

1475-о заседание, 19-21 септември 2023 г. (формат „Права на човека“)

Права на човека

H46-12 Група S.Z. / Колеви срещу България (жалби № 29263/12 и 1108/02)

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи

DH-DD(2023)919, DH-DD(2023)919-add, H/Exec(2023)10, CM/Del/Dec(2023)1468/H46-8

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
29263/12	С.З.	03/03/2015	03/06/2015	Структурен проблем
41990/18	Y	20/02/2020	07/09/2020	
23614/20	Y.P.	17/05/2022	17/05/2022	
22457/16	X И ДРУГИ	02/02/2021	02/02/2021	
39257/17	Z	28/05/2020	12/10/2020	Комплексен проблем
1108/02	Колеви	05/11/2009	05/02/2010	Комплексен проблем

Описание на делата

Групата С.З., която включва също така делата *X. и други*, *Y.*, *Y.P.* и *Z.*, се отнася до неефективни разследвания на изнасилване, противозаконно лишаване от свобода и склоняване към проституция и твърдения за сексуално насилие в дом за социални грижи (процедурни нарушения на чл. 3 и чл. 8 от Конвенцията). По делото С.З. Европейският съд е установил „системен проблем“ с неефективността на наказателните разследвания в България.¹ Делото Z. се отнася освен това до два допълнителни недостатъка на наказателното разследване на предполагаемо изнасилване - пропуска да се изследва задълбочено дали доказателствата са сочели липса на съгласие от страна на жалбоподателката (която по това време е била на 13 години) и дали е трябвало да се повдигне обвинение за изнасилване.

Делото *Колеви* се отнася преди всичко до неефективността на разследването на убийството на първия жалбоподател (високопоставен прокурор), извършено през 2002 г., поради липсата на гаранции в българското законодателство за независимост на наказателните разследвания срещу главния прокурор (когото роднините на първия жалбоподател подозират, че е замесен в убийството) и „близки до него високопоставени служители“ (процедурно нарушение на член 2).²

Състояние на изпълнението на решениятаИндивидуални мерки:

¹ Конкретните мерки, свързани с разследванията срещу служители на правоприлагащите органи (относно независимостта на предварителното разследване и гаранциите срещу малтретиране), са разглеждат в групата „Великова“.

² Мерките, свързани с нарушения на член 5 §§ 1, 3 и 4, бяха разглеждани по делата *Светослав Христов* и *Евгени Иванов*.

На заседанието си през юни 2023 г. Комитетът отбеляза със съжаление, че по делото *Z.* допълнителни индивидуални мерки не са възможни. Той също така отбеляза с дълбоко съжаление, че разследването по делото *Колеви* е приключило поради изтекла давност; властите все още не са изяснили дали биха могли да бъдат предприети някакви алтернативни мерки за изясняване на фактите по това дело. Що се отнася до делото *У*, проведено е допълнително разследване, което по-късно е спряно поради невъзможност извършителят да бъде разкрит, потвърдено със съдебно решение от 17 август 2022 г. По делото *Х и други* е започнало разследване за сексуално посегателство при утежняващи обстоятелства и се извършват различни следствени действия. По делото *У.Р.* разследването е възобновено и се извършват следствени действия под надзора на Върховната касационна прокуратура.

Общи мерки:

Комитетът прие Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 през 2019 г. и решения през септември 2020 г., март и ноември-декември 2021 г., юни и декември 2022 г., март и юни 2023 г.

През юни 2023 г. Комитетът приветства приемането на 26 май 2023 г. на важните и дългоочаквани реформи, с които се въвежда механизъм за независимо разследване на главния прокурор и които предвиждат ключови гаранции, за да се отговори в рамките на съществуващата конституционна рамка на решението по делото *Колеви* и на указанията на Комитета в Междинната резолюция CM/ResDH(2019)367; и съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за определени категории престъпления. Като отбеляза, че Народното събрание не е приело някои законодателни предложения относно разследванията като цяло (вж. по-долу), Комитетът прикани властите да продължат консултациите и работата си по приемането на мерки в съответните области. Той също така възложи на Секретариата да изготви подробна оценка на тези реформи за настоящото заседание. Освен това Комитетът насърчи властите, наред с другото, да представят своята оценка дали е необходимо допълнително укрепване на механизма за разследването на главния прокурор в рамките на съществуващата конституционна рамка или чрез конституционни изменения, и настоя за необходимостта изборът на нов Висш съдебен съвет (ВСС) да се проведе по начин, който да позволи ефективно намаляване на влиянието на главния прокурор.

Наскоро приети мерки

Реформите, свързани с тези решения, бяха оспорени като противоконституционни от главния прокурор в началото на юни 2023 г. Искането е в процес на разглеждане по същество от Конституционния съд („КС“).

1) Група С.З. - мерки, насочени към разрешаване на системния проблем с неефективните разследвания

- Законодателни изменения от 26 май 2023 г.: Народното събрание прие две основни изменения: (i) въвеждане на съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за тежки престъпления и някои други престъпления, свързани с правата по Конвенцията или корупцията; вече са налице първите примери за съдебен контрол; (ii) възможност за съдилищата да прекратят производството, ако инкриминираното поведение не съставлява престъпление. Народното събрание не прие други предложения от правителствения законопроект, а именно: (i) възможност да се поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем в досъдебното производство; (ii) възможност за съдилищата да разделят производствата в съдебната фаза (за да се избегне изтичане на давност); (iii) по-подробни правила за възобновяване на наказателното производство от главния прокурор; (iv) възможност за лице, направило съобщение за престъпление, да поиска ускоряване на производството или да обжалва пред съд спирането или прекратяването на наказателното производство в отсъствието на лице, на което е признато качеството пострадад.

- Искане за техническа помощ за разработване на мерки в някои области: На 13 юли 2023 г. в София се проведе среща на представители на Отдела за изпълнение на решенията, Министерството на правосъдието и Прокуратурата („ПРБ“), на която бяха обсъдени аспекти,

свързани с искането на министъра на правосъдието за техническа помощ в области като подобряването на практиките по отношение на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт по време на наказателното производство, съдебния контрол и други гаранции относно повдигането на обвинения и намаляването на формализма в съдебната фаза. Прокуратурата определи лице за контакт и предложи пълно съдействие.

2) група С.З. - мерки, насочени към разрешаване на проблеми, свързани с разследването на изнасилване или сексуално насилие

Вж. бележките от 1468^{-ото} заседание (юни 2023 г.).

3) Гаранции за независимост на разследването срещу главния прокурор (делото Колеви)

Представеното по-долу обобщение се основава на информацията, предоставена от властите, както и на публично достъпни източници. Подробно представяне на относимите развития може да бъде намерено в Н/Ехес(2023)10.

- Законодателни изменения, приети на 26 май 2023 г.: Тези изменения предвиждат, наред с другото:

- (i) избор на случаен принцип на съдия от списък с опитни съдии, изразили съгласие, да изпълняват функциите на *ad hoc* прокурор по разследване, касаещо главния прокурор или неговите заместници;
- (ii) избор на случаен принцип на съдия измежду съдиите от Върховния касационен съд, който да изпълнява функциите на заместник-главен прокурор, контролиращ действията на *ad hoc* прокурора след привличане на обвиняем в досъдебното производство;
- (iii) съдебен контрол на определени решения на *ad hoc* прокурора (откази за образуване на досъдебно производство; спиране или прекратяване на наказателното производство, ако има пострадал съгласно националното право) или, за решения, които не подлежат на съдебен контрол, от контролиращ *ad hoc* прокурор, но само след привличане на обвиняем в досъдебното производство;
- (iv) освобождаване от длъжност на главния прокурор с мнозинство от 13 от общо 25 членове на ВСС;
- (v) правила, които позволяват главният прокурор да бъде временно отстранен от длъжност с мнозинство от 13 от 25 членове на ВСС в случай на привличане като обвиняем за всяко престъпление (не само за умишлено престъпление от общ характер, както предвиждаш правителственият законопроект), включително за престъпления по непредпазливост и за престъпления от частен характер;
- (vi) правила относно отвода на *ad hoc* (контролиращ) прокурор от съдия на всички етапи на производството;
- (vii) участие на разследващи органи от Министерството на вътрешните работи или Агенция „Митници“, които не са подчинени на главния прокурор и които могат да бъдат отстранени от разследването от *ad hoc* прокурора.

Предложението за изключване на избора на съдии и прокурори за членове на ВСС от парламента беше отхвърлено.

Развития след последното разглеждане на делата от Комитета

- Освобождаване от длъжност на главния прокурор и назначаване на временно изпълняващ длъжността главен прокурор: На 22 май 2023 г. е подадено искане от четирима членове на Прокурорската колегия за освобождаване от длъжност на главния прокурор (г-н Г.) с мотива, че по време на пресконференция на 16 май 2023 г. той е нарекъл народните представители „политически боклук“, който трябва да бъде „изметен“, и по този начин е уронил престижа на съдебната власт с неуместните си изказвания. В изявления, разпространени от прокуратурата,³ г-н Г. се е оплаквал от заплахи след инцидент с бомба, избухнала в близост до автомобила му на 1 май 2023 г., и от неуместна намеса на политици. На 12 юни 2023 г. пленумът на ВСС проведе изслушване във връзка с това искане и с 16 гласа „за“ и 4 гласа

³ Някои от изявленията му бяха обобщени в прессъобщение на английски език, публикувано от прокуратурата.

„против“ предложи на президента на България да освободи от длъжност главния прокурор. На 15 юни 2023 г. президентът е подписал указ за освобождаване от длъжност.

На 16 юни 2023 г. Прокурорската колегия назначи за и.ф. главен прокурор заместник-главния прокурор г-н С. На 19 юли 2023 г. състав на Върховния административен съд (ВАС) е отхвърлил като недопустима жалбата на министъра на правосъдието срещу това решение, като е посочил, че той не е процесуално легитимиран, и е добавил, че във всеки случай Прокурорската колегия е компетентна да назначи и.ф. главен прокурор. Министърът е обжалвал това решение. На 16 юли 2023 г. пленумът на ВСС прие решение за спиране назначаването на нов главен прокурор, за да изчака изхода на делото пред КС относно конституционосъобразността на новите правила.

- Други събития в рамките на Прокуратурата: След 1 май 2023 г. прокуратурата споделя информация за използването на наказателноправни или дисциплинарни инструменти по искане на висши прокурори или по отношение на тях, както и за нередности, установени по чувствителни разследвания, и за предприети дисциплинарни или други действия. По-специално и.ф. главният прокурор информира ВСС, че г-н Г. не е предприел никакви действия въпреки констатациите за груби нарушения на закона при вътрешната проверка от 2020 г. относно събития, станали известни като делото „Осемте джуджета“⁴ и свързани с твърдения за незаконни действия, в частност на бивш магистрат, прокурори и юристи, с цел получаване на прехвърляне на дружество или собственост чрез принуда. И.ф. главният прокурор е разпоредил проверки. На 16 август 2023 г. е образувано досъдебно производство срещу прокурор, срещу г-н П. П. и друго лице.⁵

- Избор на случаен принцип на *ad hoc* прокурор и отлагане на назначаването:⁶ На 7 и 9 юни прокурори са изпратили до Върховния касационен съд (ВКС) уведомления за възможни основания за започване на разследване (наричани по-долу „уведомления“) по новия механизъм за разследване, касаещи на г-н С., който по това време е заместник главен прокурор, а по-късно е назначен за и.ф. главен прокурор. Първото уведомление се отнася до твърдения за имотни сделки на членове на семейството на г-н С.; второто изглежда е свързано с така нареченото дело „Осемте джуджета“. Уведомления са подадени и от частни лица и от неправителствена организация.

На 20 юни 2023 г. ВКС е одобрил списък с 22 съдии, които са се съгласили да изпълняват функциите на *ad hoc* прокурор, включително един съдия от ВКС. На 7 юли 2023 г. на случаен принцип е избрана г-жа Т., съдия от Софийския градски съд. ВКС е информирал Прокурорската колегия за необходимостта от назначаването ѝ във Върховната касационна прокуратура. На 19 юли тази колегия е заключила, че в Закона за съдебната власт („ЗСВ“) се споменава само за назначаване на *ad hoc* прокурор за престъпления, извършени от главния прокурор. Поради това тя отнесе въпроса до Народното събрание за допълване на ЗСВ, за да се посочи изрично, че процедурата за назначаване се отнася и за *ad hoc* прокурор, на когото е възложено да разследва заместник-главен прокурор.

- Законодателни изменения от 7 август 2023 г. и допълнителни законодателни предложения: На 21 юли 2023 г. парламентът е приел изменения, които предвиждат, че всички висящи и неприключили процедури (включително когато няма назначаване) за избор на членове на ВСС се прекратяват; и че Народното събрание и съдебните органи започват процедура за избор на членове на ВСС в срок от шест месеца. Предвидено е също така създаването на нова електронна система за избор на случаен принцип на *ad hoc* прокурор. Върху измененията беше наложено вето от президента на България, който отбеляза, наред с другото, рисковете от забавяне на назначаването на *ad hoc* прокурор поради несигурността дали се предвижда повторно провеждане на избор на случаен принцип и изчакване на въвеждането на новата система, тъй като не може да се изключи подобно тълкуване от прокурорската колегия. Измененията бяха приети отново и влязоха в сила.

На 7 август 2023 г. членове на Народното събрание предложиха допълнителни изменения на ЗСВ (законопроект 49-354-01-90), с които, наред с другото, се предвижда: назначаване на *ad*

⁴ Обобщение на някои от твърденията може да се види в съобщението по делото Zlatanov (№ 53050/21).

⁵ Прокуратурата публикува, *inter alia*, прессъобщение на английски език.

⁶ След освобождаването от длъжност на г-н Г. подадените срещу него уведомления трябва да бъдат разгледани от обикновени прокурори.

нос прокурор и в случай на разследване, засягащо заместник-главен прокурор; правила относно системите за случайно разпределение на делата, като същевременно се посочва, че настоящите системи се прилагат до разработването на нови системи.

4) Изготвяне на проект за конституционни изменения⁷

На 28 юли 2023 г. 166 народни представители са внесли проект за широкообхватни изменения на Конституцията, засягащи, наред с другото, съдебната система, правомощията на президента на България, функционирането на Народното събрание, служебните правителства и пасивните изборителни права. Министърът на правосъдието е поискал становището на Венецианската комисия относно тези изменения.

С измененията се предлага, наред с другото, да се премахне настоящият ВСС,⁸ който се състои от Съдийска и Прокурорска колегия и има Пленум, и да се създаде отделен нов Висш съдебен съвет само за съдии („нов ВСС за съдии“)⁹, както и Прокурорски съвет. Освен това се предлага Прокурорският съвет да се състои от главния прокурор, двама членове, избрани от прокурорите, един член, избран от следователите, и шестима членове, избрани от парламента. Народното събрание няма да избира магистрати, идващи от прокуратурата.

Главният прокурор се назначава от Прокурорския съвет и е административен ръководител на Върховната прокуратура. Досегашните му компетенции за методическо ръководство и надзор за законност на всички прокурори съгласно действащата Конституция вече не се споменават, а функцията за методическо ръководство се възлага на Прокурорския съвет. Предлага се отнемане на правомощието на главния прокурор да инициира контрол за конституционност в всички случаи, като това правомощие се ограничава до инициране на контрол на закони, които застрашават правата на гражданите. Предлага се също така значително да се ограничат правомощията на прокуратурата извън наказателноправната сфера, като се отнеме правомощието ѝ да оспорва законосъобразността на административните актове като цяло. При наличие на твърдения за извършено престъпление от страна на главния прокурор разследването се извършва от специален прокурор, който е заемал длъжността на висш съдия, по определена в закона процедура.

5) Становище на НПО (DH-DD(2023)967)

В своето становище от 1 август 2023 г. Българският хелзински комитет предостави информация относно индивидуалните мерки по делата *Колеви*, *У.Р.* и *У.*; по отношение на последното той отбеляза, че някои аспекти, посочени в решението, не са били изрично разгледани в съдебното решение, потвърждаващо спирането на наказателното производство. БХК предостави и подробна информация за последните развития по отношение на общите мерки, като отпрати критики, наред с другото, относно прибързани законодателни изменения, включително удължаването на мандата на настоящия ВСС, който е изтекъл. Той също така счита, че нововъведените правила за разследването на главния прокурор са срещнали сериозна съпротива в Прокуратурата и ВСС и поради това са крехки и е твърде рано да се заключи, че те са устойчиви, същностни и ефективни.

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Следва да се припомни, че по делото *Z* допълнителни индивидуални мерки не са възможни. Що се отнася до делото *Колеви*, Комитетът би могъл да повтори поканата си към властите да изяснят дали биха могли да бъдат приети някакви алтернативни мерки за изясняване на фактите. Що се отнася до делото *У*, Комитетът би могъл да прикани властите да представят

⁷ За настоящата рамка вж. Н/Ехес(2023)10.

⁸ В обща позиция от 27 юли 2023 г. сдружения на съдиите и прокурорите подчертават, че създаването на два отделни съвета за съдиите и за прокурорите крие сериозни опасности от капсулиране на двете професионални общности.

⁹ Предлага се новият ВСС за съдиите да се състои от председателите на ВКС и ВАС, осем членове, избрани от съдиите, и петима членове, избрани от Парламента с мнозинство от две трети. Парламентът няма да избира за членове на ВСС съдии, прокурори или разследващи магистрати. Председателите на върховните съдилища ще бъдат назначавани от новия ВСС.

своя анализ за това как новото разследване и решенията за спиране на наказателното производство са отстранили недостатъците на разследването, посочени в решението [на Европейски съд по правата на човека]. Той би могъл да ги прикани да продължат да предоставят информация за развитието на текущите разследвания по делата *У.Р.* и *Х* и *други*.

Общи мерки

По време на предишното разглеждане Комитетът приветства приемането на важни и дългоочаквани реформи, които обаче бяха изготвени в тесни конституционни рамки и предстои да бъдат оценени от КС. Последните събития разкриват определени трудности при прилагането на механизма за разследване по отношение на и.ф. главен прокурор, които могат да бъдат частично преодолені чрез законодателни предложения от 7 август 2023 г., които все още предстои да бъдат разгледани от Народното събрание, както и индикации за значителни проблеми в прокуратурата. Като цяло те потвърждават необходимостта от солиден механизъм за разследване по отношение на всеки главен прокурор или заместник-главен прокурор (включително временен изпълняващ функциите) и от по-широк съдебен контрол. В този контекст властите потвърдиха ангажмента си да приемат необходимите мерки, което е положително. Предлага се Комитетът да се съсредоточи върху разглеждането на събитията, свързани с разследванията като цяло и механизма за разследване на главен прокурор (за подробен анализ вж. Н/Ехес(2023)10), и да разгледа въпросите относно разследванията на изнасилване и сексуално насилие на следващо заседание.

1) Мерки относно системния проблем с неефективността на разследванията

Комитетът би могъл да припомни значението на въвеждането на съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за тежки престъпления и някои други престъпления, свързани с правата по Конвенцията или корупцията, и би могъл да приветства информацията, че съдилищата вече са започнали да разглеждат жалби. Той би могъл също така да припомни, че министърът на правосъдието е поискал техническа помощ от Съвета на Европа в някои области, които изискват допълнителен анализ, преди да бъдат разработени мерки.

Комитетът би могъл отново да прикани властите да продължат консултациите и работата за приемането на мерки в областите, в които Народното събрание не е приело някои важни предложения на правителството, като например: (i) право да се поиска ускоряване на производството преди привличане на обвиняем на досъдебната фаза; (ii) възможност за разделяне на производството на съдебната фаза; (iii) по-подробни правила за възобновяване на наказателното производство от главния прокурор. Необходими са също така разяснения относно предвиденото решение за ситуации, при които след потвърждаване на отказа за образуване на досъдебно производство от съда, прокуратурата открива допълнителни данни, изискващи разследване, тъй като не бе приета относима разпоредба.

Следва също така да се отбележи, че въпреки ограниченото признаване на статута на пострадали в националното законодателство или практика, Народното събрание не прие предложението да се позволи на лице, направило съобщение за престъпление, да използва, в отсъствието на пострадали, съдебните средства за защита срещу прекратяването и спирането на наказателното производство. Тези средства за защита биха могли да бъдат от значение за засилване на съдебния контрол и гаранциите при повдигане на обвинения. Поради това би било полезно властите да представят техния анализ по отношение на възможността да се позволи използването на такива съдебни средства и за престъпления, при които няма признат статут на пострадали, както се препоръчва в § 34 от Препоръката Rec(2000)19 на Комитета на министрите за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

Освен това те биха могли да обмислят въвеждането на конституционна разпоредба, която изрично да разрешава съдебния контрол върху прокурорските актове, за да се отговори на съмненията за противоконституционност, повдигнати и в последното искане до КС, оспорващо реформите от 26 май 2023 г. Данните за забавяния и нередности при чувствителни разследвания са допълнителен аргумент в полза на засилен съдебен контрол.

2) Мерки във връзка с липсата на гаранции за независимост на разследването срещу главния прокурор (делото Колеви)

а. Оценка на последните развития

Комитетът би могъл да припомни, че важната и дългоочаквана реформа, с която се въвежда механизъм за независимо разследване на главния прокурор, приета на 26 май 2023 г., предвижда ключови гаранции, за да се отговори, в рамките на съществуващата конституционна рамка, на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367. Той може да приветства стъпките, предприети от ВКС да предложи назначаването на избран на случаен принцип съдия за *ad hoc* прокурор на касационно ниво, който да разглежда уведомленията относно и.ф. главен прокурор.

Въпреки това Комитетът би могъл да изрази загриженост относно отлагането на назначаването на *ad hoc* прокурор от Прокурорската колегия. Това отлагане, което води временно до блокаж при разглеждането на уведомленията за престъпление по отношение на и.ф. главния прокурор, изглежда се основава на законодателна формалност, въпреки че от вътрешното право става ясно, че този механизъм се прилага и по отношение на заместник главния прокурор. Би могло да се подчертае, че уведомленията, отнасящи се до изпълняващ длъжността главен прокурор, особено подадени от прокурор по чувствително дело, са показателни за силен обществен интерес от пълно, своевременно и независимо разследване, дори ако впоследствие твърденията се окажат неоснователни (вж. § 201 от решението по делото Колеви).

Въпреки че горепосочените трудности могат да се обяснят отчасти с новостта на правната уредба и съмненията за противоконституционност, Комитетът би могъл да прикани всички компетентни органи да приемат незабавно административните, законодателните или други мерки и стъпки, необходими за назначаването като *ad hoc* прокурор на избраната на случаен принцип съдия, и да избягват стъпки, които забавят това назначаване или които биха могли да породят съмнения, че Прокурорската колегия би могла да бъде склонна да защитава интереса на и.ф. главен прокурор.

б. Необходими разяснения

За да може Комитетът да направи по-пълна оценка, властите биха могли да бъдат приканени да пояснят : i) дали обикновените разследващи органи са компетентни да извършват неотложни следствени действия; и дали разследващите органи, които биха могли да участват в разследвания, свързани с (и.ф.) (заместник) главен прокурор вече са били определени чрез мотивирани заповеди, както и прилаганите критерии за подбор; ii) как трябва да се прилагат правилата за отвод, включително при разследвания или проверки относно престъпления, при които няма пострадал съгласно националното право, за да се даде възможност за задълбочен анализ на прилагането на правилата с цел предотвратяване на потенциални конфликти [на интереси]; (iii) причините за допускане на временно отстраняване от длъжност на главен прокурор за всички категории престъпления (включително от частен характер), а не само за умишлени или от общ характер, както и гаранциите срещу злоупотреби (включително условията за съдебен контрол на решението на ВСС), което е от значение и в светлината на данните за използване на дисциплинарни и наказателноправни инструменти при конфликти между висши прокурори.

И накрая, наскоро въведените правила за временно отстраняване на главен прокурор с мнозинство от 13 (вместо 17) от 25 гласа в Пленума на ВСС, които намаляват влиянието на главния прокурор върху такива решения, изглежда не се прилагат по отношение на и.ф. главен прокурор.¹⁰ Това поражда съмнения относно ефективността на процедурата за временно отстраняване и анализът на властите в това отношение би бил полезен.

с. Аспекти, които могат да изискват допълнителни законодателни или конституционни изменения

¹⁰ Смята се, че Прокурорската колегия е компетентна да назначава и отстранява от длъжност и.ф. главния прокурор (вж. скорошно решение на ВАС, което все още не е окончателно).

Комитетът вече е отправял покани към властите да обмислят дали е необходимо да се подобри този механизъм за разследване чрез законодателни или конституционни изменения; и да обмислят дали е необходимо да се изменят процесуалните или институционалните правила, включително по отношение на разширяването на съдебния контрол, за да се намали до известна степен потенциалното влияние на главния прокурор в рамките на магистратурата, за да се позволи въвеждането на ефективен механизъм за разследване.

В този контекст беше представен законопроект за изменение на Конституцията, който все още може да бъде изменен от Народното събрание и ще бъде анализиран от Венецианската комисия. Този законопроект съдържа предложения, които имат отношение към процеса по изпълнение, но и други разпоредби, които биха могли да доведат до съществено ограничаване на правомощията на главния прокурор (включително по отношение на контрола за конституционност и методическото ръководство), на президента на България и на прокуратурата и които като цяло надхвърлят обхвата на изпълнението. Поради това анализът по-долу се съсредоточава върху оценката на законодателството от 26 май 2023 г. и евентуалното му укрепване на законодателно или конституционно равнище.

В него не се анализират подробно предложените по-широки конституционни реформи на прокуратурата и органите за управление на съдебната власт (или отмяната на процедурата за избор на ВСС), които при всички случаи могат да бъдат анализирани от Венецианската комисия.

- Основни ограничения на настоящата рамка

Следва да се припомни, че основните ограничения на последните изменения се дължат на конституционни ограничения и касаят: (i) риск от блокаж при назначаването на *ad hoc* прокурор и риск от неправилно използване на наказателни или дисциплинарни инструменти срещу *ad hoc* прокурора поради компетентността на Прокурорската колегия, в която главният прокурор има решаващо влияние поради големия брой членове, идващи от Прокуратурата; (ii) изглежда съществуващата възможност някои решения на *ad hoc* прокурора да бъдат преразгледани от главния прокурор или заместник главния прокурор (ако не е заподозрян).

- Конституционно основание за *ad hoc* механизъм за разследване

Комитетът би могъл да приветства предложението за изрична конституционна основа на механизма за разследване, свързан с главния прокурор. Той би могъл да насърчи властите да представят своя анализ дали в светлината на практиката на КС¹¹ проекторазпоредбата в сегашния ѝ вид дава възможност за специфична уредба на законодателно равнище относно назначаването, отчетността и съдебния или друг контрол, както и за прилагането по отношение на заместниците на главния прокурор (вж. също анализа по-долу), за да се преодолеят установените по-рано ограничения, или трябва да бъде доразвита, за да се осигури по-ясна рамка по отношение на някои от тези аспекти.

- Назначаване и отчетност на прокурора *ad hoc*

Властите трябва да изяснят дали съгласно предложените нови конституционни правила прокурорът за разследване на главния прокурор ще се назначава от новия Прокурорски съвет, който ще се състои от значително мнозинство членове, назначени от парламента, и нетно малцинство, избрано от прокурорите и следователите. Ако това е предвиденото решение, би могло да се отбележи, че макар този модел да предстои да бъде оценен от Венецианската комисия, той не изключва сам по себе си рисковете от блокаж при назначаването на *ad hoc* прокурор или от неподходящо използване на дисциплинарните или наказателноправните инструменти по отношение на него или нея. В зависимост от политически и други обстоятелства, така съставеният Прокурорски съвет също би могъл да бъде склонен да защитава интересите на главния прокурор по начин, който подкопава ефективността на механизма за разследване. Ето защо изглежда, че са необходими по-задълбочени мерки за допълнително ограничаване, доколкото е възможно, на горепосочените рискове. Такива мерки

¹¹ През февруари 2021 г. Народното събрание прие закон за разследване на главния прокурор от специален прокурор. На 11 май 2021 г. Конституционният съд обяви няколко разпоредби за противоконституционни, като посочи, че са необходими конституционни изменения.

биха могли например да включват назначаване и отчетност от орган, различен от Прокурорския съвет, например от новия ВСС за съдиите, или от общо заседание на новия Прокурорски съвет и новия ВСС за съдиите, някакъв вид правила срещу блокаж на работата или други предпазни мерки.

Биха могли да се разгледат и други възможности за частично ограничаване на рисковете чрез обикновеното законодателство, като например да се даде възможност на по-широк кръг заинтересовани страни да обжалват отказа на съответния орган за съдебно управление да назначи *ad hoc* прокурор; или да се запази пълната заплата в случай на временно отстраняване от длъжност на *ad hoc* прокурор до постановяване на съдебно решение на първа инстанция.

- Съдебен или друг контрол върху решенията на *ad hoc* прокурора

Важно е да се гарантира, че решенията на *ad hoc* прокурора подлежат на съдебен или друг вид независим контрол. Това би гарантирало също така, че подобен контрол не води до риск от неподходяща намеса от страна на високопоставени прокурори, близки до главния прокурор или негов заместник. Що се отнася до някои от постановленията (като например спиране или прекратяване на наказателното производство, включително когато няма „пострадал“ съгласно националното право) или до гаранциите за ненамеса в постановлението на *ad hoc* прокурор за образуване на досъдебно производство, това следва да бъде възможно чрез обикновено законодателство. Що се отнася до някои други решения на *ad hoc* прокурора, доколкото често са изразявани опасения, че въвеждането на такъв контрол може да бъде противоконституционно, за да се гарантира правната сигурност, властите биха могли да обмислят създаването на правно основание за него на конституционно ниво. Анализът на властите по горепосочените аспекти би бил полезен. Също така би било полезно да се изясни дали и как отмяната на компетентността на главния прокурор да осъществява надзор за законност е от значение за въвеждането/прилагането на разпоредби относно съдебния или друг независим контрол на решенията на *ad hoc* прокурора.

Осигурено финансиране: ДА

Решения

Представителите на министрите

1. припомниха, че тези дела се отнасят основно до системния проблем с неефективни наказателни разследвания, въпросите, свързани с разследването на сексуални престъпления, и липсата на гаранции за независимост на наказателните разследвания, касаещи главния прокурор и други близки до него високопоставени служители;

По отношение на индивидуалните мерки

2. припомниха, че по делото *Z.* допълнителни индивидуални мерки не са възможни; отново приканиха властите да изяснят дали могат да бъдат предприети алтернативни мерки за изясняване на фактите по делото *Колеви*; приканиха ги да представят своя анализ за това как новото разследване и решенията за спиране са отстранили недостатъците на разследването, установени по делото *Y.*; също така ги приканиха да продължат да предоставят информация за развитието на разследването по делата *Y.P.* и *X.* и други;

По отношение на общите мерки

3. припомниха важността на неотдавнашното въвеждане на съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство за определени категории престъпления и приветстваха първите примери за такъв контрол в очакване на бъдеща оценка на начина, по който той се осъществява; приканиха властите да продължат работата си по мерките, свързани с: i) правото да се поиска ускоряване на производството преди привличането на обвиняем на досъдебната фаза; ii) възможността за разделяне на производството на съдебната фаза; iii) по-подробни правила за възобновяване на наказателното производство от главния прокурор;

4. припомниха също така, че министърът на правосъдието е поискал техническа помощ от Съвета на Европа в други относими области; насърчиха властите да предоставят своя анализ по отношение на аспектите, посочени в анализа на Секретариата, включително относно възможността за разширяване на съдебния контрол върху решенията за спиране или прекратяване на наказателното производство за престъпления, за които не е признат статут на пострададал;
5. припомниха, че неотдавнашната важна и дългоочаквана реформа, с която се въвежда механизъм за независимо разследване срещу главния прокурор, осигурява ключови гаранции, за да се отговори, в рамките на съществуващата конституционна рамка, на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367; приветстваха стъпките, предприети от Върховния касационен съд, осигурили избора на случаен принцип на съдия, която да разгледа като *ad hoc* прокурор уведомленията относно и.ф. главния прокурор, но също така изразиха загриженост от отлагането на назначаването на *ad hoc* прокурор от Прокурорската колегия, което води до временен блокаж;
6. приканиха всички компетентни органи да предприемат незабавно административните и евентуално законодателните или други мерки, необходими за назначаването на избраната на случаен принцип съдия за *ad hoc* прокурор;
7. приканиха ги освен това да дадат разяснения относно функционирането на новия механизъм в областите, посочени в анализа на Секретариата, отнасящи се, наред с другото, до разследващия апарат, който да сътрудничи на *ad hoc* прокурора, прилагането на правилата за отвод и обосновката на възможността главният прокурор да бъде временно отстранен от длъжност за всички категории престъпления;
8. насърчиха властите да обмислят дали е необходимо да се укрепи допълнително чрез законодателни изменения новият механизъм за разследване в областите, посочени в анализа на Секретариата и в документ H/Exec(2023)10, относно възможността и активната легитимация за инициране на съдебен контрол върху решенията на *ad hoc* прокурора и решенията за отказ за назначаване на *ad hoc* прокурор; ненамеса в постановления на *ad hoc* прокурора за образуване на досъдебно производство; гаранции в случай на временно отстраняване или освобождаване от длъжност на *ad hoc* прокурора;
9. приветстваха предложението за създаване на конституционна основа за механизма за разследване, отнасящ се до главния прокурор, и насърчиха властите да представят своя анализ дали проекторазпоредбата в сегашния ѝ вид трябва да бъде доразвита в някои отношения, за да се даде възможност по-специално за специфична уредба на законодателно равнище относно назначаването, отчетността и съдебния или друг независим контрол, за да се преодолеят установените по-рано ограничения, или относно прилагането ѝ по отношение на заместник-главния прокурор;
10. насърчиха властите да обмислят възможността да предвидят в Конституцията, че съдилищата са оправомощени да осъществяват [съдебен] контрол върху прокурорските актове, за да се разсеят съмненията за противоконституционност;
11. насърчиха властите да предоставят информация по всички горепосочени аспекти, включително тези, посочени в анализа на секретариата; и решиха да разгледат отново тези дела на своето 1483^{то} заседание (декември 2023 г.) (формат „Права на човека“).