

Неофициален превод

Н/Ехес(2022)19 13 декември 2022

Колеви срещу България

Анализ на общите мерки по делото Колеви

Меморандум, изготвен от Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека

Становищата, изразени в този документ, не обвързват нито Комитета на министрите, нито Европейския съд.

В настоящия документ е обобщена основната информация за предишните опити за изпълнение на това решение и настоящата законова рамка (части I и II). В него се анализира и проектозаконът от ноември 2022 г. (части III и IV).

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 по отношение на главния прокурор (който е бил заподозрян от втория, третия и четвъртия жалбоподатели, че е замесен в убийството) и „близки до него високопоставени служители“ (процесуално нарушение на член 2).

I. ПРЕДИШНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЕТО ПО ДЕЛОТО КОЛЕВИ

1. Разглеждане през декември 2019 г.

В междинна резолюция CM/ResDH(2019)367, приета на заседанието през декември 2019 г., Комитетът установи, че законопроектът от юни 2019 г.¹ разкрива различни недостатъци. Той призова властите да въведат солидни гаранции за институционална, йерархична и практическа независимост на всички органи, които наблюдават или провеждат разследване по отношение на главния прокурор, във всички ситуации (с изключение на неотложни действия по разследването) и на всички етапи на производството, включително на етапа на предварителната проверка, както и да изготвят законодателни предложения или в случай на непреодолими конституционни пречки да предложат необходимите конституционни изменения. Той посочи, че правилата следва да направят невъзможно главният прокурор да влияе върху назначаването или кариерното развитие на лицата, отговарящи за разследването спрямо него. Комитетът настоя също така за необходимостта да се въведе съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство и да се сложи край на автоматичното отстраняване на съдия от длъжност след след привличането му като обвиняем.

В отговор на междинната резолюция на Комитета и становище на Венецианската комисия², властите решиха да не приемат законопроекта от юни 2019 г.

2. Разглеждане през септември 2020 г.

¹ Подробно представяне на законопроекта от 14 юни 2019 г. можете да бъдете намерено в бележките за 1362-рото заседание.

² Вж. "Проект за изменения на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването по отношение на висши магистрати" в България, (CDL-AD(2019)031), становище, прието от Венецианската комисия на 121-вата й сесия, 6-7 декември 2019 г.

След като разгледа законопроекта от 7 декември 2019 г. и проект за нова Конституция, Комитетът счете,³ че те не отговарят на неговата междинна резолюция. Наред с другото, призова властите да гарантират, че членовете на прокуроската колегия на Висшия съдебен съвет („ВСС“) и главният прокурор нямат решаваща роля при назначаването, отчетността или кариерното развитие на който и да е прокурор или разследващ, отговарящ за разследването на главния прокурор или на близки до него високопоставени служители, по-специално прокурори, и че главният прокурор е изключен от всяко пряко или непряко административно ръководство на такъв прокурор или разследващ и няма контрол върху никоя от неговите дейности. Освен това Комитетът приветства реформата, която премахва автоматичното отстраняване на съдия от длъжност след привличането му като обвиняем за извършено престъпление.

В отговор на решенията на Комитета, както и на становище на Венецианската комисия⁴, властите решиха да не приемат законопроекта от декември 2019 г., а предложението за приемане на нова Конституция беше изоставено след отрицателен вот в българското Народно събрание.

3. Разглеждане от Комитета през март 2021 г. на законодателството от февруари 2021 г.

a) Разглеждане от Комитета на законодателството от февруари 2021 г.

На 17 февруари 2021 г. българското Народно събрание прие изменения („законодателството от февруари 2021 г.“), които предвиждаха главният прокурор и неговите заместници да бъдат разследвани от „прокурор по разследването срещу главния прокурор“ („специалният прокурор от 2021 г.“).

По време на заседанието си през март 2021 г. Комитетът отбеляза, че горепосочената реформа съдържа няколко положителни мерки, но разкрива и недостатъци. Той настоя, наред с другото, че е важно да се намали всяко потенциално влияние на главния прокурор във ВСС и да се разгледат подходящи мерки в тази насока преди избора на нов ВСС през 2022 г., както и насърчи властите да преценят 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 сред магистратите или неговото влияние в прокуратурата („ПРБ“). Освен това Комитетът ги прикани да въведат правила за: временно отстраняване на главен прокурор от длъжност съгласно Закона за съдебната власт („ЗСВ“); участие на подходящ брой достатъчно независими разследващи; независимо заместване на специалния прокурор извън случаите на еднократни неотложни следствени действия.

b) Обявяване на противоконституционността на законодателството от февруари 2021 г.

На 11 май 2021 г. Конституционният съд („КС“) е обявил за противоконституционни няколко разпоредби. Други разпоредби не са били оспорени и не са обявени за противоконституционни.

КС е счел, наред с другото, че Конституцията предвижда единна и пирамидално структурирана прокуратура, при която всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ прокурор, а всички - на главния прокурор. Изключването на цялостната дейност на специалния прокурор от 2021 г. от вътрешноинституционалния контрол в ПРБ и от надзора за законност на главния прокурор е счетоно за несъвместимо със структурата на ПРБ и с правомощията на главния прокурор. Също така е преценено, че е противоконституционно да се изключи с абстрактна норма надзора за законност на главния прокурор по отношение на разследвания, засягащи неговите заместници. Счетоно е, че създаването на такъв специален прокурор изисква изменение на Конституцията.

³ Подробности за законопроекта от 7 декември 2019 г. и проекта за нова Конституция могат да бъдат намерени в бележките за 1377-ото заседание.

⁴ Вж. също CDL-AD(2020)035-е България - Спешно междинно становище по проекта за нова Конституция, одобрено от Венецианската комисия на 11 декември 2020 г. на 125-ата ѝ онлайн пленарна сесия (11-12 декември 2020 г.), § 50-53 и 103.

Освен това КС е констатирал, че принципът на независимост не е спазен, тъй като i) дейността на специалния прокурор попада извън вътрешно установената система за контрол в ПРБ, а законът не е предвидил орган, компетентен да упражнява надзор върху законосъобразното провеждане на разследването; ii) няма правила за заместване в случай на конфликт на интереси. Освен това специалният прокурор би следвало да разчита на следователи, които са подчинени на съответните по-горестоящи органи и на главния прокурор.

4. Разглеждане от Комитета през декември 2021 г. и през юни 2022 г.

През октомври 2021 г. правителството прие Национален план за възстановяване и устойчивост („НПВУ“) на България, представен на Европейската комисия, който съдържа и предложения, относими към изпълнението на настоящото решение. По време на заседанието си през декември 2021 г. Комитетът отбеляза, че тези предложения, макар и положителни в различни аспекти, не са разработени подробно и също така не отговарят изцяло на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите му решения.

През юни 2022 г. Комитетът разгледа предложенията от април 2022 г., които бяха включени в преработения вариант на НПВУ. Комитетът отбеляза, че тези предложения изглеждат целят да отговорят в максимална степен в рамките на съществуващата конституционна рамка на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите му решения и че в тях са очертани няколко положителни решения, като например ръководенето на досъдебното производство от съдия, назначен като *ad hoc* прокурор; намаляване на влиянието на главния прокурор във ВСС и правилата за гласуване относно временно отстраняване от длъжност на главния прокурор, както и участието на разследващи, които не са подчинени на главния прокурор.

В същото време Комитетът отбеляза, че предложенията от април 2022 г. изглеждат разкриват някои ограничения, дължащи се основно на конституционни пречки. Той прикани властите да предоставят информация за конкретно разработените разпоредби, за да се даде възможност за задълбочена оценка. Освен това ги прикани да представят своя анализ за това дали е необходимо, на следващ етап и след подходящи консултации, горепосоченият механизъм да бъде допълнително усъвършенстван чрез конституционно изменение, за да се преодолеят ограниченията. И накрая, той отново ги призова спешно да приемат законодателни или други подходящи мерки, за да се гарантира намаляване на влиянието на главния прокурор в новия ВСС, който следва да бъде избран през 2022 г.

II. ДЕЙСТВАЩАТА РАМКА ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР

Властите посочиха, че след обявяването на законодателството от февруари 2021 г. за противоконституционно редовите прокурори продължават да имат възможност да разследват и да проведат наказателно преследване спрямо главния прокурор.

Съгласно действащата нормативна уредба прокурорите са подчинени на своя административен ръководител, който е подчинен на главния прокурор. Прокурори от по-висока по степен прокуратура могат да дават писмени указания, отнасящи се само до прилагането на закона, или да извършват действия, които са от компетентността на прокурори от по-ниска по степен прокуратура. Главният прокурор или неговите заместници могат да отменят всяко решение, взето от друг прокурор (ако не е било предмет на съдебен контрол), както и могат да извършват действия от компетентността на прокурори от по-ниска степен. На 23 юли 2020 г. КС постанови, че правомощието на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори не се прилага в случаите, когато прокурор извършва предварителни проверки, разследвания или други процесуални действия, свързани с твърдения срещу главния прокурор.

III. ЗАКОНОПРОЕКТ ОТ НОЕМВРИ 2022 Г. - ОБОБЩЕН АНАЛИЗ

Законопроектът от ноември 2022 г. предвижда цялостни изменения с цел да се отговори в максимална степен на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 на Комитета и на последващите решения чрез : i) различни гаранции за независимостта на наказателното производство срещу главния прокурор и неговите заместници, включително мерки, които целят да отговорят на предишни указания на Комитета относно независимостта на разследващите,

правила за заместване на специалния или *ad hoc* прокурор, правила за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор и др.; ii) изменения, насочени към ограничаване на влиянието на главния прокурор във ВСС и намаляване до известна степен на потенциалното му влияние сред магистратите, за да се осигури възможност за прилагане на ефективен механизъм за разследване.

Същевременно законопроектът се стреми да остане в границите на действащата конституционна рамка, съобразно разясненията, дадени в последните решения на КС, което води до определени ограничения.

В този контекст следва да се припомни, че през октомври 2022 г. Венецианската комисия прие становище⁵, в което разгледа подобен, но не идентичен законопроект от юли 2022 г. В него се отбелязва, че позоваването на принципи като цялостен прокурорски надзор, йерархия и съгласуваност в прокурорската субординация в решението от май 2021 г. е довело до това КС да наложи доста тесни конституционни ограничения на възможни опити за създаване на независим механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор. Въпреки това Венецианската комисия е изразила мнение, че моделът, предложен в законопроекта от юли 2022 г., с известни корекции би могъл да се оцени като съответстващ на конституционните ограничения и способен да приведе системата в значителна степен в съответствие с изискванията на Конвенцията, както са формулирани в решението по делото *Колев*.

В законопроекта от ноември 2022 г. са взети предвид някои от основните препоръки на Венецианската комисия, като са разработени и допълнителни решения, които биха могли да съчетаят конституционните ограничения с изискванията за ефективност, включително независимост, на разследването.

С тези изменения се въвеждат ключови гаранции за независимостта на разследването срещу главния прокурор и неговите заместници, като например: i) разследване от магистрат (опитен съдия), който се избира на принципа на случайния подбор и е институционално отдалечен от главния прокурор и трябва да бъде назначен за прокурор на ниво Върховна касационна прокуратура от прокурорската колегия на ВСС („*ad hoc* прокурор“); ii) задължение за Народното събрание да не избира, наред с другото, магистрати, които идват от прокуратурата, за членове на ВСС и временно отстраняване от длъжност на главния прокурор с 13 гласа от 25 в пленума на ВСС, за да се намали влиянието на главния прокурор във ВСС и върху решенията относно неговото временно отстраняване; iii) забрана за командироване на *ad hoc* прокурора; iv) правила, ограничавщи рисковете от потенциална неправомерна намеса в актовете на *ad hoc* прокурора чрез комбинация от пряк съдебен контрол върху някои решения и контрол върху други актове от страна на *ad hoc* контролиращ прокурор след привличане на обвиняем в досъдебното производство; v) самоотвод или отвод на *ad hoc* прокурора и на *ad hoc* контролиращия прокурор, разглеждани от съдия на всички етапи, за да се избегнат рисковете от неоправдани решения в тази област; vi) участие на разследващи от изпълнителната власт, които не са подчинени на главния прокурор.

Черпейки вдъхновение от препоръките на Венецианската комисия, законопроектът предвижда и изменения, с които се намалява мнозинството, необходимо в процедурата по назначаване и освобождаване на главния прокурор⁶, както и изискване за двойно мнозинство в процедурата по назначаването и освобождаването на председателите на върховните съдилища⁷. Тези реформи изглежда могат да намалят до известна степен влиянието на главния прокурор сред магистратите и да улеснят въвеждането на ефективен механизъм за разследване.

Тези проектоизменения обаче разкриват и някои ограничения, дължащи се главно на конституционната рамка. На първо място, изглежда, че съществува риск от блокаж, ако назначаването на съдия за *ad hoc* прокурор не бъде одобрено с мнозинство от гласовете в прокурорската колегия. На второ място, съществуват рискове, че „наказателните или дисциплинарите инструменти могат да бъдат използвани неоправдано срещу *ad hoc*

⁵ Вж. [CDL-AD\(2022\)032-e](#), Становище относно проекта за изменения на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната система, прието от Венецианската комисия на 132-рата ѝ пленарна сесия (21-22 октомври 2022 г.)

⁶ Вж. [CDL-AD\(2022\)032-e](#), цитирано по-горе, §§ 15 и 58.

⁷ CDL-AD(2017)018-e, Становище относно Закона за съдебната власт, прието от Венецианската комисия (6-7 октомври 2017 г.), § 23

прокурора“, наред с другото, защото прокурорската колегия на ВСС, където ролята на главния прокурор е решаваща, ще бъде компетентна по дисциплинарни въпроси и относно временното отстраняване от длъжност на *ad hoc* прокурора (*ad hoc* контролиращия прокурор). На трето място, изглежда, че някои решения на *ad hoc* прокурора могат да бъдат преразгледани от главния прокурор или заместник-главния прокурор (преди, но също така в някои ситуации и след назначаването на *ad hoc* контролиращ прокурор). Въпреки че тези рискове са редуцирани в законопроекта от ноември 2022 г. и въпреки че е възможно да се въведат някои допълнителни гаранции (за подробности вж. подробното представяне), не изглежда, че те могат да бъдат напълно елиминирани в рамките на настоящата конституционна рамка, а всяка евентуална конституционна реформа неминуемо ще изисква консултации и допълнително време.

В заключение, с изключение на ограниченията, дължащи се на конституционни пречки, законопроектът от ноември 2022 г. изглежда като цяло пригоден да отговори в максимална степен в рамките на съществуващата конституционна рамка на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите решения на Комитета. Поради това властите следва да бъдат насърчени да продължат законодателната работа, за да осигурят приемането на тези изменения, като същевременно проучат, доколкото е възможно, решения за допълнително укрепване на механизма.

Освен това изглежда полезно да се представи анализ на необходимостта от усъвършенстване чрез конституционни изменения на горепосочения механизъм на следващ етап и след подходящи консултации, за да се преодолеят ограниченията, дължащи се на конституционни пречки, и да се гарантира, че механизмът е способен напълно да отговори на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите решения във всякакви случаи.

IV. ПОДРОБНО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ЗАКОНОПРОЕКТА ОТ НОЕМВРИ 2022 Г.

1. Назначаване на *ad hoc* прокурор(и), задължения и режим за пресяване

а) Назначаване на *ad hoc* прокурор(и) и максимален срок на изпълнение на правомощията

При наличие на „законен повод“ за започване на разследване срещу главния прокурор или заместниците му(ѝ), както и в случай на образуване на досъдебно производство вследствие на неотложни следствени действия, се уведомява наказателната колегия на Върховния касационен съд (ВКС). Тя извършва определяне на съдия на принципа на случайния подбор от списък с опитни съдии⁸, който да изпълнява функциите на прокурор за разследване на престъпления, за които се твърди, че са извършени от главния прокурор или заместниците му („*ad hoc* прокурор“). Председателят на наказателната колегия на ВКС незабавно уведомява прокурорската колегия на ВСС, която назначава избрания съдия за прокурор във Върховната касационна прокуратура.

Ако главен прокурор или заместник-главен прокурор бъде привлечен като обвиняем в досъдебното производство, се назначава специален заместник-главен прокурор само измежду съдиите от ВКС, който да контролира действията на *ad hoc* прокурора, („*ad hoc* контролиращ прокурор“) и да упражнява временно само тези контролни функции до приключване на досъдебното производство или до внасяне на обвинителен акт.

Съдиите, които изпълняват функциите на *ad hoc* прокурор, трябва да дадат съгласието си имената им да фигурират в списъка на ВКС. Решението на прокурорската колегия на ВСС за назначаване на *ad hoc* прокурор ще се взема с не по-малко от 6 от 11 гласа. Както *ad hoc* прокурорът, така и *ad hoc* контролиращият прокурор ще могат да изпълняват функциите си за максимален срок от две години. След изтичането на този срок те ще бъдат възстановени на заеманата преди това длъжност като съдии и, ако наказателното производство все още е в ход, ще бъде назначен нов *ad hoc* прокурор (и нов *ad hoc* контролиращ прокурор, ако това се изисква от закона).

б) Задължения

⁸ Съдиите в списъка на ВКС трябва да: бъдат от окръжно, апелативно или касационно ниво; да имат ранг на съдия във ВКС и да са работили през предходните седем години като съдии по наказателни дела.

В решението си от 11 май 2021 г. КС е обявил за противоконституционна разпореда, според която *разследването на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, се провежда от прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник*. Той е установил, че законодателната уредба е предоставила на специалния прокурор от 2021 г. правомощието да упражнява само две от конституционно установените прокурорски правомощия⁹, както и да упражнява правомощията си само срещу няколко [определени] лица - главния прокурор и неговите заместници. КС е установил, че така създаденият орган всъщност не е прокурор с правомощията, присъщи на всеки прокурор съгласно чл. 127 от Конституцията.

В законопроекта от ноември 2022 г. се предвижда, че прокурорът за разследване на твърдения за извършени престъпления от главния прокурор ще ръководи разследването в досъдебното производство (извършвано от разследващи от изпълнителната власт, които ще работят под негово ръководство) и ще участва на всички нива на евентуално съдебно производство. Трети лица, за които се предполага, че са съучастници на (заместник) главния прокурор, ще бъдат разследвани от *ad hoc* прокурора.

в) Уредба за пресяване и свързани въпроси

Когато съобщението за извършено престъпление не съдържа данни за престъпление или данните са явно необосновани, председателят на наказателната колегия на ВКС изпраща съобщението на Софийската градска прокуратура за разглеждане по общия ред.

За да се избегнат многократни назначавания на *ad hoc* прокурор в рамките на кратък период от време, се предвижда, че ако в рамките на шест месеца възникнат и други законни поводи за разследване по твърдения за извършено престъпление от главния прокурор или неговите заместници или ако досъдебното производство е започнало след неотложни следствени действия, *ad hoc* прокурорът ще отговаря за съответната предварителна проверка или досъдебно производство. Ако в този срок е отказано образуване на досъдебно производство, не са налице други законни поводи или е прекратено образуването на наказателното производство, след изтичането му *ad hoc* прокурорът се възстановява на заеманата преди това длъжност като съдия.

АНАЛИЗ

а) Назначаване

- разпоредби, насочени към гарантиране на конституционност

Назначаването на съдия за *ad hoc* прокурор от прокурорската колегия на ВСС е решение, което има за цел да спазва принципа за прокурорския монопол върху наказателното преследване, както е тълкуван от КС, и разпределението на правомощията между пленума на ВСС и неговите колегии след измененията на Конституцията през 2015 г.

- разпоредби, целящи да гарантират ефективност, включително независимост

Възлагането на контрола върху разследването на магистрат, който не е подчинен на главния прокурор, който е институционално отдалечен от последния и който ще може да се върне към съдебните си функции след приключване на разследването, изглежда решение, което гарантира във възможно най-голяма степен независимост при съществуващите конституционна рамка и конституционни ограничения. Освен това властите са взели предвид различни препоръки на Венецианската комисия в нейното становище от октомври 2022 г., като: i) са предвидили, че съдиите, които фигурират в списъка на потенциалните *ad hoc* прокурори, следва да дадат съгласието си; ii) конкретизирали са критериите за заемане на длъжността, тъй като сега се изисква наличието на седем години съответен опит. Макар че процедурата за определяне на *ad hoc* прокурор цели да се избегне забавяне, тя все пак ще изисква известно време; поради това е положително, че редовите разследващи органи изглежда имат право да предприемат неотложни следствени действия.

- възможни допълнителни или алтернативни мерки в рамките на настоящата конституционна уредба

⁹ Тези по чл. 127, ал. 2 и 3 от Конституцията: правомощия за разследване и поддържане на обвинението пред съда.

В становището си от октомври 2022 г. Венецианската комисия намира за проблематичен факта, че „последващият избор на принципа на случайния подбор за назначаване може да се извършва и без съгласието на кандидата, въпреки че функцията на *ad hoc* прокурора не е изрично посочена в списъка на задълженията на висшите съдии, каквото посочване би могло да обоснове задължение за даден съдия да бъде назначен на тази позиция“. Изискването за съгласие, включено в законопроекта от ноември 2022 г., отговаря на непосредствените опасения, изразени от Венецианската комисия относно съдиите, които биха отговаряли на критериите да изпълняват функциите на *ad hoc* прокурори, тъй като вече имат определен ранг.

Би могло обаче да се обмисли дали на съдиите (по-специално на тези, които кандидатстват за повишение след евентуалното въвеждане на *ad hoc* механизма за разследване) не следва по-скоро да се предостави правото да възразяват, по основателни причини, срещу включването им в списъка на потенциалните *ad hoc* прокурори. От практическа гледна точка подобна уредба също би могла да гарантира, че съдиите няма да бъдат принуждавани по неподходящ начин да поемат такива задължения. Същевременно би могло да се избегне изричното и проактивно изразено съгласие да се тълкува като желание за разследване на действащ (заместник) главен прокурор, което може да предизвика нежелание или смразяващ ефект. Подобна допълнителна уредба би могла да помогне да се гарантира, че достатъчно съдии ще дадат (мълчаливо или изрично) съгласие за включването им в списъка на потенциалните *ad hoc* прокурори.

В контекста на настоящата реформа или на по-късен етап би могъл да се разгледа и въпросът дали на прокурорите или следователите, които участват в неотложни действия срещу главния прокурор, не следва да се предложат някои допълнителни практически гаранции за независимост.

- конституционни ограничения, рискове и перспективи

Следва да се отбележи, че дори и да се изключи възможността за избор на магистрати, идващи от прокуратурата, за членове на прокурорската колегия на ВСС от квотата на Народното събрание, както се предлага в законопроекта, главният прокурор и петимата членове на прокурорската колегия все така биха разполагали с достатъчно гласове, за да блокират решението за назначаване.¹⁰ Така изглежда, че рискът от блокаж, макар и намален, не е напълно компенсиран от предложенията относно състава на прокурорската колегия и възможността редовите разследващи органи да извършват спешни следствени действия.

Тъй като това ограничение произтича от действащите конституционни правила, властите биха могли да бъдат насърчени да представят своевременно и след консултация своята оценка за това дали едно по-трайно решение би могло да включва уредба за назначаване, която не зависи в решаваща степен от прокурорската колегия на ВСС, като например назначаване от пленума на ВСС, за да се сведат до минимум рисковете от блокаж, дори ако това може да изисква изменение на Конституцията от обикновено Народно събрание.

б) Задължения и правомощия

Въпреки че задълженията на *ad hoc* прокурора имат специфична насоченост, правомощията му не са ограничени от закона и изглежда, че той ще има същата роля и правомощия като редовите прокурори в предварителната проверка, досъдебното производство и съдебния процес, включително правомощието да ръководи разследванията срещу предполагаеми съучастници, различни от (заместник) главен прокурор. Изглежда също така, че за разлика от правната уредба от 2021 г., той или тя ще разчита и ще ръководи дейността на екип от независими разследващи. Тези правомощия изглеждат достатъчни, за да може *ad hoc* прокурорът да изпълнява прокурорските си задължения в рамките на ограничен период от време по начин, сравним с този на всеки прокурор по отношение на от него дела.

в) Уредба за пресяване и свързани въпроси

Властите са взели предвид препоръката на Венецианската комисия да се предвидят правила, които позволяват да не се назначава *ad hoc* прокурор във връзка с явно неоснователни

¹⁰ С конституционна реформа от 2015 г. в рамките на ВСС бяха създадени съдийска и прокурорска колегии. Прокурорската колегия взема решения относно назначаването и кариерното развитие на прокурорите, следователите и ръководителите на прокуратурите.

съобщения [за извършено престъпление]. Разглеждането на съобщения по общия ред ще осигури също така някои полезни гаранции, ако твърденията са такива, че позволяват съдебен контрол на отказа да се образува досъдебно производство (вж. по-долу).

Във връзка с това изглежда полезно да се припомни, че в Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 Комитетът подчерта необходимостта да се осигурят "*силни гаранции за институционална, йерархична и практическа независимост на всички органи [...], във всички ситуации (с изключения за действия по разследването в условия на спешност) и на всички етапи на производството, включително на етапа на предварителната проверка*". За да бъде прилаган режим на пресяване на съобщенията в съответствие с горното указание и практиката на Европейския съд, не следва да се прибегва до разглеждане по общия ред, ако данните, макар и недостатъчни, изискват извършването на същинска предварителна проверка, за да се определи дали следва да се образува досъдебно производство.

В законопроекта се предлага също така решение, ориентирано към ефективно използване на ресурсите при разглеждане на множество „законни поводи“, като се пояснява, че *ad hoc* прокурорът ще бъде компетентен да разглежда и нови законни поводи (очевидно също и признаци на престъпление, установени от него), които не са свързани със „законния повод“, довел до назначаването му. Въпреки това изглежда полезно да се изясни дали е правилно да се приеме, че *ad hoc* прокурорът ще бъде възстановен на заеманата преди това длъжност като съдия след срок от шест месеца, само ако кумулативно са изпълнени следните условия: наличие на окончателно решение за отказ за образуване на досъдебно производство или за прекратяване на наказателното производство и липса на други висящи законови поводи за извършено престъпление (дори на етап предварителна проверка).

2. Заместване, (само)отвод, отчетност, кариерно развитие и ръководство на *ad hoc* прокурора(ите)

a) Заместване и (само)отвод на *ad hoc* прокурора (*ad hoc* контролиращия прокурор)

Ако *ad hoc* прокурорът си направи самоотвод, бъде отведен или е в трайна невъзможност да изпълнява задълженията си, прокурорската колегия на ВСС назначава заместващ прокурор по същата процедура, както при първоначалното назначаване на *ad hoc* прокурора.

Софийският градски съд ще бъде компетентен да вземе решение за отвод на *ad hoc* (или на *ad hoc* контролиращия) прокурор(и) на досъдебната фаза, вместо по-горестоящия прокурорски орган (който взема решение за отвод по общия ред). Както и по общия ред, първоинстанционният съд ще взема решение за отвод на *ad hoc* прокурора на етапа на съдебното производство.

b) Отчетност, кариерно развитие и ръководство спрямо *ad hoc* (контролиращия) прокурор(и)

В проектозакона от ноември 2022 г. се предлага да се забрани командироването на *ad hoc* прокурора(ите).

Въз основа на член 130а от Конституцията прокурорската колегия на ВСС е компетентна да приеме решения, които подлежат на съдебен контрол: i) по дисциплинарни въпроси, с изключение на налагането на наказание забележка, за което компетентен е ръководителят на съответната прокуратура; ii) за временно отстраняване от длъжност; iii) за освобождаване от длъжност.

Няколко разпоредби от законодателната уредба от 2021 г., която беше обявена за частично противоконституционна и която изключваше специалния прокурор от 2021 г. от вътрешната йерархична субординация и надзора за законност върху прокурорската дейност в рамките на

прокуратурата и от правомощията на прокурорската колегия на ВСС, бяха обявени за противоконституционни¹¹ или предложени за отмяна¹².

АНАЛИЗ

а) заместване и (само)отвод на *ad hoc* (контролиращ) прокурор

Законопроектът предлага полезно решение за някои ситуации, в които може да се наложи заместване, но би било добре да се изясни дали той урежда в достатъчна степен заместването в случаи като относително продължителна временна невъзможност задълженията да бъдат изпълнявани, освобождаване или временно отстраняване от длъжност.

Процедурата за (само)отвод, която включва контрол от съдия както на досъдебния, така и на съдебния етап, създава силни гаранции срещу конфликт на интереси или неоправдана намеса от страна на йерархично по-висшестоящи прокурори, които могат да имат близки работни отношения с главния прокурор или да дължат позициите си на него.

б) отчетност и йерархична подчиненост на *ad hoc* (контролиращ) прокурор

- разпоредби, насочени към гарантиране на конституционностьобразност

Тъй като със законопроекта от ноември 2022 г. се цели въвеждането на механизъм за разследване, който да не изисква изменение на Конституцията, са предложени мерки с оглед избягване на критиката на КС по отношение на специалния прокурор от 2021 г. относно това, че последният *не е нито административно подчинен на административните ръководители на прокуратурата, нито функционално подчинен на по-висшестоящи прокурори, а дейността му е изключена от обхвата на надзора за законност и методическото ръководство, които главният прокурор упражнява върху дейността на всички прокурори*. По този начин властите са избрали уредба, която прави приложими към *ad hoc* прокурора правилата за отчетност и подчиненост, приложими към редовите прокурори, като например правомощията на административния ръководител (или заместник-ръководителите) на съответната прокуратура или правомощията на прокурорската колегия на ВСС.

- разпоредби, целящи да гарантират ефективност, включително независимост

В законопроекта се предлагат някои полезни мерки, като например: забрана за командироване на *ad hoc* прокурора, което е логично и тясно ограничение на йерархичните правомощия; назначаване на *ad hoc* прокурора на касационно ниво, което на практика би могло да ограничи по подходящ начин нивата на йерархична зависимост от по-висшестоящи прокурори, които биха могли да участват (пряко или непряко) в ръководството на този *ad hoc* прокурор.

- възможни допълнителни мерки в рамките на настоящата конституционна рамка

Въпреки горните разпоредби следва да се отбележи, че тъй като прокурорската колегия на ВСС ще бъде компетентна по отношение на *ad hoc* прокурора и *ad hoc* контролиращия прокурор, съществуват рискове, свързани с неоправдано използване на „наказателни или дисциплинарни инструменти“ (напр. риск от неоправдани решения за временно отстраняване от длъжност; неоправдани решения за образуване на дисциплинарни производства или дисциплинарно

¹¹ Следните разпоредби бяха оспорени и обявени за противоконституционни от КС на 7 май 2021 г.: Член 46, ал. 8 от НПК (изключващ надзора за законност и методическото ръководство на главния прокурор, както и вътрешноинституционалния контрол на по-висшестоящи прокурори по отношение на специалния прокурор от 2021 г.); член 194, ал. 4 от НПК (посочващ, че специалният прокурор от 2021 г. следва да извършва разследване по отношение на главния прокурор); член 136, ал. 11 от ЗСВ (посочващ, че някои административни правомощия на ръководителите в прокуратурата и надзора за законност и методическото ръководство на главния прокурор не се прилагат по отношение на специалния прокурор от 2021 г.).

¹² Законопроектът от ноември 2022 г. предвижда отмяна или частична отмяна на разпоредби относно специалния прокурор от 2021 г.: чл. 200 от НПК (в частта, в която изключваше решенията на специалния прокурор от 2021 г. от контрола на по-висшестоящи прокурори); чл. 139, ал. 4 от ЗСВ (който изключваше специалния прокурор от 2021 г. от надзора за законност на главния прокурор и неговите заместници); член 143, ал. 9 от ЗСВ (който изключваше специалния прокурор от 2021 г. от компетентността на прокурорите от по-висока по степен прокуратура да контролират решенията на прокурорите от по-ниска по степен прокуратура); член 243, ал. 13 от НПК (който правеше невъзможно за прокурорите от по-висока по степен прокуратура и главния прокурор да отменят решения на специалния прокурор от 2021 г. за прекратяване на наказателно производство, които не са били разгледани от съд); чл. чл. 170, ал. 6 от ЗСВ, 175, ал. 6, 308, ал. 2 (1), 311, ал. 4 и 312, ал.4 от ЗСВ (доколкото те предвиждаха специални правила за освобождаване или дисциплинарна отговорност на специалния прокурор от 2021 г. от пленума на ВСС).

освобождаване от длъжност), поради влиянието на главния прокурор върху тази колегия, както отбелязва и Венецианската комисия в становището си от октомври 2022 г.

Ако даден *ad hoc* прокурор е заплашен да бъде сериозно засегнат в кариерното си развитие и освен това да остане с минимална заплата, ако има въобще такава, за дълъг период от време, поради неоправдано използване на дисциплинарни или наказателни инструменти, това може да има отрицателно въздействие върху разследването.

Ето защо изглежда полезно властите да преценят дали е възможно да се предприемат допълнителни мерки за намаляване на тези рискове чрез: (i) изплащане на пълна заплата в случай на временно отстраняване от длъжност на *ad hoc* прокурор, поне до постановяване на присъда или потвърждаване на дисциплинарното освобождаване от длъжност от една съдебна инстанция, за да може *ad hoc* прокурорът да запази до известна степен „привилегиите, правата и възнаграждението на съдия“¹³; (ii) правила, позволяващи на съдийската колегия на ВСС да възстанови на длъжност като съдия *ad hoc* прокурора, въпреки че той или тя е бил(а) временно отстранен(а) от длъжност от прокурорската колегия на ВСС (iii) или други мерки за намаляване на рисковете, свързани с превратно използване на наказателни или дисциплинарни инструменти.

- конституционни ограничения и перспективи

Макар че предложените правила намаляват рисковете, свързани с отчетността, и целят да гарантират независимост във възможно най-голяма степен, като предвиждат участието на съдия като *ad hoc* прокурор и избирането от Народното събрание на членове на ВСС, които не са потенциално подчинени на главния прокурор, те не са в състояние да премахнат напълно рисковете, свързани с неоправдано използване на наказателни или дисциплинарни инструменти, поради наличието на конституционни ограничения. Това е така, тъй като членовете, избрани от прокурорите и следователите, заедно с главния прокурор, ще останат мнозинство в прокурорската колегия и могат да играят решаваща роля при отчетността или кариерното развитие на *ad hoc* прокурора за известно време.

Ето защо властите могат да бъдат насърчени да представят своевременно и след консултации своята оценка за това дали едно трайно решение би могло да включва уредба на отчетността, която не зависи в решаваща степен от прокурорската колегия на ВСС, като например отчетност пред пленума на ВСС, за да се сведат до минимум рисковете за независимостта, дори ако това може да изисква изменение на Конституцията от обикновено Народно събрание.

3. Контрол на решенията на *ad hoc* прокурора

а) Разширяване на съдебния контрол като цяло

Съгласно действащата уредба единствената възможност за обжалване на отказ за образуване на досъдебно производство е пред прокурор от по-висока степен прокуратура. Ако образуваното досъдебно производство бъде прекратено или спряно, пострадалият (и ощетеното юридическо лице, но само при прекратяване на досъдебното производство) може да обжалва по съдебен ред. Съгласно българското законодателство само определени постановления на прокурора могат да бъдат предмет на съдебен контрол, докато други постановления могат да бъдат предмет само на контрол пред прокурор от по-висока по степен прокуратура. Изглежда, че практиката на КС изключва съдебния контрол върху прокурорското постановление относно въпроса дали да се повдигне или не обвинение на конкретен заподозрян.

В законопроекта от ноември 2022 г. се предлага: (i) да се въведе съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство, главно за „тежки престъпления“ (наказуеми с повече от пет години лишаване от свобода), както и за престъпления, относими към защитата на права по Конвенцията, след изчерпване на обжалването пред по-горестоящата прокуратура; (ii) да се утвърдят правата на лице, което няма статут на пострадал или на ощетеното юридическо лице, но е съобщило за извършено престъпление, като му се позволи да обжалва пред съд отказа за образуване на досъдебно производство в случаите, когато такова обжалване е възможно; (iii) да се позволи на лицето, което е съобщило за извършено престъпление, да оспорва решенията за

¹³ Вж. [CDL-AD\(2022\)032-e](#), цитирано по-горе, §§ 32 и 33.

прекръпяване или спиране на досъдебното производство, ако няма пострадал или оцетено юридическо лице.

b) Специфични правила в законопроекта от юли 2022 г. относно контрола върху решенията на *ad hoc* прокурор

Законопроектът от юли 2022 г. съдържа разпоредба, в която се посочваше, че решенията („постановленията“) на *ad hoc* прокурора следва да подлежат на съдебен контрол. В становището си от октомври 2022 г. Венецианската комисия отбеляза обясненията на властите, че съдебният контрол върху дейността на *ad hoc* прокурора ще бъде широк и съществен, но отбеляза, че не е ясно какъв ще бъде списъкът на подлежащите на съдебен контрол постановления и дали той ще бъде такъв, че да намали ефективно прокурорския контрол в рамките на прокуратурата.

За да се избегнат рисковете от оспорване на конституционността, Венецианската комисия препоръчва комбинация от мерки, които кумулативно: i) да впишат *ad hoc* прокурора по-категорично в прокурорската йерархия, що се отнася до общите [методическите] указания; ii) да предвидят, че всички указания, свързани с воденето на конкретни дела, трябва да бъдат потвърдени от съдийската колегия на ВСС или друг съдебен орган, който не зависи от главния прокурор.

c) Специфични правила в законопроекта от ноември 2022 г. относно контрола върху решенията на *ad hoc* прокурора

Законопроектът от ноември 2022 г. предвижда съдебно обжалване на тези постановления на *ad hoc* прокурора, които могат да бъдат контролирани от съд (напр. отказ за образуване на досъдебно производство, прекръпяване или спиране на досъдебно производство), като първа инстанция е Софийският градски съд. Като допълнителна гаранция се предвижда да се даде възможност за съдебно обжалване на отказа за образуване на досъдебно производство: (i) директно пред две съдебни инстанции (вместо обжалване на една инстанция в рамките на прокуратурата и една инстанция на съдебно обжалване, каквото е предложеното ново правило по общия ред); (ii) за всички категории престъпления, независимо от техния характер или предвидената санкция.

- Контрол върху решенията на *ad hoc* прокурора, които не подлежат на съдебен контрол преди привличане на обвиняем на досъдебното производство

Що се отнася до решенията на *ad hoc* прокурора, които не подлежат на съдебен контрол, не са предвидени специални правила за контрол за периода преди привличане на обвиняем на досъдебното производство.

- Контрол върху решенията на *ad hoc* прокурора, които не подлежат на съдебен контрол след привличане на обвиняем на досъдебното производство

За периода след привличане на обвиняем на досъдебното производство и до приключването на досъдебната фаза, решенията на *ad hoc* прокурора, които не подлежат на съдебен контрол (напр. решение за привличане на обвиняем на досъдебната фаза), ще могат да се обжалват пред *ad hoc* контролиращия прокурор, назначен за заместник главен прокурор, чиито решения няма да подлежат на обжалване. Също така *ad hoc* контролиращият прокурор ще бъде компетентен да отменя служебно постановленията на *ad hoc* прокурора, които не са били разгледани от съдия, или да предприеме действия в рамките на компетентността на *ad hoc* прокурора. С назначаването на контролиращ прокурор, който не идва от структурата на прокуратурата, властите целят да осигурят пълна независимост.

АНАЛИЗ

- разпоредби, насочени към гарантиране на конституционността

В своето решение № 7 от 11 май 2021 г. КС тълкува Конституцията в смисъл, че: изисква актовете на прокурора по разследването срещу главен прокурор да се контролират от прокурори от по-висока по степен прокуратура, различни от главния прокурор (поне при липса на друг вид механизъм за контрол), за да се избегнат решения, които не подлежат на контрол; не позволява

да се изключат с абстрактна норма разследванията срещу заместник-главни прокурори от надзора за законност на главния прокурор.

Въпреки това, с оглед на влиянието на главния прокурор в българската прокуратура, обикновеният вътрешноинституционален прокурорски контрол върху актовете на *ad hoc* прокурора не може да бъде подходяща гаранция, тъй като главният прокурор може да има *de facto* лостове за влияние върху хода на разследването. Поради това властите са проучили различни решения за приспособяване към конституционните ограничения, които същевременно да гарантират и независимост.

В светлината на практиката на КС и становището на Венецианската комисия от октомври 2022 г., законопроектът от ноември 2022 г. има за цел да осигури независимост в максимално възможна степен чрез комбинация от разпоредби, ограничаващи вътрешния прокурорски контрол, без да го елиминират чрез общо правило, посредством: i) назначаване на *ad hoc* прокурор на касационно ниво; ii) разширен съдебен контрол в рамките на конституционните ограничения; iii) контрол на решенията, които не са били разглеждани или не подлежат на разглеждане по съдебен ред, от *ad hoc* контролиращ прокурор след привличане на обвиняем в досъдебното производство.

На практика за предварителни проверки и досъдебни производства, които не достигат до етап на привличане на обвиняем (със сигурност по-голямата част от производствата с участието на *ad hoc* прокурор), вътрешноинституционалният прокурорски контрол ще бъде допълнително ограничен поради разширения обхват на съдебния контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство, но в други отношения правомощията на (заместник) главния прокурор ще бъдат сходни с техните правомощия и правомощията на прокурори от по-висока степен прокуратура при разследвания, провеждани от редови прокурори. Що се отнася до изключителните случаи на разследване след привличане на обвиняем в досъдебното производство срещу (заместник) главен прокурор, *ad hoc* контролиращият прокурор би могъл да изключи правомощията за контрол на заместник-главния прокурор (които не са уредени в Конституцията), но не и надзора за законност на главния прокурор, ако последният не е разследван.

- мерки за осигуряване на ефективност, включително независимост

Изглежда, че предвидените разпоредби биха могли да изключат в значителна степен, но не изцяло (вж. по-долу), контрола на главния прокурор върху дейността на *ad hoc* наказателно [разследване и] преследване.¹⁴

Положително е, че независимо от това дали има привлечен обвиняем на етапа на разследването, новите правила за съдебен контрол (който да се разпростира върху всички категории престъпления, както за отказите за образуване, така и за решенията за спиране или прекратяване на досъдебното производство) ще изключат по закон вътрешноинституционалният прокурорски контрол, основан на жалби, върху някои от най-важните актове на *ad hoc* прокурора, и че служебният контрол няма да бъде разрешен, ако горепосочените актове са били разглеждани от съд.

Що се отнася до постановленията след привличане на обвиняем в досъдебното производство, които не подлежат на съдебен контрол, участието на *ad hoc* контролиращ прокурор на практика означава, че: (i) ако разследването се отнася до главен прокурор, *ad hoc* контролиращият прокурор може да бъде най-високата инстанция на контрол в прокуратурата;¹⁵ (ii) ако разследването се отнася до заместник главен прокурор, решенията на *ad hoc* контролиращият прокурор ще подлежат на служебен контрол от главния прокурор, който ще трябва да вземе решение по начин, който не би го изложил на евентуални негативни дисциплинарни или наказателни последици. По този начин изглежда, че контролът от *ad hoc* контролиращ прокурор, който има кариера на много опитен съдия, би могъл да бъде полезен инструмент за избягване

¹⁴ Положително е също така, че властите са предвидили решения за конкретни ситуации: правило, според което образуване на досъдебно производство не се изключва от съдебно потвърждение на отказ за образуване на досъдебно производство, ако са установени нови обстоятелства; възможност, позволяваща на *ad hoc* контролиращ прокурор да отмени постановление за прекратяване на досъдебно производство, постановено от *ad hoc* прокурор, ако то не е разглеждано от съд, в надлежно обосновани ситуации.

¹⁵ Ситуацията може да бъде различна, ако главният прокурор е временно отстранен от длъжност и е назначен временно изпълняващ длъжността главен прокурор.

на съмненията за конфликт на интереси, свързани с вътрешноинституционалния контрол в силно йерархизираната българска прокуратура, и по-общо да даде солидни гаранции за качеството на този контрол, ако по изключение (заместник) главният прокурор бъде привлечен като обвиняем.

- рискове и възможни допълнителни мерки при настоящата конституционна рамка

Макар че в законопроекта от ноември 2022 г. се предлагат солидни гаранции в много отношения, някои постановления преди привличането на обвиняем в досъдебното производство няма да могат да се обжалват нито пред съд, нито пред *ad hoc* контролиращ прокурор (който не се назначава на този етап), което оставя възможност за потенциална неоправдана намеса. За да се избегнат, доколкото е възможно, рисковете от процесуални борби между *ad hoc* прокурор и (заместник) главен прокурор, властите биха могли да обмислят да предвидят, че ключовото постановление на *ad hoc* прокурора за образуване на досъдебно производство, което не подлежи на съдебен контрол, също няма да може да бъде преразглеждано от по-висшестоящи прокурори.

Властите биха могли също така да обмислят дали не трябва да има специални правила за обжалване пред съд на постановлението на *ad hoc* прокурора да предаде делото на редови прокурор, ако той или тя счита, че има достатъчно данни за образуване на досъдебно производство или за привличане на обвиняем, но не и по отношение на (заместник) главния прокурор.

- конституционни ограничения и перспективи

Властите биха могли да бъдат насърчени да представят своята оценка, след консултации, за това дали едно трайно решение би могло да включва разпоредби, които премахват всички рискове, че един (заместник) главен прокурор би могъл да контролира решенията на *ad hoc* прокурор, дори ако това би изисквало изменение на Конституцията от обикновено Народно събрание.

d) Участие на независими разследващи

Предлага се действията по разследването да се възлагат на разследващи от изпълнителната власт, които не са подчинени на главния прокурор (а именно назначените към Министерство на вътрешните работи или Агенция „Митници“).

АНАЛИЗ: Участието на разследващи полицаи от изпълнителната власт в разследвания, свързани със заместник-главен прокурор, изглежда е в състояние да осигури институционална независимост и достатъчен брой разследващи. Властите също така са позволили при необходимост неотложните действия по разследването да се извършват от обикновени разследващи органи, което е полезно решение, за да се избегне загубата на доказателства.

e) Назначаване, временно отстраняване и освобождаване от длъжност на главния прокурор

Законопроектът от ноември 2022 г. предвижда: (i) възможност за временно отстраняване на главния прокурор и неговите заместници в случай на привличането му (им) като обвиняем(и) съответно с 13 гласа от 25 от пленума на ВСС¹⁶ или с мнозинство в прокурорската колегия; ii) правило, изключващо възможността Народното събрание да избира прокурори и следователи (но също и съдии) за членове на ВСС.

В него се предвиждат и други институционални изменения, вдъхновени от препоръките на Венецианската комисия, като например: (i) намаляване на мнозинството, необходимо за избора и освобождаването на главния прокурор, на 13 от 25 гласа в пленума на ВСС (в сравнение със 17 от 25 гласа при сегашната уредба)¹⁷ и (ii) двойно мнозинство за избора и освобождаването на председателите на върховните съдилища, включващо обикновено мнозинство от 13 от общо 25

¹⁶ Пленарният състав на ВСС има 25 членове. Съдийската му колегия се състои от шестима съдии, избрани от съдиите, шестима членове, избрани от Народното събрание, и председателите на двете върховни съдилища, които са членове по право. Прокурорската му колегия се състои от четирима прокурори и един следовател, избрани от колегите си, петима членове, избрани от Народното събрание, и главния прокурор, който е член по право.

¹⁷ Вж. CDL-AD(2017)018-e, § 38 ; [CDL-AD\(2022\)032-e](#), §§ 15 и 58. Макар че за отстраняване след наказателна присъда е необходимо решение, ВСС е задължен по Конституция да отстрани магистрат, осъден на лишаване от свобода за умишлено престъпление.

гласа в пленума на ВСС (за разлика от 17 от общо 25 гласа при сегашната рамка) и ново допълнително изискване мнозинството от шестимата членове на ВСС, които се избират от съдиите, да гласува в подкрепа на предложението.¹⁸

АНАЛИЗ: При действащата уредба главният прокурор се ползва със значително влияние в прокурорската колегия на ВСС (където играе решаваща роля), но също и в пленума на ВСС по причини като:

(i) фактът, че във ВСС, чийто мандат започна през октомври 2017 г. и приключи през октомври 2022 г., 10 от 25-те членове идват от ПРБ и са потенциални бъдещи подчинени на главния прокурор, включително петимата членове, избрани от Народното събрание, докато Венецианската комисия препоръчва членовете, избрани от Народното Събрание, да принадлежат към други юридически професии;¹⁹

(ii) модели на гласуване, а именно възможността десетте членове на прокурорската колегия на ВСС и главният прокурор да гласуват единно, за да защитят интересите на последния, докато членовете на съдийската колегия на ВСС е по-вероятно да гласуват плуралистично;²⁰

(iii) възможността главният прокурор да има "*фактическо* влияние" върху членове, които не са от ПРБ, поради „широките правомощия“ на ПРБ и „позицията му в нея“;²¹

(iv) по-обща причини, като например недостатъчния брой членове на ВСС, избрани от съдиите.²²

Следва да се припомни, че още през 2017 г. Венецианската комисия отбеляза²³, че в настоящата българска система съществува слаба структура за отчетност на главния прокурор - проблем, който нарушава баланса на силите в системата на управление на съдебната власт. Тя отбеляза също така, че предвид силното присъствие на прокурори в пленума на ВСС е много малко вероятно този орган някога да разреши временно отстраняване от длъжност на главен прокурор и препоръча по-ниско мнозинство (от 17 гласа от общо 25) за неговото временно отстраняване или освобождаване по дисциплинарни причини;²⁴ и че не е необходимо механизмите за отчетност, свързани с главния прокурор, да бъдат симетрични на процедурите, отнасящи се до председателите на върховните съдилища.²⁵

С оглед на гореизложеното предложенията от ноември 2022 г. изглеждат положителни, тъй като по-плуралистичният състав на ВСС (намален също броя на членовете, които идват от ПРБ, които биха могли да бъдат бивши или бъдещи подчинени на главния прокурор) и по-ниското мнозинство, необходимо за отстраняване (или освобождаване от длъжност) на главния прокурор, по принцип следва да намалят влиянието на последния (посредством други членове, които идват от ПРБ) върху такива решения. Тези изменения, които се основават на препоръки на Венецианската комисия, също изглежда да могат да намалят до известна степен влиянието на главния прокурор върху магистратурата и да улеснят въвеждането на ефективен механизъм за разследване. Те биха могли също така да спомогнат за възстановяване на нарушеното равновесие в управлението на съдебната система, установено от Венецианската комисия.

f) Други съответни изменения в Закона за съдебната власт

Със законопроекта се въвеждат някои изменения в чл. 145 ЗСВ, като се отменят правомощията на прокурорите да: i) разпореждат проверки за *незаконосъобразни действия*, които не са нито престъпни действия, нито "актове"; ii) разпореждат ревизии (които не са предварителни проверки); iii) предприемат предвидените в закона мерки, когато има данни, че са извършени закононарушения, които не са престъпление.

АНАЛИЗ: Венецианската комисия препоръчва по-цялостен подход за подобряване на отчетността на главния прокурор, включващ преразглеждане на институционалната структура на ВСС и неговата прокурорска колегия, както и ограничаване на функциите на прокуратурата извън

¹⁸ CDL-AD(2017)018-е, цитирано по-горе, § 23.

¹⁹ Вж. CDL-AD(2019)031, цитирано по-горе, §§ 27 и 69. Вж. също CDL-AD(2020)035-е, цитирано по-горе, §§ 50-53 и 103.

²⁰ Сравнете CDL-AD(2020)035-е, цитиран по-горе, § 47 и CDL-AD(2017)018-е, цитиран по-горе, § 34.

²¹ Вж. CDL-AD(2017)018-е, цитирано по-горе, § 35.

²² Idem, § 14, както и по-нови становища.

²³ Вж. CDL-AD(2017)018-е, цитирано по-горе, § 37.

²⁴ Вж. CDL-AD(2019)031, цитирано по-горе, §§ 27 и следващите; CDL-AD(2020)035-е, цитирано по-горе, § 50; [CDL-AD\(2022\)032-е](#), цитирано по-горе, §§ 15 и 58.

²⁵ Сравнете CDL-AD(2017)018-е, цитирано по-горе, § 40.

наказателноправната сфера. Изглежда, че измененията са насочени към изпълнение на препоръката на Венецианската комисия.

г) Забавяне на избора на ВСС през 2022 г.

Новият ВСС трябваше да бъде избран най-късно един месец преди края на мандата на ВСС от 2017 г., който изтече в началото на октомври 2022 г. Досега обаче само съдиите и прокурорите и следователите са избрали съответните членове на ВСС. Изборът на нови членове на ВСС от Народното събрание се забави поради разпускането на предишното Народно събрание и провеждането на предсрочни избори. В резултат на това ВСС от 2017 г. все още функционира с изтекъл мандат. Предстои Народното събрание да инициира нова процедура за избор на членове на ВСС.

АНАЛИЗ: Венецианската комисия отбеляза, че без промени, които да намалят влиянието на главния прокурор във ВСС, съществува риск измененията на процедурата по разследване като такава да имат само ограничен ефект.²⁶

Въпреки че законодателните изменения относно критериите за избор на членовете на ВСС от Народното събрание все още не са приети, Народното събрание е длъжно незабавно да избере нови членове на ВСС. Поради това изглежда необходимо Народното събрание да предприеме всички възможни стъпки за провеждане на този избор по начин, който позволява ефективно намаляване на влиянието на главния прокурор върху новия ВСС, т.е. като на практика избере кандидати, които не идват от ПРБ.²⁷

²⁶ Вж. CDL-AD(2019)031, цитиран по-горе, §§ 48 и 69; CDL-AD(2020)035-е, цитиран по-горе, §§ 44-56; [CDL-AD\(2022\)032-е](#), цитиран по-горе, § 58

²⁷ CDL-AD(2020)035-е България, цитирано по-горе, § 55.