

1501-во заседание, 11-13 юни 2024 г. (формат „Права на човека“)**H46-10 Група С.3. / Колеви срещу България (жалби № 29263/12 и 1108/02)**

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относителни документи

DH-DD(2024)171; DH-DD(2024)410; CM/Del/Dec(2023)1483/H46-10

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
29263/12	С.3.	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.3., 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.3. 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: предполагаемо изнасилване - пропускат 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 решенията

Властите предоставиха най-нова информация на 10 април 2024 г. (DH-DD(2023)1303), като се позоваха на публична информация и публикации в медиите.

Индивидуални мерки: На заседанието си през септември 2023 г. Комитетът припомни, че не са възможни допълнителни индивидуални мерки по делото *Z.*, и повтори поканата си към властите да изяснят дали могат да бъдат приети алтернативни мерки за изясняване на фактите по делото *Колеви*.

Той също така поиска от властите да предоставят информация за това как новото разследване и решенията за спиране са отстранили недостатъците на разследването по делото *Y.* и ги прикани да

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

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

продължат да предоставят информация за развитието на разследванията по делата *У.Р.* и *Х. и други*.

През октомври 2023 г. властите посочиха, че разследването по делото *У.* остава спряно.

Оттогава досега не е предоставена съществена нова информация за индивидуалните мерки.

Общи мерки:

А. Мерки, насочени към решаване на системния проблем с неефективните разследвания (група С.3.)³

- Реформи от май 2023 г. и допълнителни предложения: През май 2023 г. беше въведен съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство.

През септември 2023 г. Комитетът припомни тази важна реформа и прикани властите да продължат работата си по приемането на определени мерки и да предоставят своя анализ по други аспекти.

Законопроект от март 2024 г. предвижда, че ще се счита, че са налице достатъчно данни за образуване на досъдебно производство, когато съобщението за престъпление е подадено от очевидец, от пострадад, от лекар, който е прегледал пострадалия, или от държавен орган. В него се предлага също така да се уреди предварителната проверка (етапа преди досъдебното производство) в Наказателно-процесуалния кодекс.

- Искане за техническа помощ за разработване на мерки в някои области: През 2024 г. властите и Секретариатът проведеха няколко срещи, за да подготвят работата по тази техническа помощ.

В. Законодателни и конституционни гаранции за независимостта на разследването срещу главния прокурор (дело *Колев*)⁴

Законодателната реформа от май 2023 г. и конституционните изменения, представени по-долу, влязоха в сила, но тяхната конституционност е оспорена. Производството пред Конституционния съд е висящо.

1) Законодателна реформа от май 2023 г.

С реформата бе въведен механизъм за независимо разследване на главния прокурор. Тя предвижда, наред с другото, избор на случаен принцип на съдия от списък на опитни съдии, който да изпълнява функциите на *ad hoc* прокурор при разследване, засягащо главния прокурор или неговите заместници.⁵

През декември 2023 г. Комитетът приветства първото назначаване на *ad hoc* прокурор, който да разглежда уведомленията относно главния прокурор, подчерта необходимостта от уреждане на практически въпроси и поиска разяснения относно функционирането на новия механизъм. Той отново изрази подкрепата си за предложението за създаване на конституционна основа за механизма за разследване на главния прокурор. Той също така насърчи властите да представят своя анализ дали проекторазпоредбата изисква да бъде доразвита в някои отношения, като посочи че е важно уредбата да ограничава рисковете от политизиране или модели на гласуване, които подкопават ефективността на механизма за разследване. Комитетът отново насърчи властите да обмислят необходимостта от конкретни разпоредби относно йерархичната независимост и ръководство; съдебния контрол; гаранциите в случай на временно отстраняване или освобождаване от длъжност на *ad hoc* прокурор.

2) Конституционна реформа от декември 2023 г.

- Становище на Венецианската комисия от 7 октомври 2023 г.: В становището си по проекта за конституционни изменения Венецианската комисия подкрепи създаването на независими прокурорски и съдебен съвет. Тя прецени, че предложеният състав на Висшия съдебен съвет за съдиите („нов ВСС“) е в съответствие с нейните препоръки.

³ За повече подробности вж. бележките, подготвени за 1475-ото заседание (септември 2023 г.) и 1483-тото заседание (декември 2023 г.). Относно мерките, насочени към разрешаване на проблемите, свързани с разследването на изнасилвания или сексуални посегателства - вж. бележките, подготвени за 1468-ото заседание (юни 2023 г.).

⁴ Представеното по-долу обобщение се основава на информацията, предоставена от властите, и на публично достъпни източници.

⁵ За подробности вж. бележките за 1468-ото заседание (юни 2023 г.) и 1483-ото заседание (декември 2023 г.).

Тя обаче посочи, че съставът на [Висшия] прокурорски съвет („ВПС“) осигурява „много слабо представителство на прокурорите“ и трябва да бъде преразгледан, за да се осигури балансирано представителство на прокурорите, да се снабди с необходимия професионален опит и да се изключи контролът от страна на политическото мнозинство и прокуратурата.

Що се отнася до разследването на главния прокурор Венецианската комисия посочи, че Конституцията би могла да определи органа, който назначава *ad hoc* прокурор, и че конституционната разпоредба трябва да бъде допълнена от законодателни разпоредби относно назначаването, отчетността и контрола върху решенията, които следва да са различни от разпоредбите, които се отнасят до обикновените прокурори.

- Конституционни изменения от декември 2023 г: Новите разпоредби предвиждат създаването на отделни нови ВСС и ВПС. Старият Пленум и колегиите на Висшия съдебен съвет бяха премахнати. Общото събрание на новия ВСС и ВПС ще има координиращи функции, т.е. ще одобрява бюджета на съдебната власт по предложение на ВСС и ВПС, ще дава становища по общи за съдебната власт организационни въпроси и по управлението на недвижимото имущество на съдебната власт, както и по общи въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт, предвидени в закона. Новият ВСС ще е съставен от 15 членове, като мнозинството от членовете се избира от съдиите. ВПС ще има 10 членове: главния прокурор, двама членове, избрани от прокурорите, един член, избран от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание. Народното събрание избира членовете за своята квота в двата съвета измежду юристи, които не са прокурори или следователи, с мнозинство от две трети. Измененията предвиждат приемането на законодателство за прилагането им в срок от шест месеца. В преходния период Съдийската и Прокурорската колегии на ВСС ще функционират като нови ВСС и ВПС, с някои ограничения.

Според новите разпоредби, главният прокурор се назначава от ВПС за срок от пет години. Той представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура (ВП), като вече не осъществява надзор за законност върху актовете на всички прокурори. Правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право бяха ограничени до случаите на защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, нуждаещи се от специална защита. Разследването и наказателното преследване на главния прокурор или неговия заместник се извършват от прокурор, който до момента на назначаването му за *ad hoc* прокурор е заемал длъжността съдия в наказателната колегия на Върховния касационен съд (ВКС) или в наказателните отделения на апелативните или окръжните съдилища. Процедурата за подбор и назначаване е определена в закона.

3) Проект на Закон за съдебната власт от 25 март 2024 г.

Проектът на Закон за съдебната власт, публикуван на 25 март 2024 г., предвижда, че кандидатите за членове на ВСС и ВПС от парламентарната квота могат да бъдат предлагани от народните представители, Висшия адвокатски съвет и трите най-престижни юридически факултета за съответната година съгласно рейтинговата система на Министерството на образованието. Неправителствени организации могат да предлагат кандидати, но само чрез народен представител. Предлага се създаването се нарочна номинационна комисия от петима членове, предложени от ВКС, Върховния административен съд, ВП, Министерството на правосъдието и Омбудсмана. След като изслуша кандидатите, тя изготвя подробен и мотивиран доклад, съдържащ становище за работата на кандидата и препоръчително оценяване.

Административните ръководители в прокуратурата подлежат на контрол и отчетност пред висшестоящите административни ръководители и главния прокурор. Главният прокурор представлява прокуратурата, ръководи ВП, организира дейността на административните ръководители и ръководи контролната дейност в прокуратурата, включително по дисциплинарни въпроси. Предлага се горепосочените правомощия да не се прилагат за *ad hoc* прокурора, назначен да разследва главния прокурор и неговите заместници. Разпоредбите относно отмяната на актове на прокурор от по-ниска по степен прокуратура от прокурор от по-висока по степен прокуратура не се прилагат по отношение на *ad hoc* прокурора.

Обществените консултации по законопроекта бяха удължени до 7 май 2024 г. Коментарите, представени от заинтересованите страни, ще бъдат анализирани преди предприемането на по-нататъшни стъпки в законодателния процес, което означава, че някои законодателни предложения все още могат да бъдат изменени. Министърът на правосъдието обяви, че законопроектът ще бъде внесен в Народното събрание след предсрочните избори на 9 юни 2024 г.

4) Функциониране на механизма за разследване по отношение на главния прокурор и свързани събития от по-общия контекст

След реформата от май 2023 г. бившият главен прокурор г-н Г. бе освободен на фона на медийно оповестения конфликт между него и други високопоставени прокурори, а неговият заместник г-н С. бе назначен за и. ф. главен прокурор. Избирането на нов главен прокурор и ВКС бе отложено.⁶ Бяха предприети различни стъпки за практическото прилагане на новия механизъм за разследване, отчасти повлияни от важни разследвания, ръководени от обикновени прокурори, или от други събития в съдебната система.

а) Събития от по-общия контекст, които се преплитат с разследванията на ad hoc прокурора

Събитията, познати като случаите „Осемте джуджета“ и „М.Б.“ (също представени в неотдавнашно становище на НПО) се отнасят до твърдения за неправомерно влияние върху съдебните процеси съответно от страна на г-н П.П. (адвокат на частна практика) или от страна на покойния г-н М.Б. (частен консултант), от страна на прокурори и юристи, които предизвикаха множество институционални реакции след май 2023 г. Тези реакции са представени по неизчерпателен начин въз основа на публични документи и доколкото са от значение за настоящото разглеждане.⁷

През май 2023 г. Софийската районна прокуратура (СРП) е започнала разследване, свързано със събитията, познати като „Осемте джуджета“, в което събира свидетелски показания, засягащи, наред с другото, г-н П.П., ръководителя на Софийската градска прокуратура (СГП), и. ф. главен прокурор и други висши прокурори. Г-н П.П. е привлечен като обвиняем. На 9 юни 2023 г. преписката е изпратена на СГП (компетентна да разследва магистрати) и на ВКС (за разглеждане от *ad hoc* прокурор).

През юли 2023 г. и. ф. главен прокурор г-н С. е информирал, че бившият главен прокурор не е предприел действия въз основа на доклад от вътрешна проверка относно събитията, познати като „Осемте джуджета“, и е разпоредил проверки.

По-късно на прокурора от СГП, г-н Й.П., е предоставен достъп до преписката, предадена от СРП на ВКС (вж. по-долу). Той е постановил привличане като обвиняем на г-н П.П. Две други досъдебни производства били насочени срещу действията на районните прокурори в разследването на СРП. Едното е прекратено с постановление от 13 октомври 2023 г., в което се посочва, че няколко от районните прокурори са действали извън своята компетентност, като са събирали доказателства относно и. ф. главен прокурор и прокурори. Въпреки това е преценено, че няма основание за повдигане на обвинения срещу тези прокурори, както и че деянията им биха могли да представляват дисциплинарно нарушение. В рамките на второто досъдебно производство един от районните прокурори, г-н К.С., е обвинен, че е повдигнал незаконни обвинения срещу г-н П.П. И. ф. главният прокурор е подал искане за неговото временно отстраняване от длъжност, което е отхвърлено от ВПС. През април 2024 г. Софийският градски съд е приел, че фактите не съставляват престъпление, и прекратил производството. В прессъобщение на СГП от февруари 2024 г. се посочва, че разследването на СРП е проведено по начин, който да дискредитира определени лица в съдебната система и поражда съмнения⁸ за манипулация.

б) Встъпване в длъжност и важни уведомления, разглеждани от специалния прокурор

На 7 и 9 юни 2023 г. прокурори изпращат до ВКС уведомления за възможни основания за започване на разследване (наричани по-долу „уведомления“) относно г-н С. На 18 октомври 2023 г. г-жа Т. е назначена за *ad hoc* прокурор във ВКП и встъпва в длъжност на 7 декември 2023 г. Предложено ѝ е работно място и помощта на двама административни служители и трима разследващи полицаи. В деловодната система на прокуратурата е създаден отделен модул, в който актовете на *ad hoc* прокурора са достъпни само за нейния екип. На 25 януари 2024 г. тя приключва проверката си по уведомление относно имотни сделки, извършени от членове на семейството на и. ф. главен прокурор и отказва да образува досъдебно производство.

Друго първоначално уведомление се отнася до случая „Осемте джуджета“ (вж. по-горе). Според информацията, предоставена от ВКС на една НПО, това дело, основаващо се на разследването на СРП, е съдържало класифицирани материали, които са били прегледани от прокурора от СГП Й. П. по негово искане. Впоследствие защитен свидетел се е оплакал от анонимна заплаха. Й. П. е подал молба до ВКС да предаде материалите на СГП, която е удовлетворена, тъй като разследването на

⁶ За подробности вж. бележките, подготвени за 1475-тото заседание (септември 2023 г.) и Н/Ехес(2023)10.

⁷ Що се отнася до публичните документи, вж., наред с другото, постановление на прокурор Й.П. от 13 октомври 2023 г., публикувано като приложение към прессъобщение от 19 февруари 2024 г. на СРП; и писмо на председателя на ВКС в отговор на искане за информация от НПО.

⁸ В прессъобщението се посочва също, че тези практики са били сред причините за проверка на СРП. Главният прокурор е поискал също така да се образува дисциплинарно производство срещу тогавашния ръководител на СРП.

СГП не засяга само и. ф. главен прокурор. В интервюта, председателят на Наказателната колегия на ВКС посочва, че отказът да бъдат предадени доказателствата на прокурора от СГП би могъл да се счете за престъпление. През април 2024 г. *ad hoc* прокурорът е удължила с два месеца предварителната проверка по тази преписка, за да изслуша допълнителни свидетели или да събере доказателства.

На 8 април 2024 г. тогавашният министър-председател е съобщил твърдения, че тогавашният главен секретар на Министерството на вътрешните работи (по-късно обвинен в престъпление) е бил подложен на психологически натиск от страна на и. ф. главен прокурор в присъствието на административния ръководител на СГП и други висши служители. Това уведомление също е било предадено на *ad hoc* прокурора.

с) Мнения, изразени от председателя на Наказателната колегия на ВКС

В интервю за правна медия⁹ председателят на Наказателната колегия на ВКС е отбелязала, че няма ясна уредба за действията по образувани досъдебни производства в периода преди назначаването на *ad hoc* прокурор или след изтичането на шестмесечния срок, когато прокурорът *ad hoc* следва да бъде възстановен като съдия; както и за това как да се процедира с материали от досъдебното производство, класифицирана информация, веществени доказателства, ако няма назначен *ad hoc* прокурор. Въпреки това, с оглед на новостта на процедурата, някои решения са били постигнати чрез тълкуване на настоящата уредба, но следва да се търсят допълнителни изменения и допълнения на съществуващата уредба.

Тя е предложила да се допълнят правилата, за да се регламентират институционалните връзки на *ad hoc* прокурора в рамките на прокуратурата, както и да се засилят „битовите“ гаранции, които могат да допринесат за фактичката независимост, като например да се осигури на *ad hoc* прокурора, чрез изрични правила, работно място, отдалечено от разследваните лица, администрация, която не е подчинена на главния прокурор, отделна регистратура, уебсайт или електронен адрес на пощенски сървър, различен от този на прокуратурата.

5) Становище от НПО

В становище от май 2024 г. Българският хелзински комитет (БХК) посочва, че функционирането на механизма за разследване на главния прокурор до момента поражда съмнения относно неговата ефективност, тъй като важна информация по разследването на събитията, познати като „Осемте джуджета“, която вероятно засяга и.ф. главен прокурор, е била предадена на СГП (йерархично подчинена на главния прокурор). Посочено е, че бъдещето на приетите реформи е много несигурно поради конституционния контрол и политическите събития, свързани с настоящата политическа нестабилност и предсрочните избори. Неправителствената организация предостави информация за случаите „Осемте джуджета“ и „М.Б.“, за неотдаващите уведомления до *ad hoc* прокурора, за твърдяното бездействие на прокуратурата да разследва многократните заплахи срещу видна съдия (за повече подробности вж. ДН-DD(2024)537). БХК изрази мнение, че Комитетът следва да възприеме холистичен подход по изпълнението на делото „*Колеви*“, делото „*Мирослава Тодорова*“ и новото дело „*Пенгезов*“.¹⁰

В отговора си българските власти категорично оспорват заключението, че бъдещето на изпълнението на решението по делото *Колеви* е несигурно, и посочват, че се полагат съгласувани усилия за осигуряване на добре функционираща, професионална и независима структура, която да обслужва *ad hoc* механизма, като същевременно признават опасенията, породени от забавеното изпълнение на това решение (ДН-DD(2024)537).

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Тъй като след разглеждането през септември 2023 г. не беше предоставена нова съществена информация, Комитетът би могъл да припомни решенията си относно индивидуалните мерки, приети на това заседание.

Общи мерки

⁹ Интервю от 13 март 2024 г. относно първоначалния опит, празнотите в закона и действието на механизма за разследване на главния прокурор (достъпно само на български език).

¹⁰ Това дело се отнася до недостатъчния обхват на съдебния контрол върху решение на стария ВСС за временно отстраняване на жалбоподателя, съдия, от длъжност, което е довело и до нарушаване на правото му на личен живот (нарушения на член 6 § 1 и член 8).

На Комитета се предлага да се съсредоточи върху разглеждането на развитията относно механизма за разследване на главния прокурор.

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

- Оценка на относимите аспекти на конституционната реформа от декември 2023 г.

Комитетът би могъл да приветства силно приемането на конституционна основа на механизма за разследване на главния прокурор. Ако се тълкува в смисъл, че допуска специфични законодателни правила за назначаване, отчетност и съдебен или друг независим контрол по отношение на *ad hoc* прокурора, това изменение на Конституцията може да спомогне за преодоляване на установените по-рано ограничения на този механизъм. Положително е също така, че като цяло новата конституционна уредба ограничава до известна степен влиянието на главния прокурор върху прокуратурата и магистратите, както беше указано по-рано от Комитета, което може да улесни прилагането на механизъм за независимо разследване.

В същото време анализът на правомощията, предвидени в проекта на Закон за съдебната власт, показва, че главният прокурор ще остане най-влиятелната фигура в прокуратурата и ще запази определено влияние по отношение на магистратите, свързано и с изключителната компетентност на прокурорите да възбуждат наказателно преследване. Поради това остава необходимостта да се гарантира, че съществуващият механизъм за независимо разследване по отношение на (заместник) главния прокурор (и предполагаеми съучастници) функционира добре на практика.

Макар че реформата осигурява по-плюралистичен състав на ВПС, който няма да бъде контролиран от прокуратурата, сама по себе си тя не решава въпроса с необходимостта от осигуряване на балансиран състав, който да изключва контрола и на политическото мнозинство, както препоръчва Венецианската комисия. Както вече беше отбелязано, в зависимост от политическите и други обстоятелства, така съставеният ВПС може все още да бъде склонен да защитава интересите на главния прокурор по начини, които подкопават ефективността на механизма (например по отношение на процедурата за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор; рискове от блокаж при назначаването на *ad hoc* прокурор или неподходящо използване на дисциплинарни инструменти или отстраняване от длъжност на *ad hoc* прокурор). Поради това е важно на тези аспекти да бъде обърнато внимание в рамките на текущите законодателни реформи (вж. по-долу).

В този контекст може да се отбележи, че без законодателни изменения конституционните промени не могат да произведат действие. Ето защо е обезпокоително, че в резултат на политическата нестабилност законодателната реформа няма да бъде приета в предвидените срокове и преходният период, който е бил замислен като временен, ще бъде удължен (включително функционирането на ВСС и ВПС с изтекъл мандат; липсата на законодателна уредба на променените правомощия на главния прокурор и т.н.).

С оглед на гореизложеното Комитетът би могъл да призове българските власти да приложат в пълна степен приетата конституционна реформа, като разработят и приемат необходимите законодателни реформи без неоправдано забавяне. Той би могъл също така да насърчи властите да се възползват в пълна степен от по-нататъшно сътрудничество в рамките на този процес, по-специално от страна на Венецианската комисия.

- Оценка на първата година от действието на разследващия механизъм

Следва да се отбележи като положителен фактът, че механизмът за разследване вече действа, че властите са положили съгласувани усилия, за да осигурят професионалното му и независимо функциониране, и че *ad hoc* прокурорът е започнал да разглежда уведомления, включително такива с висок обществен интерес. Въпреки това, някои развития повдигат въпроси, които могат да бъдат обяснени с новостта на механизма, но все пак изискват вниманието на властите.

По-специално, намесата на СГП в преписката „Осемте джуджета“, станала възможна поради забавянето на назначаването и встъпването в длъжност на *ad hoc* прокурора, представлява източник на безпокойство, тъй като класифицираните материали са били предадени на прокурори, които са в йерархична връзка с и.ф. главен прокурор и висши прокурори, срещу които е имало свидетелски показания.

Забавянето при назначаването на *ad hoc* прокурора изглежда се дължи отчасти на практиката, при която избраният съдия първо приключва някои от делата си, за да се избегне необходимостта

разглеждането им да започне отначало с участието на друг съдия, и след това встъпва в длъжност като *ad hoc* прокурор. Подобно забавяне поражда въпроси, тъй като може да попречи на своевременното провеждане на разследването от страна на *ad hoc* прокурора. То би могло също така да удължи във времето ситуацията, в която редовите прокурори може да трябва да предприемат спешни действия по разследването или да получат доказателства от преписка, предадена на *ad hoc* прокурор, което създава рискове от тайно съглашателство и може да застраши независимостта на разследването. Освен това не е ясно дали *ad hoc* прокурор трябва да бъде преназначен като съдия след шест месеца, ако той не е образувал досъдебно производство, но има текущи предварителни проверки, които може да се наложи да изчакат, докато бъде избран и встъпи в длъжност следващ *ad hoc* прокурор. Властите биха могли да обмислят решения по тези въпроси, както и по въпросите, свързани с евентуални пропуски или различия в тълкуването на процесуалните правила, посочени от председателя на Наказателната колегия на ВКС.

Горепосочените опасения не се смекчават от някои от последните случаи на използване на инструменти на наказателното право или дисциплинарни инструменти срещу прокурори.¹¹ Необичайните институционални реакции по отношение на районните прокурори по делото на СРП, касаещо събитията, известни като "Осемте джуджета", могат да имат смразяващ ефект върху *ad hoc* прокурорите, които биха могли да имат опасения, че решението им да образуват досъдебно производство или да започнат наказателно преследване може да ги изложи на разследване или дисциплинарна отговорност по инициатива на редовите прокурори (за предполагаемо засягане на правомощията на СГП, компетентна да разследва магистрати, или ако досъдебното производство или повдигнати обвинения от *ad hoc* прокурор бъдат счестени от прокурор от СГП за недостатъчно обосновани). Редовите прокурори могат също така да се опасяват от негативни последици, ако участват в първоначалното събиране на доказателства относно предполагаема съвместна престъпна дейност на главен прокурор и други прокурори, с цел да уведомят *ad hoc* прокурора. Тъй като *ad hoc* прокурорът не е постоянен орган и не е ясно дали той може да действа при липса на уведомление, важно е другите прокурорски органи да могат да запазват механизма с уведомления, ако е необходимо.

Горепосочените въпроси и опасенията за върховенството на закона, породени от твърденията за неправомерно влияние върху съдебните процеси¹², потвърждават необходимостта от някои допълнителни мерки, за да се гарантира устойчивостта на механизма за разследване по отношение на (заместник) главен прокурор (включително временно изпълняващ длъжността) и на гаранциите за ефективни разследвания.

- Проект на Закон за съдебната власт от март 2024 г.

Следва да се отбележи като положителен фактът, че властите са подготвили проект за Закон за съдебната власт, публикуван през март 2024 г., който съдържа няколко предложения, които биха могли допълнително да укрепят съществуващата законодателна рамка.

Тъй като ВПС, съставен с мнозинство от членове, избрани от Народното събрание, ще бъде компетентен да взема решения за *временно отстраняване от длъжност на главния прокурор*, изглежда възможно да се намали до известна степен рискът от политизирани решения, като се даде силна роля на номинационната комисия, предложена в проекта на Закон за съдебната власт от март 2024 г., за оценяването и за предпочитане класирането на кандидатите, които да бъдат избрани от Народното събрание, и като се позволи на достатъчно широк кръг заинтересовани страни, включително НПО, да предлагат пряко или косвено кандидати.

Що се отнася до *назначаването и отчетността на ad hoc прокурорите*, остава валидно указанието на Комитета за важността тези решения да бъдат поверени на плуралистичен орган, чийто състав гарантира обективност и ограничава рисковете от политизиране или модели на гласуване, които подкопават ефективността на механизма за разследване. Ако ВПС бъде запазен като орган за вземане на решения, както се предлага в проекта на Закон за съдебната власт, ще важат горепосочените съображения относно намаляването на риска от политизиране; и изглежда необходимо да се укрепят правилата относно наличието на съдебен контрол и процесуалната легитимация за инициране такъв контрол върху решенията, с които се отказва назначаването на *ad hoc* прокурор. Като алтернатива властите може да обмислят възможността да поверят такива

¹¹ СГП е публикувала прессъобщение, сочещо манипулация от районните прокурори на разследването "Осемте джуджета". Софийският градски съд е установил, че повдигнато обвинение срещу прокурор К.С. се отнася до поведение, което не съставлява престъпление.

¹² В решението за недопустимост от 30 януари 2021 г. по делото *Златанов* (№ 53050/21) Европейският съд отхвърля жалба, свързана с част от събитията, известни като „Осемте джуджета“, поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита, но отбелязва (§§ 181, 182), че „твърдяната намеса“ изглежда е резултат от „престъпни действия на държавни служители“, което поражда „изключително сериозни опасения за върховенството на правото“.

решения на новия ВСС или на Общото събрание на ВСС и ВПС, които предоставят по-добри гаранции срещу влияние от страна на главния прокурор или политическо мнозинство.

Освен това в проекта на Закон за съдебната власт от март 2024 г. се предлагат правила относно *йерархичната независимост на и независимостта при вземането на решения от ad hoc* прокурора, които са много положителни. Като гаранция за ефективността на разследването би било полезно да се изясни кой е оправомощеният да оспори отказа за образуване на досъдебно производство, ако уведомлението е изпратено на *ad hoc* прокурора от редови прокурор. Би могло също така да се обмисли разширяване на възможността за съдебен контрол и процесуалната легитимация за инициране на такъв контрол върху постановленията на *ad hoc* прокурора, по-специално по отношение на постановленията за прекратяване или спиране на досъдебни производства за престъпления, по които няма признат пострададал.

В контекста на текущата законодателна работа изглежда също така от ключово значение да се укрепят *гаранциите срещу рисковете от неподходящо използване на инструменти на наказателното право и дисциплинарни инструменти* по отношение на *ad hoc* прокурора (също установени от Венецианската комисия).¹³ Такава уредба би могла да включва например: i) правила, които не позволяват незабавното отстраняване от длъжност на *ad hoc* прокурор в контекста на наказателно преследване или дисциплинарно уволнение (което на практика би могло да доведе до забавяне на текущи разследвания); такива правила биха могли да включват необходимостта от получаване на някаква форма на съдебно потвърждение на такива решения, преди те да породят последици; (ii) и евентуално изплащане на пълната заплата в случай на временно отстраняване от длъжност, поне до постановяване на присъда или потвърждаване на дисциплинарно уволнение от една съдебна инстанция, за да се запазят до известна степен „привилегиите, правата и възнагражденията на съдия“.

- *Други области, в които може да се обмисли укрепване на механизма*

Необходимо е също така да се укрепят *процесуалната уредба*, за да: (i) се осигури прагматична процедура за бързо встъпване в длъжност на избрания *ad hoc* прокурор; (ii) се изясни уредбата относно продължителността на мандата на *ad hoc* прокурора, за да се избегнат прекъсвания при разглеждането на висящи уведомления; (iii) се засилят процесуалните гаранции срещу намеса на обикновените прокурори в разследванията на *ad hoc* прокурорите, включително чрез процесуални правила за работа с разследвания и материали в периода преди назначаването на *ad hoc* прокурор; iv) се гарантира, че назначеният *ad hoc* прокурор може да започне разследване въз основа на пряко разкрити от него данни и да оценява пряко получените от него уведомления¹⁴.

Властите биха могли също така да представят своята оценка дали е необходимо допълнително укрепване на *практическите гаранции* (относно работното място, административния персонал, отделна регистратура, електронен адрес, който да е на пощенски сървър, различен от този на прокуратурата), каквито предложения е направила председателят на Наказателната колегия на ВКС. Както беше отбелязано в предходно разглеждане, административният персонал, подпомагащ *ad hoc* прокурора, следва да бъде осигурен по начин, избягващ конфликти на интереси (например във връзка с правомощията на главния прокурор да назначава и освобождава такъв персонал), след консултация с *ad hoc* прокурора. Би било полезно също така да се обясни как точно ще бъдат организирани йерархичните връзки на *ad hoc* прокурора, що се отнася до въпроси като отпуските.

- *Необходими разяснения*

За да може Комитетът да направи по-пълна оценка на новия механизъм, властите биха могли отново да бъдат приканени да пояснят: i) как правилата за отвод ще се прилагат при проверки и разследвания, когато няма лице, на което е признато качеството пострададал, за да се даде възможност за задълбочен анализ на прилагането на правилата за предотвратяване на потенциални конфликти на интереси; ii) причините да бъде разрешено временното отстраняване от длъжност на главния прокурор за всички категории престъпления (включително от частен характер) и гаранциите срещу злоупотреби. Полезно е също така да се изясни дали редовите разследващи органи могат да извършват неотложни следствени действия, за да се избегне загубата на доказателства; както и гаранциите за независимостта на тези органи с оглед на изключителната компетентност на СГП (дори когато преписката съдържа информация за ръководството на СГП).

¹³ CDL-AD(2022)032-е, Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, Венецианска комисия, §§ 32 и 33.

¹⁴ Ограниченията в това отношение могат да подкопаят механизма, ако *ad hoc* прокурорът е единственият орган, който разполага с данни за престъпна дейност, или ако има разногласия между него и председателя на Наказателната колегия на ВКС.

2) *Мерки относно ефективността на разследванията като цяло и разследването на изнасилвания и сексуално насилие*

Комитетът би могъл да припомни решенията си, приети през септември 2023 г., и да отбележи с интерес предложението в проекта за Закон за съдебната власт от март 2024 г., което създава презумпция в полза на образуването на досъдебно производство в някои ситуации и би могло да допринесе за по-навременното събиране на доказателства.

Осигурено финансиране: ДА

Решения

Представителите на министрите

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

По отношение на индивидуалните мерки

2. припомниха решенията си, приети на 1475^{-ото} заседание (септември 2023 г.), и насърчиха властите да предоставят съответните разяснения и информация;

По отношение на общите мерки

3. по отношение на механизма за независимо разследване на главния прокурор, силно приветстваха приемането на реформата от декември 2023 г., която създава конституционна основа за този механизъм; освен това приветстваха факта, че новите конституционни разпоредби ограничават влиянието на главния прокурор върху прокуратурата и магистратите;

4. призовава властите да приложат в пълна степен приетата конституционна реформа, като разработят и приемат без излишно забавяне произтичащите от нея необходими законодателни реформи, и приветстваха работата по проекта на Закон за съдебната власт, подготвен през март 2024 г.; насърчиха ги да продължат да използват съответния експертен опит и работата на Съвета на Европа в усилията си за провеждане на реформи и да използват в пълна степен по-нататъшно сътрудничество, особено от страна на Венецианската комисия;

5. приветстваха информацията, че механизмът за разследване на главния прокурор вече функционира и че *ad hoc* прокурорът е започнала да разглежда уведомления, включително такива с висока степен на значимост; отбелязаха обаче, че различни развития през първата година от прилагането на механизма пораждат определени опасения, посочени в анализа на Секретариата и изискващи внимание от страна на властите, по-специално по отношение на бързото назначаване и встъпване в длъжност на *ad hoc* прокурора;

6. отбелязаха с интерес предложенията в проекта на Закон за съдебната власт за създаване на номинационна комисия за избор на членове на Висшия прокурорски съвет (ВПС) от парламента и за по-широк кръг от заинтересовани страни, на които се позволява да предлагат пряко кандидати; отбелязаха, че ако номинационната комисия получи силен мандат да оценява и за предпочитане да класира кандидатите, тя би могла да намали рисковете от политизиране и произтичащите от това заплахи за ефективността на процедурата за отстраняване от длъжност на главния прокурор;

7. повториха поканата си към властите да обмислят възможността да поверят назначаването и отчетността на *ad hoc* прокурора на плуралистичен орган, чийто състав гарантира обективност и ограничава рисковете от политизиране или модели на гласуване, които подкопават механизма за разследване, и ги насърчиха да обмислят дали е необходимо да се укрепят правилата относно наличието на съдебен контрол и процесуалната легитимация за инициране на такъв контрол върху решенията за отказ да бъде назначен *ad hoc* прокурор;

8. приветстваха предложенията в проекта на Закон за съдебната власт от март 2024 г., с които се гарантира йерархичната независимост на *ad hoc* прокурора и независимостта му при вземането на решения;

9. приканиха властите да укрепят гаранциите срещу рисковете от неподходящо използване на наказателноправни или дисциплинарни инструменти по отношение на *ad hoc* прокурора, по-специално чрез осигуряване на ефективна уредба, предотвратяваща незабавното отстраняване от длъжност в контекста на наказателно преследване или дисциплинарно уволнение, като например необходимостта от някаква форма на съдебно потвърждение на такива решения на ВПС, преди те да породят действие;

10. що се отнася до ефективността на разследванията като цяло, припомниха решенията, приети на 1475-ото заседание, и приканиха властите да информират Комитета за предприетите последващи действия; отбелязаха с интерес предложението за създаване на презумпция в полза на образуването на досъдебно производство в някои ситуации, тъй като това би могло да гарантира по-навременното събиране на доказателства;

11. приканиха властите да предоставят информация по всички горепосочени аспекти до 30 ноември 2024 г., както и по аспектите, посочени в анализа на Секретариата, и да информират Комитета за всяко развитие.