



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

ДО ГОСПОДИН ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
КЪМ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Изх. № А-088/06.06.2017г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх. № К17-716-00-2
дата 08.06.2017 г.

Уважаеми господин Кирилов,

Във връзка с внесения от група народни представители на 1 юни 2017 г. законопроект за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, предвиждащ ограничаване на достъпа до съд на лишените от свобода в процедурата по предсрочно освобождаване, представям становище на Българския хелзински комитет. В него се оспорва необходимостта от предлаганите изменения и се обосновава противоречието на старата уредба, към която те връщат, с международното право по правата на човека. Надявам се да доведете нашето становище до знанието на членовете на комисията.

С уважение,

Красимир Кънев
Председател на БХК

СТАНОВИЩЕ

На Българския хелзинкски комитет във връзка с предложението на група народни представители от ПГ на БСП за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, свързано с премахване на възможността на лишените от свобода да поискат от съда предсрочно освобождаване

В края на януари 2017 г. Народното събрание прие изменения и допълнения в няколко закона, провокирани от пилотното решение на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делото *Нешков и други срещу България* от 2015 г., посветено на нечовешките и унижителни условия в българските затвори в нарушение на член 3 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), както и на липсата на ефективни вътрешноправни средства за защита срещу такива нарушения (член 13 от ЕКПЧ). Съобразяването с пилотното решение трябваше да бъде осъществено в съответствие с изричното негово разпореждане до 1 декември 2016 г. Въпреки че то закъсня, приетите през януари изменения и допълнения предлагат цялостна реформа, която съобразява българското законодателство не само с пилотното решение, но и с други решения на ЕСПЧ. Самото пилотно решение е присъединено от Комитета на министрите на Съвета на Европа към групата *Кехайов срещу България*, състояща се от 26 осъдителни решения, първото от които е произнесено през 2005 г. Тази група понастоящем е определена за усилено наблюдение от Комитета на министрите и бе наскоро включена във „факт-шийта“ за България сред най-важните решения, които Комитета наблюдава (<https://rm.coe.int/1680709740>). Групата решения *Кехайов* включва основно такива, свързани с нечовешки и унижителни условия в затворите и с липса на ефективни средства за защита, но също така решения, с които са установени нарушения и на членове 5, 6 §§ 1 и 3(е) и 8 от Конвенцията, всички свързани с лишаването от свобода по наказателен ред. По някои от тях, като например по делото *Харакчиев и Толумов срещу България*, ЕСПЧ е приложил член 46 от Конвенцията като е указал законодателни разрешения с цел преодоляване на специфичните проблеми, които са били предмет на делото. Освен с решенията от групата *Кехайов*, България е осъдена и по други дела на лишени от свобода като решенията продължават да се наблюдават за тяхното изпълнение от Комитета на министрите. Наред с изискванията, произтичащи от вече произнесените решения на ЕСПЧ срещу България, законодателната реформа от януари 2017 г. прави опит да съобрази нашето законодателство с практиката на ЕСПЧ по дела срещу други държави, за да се избегнат бъдещи осъждания, както и с препоръки на органи на Съвета на Европа, свързани с лишаването от свобода по наказателен ред.

С реформата от януари 2017 г. в *Наказателно-процесуалния кодекс* (НПК) се въведе възможност лишените от свобода сами да поискат с молба предсрочното си освобождаване, когато формалните условия по закон са изпълнени. До тогава предложение за предсрочно освобождаване можеше да бъде направено само от бившата комисия по член 73 от *Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража* (ЗИНЗС) (т. нар. „вътрешно предсрочно“) или от прокурор по местоизпълнение на наказанието (т. нар. „външно предсрочно“). С измененията, които предлагат вносителите, тази възможност се премахва. Оскъдните мотиви, с които това се обосновава обаче са несъстоятелни. Според тях „предвиждането на право на всеки

осъден да подаде молба до съда след изтичане на минималния срок на изтърпяване на наказанието, регламентиран в чл. 70 и 71 от НК доведе до възможността лица, осъдени за тежки престъпления, като отвлечане, да получат възможност за предсрочно освобождаване¹. И до, и след реформата предсрочното освобождаване се постановява от съд когато са изпълнени предвидените от закона условия. Лицата, осъдени за тежки престъпления, получават възможност да бъдат предсрочно освободени от съда и в двата случая. И в двата случая затворническата администрация представя становище пред съда, което има голямо значение за изхода от производството. В първия случай освен това затворническата администрация или прокуратурата имат възможност да преградят пътя на осъдения до съда. Така те играят роля и на страна по делото, и на съд, доколкото ако не представят затворника за предсрочно освобождаване, с това изходът от делото се предreshава още преди да е образувано. Така на практика в ръцете на прокуратурата и на затворническата администрация се предоставят правомощия да решават кой заслужава да бъде освободен и кой не, тълкувайки закона безконтролно и заобикаляйки съда.

Освен че е очевидно несправедлива, тази процедура създава и силен корупционен натиск – за разлика от съдията, който би следвало да се определя на случаен принцип, затворникът знае добре от кого в затвора зависи представянето му за предсрочно освобождаване. Това се отнася с още по-голяма сила за т. нар. „външно предсрочно“, при което прокурора може да предлага за освобождаване без да има каквито и да било системни наблюдения на поведението на лишения от свобода в хода на изпълнение на наказанието. За ендемичния характер на корупцията в българските затвори, включително по отношение на процедурите за достъп до предсрочно освобождаване, многократно алармира Европейският комитет против изтезанията, нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ).¹ Именно намаляването на корупционния риск и подобряването на отношенията между лишените и свобода и служителите на затворите, са мотивите за осигуряване на директен достъп до съд на осъдените, изведени в законопроекта от 2016 г.²

Лишаването на затворниците от пряк достъп до съд за решаване на въпроса за тяхното предсрочно освобождаване противоречи на установената практика на ЕСПЧ по член 6 от Конвенцията (право на справедлив съдебен процес). Процедурата за предсрочно освобождаване по НПК засяга възможността за преценка на изпълнението на установените със закон критерии относно възможността правото на затворниците на лична свобода да престане да бъде ограничавано занапред. Още по делото *Аертс срещу Белгия* от 1998 г. Съдът приема, че „правото на свобода, за което се отнася настоящото дело, е гражданско право“.³ С това той затвърждава практиката си да приема, че гарантираните в Конвенцията основни права и свободи, сред които е правото на лична свобода и сигурност по член 5, са „граждански права“ по смисъла на член 6. След *Аертс* ЕСПЧ затвърждава този свой подход по редица други дела, засягащи достъпа до съд в

¹ Европейски комитет за предотвратяване на изтезанията, нечовешкото или унижително отнасяне или изтезание (КПИ), *Доклад до българското правителство за посещението в България, проведено от КПИ от 13 до 20 февруари 2015 г.*, § 28.

² Министерски съвет, *Мотиви към законопроекта за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража*, с. 16, достъпен на: http://www.parliament.bg/bills/43/602-01-55_ZID_ZINZS.PDF.

³ ECtHR, *Aerts v. Belgium*, No. 25357/94, Judgment of 30 July 1998, § 59.

случаи на лишаване от свобода в най-различни контексти.⁴ Определяйки правото на свобода като „гражданско право“, заедно с това ЕСПЧ приема, че изискванията за справедлив съдебен процес при неговото определяне са удовлетворени с прилагане на гражданскоправния аспект на член 6 от Конвенцията. Въпреки че това е един по-нисък стандарт от наказателноправния, и при него изискването за ефективен личен достъп до съд на засегнатото лице е неотменно условие. Всякакви посредничества, които имат за цел или резултат преграждането на достъпа, са в нарушение на член 6. Допустимите в практиката на ЕСПЧ ограничения на правото на достъп до съд в рамките на гражданскоправния аспект на член 6 от Конвенцията не са относими към процедурата за предсрочно освобождаване.⁵ Следователно, с ограничаването на достъпа на лишените от свобода да се обърнат към съд за определяне на възможността те да бъдат освободени предсрочно, се създава риск от осъждания на България в Европейския съд по правата на човека. В рамките на обществените консултации, проведени през 2016 г. от Министерство на правосъдието по предложенията за изменение на наказателноизпълнителното законодателство, включително и на производството за предсрочно освобождаване, положителни становища дават множество организации, сред които и омбудсмана. Без забележки по предвидената възможност на лишените от свобода да предизвикат образуване на съдебно производство по предсрочно освобождаване е и Върховния касационен съд. В становището на Върховна касационна прокуратура, направено след внасяне на въпросните законодателни предложения в Народното събрание също не се откриват критични бележки по новата ал. 2 на чл. 437.⁶ На свой ред, през март 2017 г., Комитетът на министрите на Съвета на Европа приветства направените законодателни промени.⁷

Наред с ограничаването на достъпа до съд, в предложението на групата народни представители се стесняват и критериите за преценка на основателността на искането/молбата за предсрочно освобождаване чрез заличаване на разпоредбите на ал. 1 и ал. 3 от член 439а от НПК. Останали са само критериите по ал. 2 от същия член, които са много общи и недостатъчни за да удовлетворят изискванията на *Препоръка (2003)22* на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно условното освобождаване. Според тази препоръка, когато се прилага дискреционна система за предсрочно освобождаване, каквато е българската, „критериите, които затворниците трябва да удовлетворят, за да бъдат освободени условно предсрочно, следва да са ясни и експлицитни“.⁸ Разпоредбата по-специално на ал. 3, чието заличаване се иска с

⁴ Вж.: CEDH, *Laidin c. France* No. 2, No. 43191/98, Arrêt du 5 novembre 2002, §§ 73-76; ECtHR, *Reinprecht v. Austria*, No. 67175/01, Judgment of 15 November 2005, § 49; ECtHR, *Shulepova v. Russia*, No. 34449/03, Judgment of 11 December 2008, §§ 59-60; ECtHR, *Slyusar v. Ukraine*, No. 34361/06, Judgment of 8 March 2012, §§ 20-25.

⁵ Тези ограничения засягат условията за допустимост на исканията, давностните срокове, изискванията за обезпечаване на съдебните разноси, изискванията за правно представителство, както и имунитетите на определени институции и лица (Вж. по-подробно: ЕСПЧ, *Правото на справедлив съдебен процес: Ръководство по член 6 на Европейската конвенция за правата на човека*, София: Сиби, 2016, с. 30-34).

⁶ Върховна касационна прокуратура, *Становище относно проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за изпълнението на наказанията и задържането под стража (ЗИДЗИНЗС) от 18 октомври 2016 г.*, достъпен на goo.gl/sjKClc.

⁷ Committee of Ministers, *1280 meeting (DH) - H46-9 Kehayov group (Application No. 41035/98) and Neshkov and Others (Application No. 36925/10) v. Bulgaria - Supervision of the execution of the European Court's judgments*.

⁸ Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2003)22 of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole)*, 24 September 2003, § 18.

предложението, взема предвид специфичната ситуация в българските места за лишаване от свобода, в които предлагането на програми и дейности, с участието в които лишените от свобода могат да докажат, че са се поправили, е крайно оскъдно, а на места изобщо липсва. Тя също така взема предвид изискванията, които ЕСПЧ отправя в решението си по делото *Харакчиев и Толумов срещу България* относно ефекта върху перспективите за ранно освобождаване на осъдени с дълги присъди в случаи, когато те не са имали достъп до дейности и програми и правните последици от това за установяване на нарушение на член 3 от Конвенцията.

Поради изложените по-горе причини смятаме, че направените от група народни представители предложения за законопроект за изменение на *Наказателно-процесуалния кодекс*, с който се прегражда достъпа до съд на лишените от свобода за предсрочно освобождаване и се ограничават критериите за преценка на основателността на искането за предсрочно освобождаване са неприемливи. Те влизат в противоречие със съвременната българска юридическа мисъл, с европейските пенитенциарни стандарти и с основни конституционни принципи и норми и противоречат на международното право по правата на човека.

С уважение,



Красимир Кьнев

Председател на БХК