

1377бис заседание на Комитета на министрите към Съвета на Европа, формат „Права на човека“ (1-3 септември 2020 г.)

Група дела С.3./Колеви срещу България

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи: DH-DD(2019)1227, DH-DD(2020)300, CM/ResDH(2019)367, CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
<u>29263/12</u>	С.3.	03/03/2015	03/06/2015	Структурен проблем
<u>1108/02</u>	Колеви	05/11/2009	05/02/2010	Комплексен проблем

Описание на делата

Делото *С.3.* касае неефективни разследвания на изнасилване, противозаконно лишаване от свобода и склоняване към проституция (процедурно нарушение на член 3). Европейският съд е установил „системен проблем“ с неефективността на наказателните разследвания в България¹.

Делото *Колеви* касае преди всичко неефективността на разследването на убийството на първия жалбоподател (високопоставен прокурор) през 2002 г., дължаща се на липсата на гаранции в българската правна система за независимост на наказателните разследвания срещу главния прокурор (подозирани от втория, третия и четвъртия жалбоподатели, че е бил замесен в убийството) и „близки до него високопоставени служители“ (процедурно нарушение на член 2)².

Състояние на изпълнението на решенията:

Комитетът на министрите разглежда за последно тези дела на 1362-то заседание (декември 2019 г.) (формат „Права на човека“), на което прие междинна резолюция CM/ResDH(2019)367. На 1-ви април 2020 г. властите представиха адендум (DH-DD(2020)300) към своя план за действие. Заключениеята на Комитета и последните развития са обобщени по-долу.

Индивидуални мерки: През декември 2016 г. Комитетът (на своето 1273-то заседание, формат „Права на човека“) счете, че по делото *С.3.* не са възможни допълнителни индивидуални мерки (поради осъждането на някои от обвиняемите и поради изтичането на предвидената в закона давност по отношение на останалите). През януари 2019 г., след като е разгледал искане от жалбоподателката за възобновяване на разследване, прокурор официално е прекратил друго досъдебно производство срещу неизвестен извършител поради изтичане на предвидената в закона давност. Съдилищата са потвърдили това постановление.

Що се отнася до делото *Колеви*, досъдебното производство е било възобновено през 2009 г. Бившият главен прокурор г-н Ф. е бил разпитан през 2012 г. в отговор на критиките на Европейския съд за липсата на проведен разпит в контекста на първоначалното разследване. Разследването е било спряно през декември 2015 г., но е отново възобновено през октомври 2018 г.

През януари 2019 г. втората жалбоподателка е изразила мнение, че са налице достатъчно доказателства, които да позволят повдигане на обвинение срещу бившия главен прокурор, г-н Ф. Разследването продължава и в момента, като компетентният прокурор анализира значително количество събрани доказателства. В своята междинна резолюция, приета през декември 2019 г., Комитетът подчерта важността да бъдат положени всички възможни усилия за постигане на резултати в разследването.

Общи мерки:

- **Последно разглеждане от Комитета** : В своята междинна резолюция, приета през декември 2019 г., Комитетът установи различни недостатъци в проектозакон от 14 юни 2019 г. относно разследването на главния прокурор и председателите на двете върховни съдилища и призова властите да изготвят

¹ Специфичните мерки, свързани с разследванията срещу служители на правоохранителните органи (отнасящи се до независимостта на предварителната проверка и гаранциите срещу лошо третиране) се разглеждат в групата Великова.

² Мерките, отнасящи се до нарушенията на член 5, пар. 1, 3 и 4, са разглеждани в делата *Светослав Христов* и *Евгени Иванов*.

нови законодателни предложения или, ако е необходимо, конституционни изменения, гарантиращи независимостта и ефективността на разследвания по отношение на главен прокурор. Той настоя също така да се сложи край на автоматичното временно отстраняване от длъжност на съдиите, обвинени в престъпление, и да се преразгледат законодателните предложения относно временното отстраняването от длъжност (за целите на разследването) на председателите на двете върховни съдилища. Освен това призова властите да въведат съдебен контрол върху отказите на прокурор да образува досъдебно производство.

- Пътни карти и кръгла маса в София: През 2017 г. властите одобриха две пътни карти за реформа на системата на наказателното правосъдие, основаващи се на анализ, изготвен от мисия от прокурори от държави-членки на ЕС, посочващ различни проблеми на наказателните разследвания в България и установяващ реална необходимост от по-ефективни производства за съдебен контрол, както и доклад с препоръки, изготвен от Върховната прокуратура на България. Предложения за реформи бяха обсъдени и по време на кръгла маса в София, проведена през юни 2019 г. („кръглата маса през 2019 г.“).

Мерки по същество

1) Мерки, целящи разрешаването на системния проблем на неефективност на разследванията

- съдебен контрол на прокурорските постановления: Единствената възможност за обжалване на отказ за образуване на досъдебно производство, която съществува понастоящем, е пред прокурор от по-горестояща прокуратура. Работна група при Министерството на правосъдието е проучила възможността за въвеждане на съдебен контрол върху такива постановления или за премахване на етапа на предварителната проверка, за да стане образуването на досъдебното производство по-автоматично, но не е достигнала до решение по въпроса. Ако разследването бъде прекратено, пострадалият може да обжалва пред съд законосъобразността на постановлението на прокурора, но съдът не може да разпорежи привличане на обвиняем или внасяне на обвинителен акт. След определен период от време само главният прокурор може да възобнови „при изключителни обстоятелства“ досъдебно производство, приключено с прокурорско постановление за прекратяване, което не е било обект на съдебен контрол.

По време на кръглата маса през юни 2019 г. бяха обсъдени редица мерки, включително занижаване и изясняване на доказателствения праг за образуване на досъдебно производство, въвеждане на съдебен контрол над прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, предоставяне на статут на пострадали по отношение на по-широк кръг от престъпления (като по този начин се предостави достъп до съдебен контрол), насърчаване на съдиите да изследват въпроса дали всички потенциални заподозрени са били разследвани, когато контролират прекратяването на досъдебното производство, както и изясняване на критериите за възобновяване на разследванията от главния прокурор.

В края на 2019 г. работна група при Националния институт на правосъдието е публикувала документ, установяващ необходимостта от стратегическо преразглеждане на етапа на предварителната проверка и на образуването на досъдебното производство. На 29 ноември 2019 г. народни представители са внесли законопроект, предвиждащ съдебен контрол върху отказите на прокурор да образува досъдебно производство. Министерството на правосъдието, ПРБ и Върховният касационен съд („ВКС“) са изразили становища, че измененията биха засегнали конституционните правомощия на ПРБ. ВКС е посочил, че подобно разширяване на съдебния контрол трябва да бъде част от по-широка конституционна реформа.

- срокове, средства за правна защита и други мерки за осигуряване на бързо разследване и съдебен процес: Вътрешното законодателство сега определя срокове за приключване на предварителната проверка и на досъдебното производство. От 2017 г. ускорителни средства за защита са на разположение на пострадалия и на обвиняемия, прилагани на досъдебното производство след привличането на обвиняем и на съдебната фаза. По време на кръглата маса през 2019 г. бе предложено да се разреши разделянето на наказателни дела на съдебната фаза, с цел да се предотврати забавяне и изтичане на погасителната давност по дела с множество подсъдими.

Беше предложено също ускорителното средство да бъде достъпно за пострадалия и преди официалното привличане на обвиняем. При все това, през ноември 2019 г. властите посочиха, че това не би било ефективно, тъй като липсата на обвинение по принцип показва обективна невъзможност за привличане на обвиняем.

- ограничения по отношение на връщането на делата от съдебната на досъдебната фаза: От 2017 г. след провеждането на разпоредително заседание страните не могат да изискват връщане на делото на прокурора поради процесуални нарушения. На кръглата маса през 2019 г. бяха направени предложения възможността за връщане да бъде допълнително ограничена до случаи, при които процесуалното нарушение не може да бъде поправено или компенсирано в съдебния процес. Скорошна съдебна практика изглежда позволява служебно връщане поради установени [съществени] процесуални нарушения от втора или трета инстанция на първоинстанционния съд, което може да доведе до връщане на прокурора.

- изменения на обвинителния акт: Властите проучват необходимостта от законодателна реформа, позволяваща нови фактически елементи да могат да бъдат взети предвид след разглеждането на делото пред първа инстанция. Дискусия по време на кръглата маса през 2019 г. откри нивото на подробност, което в момента се изисква по отношение на обвинителните актове, като една от причините за проблемите, свързани с настоящата процедура за тяхното изменение.

2) Мерки за осигуряване на независимост на разследванията, касаещи главен прокурор

- Настояща правна уредба на разследванията, касаещи главен прокурор: Прокурорите са под ръководството на административния ръководител на съответната прокуратура, който е подчинен на главния прокурор. Според българското законодателство всеки прокурор от компетентна прокуратура може да започне разследване на главния прокурор. Указанията на прокурор от по-горестояща прокуратура към прокурор от по-ниска по степен прокуратура трябва да бъдат в писмена форма и да се отнасят до прилагането на закона. В случай че прокурор от по-горестояща прокуратура не е съгласен с оценката на доказателствения материал, той няма правомощието да даде указания, освен ако не счита, че оценката противоречи на правилата на логиката. Прокурорът от по-горестояща прокуратура има правомощие да постанови сам решение по същия въпрос. Главният прокурор или неговите заместници могат да отменят всяко постановление на друг прокурор (ако същото не е било обект на съдебен контрол) и могат да извършват действия от компетентността на прокурори от по-ниска по степен прокуратура. В решение от 23 юли 2020 г. Конституционният съд поясни, че има някои изключения от горното правомощие (вж. по-долу). Не съществуват специфични правила за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор, ако той или тя е привлечен като обвиняем в извършването на престъпление (вж. по-долу).

- Правомощия на Висшия съдебен съвет („ВСС“): След конституционната реформа от 2015 г., която създаде съдийска³ и прокурорска колегии към ВСС, прокурорската колегия (съставена от четирима прокурори и един следовател, избрани пряко от прокурорите и следователите, петима членове, избрани от Народното събрание и главния прокурор)⁴ е компетентна да решава въпроси, свързани с кариерното развитие на прокурорите и следователите и да назначава ръководителите на прокуратурите. Пленумът на ВСС (съставен от членовете на двете колегии) има правомощие да направи предложение до президента на републиката за предсрочно освобождаване на главния прокурор, ако 17 от 25-те членове гласуват за това.

- Проектозакон от 14 юни 2019 г. относно разследването на председателите на Върховния административен съд, Върховния касационен съд и главния прокурор: В отговор на междинната резолюция на Комитета CM/ResDH(2019)367 и становището на Венецианската комисия от 6 декември 2019 г. по този законопроект, властите решиха да не продължават с приемането му.

- Нов проектозакон за разследване на главен прокурор: На 7 декември 2019 г. правителството одобри нов проектозакон („проектозакон от 7 декември 2019 г.“), който е внесен за разглеждане от Народното събрание. Проектозаконът предлага да се повери всяко разследване, отнасящо се до главен прокурор и неговите или нейните заместници, на ръководителя на бъдещ отдел „Инспекторат“ към Върховната касационна прокуратура [завеждащ отдел „Инспекторат“ – „ЗОИ“]. ЗОИ ще бъде избран или освобождаван по искане на трима членове на прокурорската колегия на ВСС, с мнозинство от поне осем (от единадесет) гласа. Неговият или нейният седемгодишен мандат може да бъде прекратен само на конкретни основания⁵. ЗОИ ще се ползва с процесуална и административна независимост, когато наблюдава разследване срещу главния прокурор (както и неговите заместници) и неговите или нейните решения, свързани с такова разследване, няма да могат да бъдат изменени. ЗОИ ще може да възлага действия по разследването на други прокурори или на следователи от Националната следствена служба (НСС) или да определи друг наблюдаващ прокурор; главният прокурор няма да

³ Съдебната колегия се състои от шестима съдии, избрани от съдии, шестима членове, избрани от Народното събрание и председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

⁴ В настоящата прокурорска колегия членовете, избрани от Народното събрание, са също прокурори или следователи.

⁵ Основания, предвидени в чл. 130, ал. 8, т. 2-4 от Конституцията на Република България: влизане в сила на съдебен акт за извършено престъпление; невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година, дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражнява юридическа професия.

има правомощието да се намесва в решенията на тези прокурори или разследващи магистрати, отнасящи се до него.

С писмо от 15 декември 2019 г. директорът по правата на човека на Съвета на Европа сподели с властите някои предварителни коментари по горния законопроект.

Освен това президентът на България започна консултации относно възможни конституционни изменения, за да бъде осигурена процедура за разследване на главен прокурор и да се преразгледа монопола на ПРБ върху образуването на наказателно производство.

- Решение на Конституционния съд от 23 юли 2020 г.: Правителството сезира Конституционния съд с искане за задължително тълкуване на Конституцията, за да разсее съмнения относно конституционността на законопроекта. Конституционният съд постанови, че надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор съгласно член 126 § 2 от Конституцията, не се прилагат в случаи, когато прокурор провежда предварителни проверки, разследвания или други процесуални действия, по повод на твърдения срещу главния прокурор.

- Последни развития: На 14 август 2020 г. българският министър-председател обяви предложение за свикване на Велико народно събрание с оглед приемане на нова Конституция. На 17 август 2020 г. на народните представители бе предоставен предварителен проект за нова Конституция. С този проект се предлага, между другото:

- създаване на два отделни съдебни съвета – съвет на съдиите, съставен от седем членове, избрани от съдиите, шестима членове, избрани от Народното събрание и от председателите на двете върховни съдилища, които са членове по право, и съвет на прокурорите и следователите;
- намаляване на мандата на главния прокурор (и на председателите на двете върховни съдилища) от седем на пет години;
- общо задължение на главния прокурор да докладва два пъти годишно пред Народното събрание за дейността на ПРБ; също така е предвидена възможност той да бъде изслушан във връзка с конкретно наказателно производство с разрешението на наблюдаващия прокурора.

Министърът на правосъдието обяви, че проектът за нова Конституция може да бъде внесен в Народното събрание още на 2 септември 2020 г., ако бъде подписан от поне 120 народни представители. Народното събрание разглежда проекта за нова конституция не по-рано от два и не по-късно от пет месеца след внасянето му, след което трябва да реши дали да свика Велико народно събрание.

3) Мерки за запазване независимостта на съдиите

- Временното отстраняване от длъжност на съдии и прокурори: Ако съдия или прокурор е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, извършено във връзка с работата му, и има риск да попречи на разследването, съд може да отстрани временно обвиняемия от длъжност.

Ако е необходимо временно отстраняване от длъжност с цел защита на „престижа на съдебната власт“, главният прокурор има изключителното правомощие да инициира процедурата по чл. 230 от Закона за съдебната система („ЗСВ“). Преди съответната колегия на ВСС беше длъжна да отстрани временно от длъжност съдията или прокурора, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер (без възможност за преценка). В отговор на решение на Конституционния съд и междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 на Комитета, през февруари 2020 г. властите приеха изменения. Съответната колегия на ВСС сега има правомощието да реши дали да постанови временно отстраняване от длъжност. Главният прокурор трябва да внесе мотивирано искане, към което прилага достатъчно данни. Мотивираното решение на колегията може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд. Последващо решение да бъде възстановен или да бъде отказано възстановяване на заеманата длъжност на съответния магистрат по време на наказателното производство подлежи на обжалване пред същия съд.

На 20 април 2020 г. Българският хелзинкски комитет (БХК) представи комуникация относно общите мерки (DH-DD (2020) 382). Властите предоставиха отговор на тази комуникация на 13 май 2020 г. (DH-DD (2020) 416). На 13 август 2020 г. БХК представи нова комуникация относно общите мерки (DH-DD (2020) 712). Властите предоставиха отговор на тази комуникация на 21 август 2020 г. (DH-DD (2020) 712).

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки

Не изглежда да са възможни допълнителни индивидуални мерки по делото С.3. По отношение на делото *Колеви*, Комитетът би могъл да подчертае отново важноста да се положат всички възможни усилия за постигане на бързи резултати в текущото разследване, което продължава вече 17 години.

Общи мерки

Наскоро властите постигнаха напредък в някои области, но са необходими повече усилия за решаване на други дългогодишни проблеми, включително в области, които са от съществено значение за отстояване на върховенството на правото.

- Систимен проблем на неефективност на наказателните производства

Що се отнася до поканата на Комитета да бъде въведен съдебен контрол и върху отказите за образуване на досъдебно производство, за властите не бе възможно да предоставят допълнителна информация и изглежда съществува неяснота дали ще е необходима законодателна или конституционна реформа (тъй като няма задължително тълкуване на Конституционния съд по този въпрос). При тези обстоятелства и предвид необходимостта да се предоставят на жертвите на тежки престъпления⁶ надеждни гаранции срещу необосновани откази за разследване⁷ и да се предотвратят рискове за върховенството на правото, които потенциално биха могли да бъдат причинени от избиращелно прилагане на закона (без достатъчна обосновка)⁸, Комитетът отново може да призове властите да въведат, ако е необходимо чрез гъвкаво тълкуване на Конституцията или конституционната реформа, съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебни производства, ведно с мерки за избягване на прекомерно натоваване на съдиите и прокурорите, и да представят оценка относно обхвата и условията, при които такъв съдебен контрол следва да се осъществява.

Освен това, доколкото кръглата маса през юни 2019 г. потвърди необходимостта от допълнителни мерки и в други области, Комитетът би могъл да покани властите да представят тяхната оценка относно възможността:

- i) да се засили съдебния контрол и гаранциите по отношение на повдигането на обвинение;
- ii) да се въведат по-подробни правила относно възобновяването на разследвания от главния прокурор;
- iii) допълнително да се ограничи на връщането на делото от етапа на съдебния процес към етапа на досъдебното производство (включително служебните връщания от апелативно и касационно ниво на първоинстанционния съд) до случаи, при които наистина съществено процесуално нарушение на досъдебната фаза не може да бъде поправено или компенсирено от съда;
- iv) да се разреши разделянето на наказателни дела срещу множество подсъдими на съдебната фаза, с цел да се предотвратят продължителни отлагания на делото поради невявяване на един или повече съподсъдими, причиняващо забавяне и изтичане на погасителната давност;
- v) да се разреши изменението на обвинението след първоинстанционното разглеждане на делото или да се подобрят практиките по отношение на съдържанието и разглеждането на обвинителния акт, за да се намали нуждата от изменения.

И накрая, Комитетът би могъл да покани властите да разгледат отново възможността ускорителното средство за защита да се предостави на разположение на пострадалите от престъплението преди момента на привличането на обвиняем при условия, съобразени с този етап от производството, тъй като необходимостта да се гарантира, чрез ускорително средство, че действията по разследване се предприемат своевременно съществува дори и да има обективни трудности за установяване на заподозрян или повдигане на обвинение⁹.

- Липса на гаранции за независимостта на разследване, отнасящо се до главния прокурор

Положително е, че властите бързо подготвиха нови законодателни предложения относно изпълнението на делото *Колеви*. Тези нови предложения обаче все още не осигуряват достатъчна

⁶ „Проект за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването на върховните магистрати“ в България, (CDL-AD (2019) 031), становище, прието от Венецианската комисия на нейната 121-а сесия, 6-7 декември 2019 г., § 52.

⁷ Вж. например решенията *Абду* (№ 26827/08), *Борис Костадинов* (№ 61701/11), *Кръстанов* (№ 50222/99), *Петков и Парнаров* (№ 59273/10), *Стойков* (№ 38152/11), *Сашов и други* (№ 14383/03), § 64 и *Анжело Георгиев и други* (№ 51284/09), § 72.

⁸ Вж. „Контролен списък за върховенството на правото“ (CDL-AD (2016) 007), приет от Венецианската комисия през март 2016 г., параграфи 91, 95 и 96. Европейският съд е констатирал нарушения на задължението за ефективно разследване на твърдения за насилие от служители на правоохранителните органи в повече от 40 дела (вж. например делото *Петков и Парнаров*, където жалбата на жалбоподателя за упражнено насилие е била отхвърлена без надлежно разследване, но те са били неуспешно преследвани наказателно за набедаване; вж. също делото *Стойков* (38152/11)), където дори образуването на наказателно производство е било отказано въпреки наличието на правдоподобни доказателства за изтезание).

⁹ Вж. например, делата *Стоев и други* (41717/09) и *Йотова* (43606/04).

институционална и йерархична независимост, нито отговарят на категоричната покана на Комитета (и препоръките на Венецианската комисия¹⁰) да осигурят практическата независимост на разследванията, като направят невъзможно главният прокурор да повлияе на назначаването или кариерата на лицата, отговорни за разследването му.

Що се отнася до статута на завеждащия отдел "Инспекторат" във Върховна касационна прокуратура („ЗОИ“), предложенията за срочен мандат и *ad hoc* процесуална и административна независимост при разследване на главен прокурор са положителни, но не осигуряват достатъчна независимост, тъй като ЗОИ ще бъде избран и освобождаван от прокурорската колегия на ВСС (където главният прокурор има решаваща роля) и ще бъде подчинен на главния прокурор в други дейности.

Независимостта на другите прокурори или следователи от НСС, участващи в разследване, ръководено от ЗОИ, е гарантирана в още по-малка степен. За тях е предвидена *ad hoc* процесуална независимост спрямо главния прокурор, но не са налице разпоредби за избягване на смразяващ ефект¹¹, свързан с несигурния изход от разследването, йерархичните правомощия и влиянието на главния прокурор (който може да остане на поста си по време на разследването¹²) и неговото правомощие да ръководи пряко НСС.

Тълкувателното решение от 23 юли 2020 г. на Конституционния съд, според което главният прокурор не може да осъществява надзор върху разследвания, предварителни проверки или (спешни) процесуални действия, насочени срещу него или нея, не променя горните заключения. Въпреки че това тълкуване е полезно, то не може само да осигури достатъчна практическа, институционална и йерархична независимост на разследване, касаещо главен прокурор или високопоставени служители, близки до него. Освен това е неясно дали това решение може да се приложи по аналогия при разследване по отношение на високопоставени служители, по-специално прокурори, близки до главен прокурор.

Нещо повече, това решение не преодолява рисковете от смразяващ ефект или непряка намеса, произтичащи от правомощията на главния прокурор като административен ръководител или неговото силно влияние (също и чрез прокурорската колегия на ВСС, където той играе решаваща роля) върху назначаването, отчетността и кариерата на прокурорите и техните административни ръководители, които биха могли да имат досег с разследване, отнасящо се до него. Освен това в решението на Конституционния съд се приема, че главният прокурор не може да осъществява надзор върху „конкретното производство или проверка“ срещу себе си. Това означава, че главният прокурор все пак може да осъществява надзор върху всички други прокурорски дейности на прокурора, провеждащ разследване срещу него или нея.

И накрая, поради причини, подобни на цитираните по-горе, настоящият предварителен проект на нова Конституция изглежда не отговаря на опасенията, повдигнати от делото *Колеви*. Предвиденото задължение на главния прокурор да докладва пред Народното събрание изглежда недостатъчно, за да гарантира независимостта на разследване, свързано с него. Необходима е и допълнителна информация за това дали предложенията за създаване на отделни съвети за съдии и прокурори взимат предвид изцяло съответните препоръки на Венецианската комисия.

В светлината на изложеното по-горе, Комитетът може отново да призове властите да подготвят цялостна законодателна и, ако е необходимо, конституционна реформа, която да отговори изцяло на опасенията, изложени в неговата междинна резолюция CM / ResDH (2019) 367. По-специално, реформите трябва да гарантират че (1) свързаните с прокуратурата членове на ВСС (или всеки друг възможен заместващ орган, в който главен прокурор има подобно влияние) и главният прокурор не играят решаваща роля при назначаването, отчетността и кариерата на който и да било прокурор или следовател, отговорен за разследване, касаещо главен прокурор и (2) главният прокурор е изключен от всякакво пряко или непряко ръководство на който и да е такъв прокурор или следовател и от надзор върху която и да е от неговите или нейните дейности.

Новите гаранции трябва да бъде изградени така, че да устоят на рисковете, причинени от много влиятелната позиция на главния прокурор в българската правна система и във ВСС, но също така трябва да включват изменения, целящи да намалят до известна степен влиянието на главния

¹⁰ Вж. „Проект за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването на върховни магистрати“ в България, (CDL-AD (2019) 031), цитирано по-горе, параграфи 55, 62 и 63

¹¹ *Idem*, вж. *mutatis mutandis* параграфи 22 и 32, които описват риск от смразяващ ефект дори в хипотезата, когато главен прокурор е временно отстранен от длъжност.

¹² Главният прокурор би продължил да изпълнява служебните си задължения по време на предварителна проверка, на досъдебно производство преди привличането му като обвиняем и в случай на обвинение за престъпление, което не е извършено във връзка с работата му. Само обвинение за престъпление, извършено във връзка с работата му, може да доведе до съдебно решение за временно отстраняване от длъжност.

прокурор в българската магистратура, за да се гарантира ефективността на процедурата по разследване¹³.

В този контекст Комитетът би могъл да насърчи властите да обмислят също така решения, вдъхновени от съответните становища на Венецианската комисия или други също толкова ефективни мерки, които биха могли да помогнат за преодоляването на някои от основните причини за недостатъците, разкрити от делото Колеви, като например¹⁴:

- i) да бъде разрешен съдебен контрол върху по-широк кръг прокурорски решения, по-специално решения за отказ за образуване на досъдебно производство;
- ii) намаляване на влиянието на главния прокурор върху магистратурата чрез плуралистичен състав на прокурорската колегия (или който и да е друг заместващ орган), прехвърляне на правомощия по отношение на председателите на върховните съдилища на съдебната колегия на ВСС (или заместващ орган) и увеличаване на броя и ролята на съдиите, избрани от съдии.¹⁵

- Гарантии за независимостта на съдиите, осъществяващи съдебен контрол

Комитетът би могъл да приветства приемането на разпоредби, които изключват автоматичното отстраняване от длъжност на съдиите при привличането им като обвиняеми. Той също така би могъл да отбележи със задоволство, че предходни законодателни предложения за отстраняване от длъжност, които биха могли да застрашат независимостта на председателите на двете върховни съдилища, са били изоставени.

И накрая, Комитетът би могъл да покани властите да предоставят на редовни интервали информация за тяхната работа по проекта за предвидените конституционни реформи и по всеки друг относим проект за законодателни или конституционни реформи и би могъл да вземе решение да разгледа отново тази група дела най-късно на своето заседание [„Права на човека“] през март 2021 г.

Решение

Представителите на министрите

1. припомниха, че тези дела касаят системен проблем с неефективността на наказателните разследвания в България и липсата на гаранции за независимост на наказателните разследвания по отношение на главния прокурор и на приближени до него високопоставени служители;

Що се отнася до индивидуалните мерки

2. припомниха, че не изглежда да са необходими допълнителни индивидуални мерки по делото С.З.; подчертаха отново важноста да бъдат положени всички възможни усилия за постигане на бързи резултати в текущото разследване по делото Колеви;

Що се отнася до общите мерки

3. приветстваха приемането на разпоредби, които изключват автоматичното отстраняване от длъжност на съдиите при привличането им като обвиняеми; отбелязаха също така със задоволство, че предходни законодателни предложения за отстраняване от длъжност, които биха могли да застрашат независимостта на председателите на двете върховни съдилища, са изоставени;

4. призоваха отново властите, що се отнася до разследванията изобщо, да въведат законодателни или, ако е необходимо, конституционни изменения (или, ако се приеме нова Конституция, да въведат адекватни нови конституционни разпоредби), които да позволят въвеждане на съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, ведно с мерки за избягване на прекомерно натоваване на съдиите и прокурорите, и да представят оценка относно обхвата и условията, при които такъв съдебен контрол следва да се осъществява, с цел предоставяне на надеждни гаранции на жертвите и отстояване на върховенството на правото;

5. приканиха ги също така да предоставят на Комитета оценка на възможността за засилване на съдебния контрол и гаранции по отношение на повдигането на обвинения, за приемане на по-подробни правила за възобновяване на разследванията от главния прокурор, за допълнително

¹³ Вж бележка под линия № 16.

¹⁴ Вж. „Проект за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването на върховни магистрати“ в България, (CDL-AD (2019) 031), цитирано по-горе, параграфи 8, 18, 27, 34, 48, 51-55, 59-66, 66-70.

¹⁵ Idem, пар. 69. Венецианската Комисия отбеляза, че “[б]ез тези по-обща промени, измененията на самата процедурата по разследване (...) биха могли да имат само ограничен ефект”.

ограничаване на връщанията на делата на стадия на досъдебното производство заради процесуални нарушения, за предвиждане на възможност за разделяне на дело срещу множество обвиняеми на съдебната фаза на процеса и за подобряване на практиките по отношение на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт;

6. приканиха властите да разгледат отново възможността да позволят на жертвите да използват ускорителното средство за защита преди привличането на обвиняем, при условия, съобразени с този етап от наказателното производство, тъй като обективните трудности за установяване на заподозрян или привличане на обвиняем не премахват необходимостта да се гарантира, че следствените действия се предприемат своевременно;

7. отбелязаха по отношение на разследванията спрямо главен прокурор и негови или нейни заместници, че разпоредбите относно назначаването, отчетността, кариерата, надзора и подчинението на прокурорите и следователите, отговарящи за подобно разследване, предвидени в проектозакона от 7 декември 2019 г., не гарантират същинска независимост; подчертаха, че решението на Конституционния съд от 23 юли 2020 г. не променя това заключение, тъй като макар и да изяснява, че надзорът на главния прокурор не се осъществява по разследвания срещу самия него, това ограничение изглежда не се отнася до разследвания срещу високопоставени служители, по-специално прокурори, близки до главния прокурор, нито преодолява рисковете за независимостта, причинени от съществуващата уредба относно назначаване, отчетност, кариера, надзор и подчинение; отбелязаха, че същото важи и за настоящия проект на евентуална нова Конституция, като същевременно отчетоха, че този проект може да бъде променен в последващите процедури;

8. призоваваха властите да подготвят нови законодателни и, ако е необходимо, конституционни изменения, за да отговорят изцяло на междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 или, ако се приеме нова Конституция, да гарантират, че тя създава необходимата конституционна рамка в това отношение; по-специално ги призовава да гарантират, че членовете на Висшия съдебен съвет, свързани [професионално] с прокуратурата (или всеки други възможен заместващ орган, в който главен прокурор има подобно влияние) и главният прокурор не играят решаваща роля при назначаването, отчетността или кариерата на който и да е прокурор или следовател, отговорен за разследване на главен прокурор или високопоставени служители, по-специално прокурори, близки до него или нея, и че главният прокурор е изключен от всякакво пряко или непряко ръководство на такъв прокурор или следовател и не осъществява надзор над някоя от неговите или нейните дейности;

9. насърчиха ги да обмислят в допълнение решения, вдъхновени от съответните препоръки на Венецианската комисия или други също толкова ефективни мерки, способни да дадат отговор на някои от основните причини за недостатъците, разкрити от делото *Колечи*, като например да позволят по-широк съдебен контрол върху решенията на прокурор (по-специално върху откази за образуване на досъдебно производство) и като вземат предвид препоръките на Венецианската комисия относно състава и мандатите на колегиите на Висшия съдебен съвет (или на заместващи органи);

10. приканиха властите да предоставят на Комитета на редовни интервали информация за тяхната работа по проекта за предвидените конституционни реформи и по всеки друг относим проект за законодателни или конституционни реформи; решиха да възобновят разглеждането на тази група дела най-късно на заседанието [във формат „Права на човека“] през март 2021 г.