, без допуснатите в съдебната фаза (напр. по делото „Иван Василев срещу България“, според решението по което органите на властта разследват побоя върху жалбоподателя, изправят пред съда отговорните за него и ги осъждат, но осъждането и присъдата са отменени по-късно от ВКС и полицейските служители, които са нападнали жалбоподателя, са оправдани).

<sup>30</sup> Виж решението по делото „С. З. Срещу България“.

<sup>31</sup> Виж решението по делото „Анжело Георгиев и други срещу България“.

<sup>32</sup> Виж решението по делото „Бекирски срещу България“.

<sup>33</sup> Виж решението по делото „Михайлова и Малинова срещу България“.

<sup>34</sup> Виж решението по делото „Николова и Величкова срещу България“.

на разследването<sup>35</sup>; *неосигуряване на достъп* на пострадалите до разследването<sup>36</sup>; *липса или неадекватно ръководство* от страна на прокурора<sup>37</sup>. В двата случая<sup>38</sup>, когато разследването на твърденията за полицейско насилие е водено от *органи с обща компетентност*, е установена *пълна или почти пълна липса на институционална реакция*. В единия случай ЕСПЧ установява, че прокуратурата е решила да започне досъдебно производство срещу самите жалбоподатели по обвинения за набеждаване и *не е сметнала за необходимо да разгледа твърденията им за полицейско насилие* и да проучи дали използваната срещу тях сила е била необходима и пропорционална, а във втория случай приема, че прокуратурата *не е искала да узнае* дали поведението на жалбоподателя по време на полицейската операция е могло да оправдае прибегването до физическа сила от страна на полицаите и че *прокурорите по никакъв начин не са искали да установят*, дали жалбоподателят е оказал съпротива на силите на реда, дали е заплашвал полицаите, влезли в неговия дом, и дали е опитал да избяга по време на полицейската операция.

## 2. Установени пропуски в разследването

2.1. По 51 от проучените решения и делата, във връзка с които са постановени (94,4 %), се установява липсата на *пълнота и изчерпателност* на разследването. Посочените от ЕСПЧ конкретни проявления, които водят до извод за непълнота на разследването, вкл. едностранчивост и незадълбоченост, са предпоставени от пропуски в следните насоки:

- Неточно определяне на *предмета на доказване* (обстоятелствата, подлежащи на доказване по наказателното дело<sup>39</sup>) или *пределите на*

<sup>35</sup> Виж решенията по делата „Михайлова и Малинова срещу България“, „Димитров и други срещу България“, „Велев срещу България“, „Ленев срещу България“, „Димов и други срещу България“, „Димитър Димитров срещу България“, „Христови срещу България“, „Каранджа срещу България“, „Бекирски срещу България“, „Николай Димитров срещу България“, „Стефн Илиев срещу България“, „Рашид срещу България“ и „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>36</sup> Виж решенията по делата „Анжело Георгиев и други срещу България“, „Димитров и други срещу България“, „Христови срещу България“, „Каранджа срещу България“, „Бекирски срещу България“, „Иван Василев срещу България“ и „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>37</sup> Виж решенията по делата „С.З. срещу България“, „Михайлова и Малинова срещу България“, „Анжело Георгиев и други срещу България“, „Димитров и други срещу България“, „Ленев срещу България“, „Йордан Петров срещу България“, „Христови срещу България“, „Николова и Величкова срещу България“, „Стефан Илиев срещу България“, „Рашид срещу България“, „Казакова срещу България“ и „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>38</sup> Виж решенията по делата „Петков и Парнаров срещу България“ и „Стойков срещу България“.

<sup>39</sup> Правилното очертаване на предмета на доказване е в пряка зависимост от наличието на достатъчно знания относно безезите на общото понятие за престъплението и относно признаците от състава на отделните видове престъпления. Когато в началото на процеса на доказване не се разграничи ясно разликата между различните престъпни състави, често той се насочва в погрешна посока. Точното определяне на правната



доказване (съвкупността от доказателства, необходими за всестранното, пълно и обективно изясняване на всички обстоятелства, имащи значение за правилното разрешаване на делото): отсъствие на стремеж на разследващите органи добросъвестно да установят обстоятелствата, без да пренебрегват доказателства<sup>40</sup>; непровеждане на разпознаване<sup>41</sup>; неизземване на записи от охранителна камера, насочена към местопрестъплението<sup>42</sup>; неизясняването на някои фактически обстоятелства или участието на някои лица в престъплението<sup>43</sup>; неизясняване на произхода на нараняванията<sup>44</sup>; неиздирване и неразпитване на свидетели<sup>45</sup>; неоснователно ограничаване на периода на разследваните деяния; неизследване на въпроса, дали използваната от надзирателите сила по отношение на жалбоподателя е била пропорционална на преследваната цел<sup>46</sup>; неоснователно ограничаване обхвата на разследването<sup>47</sup>; неустановяване на точните позиции на дееца и жертвата към момента на стрелбата<sup>48</sup>; неустановяване на броя на изстреляните куршуми, нито режима на стрелба; неизследване на следи от куршуми на място извън автомобила<sup>49</sup>; несъбиране на доказателства за точното място и положение, в което е било намерено оръжието; неизследване на въпроса, как са получени нараняванията<sup>50</sup>; неизследване на обстоятелствата, свързани с планирането и контрола при провеждането на полицейски операции<sup>51</sup>;

- Неправилна оценка на свойствата на доказателствените материали (относимост, допустимост, достоверност и достатъчност), тяхното доказателствено значение и сила, вкл. неправилно формиране на вътрешното убеждение (при игнориране или изопачаване на съдържанието на доказателствени материали): прибързано

---

квалификация е от значение и за правилното изчисляване на срока на погасителната давност за конкретния вид престъпление.

<sup>40</sup> Виж решенията по делата „Стойков срещу България“, „Йордан Петров срещу България“.

<sup>41</sup> Решения по делата „Йотова срещу България“, „Бойко Иванов срещу България“.

<sup>42</sup> Решения по делата „Михайлова и Малинова срещу България“, „Анжело Георгиев и други срещу България“.

<sup>43</sup> Решения по делата „Димитрова и други срещу България“, „Абду срещу България“.

<sup>44</sup> Решение по делото „Ленев срещу България“.

<sup>45</sup> Решения по делата „Димитър Димитров срещу България“, „Каранджа срещу България“, „Сашов и други срещу България“.

<sup>46</sup> Решение по делото „Йордан Петров срещу България“.

<sup>47</sup> Решения по делата „Каранджа срещу България“, „Въчкови срещу България“, „Васил Сашов Петров срещу България“, „Георги Димитров срещу България“, „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>48</sup> Решение по делото „Каранджа срещу България“.

<sup>49</sup> Решение по делото „Влаеви срещу България“.

<sup>50</sup> Решения по делата „Въчкови срещу България“, „Владимир Георгиев срещу България“.

<sup>51</sup> Решения по делата „Филипови срещу България“, „Влаеви срещу България“ и др.

приключване<sup>52</sup> на разследването, въз основа на неоснователни и прибързани официални констатации<sup>53</sup>; игнориране на доказателства при вземането на решение от съответния орган<sup>54</sup>; бездействие във връзка с изясняване на противоречия в показанията<sup>55</sup> или между показанията и обясненията<sup>56</sup>; неопределяне на точната последователност на събитията; неотстраняване на съмнения по повод точността на експертите<sup>57</sup>; невземане предвид на представено медицинско свидетелство; непроизнасяне относно произхода на нараняванията на жалбоподателя<sup>58</sup>; игнориране на резултатите от аутопсията; игнориране на елементи от показанията; неоснователно отхвърляне на свидетелски показания<sup>59</sup>, които се потвърждават от медицински доказателства<sup>60</sup>; неразпитване на пряко участвали в ареста служители; игнориране на медицински доказателства<sup>61</sup>, които са давали възможност да се предположи прекомерно използване на сила<sup>62</sup>; неразпитване на известни свидетели<sup>63</sup>; неорганизиране на очна ставка<sup>64</sup>;

- Неправилно определяне на *криминалистическата техника, тактика и методика*, вкл. непълно или неточно определяне и/или несвоевременно провеждане на способите на доказване: незапазване на местопроизшествието<sup>65</sup>; непредприемането от разследващите органи на някои очевидни стъпки за осигуряване на допълнителни доказателства, които биха могли да им позволят да идентифицират извършителя (независимо от събраните множество доказателства); несвоевременно провеждане на разпит на свидетелите; неустановяване на оръжието<sup>66</sup>, с което е извършено престъплението (и неговия собственик); неизвършване на изземване (и проверка за следи от кръв)

<sup>52</sup> Използването на термини, в отклонение от възприетото в българския закон и наказателноправна доктрина тук и по-долу се дължи на стремежа на работната група да запази и възпроизведе автентичното съдържание на констатациите на ЕСПЧ – достъпни чрез официалните преводи на решенията.

<sup>53</sup> Решение по делото „Димитров и други срещу България“.

<sup>54</sup> Решения по делата „Абду срещу България“, „Генчеви срещу България“

<sup>55</sup> Решения по делата „Михайлова и Малинова срещу България“; „Димитрова и други срещу България“; „Влаеви срещу България“; „Бойко Иванов срещу България“; „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>56</sup> Решение по делото „Анна Тодорова срещу България“.

<sup>57</sup> Решение по делото „Димитров и други срещу България“.

<sup>58</sup> Решение по делото „Димитър Димитров срещу България“.

<sup>59</sup> Решение по делото „Николай Димитров срещу България“.

<sup>60</sup> Решение по делото „Бекирски срещу България“.

<sup>61</sup> Решения по делата „Васил Петров срещу България“; „Бойко Иванов срещу България“; „Николай Димитров срещу България“; „Казакова срещу България“.

<sup>62</sup> Решение по делото „Сашов и други срещу България“.

<sup>63</sup> Решения по делата „Колеви срещу България“; „Владимир Георгиев срещу България“; „Васил Петров срещу България“; „Николай Димитров срещу България“; „Казакова срещу България“.

<sup>64</sup> Решения по делата „Георги Димитров срещу България“; „Бойко Иванов срещу България“; „Казакова срещу България“; „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>65</sup> Решение по делото „Димитров и други срещу България“.

<sup>66</sup> Решение по делото „Йотова срещу България“.

на дрехите на участниците в деянията; неизпълнение на задължението на органите за запазване и съхраняване на доказателствата, необходими за установяването на фактите (както показания на свидетели, така и веществени доказателства)<sup>67</sup>; неидентифициране на очевидци, посочени от пострадалите<sup>68</sup>; бездействие на органите във връзка с идентифицирането<sup>69</sup> или издирването на неидентифицираните нападатели<sup>70</sup>; неиздирване на предполагаемия извършител<sup>71</sup>; неизследване на ножа за пръстови отпечатащи<sup>72</sup>; незадълбочено изследване на релевантни версии<sup>73</sup>; незаконосъобразно въздействие върху свидетел<sup>74</sup>; неосигуряване на правилно съхраняване, съответно загубване на доказателства<sup>75</sup>; неразследването на една очевидна версия подкопава способността на следствието да установи обстоятелствата по случая и отговорното лице<sup>76</sup>;

- *Липса на институционална реакция* за разследване на защитими твърдения за насилие, извършено от полицейски служители<sup>77</sup>.

На база на изложените по-горе негативни констатации, може да се направи *позитивен извод*, че според ЕСПЧ, разследването ще отговаря на изискването за задълбочено водене, когато компетентните органи се стремят добросъвестно да установят обстоятелствата по делото, без да пренебрегват приложимите доказателства или да бързат да приключат разследването, въз основа на неоснователни и прибързани официални констатации.

Органите са длъжни да запазят и съхраняват доказателствата, необходими за установяването на фактите, без значение дали става въпрос за показания на свидетели, или за веществени доказателства. Разследването трябва да бъде водено с необходимото усърдие, да е всеобхватно<sup>78</sup> и да не е едностранчиво – да не игнорира някои от аспектите на делото (например обосноваването, съотв. неизбежността при употребата на сила от полицейски служители<sup>79</sup>, анализ на причинно-следствената връзка между определени деяния и настъпилите

---

<sup>67</sup> Решения по делата „Михайлова и Малинова срещу България“; „Генчеви срещу България“; „Зашеви срещу България“; „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>68</sup> Решения по делата „Васил Христов срещу България“, „М. Н. Срещу България“.

<sup>69</sup> Решение по делото „Велев срещу България“.

<sup>70</sup> Решения по делата „Стоев и други срещу България“; „М. Н. Срещу България“.

<sup>71</sup> Решение по делото „П. М. срещу България“.

<sup>72</sup> Решение по делото „Димитрова и други срещу България“.

<sup>73</sup> Решения по делата „Йорданови срещу България“; „Колеви срещу България“; „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>74</sup> Решение по делото „Зашеви срещу България“.

<sup>75</sup> Решения по делата „Димитров и други срещу България“, „Генчеви срещу България“ и „Зашеви срещу България“.

<sup>76</sup> Решение по делото „Колеви срещу България“.

<sup>77</sup> Решение по делото „Петков и Парнаров срещу България“.

<sup>78</sup> Решение по делото „Филипови срещу България“.

<sup>79</sup> Решение по делото „Димитров и други срещу България“.

последници<sup>80</sup>, установяване на възможния извършител на престъплението (определянето на собственика на необезопасения трансформаторен пост<sup>81</sup>, изследване на наличието на расистки подбуди<sup>82</sup> и др.) и да е насочено към събиране на необходимите относими доказателства, а не такива, които са произволни или очевидно ирелевантни<sup>83</sup>. Всеки порок на разследването, който подкопава възможността да се установи самоличността на отговорните лица, го прави неефективно<sup>84</sup>. Всеки пропуск на разследването, който отслабва неговия капацитет за установяване на причините за претърпените вреди или на самоличността на виновните лица, може да доведе до извод, че то не отговаря на изискваната норма за ефективност. Компетентните органи следва да са положили разумни усилия да идентифицират всички участници в разследваните деяния, които могат да доведат до установяване и наказване на виновните лица. Възникналите при разследването фактически противоречия следва да бъдат изяснени<sup>85</sup>. Воденото за събитията разследване следва да може да установи причините за смъртта и да идентифицира и санкционира виновните лица<sup>86</sup>. Разследването трябва да е задълбочено и пълно и да изследва всички достоверни версии на събитията<sup>87</sup>. Заключениета на разследването трябва да се основават на задълбочен, обективен и безпристрастен анализ на всички съответни елементи<sup>88</sup>. Ефективното разследване, изисквано по чл. 2, служи, за да се запази общественото доверие в поддържаното от властите върховенство на закона, да се предотврати всякакво привидно тайно съглашение в полза на или толериране на незаконосъобразни действия, да се осигури ефективното прилагане на националните закони, които защитават правото на живот и правото на лицата да не бъдат подлагани на малтретиране, и в случаите с участие на служители или органи на държавата да се осигури отчетност за смъртните случаи, за които те са отговорни<sup>89</sup>. Формата на разследване може да бъде различна при различни обстоятелства, но каквито и методи да са използвани, щом като случаят е достигнал до знанието на компетентните органи, те трябва да действат по своя инициатива, без да чакат нарочно искане на пострадалия за започване на разследването или за извършване на конкретни процесуално-следствени действия или на цялостно разследване<sup>90</sup>.

---

<sup>80</sup> Решения по делата „Ненчева и други срещу България“, „Филипови срещу България“.

<sup>81</sup> Решение по делото „Илия Петров срещу България“.

<sup>82</sup> Решения по делата „Абду срещу България“ и „Ангелова и Илиев срещу България“.

<sup>83</sup> Решение по делото „С. З. Срещу България“.

<sup>84</sup> Решение по делото „Димов и други срещу България“.

<sup>85</sup> Решение по делото „Анна Годорова срещу България“.

<sup>86</sup> Решение по делото „Йорданови срещу България“.

<sup>87</sup> Решение по делото „Въчкови срещу България“.

<sup>88</sup> Решение по делото „Колеви срещу България“.

<sup>89</sup> Решение по делото „Николова и Величкова срещу България“.

<sup>90</sup> Решение по делото „Ангелова и Илиев срещу България“.

2.2. По 37 от проучените решения и делата, по които са постановени (68,5 %), се установява липсата на **своевременност и бързина**. Пропуските в тази насока, които водят до излишно забавяне и обуславят констатацията за неефективност, могат да бъдат обособени в няколко групи:

- *Късно започване на разследването* (образуване на производството значително след събитията<sup>91</sup>; неправомерно забавяне на първоначалния процес на събиране на доказателства<sup>92</sup>);
- *Наличие на ненужни и неоправдани забавяния, вкл. бездействия на органите или несвоевременно извършване на действия по разследване и други процесуални действия* (привличане на обвиняем много по-късно от възникването на предпоставките за това<sup>93</sup>; липсата на усилия от страна на властите да открият всички нападатели<sup>94</sup>; непредприемането на действия за разследване на най-провокативните жестове при извършване на деянието<sup>95</sup>; непостигането на напредък в идентифицирането и повдигането на обвинения срещу отговорните лица<sup>96</sup>; дълги периоди на бездействие, без извършване на каквито и да било действия<sup>97</sup>; забавено произнасяне на прокурорските органи<sup>98</sup>; невземане предвид на възможността за разделяне на делата<sup>99</sup>);
- *Неправилно планиране на действията по разследването* (извършване на основни следствени действия години след събитията<sup>100</sup>);
- *Стремеж към прибързано приключване, което води до последващо връщане на делото за попълване на доказателствения материал или за отстраняване на допуснати съществени процесуални нарушения* (многобройни опити на следователя да се спре производството или делото да се предаде на прокуратурата с предложение за повдигане на обвинение, въпреки че разследването не е било надлежно завършено<sup>101</sup>; многократното връщане на делото от прокурора<sup>102</sup> или

<sup>91</sup> Решения по делата „Ненчева и други срещу България“; „Велев срещу България“; „Каранджа срещу България“; „Ангел Васков Ангелов срещу България“.

<sup>92</sup> Решение по делото „Димитров и други срещу България“.

<sup>93</sup> Решение по делото „Васил Христов срещу България“.

<sup>94</sup> Решение по делото „Васил Христов срещу България“.

<sup>95</sup> Решение по делото „Караахмед срещу България“.

<sup>96</sup> Решения по делата „Караахмед срещу България“; „Стоев и други срещу България“; „Ненчева и други срещу България“.

<sup>97</sup> Решения по делата „С.З. срещу България“; „Стоев и други срещу България“; „Димитър Шопов срещу България“; „Велев срещу България“; „Ленев срещу България“; „М. Н. срещу България“; „П. М. срещу България“; „Зашеви срещу България“; „Влаеви срещу България“; Николай Димитров срещу България“; „Ангелова и Илиев срещу България“.

<sup>98</sup> Решение по делото „Георги Димитров срещу България“.

<sup>99</sup> Решение по делото „П. М. срещу България“.

<sup>100</sup> Решения по делата „Стоев и други срещу България“; „Йотова срещу България“; „П. М. срещу България“; „Генчеви срещу България“; „Влаеви срещу България“; „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>101</sup> Решение по делото „Мулини срещу България“.

<sup>102</sup> Решения по делата „С.З. срещу България“; „Ленев срещу България“; „Генчеви срещу България“.

от съда<sup>103</sup> за допълнително разследване; многократно спиране и прекратяване на производството без основание<sup>104</sup>);

- *Неизпълнение на указанията на съда или на наблюдаващия, съответно на по-горестоящия прокурор* (неспазване от разследващите органи и прокурора на указанията на съдилищата относно извършването на разследването<sup>105</sup>; неизпълнение на многократните указания на прокурора до следователя да приключи с разследването<sup>106</sup>);
- *Прехвърляне на делото между различни органи* (прехвърляне на делото между прокурорските органи<sup>107</sup>, отстраняване на разследващия орган<sup>108</sup>);
- *Пропуски на прокурора във връзка с изготвянето на обвинителен акт* (неспособност на прокуратурата да представи правилно изготвен обвинителен акт<sup>109</sup>).

ЕСПЧ отбелязва, че ефективността на разследването предполага изискване за бързина<sup>110</sup> и припомня, че *изтичащото време ерозира неизбежно количеството и качеството на наличните доказателства*<sup>111</sup>; че при разследването на твърдения за малтретиране, властите са задължени да действат своевременно<sup>112</sup>; че е изключително важно, когато възникне смърт при спорни обстоятелства, разследването да бъде осъществено в кратък срок<sup>113</sup>; че своевременният и ефективен отговор на властите при разследването на употребата на смъртоносна сила е от съществено значение за поддържането на доверие у обществото в това, че се придържат към върховенството на закона и предотвратяват каквато и да било поява на тайни споразумения за незаконни действия или търпимост към такива<sup>114</sup>; че независимо от изхода на производството, механизмите за защита, предвидени в националното законодателство, трябва да функционират на практика в разумните срокове, позволяващи приключване на разглеждането по същество на конкретните дела, които им се подчиняват<sup>115</sup>. Съдът приема, че с оглед гарантиране на бързината на разследването, делото не следва да бъде връщано от съда на

---

<sup>103</sup> Решения по делата „Михайлова и Малинова срещу България“; „Ленев срещу България“; „Васил Петров срещу България“; „Филипови срещу България“.

<sup>104</sup> Решения по делата „Стоев и други срещу България“; „Велев срещу България“; „Йотова срещу България“; „П. М. срещу България“; „Бисер Костов срещу България“; „Анна Тодорова срещу България“; „Генчеви срещу България“; „Николова и Величкова срещу България“.

<sup>105</sup> Решения по делата „Михайлова и Малинова срещу България“; „Филипови срещу България“.

<sup>106</sup> Решение по делото „Димитър Шопов срещу България“.

<sup>107</sup> Решения по делата „Стоев и други срещу България“; „Димови срещу България“.

<sup>108</sup> Решения по делата „Димитър Шопов срещу България“, „Михайлова и Малинова срещу България“.

<sup>109</sup> Решение по делото „Филипови срещу България“.

<sup>110</sup> Решения по делата „Мулини срещу България“; „Ангел Васков Ангелов срещу България“.

<sup>111</sup> Решения по делата „Ненчева и други срещу България“; „М. Н. срещу България“.

<sup>112</sup> Решение по делото „Велев срещу България“.

<sup>113</sup> Решение по делото „Ненчева и други срещу България“.

<sup>114</sup> Решения по делата „Каранджа срещу България“; „Ангелова и Илиев срещу България“.

<sup>115</sup> Решение по делото „С.З. срещу България“.

прокурора с мотива, че някои от нападателите не са били идентифицирани, ако давността за наказателното им преследване е изтекла<sup>116</sup>.

Европейският съд по правата на човека преценява „разумността“ на срока, в зависимост от *сложността* на конкретното дело, *поведението на компетентните по разследването и доказването органи* (тяхното активно в тази насока действие или бездействието им) и *поведението на обвиняемия*.

2.3. По 12 от проучените осъдителни решения (22,2 %) ЕСПЧ констатира *изтекла давност*. Изтичането на давността за наказателно преследване се дължи на:

- Бездействия във връзка с *прекъсването* на давността (неидентифициране на нападателите, съответно неизвършване на действия по наказателно преследване срещу тях от органите на прокуратурата, способни да прекъснат изтичането на този срок<sup>117</sup>);
- Бездействия през периода на *изтичане на давността* (периоди на бездействие, както и многократно връщане на делото от прокурора за доразследване<sup>118</sup>; пасивност на следствени органи<sup>119</sup>; многократно спиране на производството<sup>120</sup>; непровеждането на разследването усърдно и с разумна бързина, въпреки риска от погасяване по давност<sup>121</sup>; неосъществяване на опити за установяване на местонахождението на дееца<sup>122</sup>; връщане на делото от съда на прокурора<sup>123</sup>).

Съдът изтъква, че целта на ефикасната закрила срещу актове на посягателство не може да бъде постигната, когато наказателното производство е прекратено поради факта, че наказателното преследване е възпрепятствано заради изтичането на погасителна давност, също и когато това се случи в резултат на лошо водене на делото от съответните държавни органи<sup>124</sup>. Конкретно във връзка с разследването на твърдения за полицейско насилие, ЕСПЧ отбелязва, че когато един представител на държавата е бил обвинен в престъпления, отнасящи се до изтезания или малтретиране, е от изключително значение, наказателното производство срещу него и осъждането му да не бъдат погасени по давност поради

---

<sup>116</sup> Решение по делото „Васил Петров срещу България“.

<sup>117</sup> Решение по делото „Васил Христов срещу България“.

<sup>118</sup> Решение по делото „С.З. срещу България“; „Ленев срещу България“.

<sup>119</sup> Решение по делото „М. Н. срещу България“.

<sup>120</sup> Решение по делото „Стоев и други срещу България“.

<sup>121</sup> Решение по делото „Велев срещу България“.

<sup>122</sup> Решение по делото „П. М. срещу България“.

<sup>123</sup> Решение по делото „Васил Петров срещу България“.

<sup>124</sup> Решение по делото „Димитър Шопов срещу България“.

прекомерно забавяне<sup>125</sup>. По повод необходимостта от защита срещу изнасилване, ЕСПЧ сочи, че тя не може да бъде смятана за ефективна, когато наказателното производство е било прекратявано по давност, в резултат на бездействието на компетентните органи на съответната държава<sup>126</sup>.

2.4. По 28 от проучените дела и решения на ЕСПЧ (51,9 %) се установява липсата на **безпристрастност и независимост**. Очертават се няколко насоки, в които се проявяват признаците на необективност, водещи до извод за неефективно разследване:

- *Вътрешна предубеденост*: формулиране на извода, че полицейският служител не би могъл да използва прекомерна сила, въз основа на отличното му служебно досие, вместо да се изследват конкретните обстоятелства<sup>127</sup>; непредприемане от компетентните органи на разумни мерки, за да разследват евентуалните расистки подбуди за извършеното насилие, въпреки наличието на правдоподобни данни, указващи възможна расистка мотивация за извършеното насилие<sup>128</sup>; заключение на прокуратурата, без подкрепящи доказателства, освен изявленията на полицаите, участвали в операцията, че служителите (на фирмата) активно са оказали съпротива при нарежданията на полицаите по начин, изискващ употребата на физическа сила<sup>129</sup>; неизследване от органите на военната прокуратура и следствие на мотивацията за малтретирането и неповдигането на обвинения по чл. 287 НК, въпреки наличието на голям обем информация, сочеща, че поне част от малтретирането на жалбоподателя е осъществено, с цел изтръгване на самопризнание<sup>130</sup>; явно пренебрегване от компетентните органи на важни доказателства, събрани по време на разследването и неизвършване на възможните способности на доказване<sup>131</sup>; игнориране от разследващите органи на значението на многобройните свидетелски показания на задържаните лица и отхвърлянето им като ненадеждни и необосновани, въпреки че потвърждават медицинските

---

<sup>125</sup> Решение по делото „Ленев срещу България“.

<sup>126</sup> Решение по делото „М. Н. срещу България“.

<sup>127</sup> Решение по делото „Михайлова и Малинова срещу България“.

<sup>128</sup> Решение по делото „Абду срещу България“.

<sup>129</sup> Решение по делото „Анжело Георгиев и други срещу България“.

<sup>130</sup> Решение по делото „Ленев срещу България“. Според работната група, трябва да се направи уговорката, че очакването, случаите на полицейско насилие над заподозрян в извършване на престъпление по нашия закон, предполага вече налично процесуално качество по висящо наказателно производство. Вж. в този смисъл допълнително анализираното (извън първоначалния списък) решение по делото „Мюмюн срещу България“.

<sup>131</sup> Решение по делото „Димитрова и други срещу България“.



доказателства<sup>132</sup>; неотстраняване на противоречията в показанията на участвалите в деянието полицейски служители<sup>133</sup>;

- *Външна повлияност*: възлагане на разследването на същия орган, отговарящ за ареста, в който се е случило процесното събитие<sup>134</sup>; необходимост от обезпечаване на обективността със специфични мерки при разследване на деяния, за които се твърди, че са извършени от прокурори, полицейски служители или висши длъжностни лица<sup>135</sup>;
- *Прояви, които са характерни с липса на обективност*, макар и да не се установява конкретно положение, водещо до извод за вътрешна предубеденост или външна повлияност: решение на прокуратурата да започне досъдебно производство срещу самите жалбоподатели по обвинения за набедяване, вместо да разследва твърденията им за извършено престъпление<sup>136</sup>; необразуване на производство, при наличието на предпоставките за това<sup>137</sup>; многобройни опити на следователя да се спре производството или делото да се предаде на прокуратурата, с предложение за повдигане на обвинение, въпреки че разследването не е било надлежно завършено<sup>138</sup>; органите на прокуратурата дори не правят опит да идентифицират и да разпитат очевидците на нападението, за които жалбоподателят и другите жертви са дали сведения<sup>139</sup>; решение на прокурора да върне делото за допълнително разследване с мотива, че необходимите следствени действия не са били извършени или че са били извършени процесуални нарушения, често въпреки указанията, дадени от прокурора в предходните постановления за връщане, след като разследването вече е приключвано четири пъти<sup>140</sup>; липса на стремеж на органите да установят причините за нараняванията на жалбоподателя<sup>141</sup>; неоснователно спиране на производството<sup>142</sup>; неизпълнение на указанията на съдилищата от разследващия орган (отговорен за разследването в решаващия начален етап), довело до

---

<sup>132</sup> Решение по делото „Бекирски срещу България“.

<sup>133</sup> Решение по делото „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>134</sup> Решение по делото „Бекирски срещу България“.

<sup>135</sup> Решенията по делата „Колеви срещу България“, „Михайлова и Маринова срещу България“, „Караахмед срещу България“.

<sup>136</sup> Решение по делото „Петков и Парнаров срещу България“.

<sup>137</sup> Решения по делата „Ангел Васков Ангелов срещу България“, „Стефан Илиев срещу България“, „Казакова срещу България“.

<sup>138</sup> Решение по делото „Мулини срещу България“.

<sup>139</sup> Решение по делото „Васил Христов срещу България“.

<sup>140</sup> Решение по делото „С.З. срещу България“.

<sup>141</sup> Решение по делото „Бойко Иванов срещу България“.

<sup>142</sup> Решение по делото Йотова срещу България“.

отстраняването му една година след началото на разследването<sup>143</sup>; неоснователно прекратяване на производството<sup>144</sup>.

Типично за голямата част от делата, в които се установява липса на обективност и безпристрастност, е, че деянията, които не са разследвани ефективно, са извършени от полицейски служители спрямо заподозрени в извършването на престъпления, или са мотивирани от етническата или расова принадлежност на пострадалите. Това до голяма степен говори за липса на чувствителност на разследващите органи към полицейското насилие или към мотивираните от дискриминационно отношение престъпления. Съдът отбелязва, че чл. 3 от Конвенцията отстоява една от основните ценности на демократичното общество и забранява по абсолютен начин изтезанията или нечовешкото или унижително отнасяне или наказание, независимо от обстоятелствата и поведението на жертвата<sup>145</sup>.

За да може разследването да бъде ефективно, лицата, които са отговорни за неговото образуване и провеждане, трябва да бъдат независими и безпристрастни, по закон и на практика. Това означава не само липса на йерархична или институционална връзка с уличените, но също така и независимост *de facto*. ЕСПЧ изтъква, че за да бъде разследването на предполагаемо незаконно убийство от страна на държавен служител ефективно, е необходимо лицата, отговорни за разследването и провеждащите същото, да бъдат независими от участващите в събитията<sup>146</sup>, както и че независимостта и безпристрастността в случаите, включващи високопоставени прокурори или други длъжностни лица, могат да бъдат обезпечени с различни средства, даващи специални гаранции за независимо вземане на решения, въпреки йерархичната зависимост, обществен контрол, съдебен контрол или други мерки<sup>147</sup>. Във връзка със случаите на полицейско насилие, ЕСПЧ отбелязва, че планирането и контролът върху използването на физическа сила, помощни средства и оръжие от полицейските органи следва да бъде съобразено с необходимите мерки за постигане на законната цел, при минимален риск за живота и здравето на гражданите<sup>148</sup>, както и че в случаите на твърдения, че служители на държавните органи са отговорни за смъртта на едно лице, властите са длъжни да предприемат подходящите мерки, с които разполагат, за да осигурят доказателства относно инцидента, включително свидетелски показания на очевидци, съдебномедицински доказателства, при необходимост аутопсия, даваща пълни и точни данни за увреждането и обективен анализ на клиничните констатации, включително причината за смъртта<sup>149</sup>. Осигуряването на

<sup>143</sup> Решение по делото „Михайлова и Малинова срещу България“.

<sup>144</sup> Решения по делата „Влаеви срещу България“; „Въчкови срещу България“; „Ангел Васков Ангелов срещу България“; „Николай Димитров срещу България“.

<sup>145</sup> Решение по делото „Анжело Георгиев и други срещу България“.

<sup>146</sup> Решения по делата „Михайлова и Малинова срещу България“; „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>147</sup> Решение по делото „Колеви срещу България“.

<sup>148</sup> Решение по делото „Димов и други срещу България“.

<sup>149</sup> Решение по делото „Ангелова и Илиев срещу България“.

разследване на случаите, свързани с полицейско насилие от безпристрастен орган от самото начало е от съществено значение, защото както отбелязва ЕСПЧ, изискването за бързина и разумна експедитивност е имплицитно в такива случаи, а незабавната реакция на властите при разследването на случаи на употребена смъртоносна сила се определя като най-същественото за поддържане на убеждението на обществото, че властите се придържат към върховенството на закона, както и за да се избегне впечатление за тайно споразумение или за толерантност към незаконни действия<sup>150</sup>.

2.5. По 15 от проучените дела и решения на ЕСПЧ (27,8 %) се установява, че разследването не е било *достъпно за пострадалия или неговото семейство*, до степента, необходима за да защитят своите интереси. Конкретните проявления на този недостатък, водещ до извод за неефективност на разследването, се изразяват в:

- Бездействие във връзка с вземането на решение по повод на подадения от жалбоподателя сигнал, което им е отнело правото да обжалват пред по-горестоящ прокурор евентуален отказ за започване на досъдебно производство<sup>151</sup>;
- Невъзможност за участие на пострадалите в разследването преди образуване на производството, тъй като законите им права възникват след този момент<sup>152</sup>;
- Законова невъзможност до 2007 г. за лицата, които са подложени на тайно наблюдение, да отстояват своите права<sup>153</sup>;
- Липса на достатъчно ефективни законови гаранции за упражняване правата на пострадалите (според ЕСПЧ, хипотетичната възможност за пострадалите да обжалват прекратяването на производството от прокурора не съставлява ефикасно средство за защита по смисъла на член 35, § 1 от Конвенцията, те не са могли да бъдат конституирани като страни, тъй като националното законодателство към момента не предвижда такава възможност, не участват в процедурата, с която съдът одобрява споразумението, не са официално информирани за резултатите от разследването – възгледите на жалбоподателя никога не са искани и никога не са вземани предвид от националните власти<sup>154</sup>);
- Неуведомяване на пострадалите за резултатите от разследването и липса на ефективен контрол върху отказите да се уважат исканията на пострадалите в тази насока (незапознаване от страна на разследващите

---

<sup>150</sup> Решение по делото „Огнянова и Чобан срещу България“.

<sup>151</sup> Решение по делото „Петков и Парнаров срещу България“.

<sup>152</sup> Решение по делото „Анжело Георгиев и други срещу България“.

<sup>153</sup> Решение по делото „Ленев срещу България“.

<sup>154</sup> Решение по делото „Димитрова и други срещу България“.

органи по надлежния ред в продължение на повече от две години на пострадалата с резултатите от разследването, което я поставя в състояние да не може ефективно да оспори констатациите на разследването, както и неосигуряване на ефективен контрол – според ЕСПЧ, възможността да бъдат подадени възражения пред следователя е явно недостатъчна в това отношение, тъй като самият следовател е лицето, което им отговаря, и тъй като те не променят изобщо крайното му предложение към органите на прокуратурата<sup>155</sup>);

- Неосигуряване на достъп до материалите по делото (според ЕСПЧ, разпоредбите на вътрешното право са лишили жалбоподателките от всякаква възможност да се запознаят с документите от преписката и да участват активно в установяването на фактите в рамките на предварителното производство<sup>156</sup>).

Достъпът на пострадалите до разследването се разглежда като най-прилаганата форма на общественото наблюдение върху дейността на разследващите органи. Съдът нееднократно акцентира върху обстоятелството, че обществеността трябва да има право на достатъчен контрол върху производството и неговите заключения, така че да бъде постигнато търсене на отговорност както на практика, така и на теория<sup>157</sup>. Контролът е необходим, за да бъде запазено общественото доверие в придържането на властите към върховенството на закона и да бъде предотвратена появата на тайни споразумения или търпимост на незаконни действия<sup>158</sup>. Изискваната степен на обществен контрол може да варира, в зависимост от ситуацията, нивото на общественото наблюдение в различните случаи може да е различно, но във всички случаи участието на най-близките роднини на жертвата трябва да е осигурено до степен, която позволява защитата на техните законни интереси<sup>159</sup>. ЕСПЧ отбелязва, че жертвата трябва да може да участва ефективно, по един или друг начин, в разследването<sup>160</sup>; че в случай на сериозно малтретиране от страна на държавни служители, твърдяно нарушение на чл. 3, не може да бъде компенсирано само чрез изплащане на обезщетение – ако властите можеха да ограничат реакцията си спрямо такива инциденти единствено до заплащане на обезщетение, като същевременно не правят достатъчно, за да се идентифицират и накажат виновниците, това би дало възможност в някои случаи

<sup>155</sup> Решение по делото „Каранджа срещу България“.

<sup>156</sup> Решение по делото „Сеидова и други срещу България“: „Те обаче не са имали достъп до преписката по досъдебното производство нито докато то е протичало, нито след постановлението на прокуратурата за прекратяването му поради отсъствие на състав на престъплението. В резултата на това, те не са могли да се запознаят със събраните доказателства по време на разследването и съответно не са били в състояние за обжалват ефективно актовете на прокуратурата и съда, както и да мотивират необходимостта от допълнителни следствени действия.“

<sup>157</sup> Решение по делото „Йотова срещу България“.

<sup>158</sup> Решение по делото „Колеви срещу България“.

<sup>159</sup> Решение по делото „Огнянова и Чобан срещу България“. Подробни аргументи относно важността и съдържанието на обществения контрол са развити и в допълнително анализираното (извън първоначалния списък) решение по делото „Ангелова срещу България“.

<sup>160</sup> Решение по делото „Стойков срещу България“.

служителите на държавните органи да злоупотребяват с правата на лицата под техен контрол практически безнаказано<sup>161</sup>. По време на разследването материалите по делото трябва да бъдат достъпни за близките на жертвата, за да могат да защитят легитимните си интереси<sup>162</sup>; близките роднини на жертвата трябва да участват в производството до степен, необходима за защита на техните законни интереси<sup>163</sup>.

2.6. По 29 от проучените дела и решения на ЕСПЧ (53,7 %) се констатира **отсъствие или неадекватно ръководство и надзор на разследването от прокурора**. Конкретните прояви на този недостатък могат да се изразяват в следното:

- Липса на контрол във връзка с *непълнотата* на разследването: изключително концентриране на прокуратурата върху това, да узнае дали жалбоподателят е бил малтретиран само по време на ареста, и необсъждане на други епизоди, в които се твърди упражняването на насилие<sup>164</sup>; разследващият орган бездейства и не прави необходимото да бъдат намерени неидентифицираните нападатели<sup>165</sup>; бездействие на разследващите органи да установят дали има видеокамери в офисите на фирмата, непровеждане на разпит на независими свидетели, събиране на обяснения единствено от полицаите и от служителите, присъстващи на мястото на инцидента, но не и от служителите в офиса<sup>166</sup>; бездействие на властите във връзка с извършването на необходимите следствени действия, когато са разполагали с доказателства, насочващи към търсене на евентуална отговорност<sup>167</sup>);
- Липса на контрол във връзка с осигуряване на разследването от *безпристрастен* орган (пълна липса на реакция във връзка с твърденията на жалбоподателите за полицейско насилие и неизследване на въпроса, дали използваната срещу тях сила е била необходима и пропорционална в нито един момент, дори след освобождаването на жалбоподателите след проведеното срещу тях разследване по обвинения за хулиганство и за набедяване<sup>168</sup>; неизследване на възможността за евентуално участие на полицейски служители в организирана престъпна група и ограничаване на разследването само до преследването на лица, пряко отговорни за

---

<sup>161</sup> Решение по делото „Анжело Георгиев и други срещу България“.

<sup>162</sup> Решение по делото „Генчеви срещу България“.

<sup>163</sup> Решения по делата „Димитрова и други срещу България“; „Сеидова и други срещу България“.

<sup>164</sup> Решение по делото „Стойков срещу България“.

<sup>165</sup> Решение по делото „Васил Христов срещу България“.

<sup>166</sup> Решение по делото „Анжело Георгиев и други срещу България“.

<sup>167</sup> Решение по делото „М. Н. срещу България“.

<sup>168</sup> Решение по делото „Петков и Парнаров срещу България“.

отвличането и насилието на жалбоподателката<sup>169</sup>; продължаване на работата по делото от прокурор, който не е съгласен с указанията на съдилищата и изразява желание да се оттегли, въпреки изразената от него позиция<sup>170</sup>);

- Неосъществяване на достатъчно контрол върху законосъобразността при извършване на действията по разследване (загуба на доказателства; изтръгване на самопризнания със сила<sup>171</sup>; незапазване на мястото на събитието, позволяване на лицата, участващи в събитията, да останат на мястото за значителен период от време, създавайки риск от унищожаване или замърсяване на доказателства, неправомерно забавяне на първоначалния процес на събиране на доказателства<sup>172</sup>).

## 2.7. По 10 от проучените дела (18,5%) ЕСПЧ констатира **други недостатъци на разследването**.

*При анализа на решенията и на делата се установяват и други конкретни прояви, голяма част от които нямат самостоятелно значение, а се проявяват наред с други (непълнота, пристрастност, забавяне на производството):*

- оставянето от следователя на многократните искания на прокурора да приключи с разследването без последствие<sup>173</sup>; неизпълнение на указанията на съда<sup>174</sup>; неизпълнение от военния прокурор на указанията за следствени действия, дадени от Главната прокуратура<sup>175</sup>; неизпълнение на надлежни указания от прокурора и от разследващия орган<sup>176</sup>;
- произтичаща от закона невъзможност да се установи самоличността и да се разпитат маскирани полицейски служители, сочени като извършители на престъпление<sup>177</sup>;
- несъответствие на вътрешното законодателство, регламентиращо законосъобразността на употребата на огнестрелно оръжие, с чл. 2 ЕКПЧ<sup>178</sup>;
- ограничаване на вида следствени действия, които може да бъдат предприети от разследващите поради избора на прокурора да бъде

<sup>169</sup> Решение по делото „С.З. срещу България“.

<sup>170</sup> Решение по делото „Михайлова и Малинова срещу България“.

<sup>171</sup> Решение по делото „Ангел Василев срещу България“.

<sup>172</sup> Решение по делото „Димитров и други срещу България“.

<sup>173</sup> Решение по делото „Димитър Шопов срещу България“.

<sup>174</sup> Решение по делото „Филипови срещу България“.

<sup>175</sup> Решение по делото „Георги Димитров срещу България“.

<sup>176</sup> Решение по делото „Николай Димитров срещу България“.

<sup>177</sup> Решения по делата „Христови срещу България“ и „Филипови срещу България“.

<sup>178</sup> Решения по делата „Васил Сашов Петров срещу България“ и „Шишкови срещу България“.

образувана предварителна проверка вместо наказателно производство<sup>179</sup>.

Анализът на констатациите на ЕСПЧ по проучените дела позволява извод, че пропуските, водещи до неефективно разследване, характеризират работата на органите на наказателното производство, като цяло. Те намират проявление както на досъдебната, така и на съдебната фаза<sup>180</sup>.

Постановяването на окончателно осъдително решение против България не поражда непременно като последица внасянето на искане на главния прокурор за възобновяване на наказателното дело. Отсъствието на такъв автоматизъм се дължи на обстоятелството, че извънредният способ за отмяна на влезли в сила съдебни актове се прилага само за производства, които са навлезли в съдебна фаза или по които прокурорското постановление за прекратяване на делото е било потвърдено от съд. В останалите хипотези ревизията на окончателното прокурорско решение се осигурява чрез отмяна на постановлението за отказ да се образува досъдебно производство или на постановлението за прекратяване на делото по линия на служебния контрол. Дори и при окончателно произнасяне на съд, в много случаи са налице непреодолими пречки пред развитието на наказателното производство – смърт на деца, изтекла давност за наказателно преследване и др. Въпреки това, работната група е в състояние да отчете, че в резултат на осъждането на Република България заради нарушение на ЕКПЧ, приключили вече национални производства са възстановили висящността си по реда на възобновяването най-малко в 10 случая<sup>181</sup>, като част от делата са били на производство и по време на провеждане на анализа. Това, от друга страна, създаде коментираните по-горе ограничения в достъпа до конкретни наказателни производства, с оглед на тяхното проучване.

### ***3. Основни фактори, способстващи за неефективното разследване***

Анализът на конкретните констатации в решенията на ЕСПЧ и проучените съответни преписки/дела очертават като особено съществен недостатък липсата на пълнота и изчерпателност на разследването. Това се дължи на факта, че в значителен брой случаи се препятства постановяването на обосновани актове от органите на досъдебното производство и е основание за отмяната на отказ да се

---

<sup>179</sup> Решение по делото „Сашов и други срещу България“.

<sup>180</sup> Типични примери за решения, установили пропуски в съдебната фаза, са по делата „С.З. срещу България“, „Иван Василев срещу България“, „М.Ч. срещу България“, „Йордан Петров срещу България“, „Димов и други срещу България“, „Васил Сашов Петров срещу България“ и др.

<sup>181</sup> В резултат на решенията по делата „Димитров и други срещу България“, „Филипови срещу България“, „Димов и други срещу България“, „Йордан Петров срещу България“, „Бисер Костов срещу България“, „Димитрова и други срещу България“, „Каранджа срещу България“, „Влаеви срещу България“, „Шишкови срещу България“, „Николай Димитров срещу България“.

образува досъдебно производство, за спиране или прекратяване на наказателното производство, води до връщане на преписката/делото от прокурора или съда за допълнителна проверка или разследване. Неизбежна последица е забавянето във времето, което само по себе си води до извод за неефективност, а в отделни случаи възниква риск да не могат да се приложат определени доказателствени способности или да се ограничи значително тяхната ефективност.

Конкретните причини за допуснатите непълноти не могат да бъдат изведени еднозначно, само въз основа на решенията и от наличните преписки/дела. Освен това, определени групи недостатъци (непълнота, липса на бързина и пр.) не са резултат на единствен, точно определен фактор, а на комбинация от фактори.

Предвид характера на проявленията и сложността на отделните случаи, по които са допуснати, може обосновано да се приеме, че значителна част от пропуските имат *субективен характер*. Някои от тях се дължат на недостатъци на квалификацията и липсата на достатъчно опит на органите на досъдебното производство, вкл. свързани с познаването и прилагането на отделни методики за разследване на различни видове престъпления, провеждането на отделни действия по разследването и пр. Други са свързани с проявена недобросъвестност, пристрастност и необективност, особено когато е налице очевидна пасивност при неизпълнение на изрично дадени указания.

Във връзка със субективните фактори, следва да се изтъкне същественото значение на субективната преценка при анализ на събраните данни или доказателства и решението, въз основа на нея, дали и какви действия да се предприемат в тактически и методически план (напр. продължаване на проверката, вместо образуване на досъдебно производство, отлагане на момента на привличане в качеството на обвиняем на лице, за което са налице необходимите предпоставки), или да се насочи пряко към действията, които осигуряват възможно най-рано събиране или стабилизиране на доказателства (разпознаване възможно веднага след разпита, на който са установени условия за това; очни ставки и следствен експеримент за своевременна проверка на достоверността на противоречиви показания; назначаване на експертизи за изследване на иззети веществени доказателства, преди да са загубили характерните си свойства, и др.). Пак в този план, следва да се оценява изборът на прокурора, като ръководно-решаващ орган, преждевременно да постанови процесуален акт, който пряко засяга висиящността и времетраенето на досъдебното производство<sup>182</sup>, при неизяснена фактическа обстановка, при неизпълнени указания и др. Поначало последицата от подобни действия е забавянето на процеса на събиране на доказателства и затруднения пред окончателното решаване на случая.

---

<sup>182</sup> Спиране или прекратяване на наказателното производство.



Анализът на решенията и делата установява формирана в недостатъчна степен чувствителност у държавните органи при изследване на оплаквания, свързани с евентуално наличие на дискриминационен елемент. Отсъства достатъчно разбиране за баланс или превес на основни ценности, при съпоставяне на защитения и накърнения интерес. Особено показателни са случаите, в които се причинява смърт при задържане на вероятен извършител на ненасилствено престъпление или избягал затворник, осъден за такова престъпление. Става дума и за нагласи, предпоставящи правилното изпълнение на служебни или граждански задължения. Отсъствието на изискваната по закон необходима и очаквана нагласа у държавните органи и длъжностни лица личи не само строго в контекста на разследването, а и в проявената въздържаност да се сигнализират *ex officio* органите на досъдебното производство от онези лица и структури, които по силата на професионалните си ангажименти, установяват първоначални данни за прояви, накърняващи правото по чл. 3 ЕКПЧ (напр. при прием на пациент с травми в здравно заведение или при преглед на задържано лице след привеждането му в арест).

От друга страна, се констатира и **обективни причини** за неефективността на определени разследвания. В някои случаи действащата нормативна уредба е препятствала идентифицирането на участниците в проведени полицейски операции. По-горе вече бе цитирана невъзможността да се установят полицейски служители, участвали в акция по задържане с използване на оръжие и причинена смърт; по проникване в помещение и неговото овладяване, с прилагане на физическа сила и помощни средства, с причиняване на телесни увреждания.

В други случаи нормативните изисквания предпоставят по-нисък национален стандарт, който да се следва при установяването на фактите и правната оценка за тяхната (не)правомерност. Такъв е резултатът от липсата на изискване в уредбата за „абсолютна необходимост“ и „не повече от абсолютно необходимото“ при използване на оръжие, физическа сила и помощни средства. По правило, всички решения на ЕСПЧ в това отношение установяват липсата на изследване на фактите, свързани с активността или пасивността на пострадалите жалбоподатели, спрямо които е осъществена принуда – дали и доколко са отказали да изпълнят полицейско разпореждане, оказали ли са съпротива, осъществили ли са нападение над полицейския орган, респективно кога и как е постигната целта на приложената принуда (пропорционалност, съразмерност) или е използвана в прекомерна степен.

Въпреки нормативната обезпеченост с институти, чиято цел е да гарантират независимост, обективност и безпристрастност на разследването (напр. уредбата на отвода по чл. 29, чл. 47, чл. 53 НПК), анализът на решенията на ЕСПЧ дава основание за заключение, че те не винаги сработват своевременно<sup>183</sup>. Отново следва

---

<sup>183</sup> Резултатът е обективна даденост, но причините за него са комплексни. Обяснение може да се търси в отсъствието на достатъчно устойчиво формирана нагласа за върховенството на закона при защитата на

да се подчертае, че проблемът е особено значим в контекста на (не)способността на държавата да осигури нужната безпристрастност на разследването в случаите, когато нейни органи са причинили смърт или телесни увреждания. От гледна точка на практиката на ЕСПЧ и констатациите за неефективно разследване на полицейско насилие, проведени под надзора на военните прокуратури, промените в компетентността и подсъдността на делата за престъпления, извършени от девоенизираните служители на МВР и надзорно-охранителния състав на МП, имат допълнителен резон. Проблемът обаче остава и той е, че прокуратурите и разследващите органи с обща компетентност също така, а в някои случаи и по допълнително проявили се причини<sup>184</sup>, се оказват неспособни да осигурят ефективно разследване на престъпления, засягащи правата по чл. 2 и чл. 3 ЕКПЧ, когато те са извършени от полицейски служители или длъжностни лица с правомощия по ЗМВР<sup>185</sup>. Необходимостта от специализация и търсенето на специални гаранции за независимост и безпристрастност на органите на досъдебното производство при разследването на този вид прояви, под ръководството на прокуратурите с обща компетентност, е била отчетена с издаване на акт на методическо ръководство – Разпореждане № 156/07.05.2009 г. на главния прокурор. Възможността да се разчита на неговия ефект е изчерпана, с оглед настъпили последващи нормативни промени в подсъдността, във възлагането на разследващи функции, както и с оглед възприетите правила за разпределение на преписките и делата на принципа на случайния подбор.

Преди 2006 г. неспособстващ ефективното разследване фактор е била и действащата уредба, свързана с оперативната самостоятелност на разследващия орган и отсъствието на текущо (постоянно) ръководство и надзор от прокурора. При актуалната процесуална уредба недостатъчно адекватният надзор е по-скоро субективен пропуск или грешка, дължащи се на пасивността на наблюдаващия прокурор, доколкото нивото на натовареност в конкретния орган на съдебната власт му позволява да упражнява функциите си. С различна интензивност, но през целия изследван период, влияние върху ефективността на разследването е оказвала твърде широката и разнообразна интерпретация на правомощието на съда да прекрати съдебното производство и да върне делото на прокурора, както и на правомощието на прокурора да върне делото за допълнително разследване (до 2006 г.). Въпреки изясняването на възможностите за връщане на делото в досъдебната фаза с Тълкувателно решение № 2/2002 г. на ОСНК на ВКС, и след неговото постановяване, съдебната практика не е постигнала необходимата предсказуемост и съответствие с критериите, развити от ВКС при тълкуването.

---

основните права и висока мотивираност да се разкрие и санкционира престъплението, дори с цената на нарушения, които органите на досъдебното производство проявяват склонност да търпят или negliжират.

<sup>184</sup> Трудно може да се приеме, че е налице фактическа независимост при преценката на прокурор относно деяния на полицейски служители, с които ежедневно работи.

<sup>185</sup> В този смисъл вж. и допълнително анализирани извън първоначалния списък решение по делото „Тотева срещу България“, както и оповестеното на български език след възлагането на задачата на работната група решение по делото „Борис Костадинов срещу България“.

Сред обективните причини за допускане на част от нарушенията е нормативната уредба на предварителната проверка, с уговорката, че необходимостта от възлагането на проверка е въпрос на субективна преценка във всеки отделен случай. Когато обаче опцията да се възложи проверка бъде избрана, тя по дефиниция изключва използването на процесуални способности на доказване. Това често я прави ниско ефективна форма на „разследване“, без да се осигурява на пострадалите необходимият достъп за защита на законните им интереси (не позволява участието им, както и своевременното заявяване на доказателствени искания, не им се дължи предявяване на материалите от проверката и пр.).

От значение са и някои липси в уредбата (вкл. и на подзаконово ниво) на взаимоотношенията между прокурора и разследващите органи, която би могла да предложи по-ефективни и уместни разрешения в посока на: осъществяването на прокурорско ръководство и надзор; контрола върху сročността; отчитането на оценката на прокурора относно качеството на разследването при кариерното развитие на разследващия орган и др.

Съществуващите организационни, материални и кадрови проблеми или проведените реформи оказват своето влияние за допускането на установените пропуски, въпреки че е трудно да се прецени доколко съществено е за всеки конкретен случай. Несъмнено е обаче, че и факторите от такова естество, като например: реструктурирането на органите на досъдебно производство в анализирания период; реорганизацията на разследването и възлагане на функции, без да е осигурена необходимата квалификация; високата натовареност на органите на досъдебното производство; промените в компетентността на отделните видове разследващи органи; липсата на адекватно ресурсно осигуряване, вкл. подходящи условия за съхраняването на доказателствените материали, са дали своето неблагоприятно отражение върху ефективността на разследването.

Авторите на настоящия доклад споделят виждането, че на упражняването на правото на жалба до ЕСПЧ не следва да се гледа като на способ, който отличава дадени казуси като по-специални от други. Несъстоятелно би било подаването на жалба до ЕСПЧ да се превърне в основен критерий, по който се преценява дали е потребно да се стимулира, или да се проверява работа на органите на досъдебното производство пост фактум – за отстраняване или ограничаване на вече допуснати нарушения. Все пак, доколкото подаването на жалбата, изложеното в нея и приемането ѝ за разглеждане от ЕСПЧ носи релевантна информация, която сама по себе си би била предпоставка за институционална реакция в рамките на ПРБ, трябва да се посочи, че възможността за такава реакция е на практика отнета. Това положение следва от характерните за работата на ЕСПЧ дълги срокове от постъпване на жалбата до уведомяване на правителството.

В насока към подобряване на нормативната уредба относно провеждането на разследването, действащият НПК, приет през 2005 г.<sup>186</sup>, установи нов принцип в НПК – разглеждане и решаване на делата в разумен срок (чл. 22 НПК), а като гаранция за неговото спазване в досъдебното производство, въведе стриктни правила относно спазването на сроковете за извършване на досъдебното разследване (чр. 234 НПК), както и фигурата на наблюдаващия прокурор, осигурявайки по този начин нормативна възможност за непрекъснат надзор на прокурора върху дейността на разследващите органи. Възприетият подход на „екипно разследване“ представлява важна нормативна предпоставка за подобряване на качеството на разследването, вкл. за неговата пълнота и за своевременно осигуряване на безпристрастност (съгласно чл. 196, ал. 1, т. 5 НПК, прокурорът може да иземва делото от един разследващ орган и да го предава на друг). С две от измененията на НПК от 2011 г. и 2015 г. беше разширена компетентността на следователите по разследване на по-широк кръг от престъпления, като по този начин, от една страна, се осигурява ползването на наличен капацитет, а от друга страна, се освобождава ресурс при силно натоварените разследващи полицаи (значение в тази насока има и възлагането на разследване от разследващите митнически инспектори).

През последните години, след няколко изменения в Закона за съдебната власт, Висшият съдебен съвет предприема активна дейност във връзка с въвеждането на по-ефективни правила за атестиране<sup>187</sup> на съдии, прокурори и следователи, за осигуряване на еднаква натовареност на отделните структурни звена в съдебната власт и по-равномерно разпределение на делата между отделните магистрати, както и за подобряване на дисциплинарната практика<sup>188</sup>. С приетите актове се осигурява възможност за по-адекватно отчитане при кариерното развитие чрез общи и специфични критерии за атестиране по съответни показатели значението на квалификацията и своевременното качествено изпълнение на служебните задължения (правни познания и умения за прилагането им, аналитични и организационни умения, експедитивността и дисциплинираността; способност за работа в екип и пр.). От друга страна, ясно се обвързва виновното неизпълнение на служебните задължения (свързани със системно неспазване на процесуалните срокове, неоправдано забавяне на производството и пр.) с дисциплинарна отговорност. Очевидно е тяхното пряко отношение към ефективността на разследването. Въпреки посочения нормативен напредък, продължава да е актуално предизвикателството тези инструменти да се изпълнят с действително

---

<sup>186</sup> ДВ, бр. 86 от 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.

<sup>187</sup> Вж. чл. 10, чл. 18, чл. 31 и сл., чл. 48 и сл. от Методика за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител, приета с решение на ВСС по Протокол No 39 от 28.11.2011 г., изм. с решение на ВСС по Протокол No 32 от 26.07.2013 г., изменена и допълнена с решение на ВСС по протокол No 11 от 12.03.2014 г.

<sup>188</sup> Вж. чл. 17 от Правила за дисциплинарната дейност на Висшия съдебен съвет, приети с решение на ВСС по протокол No 60/11.12.2014 г.

съдържание и да постигнат очаквания положителен ефект в работата на прокурорите и следователите.

Реализирането на дисциплинарна отговорност е важен фактор за създаване на среда, която не толерира недобросъвестно или непълно изпълнение на служебните задължения. Силен превантивен ефект би оказвало предприемането на дисциплинарни и други мерки спрямо виновните за установените нарушения лица. Тяхното реализиране се затруднява и понякога става невъзможно<sup>189</sup>, поради изтичането на сроковете за налагане на дисциплинарни наказания. Една от основните причини в тази насока се явява късното уведомяване на правителството за постъпилите жалби в голямата част от случаите (най-краткият период между датата на постъпване на жалбата в ЕСПЧ и датата, на която е уведомено правителството, е 7 месеца и 3 дни<sup>190</sup>, а най-дългият – 7 години, 5 месеца и 13 дни<sup>191</sup>, в повечето случаи периодът е не по-кратък от 3 години).

В обобщение, в много от последните си осъдителни решения срещу България, разглеждащи въпросите за ефективността на разследването, ЕСПЧ, изброявайки неизчерпателно различни недостатъци, потвърждава извода си за наличието на *системен проблем, свързан с неефективността на разследването в България*. Предвид „сложността на установения структурен проблем и трудността да се определят точните причини за това неправилно функциониране или да се посочат специфичните решения, които следва да се предприемат, за да се подобри качеството на разследването“<sup>192</sup>, ЕСПЧ отбелязва, че не е в състояние да посочи индивидуалните и общите мерки, които следва да бъдат предприети, с оглед изпълнение на постановеното решение, но националните органи трябва да определят причините за системния проблем, свързан с неефективността на разследването, и да решат какви конкретно общи мерки се налага да бъдат предприети, за да се предотвратят подобни нарушения в бъдеще, с цел да се борят срещу безнаказаността и се опази върховенството на закона и доверието на обществото и на жертвите в съдебната система.

Представеният анализ има за цел да послужи като основа за извеждането на мотивирани предложения за мерки, които ще бъдат обосновани и предложени в следващите раздели.

---

<sup>189</sup> От представените от ръководителите на апелативните прокуратури справки се установява, че дисциплинарни производства за констатираните в решенията на ЕСПЧ слабости не са образувани поради изтичането на законоустановените срокове.

<sup>190</sup> Делото „Караахмед срещу България“.

<sup>191</sup> Делото „Васил Петров срещу България“.

<sup>192</sup> Решение по делото „С. З. Срещу България“.

## V. ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ОСЪЖДАНЕ НА БЪЛГАРИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С НЕЕФЕКТИВНО РАЗСЛЕДВАНЕ И ПРЕДПРИЕТИ МЕРКИ

### 1. Нормативната уредба като предпоставка за неефективно разследване и нейното развитие

Изложеното в предходния раздел на доклада, относно адекватността на актуалната нормативна уредба, обуславя оценката, че нормативните предпоставки за нарушаване на стандартите за ефективно разследване, доколкото все още ги има, *не са водещи*. Трябва да се подчертае, че периодът, с който се свързват констатациите на ЕСПЧ за неефективно разследване по проучените дела, е достатъчно дълъг. Водещ критерий за определяне на неговото начало е ратифицирането на ЕКПЧ от Република България през 1992 г.<sup>193</sup>, а последното деяние, за което ЕКПЧ е установил неефективно национално разследване, е от 2012 г. През този период настъпиха много *законодателни промени*, част от които са насочени именно към отстраняване на констатираните в практиката на ЕСПЧ слабости в разследването по наказателни дела и въвеждане на европейските стандарти.

**1.1.** Процесуалният закон – НПК от 1974 г., претърпя фундаментални промени през 1999 г.<sup>194</sup>, а през 2006 г. влезе в сила нов, който въведе много разрешения, съответстващи на изискванията на ЕКПЧ. Констатираните в решенията на ЕСПЧ слабости в разследването бяха преодолявани поетапно с някои от същностните изменения на НПК. Със ЗИДНПК (отм.), обн. ДВ, бр. 70 от 6 август 1999 г., в сила от 01.01.2000 г., се постигна реализиране на новите виждания за организация на досъдебното производство в съответствие с концепцията на КРБ от 1991 г., като се отразява новата визия за ролята на прокуратурата в наказателното производство и за съдебния контрол върху действията на разследващите органи и прокурора. С влизане в сила на действащия НПК на 29.04.2006 г. се въведе новата концепция за ролята на прокурора при разследването като наблюдаващ прокурор и екипното разследване. Ненужно е подробно посочване на конкретните промени в НПК, които преодоляват част от констатираните слабости в решенията на ЕСПЧ.

**1.2.** Много промени настъпиха и в свързаните с осъществяването на функцията по разследване други нормативни актове. Достатъчно е да се посочат като примери само следните от тях:

Действащият Закон за Министерството на вътрешните работи е приет през 2014 г. (обн. ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г.). В разглеждания период действаша три

---

<sup>193</sup> Най-рано образуваното българско наказателно производство, станало повод за произнасяне на ЕСПЧ с решение по делото „Димови срещу България“ е за деяние, извършено през 1989 г., като производството е продължило след 1992 г.

<sup>194</sup> В сила от 01.01.2000 г.

закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 17 от 2006 г.; обн., ДВ, бр. 122 от 1997 г.; обн., ДВ, бр. 57 от 1991 г.) и Закон за националната полиция (ДВ, бр. 109 от 1993 г., отм. ДВ, бр. 122 от 1997 г.).

Законът за специалните разузнавателни средства (обн. ДВ, бр. 95 от 21 октомври 1997 г.) отменя предишния Закон за специалните разузнавателни средства (обн., ДВ, бр. 30 от 1994 г.).

Законът за Държавната агенция „Национална сигурност“ (обн. ДВ, бр. 109 от 20 декември 2007 г., в сила от 01.01.2008 г.).

**1.3.** Предвид фокуса на настоящия анализ върху ефективността на ръководеното от прокурора разследване в досъдебната фаза<sup>195</sup>, могат да се изведат следните *ключови етапи в развитието* на нормативната уредба:

- от 1992 г. (влизането в сила за България на ЕКПЧ) до 01.01.2000 г. (ЗИДНПК от 1974 г., обн. ДВ, бр. 70 от 6 август 1999 г., в сила от 01.01.2000 г.);
- от 01.01.2000 г. до 29.04.2006 г. (влизане в сила на действащия НПК);
- след 29.04.2006 г.

**1.3.1.** Първият период (от 1992 г. до 01.01.2000 г.) се характеризира с действието на правната уредба в НПК (отм.), изградена на основата на Конституцията от 1971 г. Независимо че през 1991 г. е приета нова Конституция на Република България и ЕКПЧ е ратифицирана през 1992 г., техни основни положения са отразени в процесуалния закон в пълнота едва през 1999 г. със ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 70 от 6 август 1999 г., в сила от 01.01.2000 г.).

Органи по разследването са следователите и прокурорите, които действат със съдействието на органите на МВР. Дознателският апарат е закрит през 1990 г.

През 1997 г. се създава помощник-следователският апарат в МВР, който разследва под ръководството на следователя и прокурора. Отделни следствени действия могат да се извършват и от прокурори в определените в НПК случаи (чл. 48, ал. 2 НПК отм.).

Предварителното производство се образува от прокурора или от следователя, за което незабавно уведомява прокурора (чл. 192 НПК, отм.).

---

<sup>195</sup> Актуалният термин „досъдебно производство“ („предварително производство“ по НПК, отм., в редакцията до ЗИДНПК, обн. ДВ, бр. 70 от 6 август 1999 г.) е въведен с измененията на НПК, влезли в сила на 01.01.2000 г.

При провеждане на разследването, следователят притежава оперативна самостоятелност. В рамките на своите правомощия, следователят самостоятелно решава какви следствени действия трябва да бъдат извършени и носи отговорност за тяхното своевременно, законосъобразно и успешно извършване (чл. 201 НПК, отм.).

Прокурорът упражнява ръководство и надзор за законност върху дейността на следователите, като това става инцидентно – по собствен почин или по жалба на заинтересовано лице. Той може да отменя постановленията на следователя и да дава писмени задължителни указания. Повдигането на обвинението се извършва от следователя.

Мерките за неотклонение се вземат от следователя, а мярката задържане под стража – само със съгласие на прокурора (чл. 201, ал. 2 НПК отм.), а след ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 64 от 11 август 1997 г.) се предвижда съдебен контрол върху задържането под стража (нов чл. 152а НПК, отм.).

След приключване на разследването в стадия „Действия на прокурора след завършване на предварителното производство“ прокурорът извършва цялостна проверка на разследването и при констатиране на нарушения, може да върне делото за допълнително разследване, когато следва да се приложи закон за по-тежко наказуемо престъпление или закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо престъпление при съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението или да се включат в обвинението нови престъпления или нови лица; не са събрани доказателствата, необходими за разкриване на обективната истина; при разследването е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила (чл. 236 НПК, отм.). В тези случаи той може с постановлението да даде задължителни указания.

**1.3.2.** Вторият период (от 01.01.2000 г. до 29.04.2006 г.) се характеризира с реализиране на новите виждания за организация на досъдебното производство, в съответствие с КРБ от 1991 г. и ЕКПЧ. Те съответстват на промените в ЗСВ (отм.) и отразяват новото виждане за ролята на прокуратурата в наказателното производство. С тях се засили ролята на главния прокурор и той придоби някои изключителни правомощия (виж чл. 43, ал. 5 и 6 НПК, отм.).

Запази се оперативната самостоятелност на следователя при провеждане на разследването. Прокурорът упражнява ръководство и надзор за законност върху дейността на следователите, като това продължава да става инцидентно – по собствен почин или по жалба на заинтересовано лице. Той може да отменя постановленията на следователя и да дава писмени задължителни указания. Повдигането на обвинението се извършва от следователя.



Съществена промяна настъпи в процедурата по вземане в досъдебното производство на двете най-тежки мерки за неотклонение – домашен арест и задържане под стража. Те се вземат от съответния първоинстанционен съд, по искане на прокурора (нов чл. 152а НПК, отм.). Това съответства на стандарта, установен с ЕКПЧ и е резултат от много осъдителни решения на ЕСПЧ срещу България. Въведен бе и съдебен контрол върху постановленията на прокурора, с които се спира или се прекратява наказателното производство.

**1.3.3.** Третият период (след 29.04.2006 г.) е свързан с действието на нов процесуален закон. С него се въведе новата концепция за ролята на прокурора при разследването като наблюдаващ прокурор и за екипното разследване.

Наблюдаващ прокурор е винаги конкретен прокурор, който е образувал производството, осъществява постоянен надзор за законност и ръководство при провеждане на разследването и решава всички въпроси, които се поставят в хода на разследването и след неговото приключване, и при възможност участва в съдебното заседание на първата инстанция при разглеждането на обвинителния акт, който той е внесъл.

Екипното разследване е установено законодателно чрез разпоредбите на чл. 46, ал. 2, т. 1 НПК (прокурорът е длъжен да ръководи разследването и да осъществява постоянен надзор за законосъобразното му провеждане като наблюдаващ прокурор) и на чл. 196 НПК, изчерпателно очертаваща методите за реализиране на общото правомощие по чл. 46 НПК.

Прокурорът при осъществяване на своето ръководство и надзор върху извършване на разследването има изключително широки правомощия по отношение на работата на разследващия орган. Всички тези правомощия прокурорът упражнява по собствена инициатива и непрекъснато, по време на цялото разследване.

За осигуряване на екипното разследване, НПК установява специфични задължения на разследващите органи по чл. 203, ал. 4 НПК. Осъществявайки функциите си, разследващият орган е задължен системно да докладва на прокурора за хода на разследването, като обсъжда с него възможните версии, както и всички други въпроси, които имат значение за законосъобразното и успешно приключване на разследването. В три случая (преди привличането на обвиняем, преди предявяване на разследването и при направени искания, бележки и възражения при предявяване на разследването) това докладване е задължително и се прави по инициатива на разследващия орган. Писмените указания на прокурора са задължителни за разследващия орган и не подлежат на възразяване – чл. 197 НПК.

Тази екипност е гарантирана и чрез специфични правомощия на прокурора. По действащия НПК, прокурорът не може да връща делото на разследващите

органи за доразследване от стадия на действия на прокурора след приключване на разследването. Само прокурорът може да прави искане за задържане под стража, както и всички искания за разрешение от съда за извършване на обиск, претърсване, изземване и т.н.

По действащия НПК, има 2 форми на започване на досъдебно производство. Класическа форма на образуване – с нарочен акт (постановление на прокурора) – при наличие на законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление (чл. 212, ал. 1 НПК). Втората форма е чрез съставянето на протокола за първото действие по разследването, когато се извършва оглед, включително освидетелстване, претърсване, изземване и разпит на свидетели, ако незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства, както и когато се извършва обиск при условията и по реда на чл. 164 (чл. 212, ал. 2 НПК), за което разследващият орган, извършил действието, уведомява прокурора незабавно, но не по-късно от 24 часа. Така, при определени хипотези, нормативно е осигурено незабавно започване на досъдебното производство, като тенденцията е към разширяване на тези възможности<sup>196</sup>.

Нов момент в правната уредба на стадия „Действия на прокурора след завършване на разследването“ е невъзможността на прокурора да връща делото на разследващите органи за допълнително разследване. Правомощието на прокурора по чл. 242, ал. 2 НПК – да дава указания за отстраняване на допуснати при предявяването съществени нарушения на процесуалните правила или да ги отстрани сам, е уредено отделно и има за цел да се избегне неоправдано забавяне на разследването. Подобна мярка за ускоряване на производството е въведена със ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 42 от 9 юни 2015 г.), като се даде възможност на прокурора, когато намери за необходимо, да може да извърши и допълнителни действия по разследването, след което предявява разследването (чл. 242, ал. 3 НПК).

Действащият НПК уреди изрично правата на пострадалия, свързани с участието му в досъдебното производство (чл. 75 НПК).

**1.4.** В някои свои решения ЕСПЧ е оценил характерни дефицити в нормативната уредба извън НПК, като фактор, създаващ условия за непропорционално засягане на живота и здравето при осъществяване на законови правомощия от полицейски органи и обективно ограничаващ ефективното разследване. Касае се за случаи, в които нормативната уредба:

- установява ред за използване на оръжие, физическа сила и помощни средства в по-абстрактен смисъл – напр. отсъства изрично изискване за абсолютна необходимост, респективно пропорционалност;

---

<sup>196</sup> Виж и уредбата на бързото и незабавното производство (чл. 356 – 367 НПК).

- не предлага конкретни правила за използване на помощни средства – например електрошокови палки<sup>197</sup>;
- не предвижда правила, осигуряващи идентификация на полицейските служители, използващи оръжие, физическа сила и помощни средства<sup>198</sup>.

Към момента на настоящия анализ, се констатира, че са предприети част от необходимите стъпки за преодоляване на установени недостатъци на нормативната уредба. Актуалният Закон за Министерството на вътрешните работи<sup>199</sup> (ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.) и подзаконовата уредба<sup>200</sup> съдържат онези положения, които ЕСПЧ<sup>201</sup> е възприел като гаранции, осигуряващи адекватно използване на оръжие, физическа сила и помощни средства, както и възможност за идентификация на полицейски служители. Същите са въведени с измененията и допълненията на отменения ЗМВР<sup>202</sup> през 2012 г. (ДВ, бр. 44 от 2012 г., в сила от 01.07.2012 г.) и включват изрично предвидени фактически и правни основания за допустимост, както и конкретни задължения и забрани. Използването им се допуска, само когато това е абсолютно необходимо при точно формулирани хипотези, след изпълнение на задължения за отправяне на предупреждение; съобразяване с конкретната обстановка, характера на нарушението на обществения ред, личността на правонарушителя; вземане на всички мерки за опазване на живота и здравето на лицата, срещу които на насочени, вкл. за оказване на първа долекарска помощ на пострадали при използването. Изисква се съобразяване на забрана за допустимост използването на животозастрашаваща сила за задържане или предотвратяване бягството на лице, извършващо или извършило ненасилствено деяние, ако лицето не представлява опасност за живота и здравето на друго (освен по отношение на видимо малолетни лица и бременни жени).

Използването на физическа сила и помощни средства следва да бъде преустановено незабавно след постигане на законната им цел. На законово равнище е въведено изискване за планиране и контрол на използването на оръжие, физическа сила и помощни средства от полицейските органи с включването на мерки за постигане на законната цел при минимален риск за живота и здравето на гражданите. За практическо прилагане на физическа сила и помощни средства нормативно се изисква да е преминало обучение по предварително разработени

<sup>197</sup> Напр. Решение по делото „Анжело Георгиев и други срещу България“

<sup>198</sup> Пак там.

<sup>199</sup> Вж. чл. 85 – 88, чл. 151 ЗМВР.

<sup>200</sup> Наредба № 8121з-1130 от 14.09.2015 г. за реда за употреба на физическа сила и помощни средства от органите на Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 73 от 25.09.2015 г.); Инструкция № 8121з-533 от 12.05.2015 г. за условията и реда за носене на служебно оръжие от държавните служители в Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 36 от 19.05.2015 г., в сила от 19.05.2015 г.); Инструкция № 8121з-78 от 24.01.2015 г. за реда за осъществяване на задържане, оборудването на помещенията за настаняване на задържани лица и реда в тях в Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 9 от 3.02.2015 г., изм. и доп., бр. 77 от 6.10.2015 г., бр. 30 от 15.04.2016 г.)

<sup>201</sup> Решение „Филипови срещу България“ и др.

<sup>202</sup> Отчетено частично изпълнение в Годишния доклад за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България за 2015 г., с. 10.

методически указания за прилагане на различните видове техники за използване на физическа сила и помощни средства, технически характеристики и правила за безопасност при употребата и съхранението им, съответно за оръжие – да е завършен курс на обучение по стрелкова подготовка и инструктаж за боравене с конкретната система стрелково оръжие.

С нарочен подзаконов акт<sup>203</sup> е уреден редът за носене на индивидуален идентификационен номер от служителите на Министерството на вътрешните работи – от пряко ангажираните полицейски органи, които изпълняват служебните си задължения в униформено облекло (униформен състав) при охраната на масови мероприятия.

В решения на ЕСПЧ<sup>204</sup>, включени в обхвата на проучването, ясно се повдига въпросът за неспособността на органите на досъдебното производство да отличават дискриминационния мотив като квалифициращ признак и да предприемат адекватно наказателно преследване спрямо извършители на престъпления, мотивирани от омраза или предразсъдъци. В тази връзка, следва да се отбележи, че с изменения и допълнения на НК, обн. ДВ, бр. 33/2011 г., квалифицираните състави на убийство и телесна повреда са допълнени, а защитените признаци по чл. 162 НК са разширени. Развит е нов квалифициращ признак на посегателствата против личността, когато са извършени с ксенофобски или расистки подбуди, и чрез материалноправната уредба специално са създадени условия, тези елементи на субективната страна да се включат в предмета на доказване.

Към настоящия момент е приет, но все още не е обнародван Закон за изменение и допълнение на Закона за военната полиция, с който се решават засегнатите проблеми и по отношение на военната полиция<sup>205</sup>.

## **2. Типични проблеми в разследването, предпоставящи осъдителните решения на ЕСПЧ**

Като се отчетат представените промени в нормативните актове относно организацията и механизма на разследване, вкл. за привеждане на досъдебното производство в съответствие с изискванията на ЕКПЧ, може да се посочат типични проблеми в разследването, които предпоставят осъдителните решения на ЕСПЧ.

Решаването само на част от установените пропуски е изисквало или продължава да изисква *нормативни промени*, каквито са:

---

<sup>203</sup> Инstrukция № 8121з-988 от 17.08.2015 г. за вида на личния знак, за условията и реда за ползването му и реда за носене на индивидуален идентификационен номер от служителите на Министерството на вътрешните работи, издадена от министъра на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 65 от 25.08.2015 г.

<sup>204</sup> Вж. напр. решението по делото „Абду срещу България“.

<sup>205</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за военната полиция № 602-01-38 от 30.06.2016 г., приет от Народното събрание на второ гласуване на 20.10.2016 г.

- Неефективността и продължителността на предварителните проверки, което отлага образуването на досъдебно производство, а оттам и качествено и интензивно събиране на годни доказателства. На практика, проверката често осуетява започването на досъдебното производство и се явява некачествен заместител на същинското разследване<sup>206</sup>, завършвайки с акт (отказ да се образува досъдебно производство), който е изведен от обхвата на съдебния контрол. Този недостатък е характерен за целия изследван период, независимо дали предварителната проверка е била уредена в НПК и е възлагана на такова основание, или е използвана уредбата в ЗСВ. С измененията на чл. 145, ал. 2 ЗСВ, в сила от 09.08.2016 г., и с въвеждането на срокове за извършване на възложените от прокурора проверки, законодателят направи опит да допринесе за решаване на този проблем<sup>207</sup>;

- Все още широкото и непочиващо на ясни критерии прилагане на института на прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора, в чиято основателност ЕСПЧ е имал повод да изрази съмнения<sup>208</sup>. Прави впечатление, че подобно развитие е много по-вероятно по наказателни производства, засягащи значителни интереси и предизвикващи голям обществен и медиен отзвук, включително и във връзка със сезиране на ЕСПЧ;

- Липсата на ускорително средство в наказателното производство, което да е достъпно за *пострадалия* от престъплението<sup>209</sup>;

- Отсъствието на достатъчно гаранции за достъп на пострадалия до разследването, вкл. и когато прокурорът прецени, че са налице предпоставки за прекратяване на наказателното производство преди привличането на обвиняем и преди предявяване на разследването<sup>210</sup>;

- Нормативно оптимизиране на процедурата за атестиране и оценка на качеството на работа на разследващите органи извън ПРБ, като се включи участието на прокурора – от позицията му на орган, осъществяващ ръководство и надзор върху разследването<sup>211</sup>.

От друга страна, много от слабостите в практиката при провеждане на досъдебното производство, които влияят за отклоняване от стандартите за ефективно разследване, *не могат да бъдат пряко обяснени с нормативен недостиг* или дефекти. Преодоляването им не непременно се обуславя от търсенето на нови законодателни разрешения. Такива слабости най-общо са:

---

<sup>206</sup> Вж. напр. решението на ЕСПЧ по делото „Сашов и други срещу България“.

<sup>207</sup> Макар това решение да бе оценявано нееднозначно, от гледна точка на отказа да се следва комплексен подход, който да държи сметка за връзката между резултатите от проверката и условието за наличие на достатъчно данни за образуване на наказателно производство. Въпреки това се очаква то да повлияе върху практиката, като съкрати времето, в което се осъществява извънпроцесуална дейност.

<sup>208</sup> Вж. напр. решението по делото „Васил Христов срещу България“.

<sup>209</sup> Вж. напр. решенията на ЕСПЧ по делата „Димитър Шопов срещу България“, „Бисер Костов срещу България“.

<sup>210</sup> Вж. напр. решението на ЕСПЧ по делото „Сеидова срещу България“.

<sup>211</sup> Разрешения в този смисъл са били познати в ЗМВР и ЗСВ, като са отпаднали през 2014 г. и съответно през 2015 г.

- Липса на активност или недостатъчната активност от страна на разследващите органи при провеждане на разследването;
- Недостатъчно или неефективно ръководство и контрол от страна на прокурора като наблюдаващ прокурор върху дейността на разследващите органи;
- Многократно, често необосновано и формално неиздържано удължаване на сроковете за разследване от прокурор от горестоящата прокуратура.

### **3. Състояние на междуинституционалното взаимодействие по повод заведени дела в ЕСПЧ срещу България**

На настоящия етап се осъществява инцидентно взаимодействие по повод на конкретни образувани дела в ЕСПЧ. То обхваща:

1) получаване на информация от Министерството на правосъдието за постъпила жалба в ЕСПЧ и е свързано с участието на представители от Дирекция „Процесуално представителство на Република България в ЕСПЧ“ в производствата пред ЕСПЧ, както и

2) последващ обмен на информация след постановяване на решението от ЕСПЧ по повод на изпълнението му.

Незабавно след получаването на уведомлението за постъпилата жалба от ЕСПЧ в МП се сигнализира компетентният орган на съдебната власт (в зависимост от фазата на наказателното производство – териториална прокуратура, съд), пред който производството е висящо или приключено. Чрез взаимодействие с него се осигурява необходимата информация по делото, вкл. копия от актове и процесуални документи, за подготовка и пълноценно осъществяване на защитата на позицията на правителството в ЕСПЧ. На този етап не се сезира ВКП.

След постановяване на решението от ЕСПЧ и получаването от представителите на правителството, МП възлага превод, оповестяване на сайта на МП и изпращането му на ПРБ за съобразяване.

За всеки отделен решен случай ДППРБЕСПЧ – МП разработва план с индивидуални и общи мерки, а при изискване от Комитета на министрите се изготвят периодични доклади относно изпълнението на решението. Индивидуалните мерки са свързани с евентуално възобновяване, респективно провеждане на необходимите и възможни действия по разследването и други процесуални действия. За разрешаването на установени системни проблеми (констатациите на ЕСПЧ за нормативни и други дефицити), се предлагат общи мерки. По повод на посочените мерки, МП се обръща към ПРБ за статистическа и друга относима информация.

Във връзка с решенията на ЕСПЧ в ДППРБЕСПЧ – МП са формирани множество групи, от които три са относими непосредствено към проблема за

ефективно разследване – „Начова срещу България“<sup>212</sup>, „Великова срещу България“<sup>213</sup> и „Ангелова и Илиев срещу България“<sup>214</sup>.

В тясна връзка с взаимодействието между националните правораздавателни органи и МП като орган, осъществяващ представителството на държавата пред ЕСПЧ, е опасността за осъждане на България по чл. 38 ЕКПЧ. По делото „Бекирски срещу България“ ЕСПЧ приема, че непредставянето от страна на правителството на необходимата информация, без задоволително обяснение, може не само да доведе до заключение за основателност на твърдението за нарушение, но може също така да се отрази отрицателно на степента на спазване от страна на държавата-ответник на задълженията ѝ по чл. 38. Независимо каква е причината за непредставянето на копие от пълното дело и чие е решението за това (на МП или на правораздавателния орган), ЕСПЧ приема, че предвид липсата на съдействие от страна на правителството с цел установяването на фактите, е налице нарушение на ЕКПЧ.

Анализът на решенията показва изтичането на продължителни периоди между подаването на жалбата в ЕСПЧ, комуникирането ѝ до МП и произнасяне на решението от Съда. Те са добре видими при съпоставката на времето между подаването на жалбата и уведомяването на българското правителство (вж. Приложение № 4) сроковете варират от 217 дни до 2723 дни), съответно и между подаването на жалбата и постановяването на решението (сроковете варират от 754 дни до 3545 дни). Отсъствието на своевременно информация в ПРБ за поставен на вниманието на ЕСПЧ въпрос, свързан с нарушаване на права по ЕКПЧ заради неефективно разследване, създава пречки да се предприемат действия, които макар и пост фактум да повлияят за отстраняване/преустановяване на нарушението или недопускане на неговото задълбочаване.

#### **4. Предприети до момента общи мерки<sup>215</sup> и оценка на ефекта им**

Във вътрешноведомствен план, необходимостта, практиката на прокуратурите (вкл. и по отношение на ефективността на разследването) да бъде съобразена с наложените от ЕСПЧ стандарти, е била ясно разпозната далеч преди оповестяването на цитирания доклад на ЕК от м. януари 2016 г. и възлагането на задачата по изготвяне на настоящия анализ.

Правилно е да се отчете, че целта да се осигури такова съответствие е била преследвана повече чрез мерки, свързани с повишаване на информираността, даване на генерални методически насоки с подпомагач и разяснителен характер;

---

<sup>212</sup> Решения, отнасящи се до недостатъци в законодателството, които позволяват употреба на оръжие, която не е абсолютно необходима, от полиция или военна полиция, както и липса на ефективно разследване на смърт или нечовешко и унизително отношение в тази връзка.

<sup>213</sup> Решения, отнасящи се до прекомерна употреба на сила от страна на полицията или надзорния състав в местата за лишаване от свобода и неефективното разследване в случаи на смърт или нечовешко отношение в тази връзка.

<sup>214</sup> Решения, засягащи липсата на ефективно разследване в случаи на смърт, телесни повреди, изнасилвания, причинени от граждани (частни лица).

<sup>215</sup> Извън реакцията по конкретните наказателни производства.

участие и (съ)организиране на обучения. Конкретен израз на усилията в тази посока са:

4.1. Издаването на Заповед № 1801/06.06.2012 г. на главния прокурор<sup>216</sup>, относно необходимостта от спазване на решенията на Европейския съд по правата на човека в дейността на ПРБ и свързаната с това информираност на прокурорите. В изпълнение на заповедта, е създадена и се поддържа нарочна рубрика на Ведомствения информационен сайт, на която се представят с пълния текст и анотации окончателни осъдителни решения на ЕСПЧ срещу Република България по въпроси, имащи отношение към дейността на прокуратурата. От създаването на рубриката до момента са оповестени с подробни анотации повече от 35 осъдителни решения на ЕСПЧ, като отделно са публикувани текстовете и на други решения, класирани по години и с насочване към установеното от ЕСПЧ нарушение по ЕКПЧ.

4.2. Оповестяване на Методически насоки за работата по преписките и досъдебните производства, образувани по сигнали за извършени престъпления с дискриминационен елемент от м. декември 2013 г. на Ведомствения информационен сайт. С насоките са разяснени положения, имащи специално значение за повишаване на чувствителността при разпознаване на дискриминационния мотив и отличаване на проявата на субективния елемент при престъпленията от омраза, каквито неудачи е констатирал ЕСПЧ в практиката на българските правоохранителни органи<sup>217</sup>.

4.3. Създаване на рубрика „Актуализирани методики за разследване“ на Ведомствения информационен сайт през м. юли 2015 г. До момента, в същата са публикувани 35 методики за разследване на престъпления, обособени по родов обект на посегателството. Методиките са разработени от следователи от НСлС, в изпълнение на заповед на директора на НСлС и заместник на главния прокурор по разследването, и съдържат разяснения, обобщения и препоръки относно най-добри практики при разследването на съответен вид престъпления, съобразени и със задължението за гарантиране на правата по ЕКПЧ.

4.4. Организирането и участието на прокурори в обучения по теми, свързани с установени от ЕСПЧ нарушения на права по ЕКПЧ, в контекста на неефективно разследване във вътрешните обучителни календари на ПРБ през 2014 г., 2015 г. и 2016 г.

4.5. Участието на представители на ПРБ във фокусирани върху темата обучения, организирани от други институции – напр. обучение на Националния институт на правосъдието на тема „Ефективно разследване на наказателни дела в съответствие със стандартите на ЕСПЧ. Доказателства и доказателствени средства. Използване на специални разузнавателни средства“, проведен през м. януари 2016 г.

Въпреки полезността на този вид относително необвързващи мерки за повишаване на подготовката и информираността на прокурорите относно

<sup>216</sup> Изменена и допълнена със Заповед № 967 от 03.04.2014 г.

<sup>217</sup> Напр. по делото „Абду срещу България“.



практиката на ЕСПЧ при оценката на качеството и ефективността на националните наказателни производства, в контекста на нарушаването на основни права по ЕКПЧ, отражението им върху практиката до момента изглежда недостатъчно.

Макар и с уговорката, че голяма част от проблемите, които дават повод ЕСПЧ да определи българската наказателноправна система в чести случаи като неспособна да осигури ефективно разследване и спазване на основните права по ЕКПЧ, са установени по относително стари наказателни производства, водени и приключени при друга законова рамка, трябва да се признае, че натрупаните негативи се допълват от продължаващите осъждания на Република България по дела пред ЕСПЧ. За преодоляване на тенденцията, явно е необходимо възприемането на по-императивен подход, засилена отчетност и контрол по изпълнението на организационните мерки, целящи привеждане на практиката в съответствие с изискванията на международноправната и вътрешноправната уредба за ефективно разследване.

## VI. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Въз основа на констатациите на ЕСПЧ и проучването на преписките и делата, във връзка с които са постановени осъдителните решения (обобщени в Раздел четвърти на доклада), оценката на ефекта от досега предприетите мерки и на анализа на съществуващите в национален контекст причини и условия, които способстват за отклоняването от стандарта за ефективно разследване, работната група формулира изводи и препоръки, възприемайки следните изходни позиции.

**На първо място,** трябва да продължат усилията в следните генерални направления:

а) повишаване на общата и специална квалификация на органите на досъдебното производство;

б) повишаване на чувствителността, най-вече на прокурорите, към накарняването на основни защитени от ЕКПЧ права и към проблеми от материалноправно и процесуално естество, които според досегашната практика на ЕСПЧ са ставали повод за осъждане на Република България заради неспособност да осигури ефективно наказателно разследване;

в) създаването на организационни предпоставки за ранно идентифициране и своевременна реакция на трудности и пречки по преписки и досъдебни производства с характерен предмет<sup>218</sup>, които повишават риска, разследването да се окаже затруднено и неефективно, според наложените от ЕСПЧ стандарти.

**На второ място,** може да се обособят следните области, в които да се съсредоточат препоръките за бъдещи мерки.

*1. Предварителната проверка, възлагана или провеждана лично от прокурор, с оглед установяване на достатъчно данни за извършено престъпление*

Въз основа на проучените решения на ЕСПЧ, може да се заключи, че от гледна точка на стандартите за ефективно разследване, самата концепция на широкото използване на институт, който „подготвя“ или замества същинското разследване, е твърде спорна.

Предвид факта, че в множество хипотези по действащия НПК, извършването на проверка, с оглед установяване на достатъчно данни за извършено престъпление, е неизбежно, тя трябва да се организира по начин, който допуска или максимално бързо води до етапа на събиране на годни доказателства, а не само

---

<sup>218</sup> Напр. престъпления против личността, прояви на полицейско насилие и др.

на информация, която след това допълнително се проверява и „верифицира“ със способите за доказване в наказателния процес. В този смисъл, съкращаването на сročността на проверката, каквито нови законодателни решения са възприети, е само едно от необходимите условия срещу неефективно и разточително използване на тази възможност. Твърде лаконичната<sup>219</sup> уредба на прокурорската проверка извън процесуалния закон – като дейност, предшестваща събирането на доказателства в наказателното производство, предполага необходимостта, адекватното използване на института да бъде по-подробно уредено с вътрешен акт на главния прокурор или съвместни актове между прокуратурата и ведомствата, на които типично се възлага извършването на предварителни проверки.

## *2. Образуване на досъдебно производство*

Изискването за наличие на достатъчно данни, за да се започне наказателно производство в класическия случай, освен разширяването на приложното поле на предварителната проверка, предизвиква критики в част от решенията на ЕСПЧ относно закъснялото и несвоевременно събиране на доказателства, като в част от случаите се приема дори, че събирането на доказателства е било осуетено. Възприемането на различен подход относно условията, при които може да започне същинско разследване, изисква по-дълбоко преосмисляне на основни положения на НПК относно формалното поставяне на начало на процеса. Анализиранияте от работната група решения на ЕСПЧ дават аргументи за такъв дебат. Той не може да доведе до решение в краткосрочен план, но е време поне да започне дискусия, с участието на органите със законодателна инициатива, правораздавателните органи, научните среди и представителите на гражданското общество.

Огледален на образуването на наказателното производство въпрос е постановлението за отказ да се образува наказателно производство – формалният акт, с който прокурорът отрича предпоставките да започне процес. Изследваните решения на ЕСПЧ показват, че това произнасяне се възприема като акт, слагащ край на разследването<sup>220</sup>. Поради изключването му от обхвата на съдебния контрол, поне в случаите на отказ да се образува досъдебно производство при оплакване за нарушаване на лични права<sup>221</sup> или посегателства върху телесния интегритет, изискванията към мотивирането на прокурорските постановления и прецизната интерпретация на събраните данни следва да бъдат завишени. Мислимо е възприемането на подход, при който след установяване на предмета на проверката и свързването му с оплакване за нарушаване на права по чл. 2 и чл. 3 ЕКПЧ по формални критерии (деловодна или друга обобщена информация), издадените постановления за отказ да се образува досъдебно производство задължително се подлагат на служебен контрол до определено ниво в ПРБ.

---

<sup>219</sup> А след последните изменения на ЗСВ – непропорционално фиксирана върху сроковете.

<sup>220</sup> В широкия смисъл на понятието, уточнено в уводната част на доклада.

<sup>221</sup> В това число и за престъпления, неквалифицирани като посегателства срещу личността – напр. хулиганство, набедяване, всяка форма на дискриминация и др.

### 3. Упражняването на правомощията на наблюдаващия прокурор

Неефективността на разследването във всяко от измеренията си може да бъде пряко обяснена с отсъствието или недостатъчна активност и контрол от страна на прокурора в направляване на дейността на разследващия орган по събиране на доказателствата. След приемането на новия НПК цялата отговорност за състоянието и качеството на разследването се носи от наблюдаващия прокурор. Употребата на инструментариума, с който прокурорът реализира тази си ръководна и контролна роля, освен на личната мотивация, подготвеност и инициативност, е функция и на други фактори. Такива са натовареността в съответния орган на съдебната власт и начинът, по който се възприема оперативната самостоятелност на разследващия или се отговаря на въпроса, дали такава е налице, както и вътрешноведемствените взаимоотношения на разследващите органи<sup>222</sup>. Представените в предходен раздел на доклада изменения на процесуалната уредба показват тенденция за отнемане на процесуалната самостоятелност на разследващия орган и обвързването на насоките на неговата работа с указанията на прокурора. Разбирането на ролята на разследващия като строго и буквално изпълнителска, обаче, рискува да го постави в положение да не може да изпълнява задълженията си служебно да събира и проверява доказателствата (чл. 107 НПК). Той не може да бъде заместен в тази си функция от наблюдаващия прокурор и ЕСПЧ е намирал повод да констатира, че самоограничаването и отсъствието на инициатива да се събират доказателства по всички аспекти, свързани с предмета на разследването, са несъвместими със стандарта за ефективност.

В този смисъл, изискванията относно указанията на наблюдаващия прокурор към разследващия орган се свързват не толкова с интензитета им и с очакване за санкциониране или предопределяне на всяко действие на разследващия, колкото с нивото на съдържателна обосновааност. Като цяло, то търпи повишаване и привеждането му в съответствие с общи насоки за качество, задълбоченост и своевременност.

Осигуряването на своевременно и обективно разследване е пряко зависимо от осъществяването на ефективен контрол относно спазването на сроковете за провеждане на досъдебното разследване. В тази насока, от една страна, следва да се засили ролята на наблюдаващия прокурор както по време на разследването, така и при мотивирането на исканията му за продължаване на срока за разследване. От друга страна, е необходимо осъществяването на действителен, а не формален контрол върху сročността на досъдебното производство при произнасянето на

---

<sup>222</sup> Съгласно чл. 15, ал. 2 ЗМВР: „На разследващите полицаи не могат да се възлагат други дейности извън дейността по разследване на престъпления“, съгласно ал. 5: „Горестоящите ръководители нямат право да дават указания за извършването на действия по разследването и за съставянето на писменото мнение, както и по какъвто и да е друг начин да се намесват в разследването.“, а съгласно ал. 6: „Взаимодействието на разследващите полицаи с другите полицейски органи на МВР се урежда със заповед на министъра на вътрешните работи.“

компетентния прокурор<sup>223</sup>, който да анализира причините, поради които разследването не е приключило в законоустановения срок, и да споделя отговорността за извършване на досъдебното производство без необосновано забавяне.

В част от анализиранията решения на ЕСПЧ<sup>224</sup> и дела, във връзка с които са постановени, е установено неоснователно спиране на наказателното производство, което води до забавяне или осуетяване на пълното и своевременно събиране на доказателства. Възможно разрешение за предотвратяване на необоснованото прилагане на този институт е въвеждането на периодичен (напр. през 3 или 6 месеца) служебен вътрешноведомствен контрол от прокурор от по-горестоящата прокуратура<sup>225</sup> и повишаване на изискванията към съдържанието на постановлението за спиране, с оглед неговата мотивираност и обосновааност.

Аналогични проблеми се установяват и при неоснователно, включително преждевременно прекратяване на наказателното производство.

#### *4. Качество на работа на разследващите органи*

Установените от ЕСПЧ пропуски в разследването в значителна част от случаите се дължат на недостатъчна квалификация и активност на разследващите органи. Неправилното определяне на предмета и пределите на доказване, както и на необходимата последователност при прилагането на способите на доказване и техният подбор дават основание да се приеме, че е налице познавателен дефицит, включително и в области, в които очакванията към тях са високи – напр. свързани с методиката и тактиката на разследването на определени видове престъпления и организационното взаимодействие.

Съществен фактор, който оказва влияние върху качеството и срочността на разследването, е неравномерната и твърде висока натовареност на разследващите органи, особено на разследващите полицаи. Въпреки честите нормативни изменения, относно разпределението на разследването по различни категории дела между различни разследващи органи (следователи, разследващи полицаи, агенти на ДАНС, разследващи митнически инспектори), все още няма ефективен оптимален модел в тази насока, в т.ч. и за пълноценното използване на капацитета на следователите. Неравномерната натовареност на наблюдаващите прокурори

---

<sup>223</sup> Стъпка в правилната посока е предвиденото в проект на Закон за изменение и допълнение на НПК, представен за обсъждане от МП, съгласно който удължаването на срока на разследване става правомощие на административния ръководител на прокуратурата.

<sup>224</sup> Решения по делата „Велев против България“, „Стоев и други срещу България“, „Йотова срещу България“, „Генчеви срещу България“ и др.

<sup>225</sup> В периода между 2006 г. и 2008 г. в НПК е предвидена възможност за периодичен съдебен контрол - съгласно чл. 244, ал. 5 НПК: „Постановлението по ал. 1 може да се обжалва от обвиняемия, пострадалия или неговите наследници пред съответния първоинстанционен съд в седемдневен срок от получаването на преписа. Съдът се произнася еднолично в закрито заседание не по-късно от седем дни от постъпване на делото в съда с определение, което е окончателно.“, а съгласно ал. 6 (отменена през 2008 г.): „Последваща жалба срещу спирането на наказателното производство може да се подава не по-рано от шест месеца от постановяването на определението по ал. 5.“

допълнително се отразява върху качеството на разследването, доколкото води до занижаване на осъществявания надзор върху разследването.

За преодоляване на констатираните дефицити е необходима специализация, особено в областта на престъпленията против личността, разследването на актове на полицейско насилие, насилие в местата за лишаване от свобода и др. Наред с повишаване на квалификацията, удачен вариант за осигуряване на ефективно разследване на твърденията за полицейско насилие, е търсенето на решение за организационно обособяване на специализирани в материята разследващи органи и прокурори. Това би създадо предпоставки за обективно и безпристрастно установяване на фактите.

За подобряване на качеството на работа на разследващите органи важно значение има и обвързаността на кариерното им развитие и оценката на работата им с резултата от изпълнение на функционалните им задължения. В тази насока е уместно при атестирането на разследващите органи да се отчита в достатъчна степен мнението на прокурора или на ръководителя на съответната първоинстанционна прокуратура, където най-добре се познава работата на разследващите органи. Така ще се използват адекватно конкретните наблюдения върху качеството на работата на разследващите полицаи на органа, който носи отговорност за цялостното разследване<sup>226</sup>.

**На трето място**, при горните констатации работната група вижда възможните и полезни мерки в три основни категории:

- промени в нормативната уредба;
- предприемане на организационни мерки;
- издаване на актове на методическо ръководство от главния прокурор за подобряване на дейността на прокуратурата по разследването и организацията на досъдебното производство.

Работната група, като съобразява естеството и времевия обхват на възложената задача, дава предложения за мерки, чието ниво на конкретност не стига до детайлизирани формулировки или определяне на обхвата и вида на вътрешните актове. Те имат принципен характер, съдържателно се отнасят до основните групи проблеми, установени при анализа, и са насочени към намирането на разрешения, които ще повлияят за повишаване на ефективността на разследването в по-дългосрочен план.

### ***Мерки от нормативен характер***

1. В Наказателно-процесуалния кодекс биха могли да се обсъдят изменения и допълнения, които да позволят покриване на стандартите за ефективност на разследването в следните насоки:

---

<sup>226</sup> Подобна уредба е съществувала до 2014 г. – вж. чл. 217 – 223 ЗМВР (отм. – ДВ, бр. 53 от 2014 г.).

- регламентиране на ускорително средство, до което има достъп пострадалият в наказателното производство, при намиране на необходимия баланс между неговите интереси, интересите на обвиняемия и интересите на правосъдието;

- осигуряване на достатъчен достъп на пострадалия до материалите по текущо и приключило разследване (в широкия смисъл, възприет от ЕСПЧ), който позволява реализиране на процесуалните му права<sup>227</sup>;

- преосмисляне на института на образуването на досъдебното производство, с оглед изискването за предварително наличие на достатъчно данни и връзката му с института на предварителната проверка;

- ограничаване на предпоставките за неоснователно и неподчинено на ясни критерии прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора<sup>228</sup>;

- ревизия на уредбата по Глава двадесет и шеста на НПК, която обвързва ефекта от прилагането на ускорително средство по инициатива на обвиняемия с появата на формални предпоставки за прекратяване на наказателното производство и е в дисбаланс с правата на пострадалия от престъплението<sup>229</sup>;

- преосмисляне на правилата за подсъдността, в търсене на по-независимо и безпристрастно разследване на проявите на полицейско насилие. Възможно и подлежащо на обмисляне решение е задължително разследване от следовател от НСлС на всички престъпления, извършвани от длъжностни лица, осъществяващи полицейски и надзорно-охранителни функции и (дори) специална подсъдност на тази категория дела.

2. Българската материална наказателноправна уредба продължава да търпи критики, включително и по линия на ЕКПЧ, че не предвижда изрично отделен престъпен състав за изтезанието. Очевидно досега представяните аргументи, че всяка проява, изчерпваща бележите на изтезание по смисъла на чл. 3 ЕКПЧ, може и следва безпроблемно да се квалифицира, разследва и наказва по правото на Република България като престъпление против личността или като друго престъпление с различен родов обект<sup>230</sup>, нямат достатъчна подкрепа от практиката

---

<sup>227</sup> В т.ч. при постановяване на отказ да се образува досъдебно производство след предварителна проверка, при приключване на производството без привличане на обвиняем и без предпоставки за предявяване на разследването на засегнато от деянието лице, което не е претърпяло съставомерни вреди.

<sup>228</sup> В този смисъл подкрепа заслужават постановките в проекта на МП на Закон за изменение и допълнение на НПК, представен за обществено обсъждане през м. септември 2016 г.

<sup>229</sup> Предложеният от МП проект на Закон за изменение и допълнение на НПК е годна основа за обсъждане в търсене на по-добро нормативно разрешение.

<sup>230</sup> В т.ч. престъпление по служба, престъпление против правосъдието.

и се смятат за неубедителни<sup>231</sup>. Работната група отчита подхода на ЕСПЧ да се позовава на вече постановени решения по сходни казуси, и на ясно въведената констатация за неадекватност на българския НК с решението по делото „Мюмюн срещу България“. Затова възобновяването на законодателната инициатива за уреждане на нов престъпен състав е вероятно най-правилният начин да се реагира на тази линия на критика, доколкото тя би почивала на формални и повтаряеми аргументи.

3. Полезен ефект биха имали изменения и допълнения на Закона за Министерството на вътрешните работи, които:

- предвиждат роля на административните ръководители на съответните първоинстанционни териториални прокуратури при атестирането и оценката за качеството на работа на разследващите полицаи;

- поставят завишени изисквания за квалификация и специализация на разследващите полицаи и на полицейските органи, натоварени с извършване на неотложни действия по разследването (чл. 194, ал. 4 НПК);

- отстраняват всички пречки за ефективно провеждане на разследване при жалби за полицейско насилие или злоупотреба с власт при провеждане на полицейски акции, свързани със затруднения да се идентифицират участващите служители. Установеният стандарт за носене на индивидуализиращи знаци от служителите, които участват в мероприятия по опазване на обществения ред и позволяват идентифицирането им в хода на последващо разследване, следва да бъде възприет и по отношение на служителите, участващи в други операции, изискващи да се пази в тайна самоличността им.

4. В Закона за съдебната власт могат да се включат съвместими с духа на последните изменения и допълнения нови положения, които:

- изрично въвеждат сред критериите за наблюдение и отчитане на дейността на прокуратурата на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България, свързани с наблюдавани наказателни производства или водени предварителни проверки;

- придават по-отчетливо значение на специализациите и квалификациите на прокурорите и на следователите в процедурата по атестиране на прокурори и следователи или (като по-ресурсоемка и ангажираща мярка) въвеждат минимални задължения в мероприятия за повишаване на квалификацията. Нормативното възприемане на второто предложение трябва да бъде съпроводено с действия,

---

<sup>231</sup> В този смисъл вж. относително новото решение на ЕСПЧ по делото „Мюмюн против България“, анализирано допълнително за целите на доклада, §§ 40, 77-78.



които обезпечават възможността да се достави обучение в подобни мащаби, с водеща роля на Националния институт на правосъдието.

### *Мерки от организационен характер*

1. Подобряване на съществуващото взаимодействие с ресорната дирекция „Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ в следните насоки:

- създаване на съвместен регламент между ПРБ и МП, който да осигури своевременно (непосредствено след комуникиране на жалбата от ЕСПЧ) уведомяване на ВКП за допусната за разглеждане жалба до ЕСПЧ, с оглед възможно най-рано ангажиране на вътрешноорганизационен ресурс. Така ще са достъпни всички опции за отстраняване или ограничаване на нарушенията, свързани с неефективно разследване, включително чрез оказване на методическа и конкретна помощ, вземане на делото на специален надзор и др.;

- чрез съвместния регламент може да се реши и въпросът за оптималното използване на аргументите на прокуратурата при изграждане на позицията на Република България по дела пред ЕСПЧ и при планирането на индивидуалните мерки по плана на изпълнение на влезлите в сила решения на ЕСПЧ;

- утвърждаването на вътрешен механизъм за уведомяване на ВКП и предприемане на подходящи мерки при постъпване на информация за сезиране на ЕСПЧ с жалба за нарушаване на права посредством неефективно разследване по други начини (получаване на копие по делото, изявление на участник в производството, информация от публично достъпни източници);

- изследване на възможността за установяване на механизъм за възможно най-ранен обмен на информация относно постъпила жалба в ЕСПЧ срещу Република България<sup>232</sup>.

2. Стандартите на ЕСПЧ за ефективно разследване, събиране и оценка на доказателствата заслужават да се превърнат в акцент на обучителната дейност за магистрати и разследващи органи, които организира или в които участват представители на ПРБ. Това се отнася за:

- вътрешната обучителна програма;

- програмата за първоначално обучение на кандидати за младши прокурори и младши следователи в Националния институт на правосъдието;

---

<sup>232</sup> Инициативата не може да бъде упражнена пряко от ПРБ, която не представлява Република България по дела пред ЕСПЧ, но полезният ефект от подобно „ранно известяване“ може да бъде обоснован пред МП и ресорната дирекция ППРБЕСПЧ.

- програмите за текущо обучение на прокурори и следователи в Националния институт на правосъдието;

- участие в обучителни дейности в чужбина и организирани от други доставчици.

3. Вече очертаните области, в които са концентрирани критиките на ЕСПЧ за неефективно разследване – престъпления против личността, вкл. при полицейско насилие, нарушения на правата по чл. 2 и чл. 3 ЕКПЧ в материален и процесуален аспект, позволяват свързаните с такива прояви преписки и досъдебни производства да бъдат отличени по формален критерий<sup>233</sup>. Необходимо е за тях (без да се нарушава принципът за равенство на гражданите пред закона) да се създадат организационни условия за по-интензивно използване на способите на служебния контрол при постановяване на прокурорски актове, които слагат окончателен или латентен край на разследването<sup>234</sup>.

4. Настоящият анализ позволява ясно очертаване на една от най-съществените рискови зони, в които се допускат нарушения на права по ЕКПЧ във връзка с неспособността на държавата да осигури ефективно разследване – провеждането на наказателни производства по случаи на полицейско насилие<sup>235</sup>. При това положение, в структурно-организационен план следва да се обмислят решения, които да осигурят възлагането на преписките и на досъдебните производства с такъв предмет на специализирани в материята прокурори, разследващи органи и органи на предварителната проверка. Ако не бъде избран пътят на законодателни промени, полезен ефект, въпреки палиативния си характер, биха имали организационни и методически мерки, съвместими с актуалната нормативна уредба. Възприемането на този подход задължително предполага:

а) провеждане на целенасочено обучение с акцент по защитените ЕКПЧ основни права и свободи;

б) ангажиране на магистрати, отговарящи на повишени изисквания за професионални квалификации, стаж и опит, по чиито дела и преписки ЕСПЧ не е постановявал осъдителни решения срещу България;

в) професионални стимули при натоварване на магистрати с такива задачи.

---

<sup>233</sup> Напр. квалификация на деянието, изтичане на определен срок от образуване на производството, без то да е пренесено в съдебна фаза, изтичане на определен срок от започване на предварителна проверка, без да образувано наказателно производство и др.

<sup>234</sup> Отказ да се образува досъдебно производство, спиране и прекратяване на наказателното производство.

<sup>235</sup> В широк смисъл – имат се предвид всякакви прояви, нарушаващи забраната за изтезания, унизително и нечовешко отнасяне, извършени от служители на реда, в това число от надзорно-охранителния състав към МП и други служби, оторизирани да прилагат принуда. От друга страна, понятието обхваща не само прояви на компетентните органи, пряко свързани с употреба на сила, помощни средства и оръжие, а упражняването на властнически правомощия спрямо гражданите по принцип.

Специализацията по материя би могла да се проведе и само в по-големите първоинстанционни прокуратури, например чрез очертаване на групи за случайно разпределение на преписки и дела, като уместно се използват достъпните в ПРБ механизми за извършване на досъдебното производство в друг район, когато това се налага за осигуряване на бързина, обективност, пълнота и всеостранност на разследването.

Препоръката е свързана и с констатацията, че предписанията на Разпореждане И-156/07.05.2009 г. на главния прокурор вече не са актуални, макар разпореждането да не е изрично отменено.

5. Дори и при отсъствие на нарочен нормативен регламент<sup>236</sup>, при отчитането на резултатите и движението по преписките и делата в ПРБ, би следвало да се проследява развоят на онези от тях, по които има подадени и допуснати до разглеждане жалби до ЕСПЧ. Постановените през всяка година осъдителни решения на ЕСПЧ, когато жалбата е свързана с предмета на наказателно производство или прокурорска преписка, следва да се изведат сред показателите, по които се оценява комплексната работа на съответната прокуратура и да намерят изрично място в годишните отчети. Тези решения могат да бъдат въведени и с акт на главния прокурор, съгласно правомощията му по чл. 138 ЗСВ.

6. Упражняването на контролно-ревизионната функция в ПРБ е предмет на достатъчно актуален вътрешен регламент<sup>237</sup>, който е съвместим с настъпилите впоследствие изменения и допълнения на ЗСВ. Неговите механизми, особено свързаните с извънредни ревизии и проверки, следва да бъдат задействани на първоинстанционното ниво и във връзка с констатирани по повод жалби до ЕСПЧ пропуски и нарушения в дадена прокуратура или съдебен район, които се отразяват върху ефективността на разследването. Резултатите от тях могат да бъдат използвани при планирането на контролно-ревизионната дейност по региони, да служат за показател при атестирането на прокурори и следователи, а при наличие на основания за това – за ангажиране на организационни, дисциплинарни, поощрителни и други мерки.

### ***Актове на методическо ръководство***

1. Настоящият анализ потвърждава установената и по-рано потребност от издаване на актове на методическо ръководство на главния прокурор, регулиращи комплексно отношенията между прокурора, разследващите органи и органите на проверката. Предварително условие за пълноценно и успешно използване на правомощието по чл. 138, т. 6 ЗСВ е *стабилизиране на законодателството*, което урежда правомощията на прокурора – както по устройствения и основния

---

<sup>236</sup> Съгласно предложените по-горе насоки за изменение и допълнение на ЗСВ.

<sup>237</sup> Утвърден със Заповед № 6113/29.12.2014 г. на главния прокурор.

процесуален закон, така и по други закони<sup>238</sup>. Неговото отсъствие и досега е било пречка да се предложи необходимото по-комплексно регулиране на определени материи с вътрешен акт.

Областите, в които е необходимо задължително методическо обезпечаване, са подробно обсъждани по-горе в доклада. Тяхното покриване предполага подробни методически указания най-малко в две насоки:

а) изпълняваната под ръководството на прокурора извънпроцесуална дейност (проверки);

б) упражняването на функциите на наблюдаващ прокурор по досъдебното производство и взаимодействието му с разследващия орган.

2. Възможно е необходимата методическа регулация да бъде осигурена чрез всеобхватен (комплексен) акт на методическо ръководство. Такъв подход, ако бъде доведен успешно до своя финал, би улеснил значително работата на прокурора при упражняване на ръководни и надзорни функции:

а) в хода на проверката, чиято цел е да установи налице ли са достатъчно данни за образуване на досъдебно производство;

б) при провеждането на същинско разследване в досъдебно производство.

При възприемането на този подход, обаче, трябва да се отчетат всички и досега проявени рискове и затруднения по завършване на подобен амбициозен проект и хармонизирането му с динамичната законодателна уредба.

3. Другият вариант е тематично да се разделят извънпроцесуалната и същинската процесуална дейност на прокурора и да се възложи изготвянето на два или повече кореспондиращи проекта на актове на методическо ръководство. Това би позволило се реагира най-напред на непосредствените потребности и да се очертае по-малка по мащаб и по-лесно изпълнима задача за хармонизиране на акт на методическо ръководство с действащото законодателство.

При подобно разделяне на материите, се обезпечават възможност за по-бърза методическа реакция в някои от най-критикуваните в практиката на ЕСПЧ области, а именно:

- използването на предварителната проверка като дейност, която възможно най-бързо следва да пренесе казуса на етапа на събирането на годни доказателства;

---

<sup>238</sup> Напр. Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство и др.

- предприемане без забавяне на действия по разследването чрез задължително образуване на наказателно производство във всички случаи, когато са налице основателни съмнения за извършено посегателство, което нарушава защитени от ЕКПЧ права (основно по чл. 2, чл. 3 от Конвенцията), престъпления от омраза, забраната за дискриминация;

- създаване на по-ясни ориентири, а оттам – изграждане на непротиворечива и предсказуема прокурорска практика при осъществяване на разследване на деяния, съдържащи дискриминационен мотив или посегателство срещу права на личността, особено когато в извършването му участват представители на публичната власт, при необходимото ниво на специализация.