

Н/Ехес(2021)21

Колеви срещу България

Анализ на последните развития и предложения относно разследванията спрямо главен прокурор в България

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.

Този документ обобщава основната информация за предишните опити за изпълнение на това решение, включително законодателната реформа от февруари 2021 г., която беше обявена за противоконституционна след последното разглеждане от Комитета на министрите (част I). В него се анализират и новите предложения за общи мерки (части II и III).

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 чл. 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 различни недостатъци на проектозакон от юни 2019 г.¹, който предвиждаше разследване на главния прокурор и председателите на върховните съдилища след разрешение и автоматично отстраняване от длъжност от Висшия съдебен съвет („ВСС“). Той призова властите да въведат солидни гаранции за институционална, йерархична и практическа независимост на всички органи, които контролират или провеждат разследване по отношение на главния прокурор, във всички ситуации (с изключения за неотложни следствени действия) и на всички етапи на производството, включително предварителната проверка, 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 може 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 привличането му като обвиняем.

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

2. Разглеждане през септември 2020 г.

¹ Подробно представяне на проектозакона от 14 юни 2019 г. може да бъде намерено в [бележките за 1362-рото заседание](#).

² Вж. „Проект за изменения на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването по отношение на в исщи магистрати“ в България, ([CDL-AD\(2019\)031](#)), становище, прието от Венецианската комисия на 121-вата сесия, 6-7 декември 2019 г.

След като разгледа законопроект от 7 декември 2019 г., който предвиждаше разследване на главния прокурор от ръководителя на отдел „Инспекторат“ към Върховна касационна прокуратура, както и проект за нова Конституция³, Комитетът счете, че те не отговарят на неговата междинна резолюция. Наред с другото, той призова властите да гарантират, че членовете на ВСС, свързани с прокуратурата, и главният прокурор нямат решаваща роля при назначаването, отчетността или кариерата на 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 ръководство на такъв прокурор или разследващ и няма контрол върху никоя от неговите дейности. Освен това Комитетът приветства реформата, която премахна 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 17 февруари 2021 г. българският парламент прие изменения („законодателството от февруари 2021 г.“), които предвиждаха главният прокурор и неговите заместници да бъдат разследвани от „прокурор по разследването срещу главния прокурор и негов заместник“ („специален прокурор“). Специалният прокурор се очакваше: i) да работи само по дела, отнасящи се до тези висши прокурори; ii) да бъде назначен от Пленума на ВСС с мнозинство от 15 гласа (от общо 25); iii) да има възможност да стане съдия или да се върне в прокуратурата („ПРБ“) след края на мандата си; iv) да се ползва с йерархична независимост и независимост при вземането на решения, а отказът да бъде образувано досъдебно производство да подлежи на съдебен контрол; v) да може да бъде подпомаган от следовател; vi) да е възможно да бъде заместван само за неотложни действия; vii) да внася обвинителни актове в специализираните наказателни съдилища.

По време на заседанието си през март 2021 г. Комитетът отбеляза, че горепосочената реформа съдържа няколко положителни мерки и приветства въвеждането на съдебен контрол върху отказите на специалния прокурор да образува досъдебно производство като важна стъпка.

Комитетът обаче отбеляза, че уредбата разкрива и недостатъци и че с оглед на настоящия формат на ВСС тя може да не е достатъчна, за да изключи влиянието на главния прокурор върху назначаването и отчетността на специалния прокурор. Поради това Комитетът повтори своя призив към властите да приемат общи мерки, които напълно да отговарят на Междинна резолюция СМ/ResDH(2019)367. Той подчерта, 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. Той също така 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 ПРБ.

Освен това Комитетът ги прикани да въведат правила за: временно отстраняване от длъжност на главния прокурор 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. Като алтернатива той ги прикани да обмислят механизъм, който се основава на списък с прокурори, следователи и съдии, които са компетентни да действат като прокурори *ad hoc*.

³ Представяне на законопроекта от 7 декември 2019 г. и на проекта за нова Конституция можете да намерите в [бележките за заседанието 1377bis](#)

⁴ Вж. също [CDL-AD\(2020\)035-e](#) 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.

4. Обявяване на противоконституционност на законодателството от февруари 2021 г.

На 11 май 2021 г. Конституционният съд („КС“) е обявил за противоконституционни няколко разпоредби. Той 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 вътрешноинституционалния контрол и от надзора за законност на главния прокурор е счетоно за несъвместимо със структурата на ПРБ и с функциите на главния прокурор. Също така е преценено, че е противоконституционно да се изключи надзора за законност на главния прокурор по отношение на разследвания, засягащи неговите заместници. Създаването на такъв специален прокурор изисква изменение на Конституцията.

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) не са предвидени правила за заместване на специалния прокурор в случай на конфликт на интереси.

Освен това КС е установил, че законодателството от февруари 2021 г. не би могло да гарантира независимостта на разследването срещу главния прокурор, тъй като специалният прокурор би следвало да разчита на следователи, които са подчинени на съответните по-горестоящи органи и на главния прокурор.

КС не е отправил отделни критики към разпоредбите относно съдебния контрол върху отказа на специален прокурор да образува досъдебно производство и относно компетентността на специализираните наказателни съдилища, но ги е обявил за противоконституционни поради връзката им с разпоредбите относно статуса и функциите на специалния прокурор и поради факта, че не могат да се прилагат самостоятелно. Някои други разпоредби на законодателството от февруари 2021 г. не са били оспорени и не са обявени за противоконституционни.

II. НОВИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ОБЩИ МЕРКИ

1. Действаща уредба за разследването на главния прокурор

Властите посочиха, че след обявяването на законодателството от февруари 2021 г. за противоконституционно обикновените прокурори продължават да имат възможност да разследват и да проведат наказателно преследване спрямо главния прокурор. Те се позоваха на решение на КС от 23 юли 2020 г., представено по-долу.

Прокурорите са подчинени на своя 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 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 по степен прокуратура. 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.

С конституционна реформа от 2015 г. в рамките на ВСС бяха създадени съдийска и прокурорска колегии. Прокурорската колегия взема решения относно назначаването на ръководителите на прокуратурите и кариерното развитие на прокурорите и следователите. Пленумът на ВСС (съставен от членовете на двете колегии) е компетентен, ако 17 от 25-те членове гласуват за това, да отправи предложение до президента на България за назначаване или освобождаване от длъжност на главния прокурор (и председателите на двете върховни съдилища).

2. Нови програмни предложения

От началото на 2021 г. две народни събрания, избрани след редовни и предсрочни избори, не успяха да съставят правителство и бяха разпуснати. На 6 август 2021 г. служебното правителство е приело Пътна карта за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека.

На 14 октомври 2021 г. служебното правителство е приело Национален план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на Република България, представен на Европейската комисия на 15 октомври 2021 г., който съдържа предложения относно изпълнението на решението по делото *Колеви*, като за краен срок е определено четвъртото тримесечие на 2022 г.⁵ Властите уточниха, че тези предложения имат *програмен характер и позволяват максимална гъвкавост за постигане на ефективност на законодателната работа и съпътстващия я обществен дебат* и следва да бъдат консултирани със Съвета на Европа и Венецианската комисия.

Предлага се разследванията срещу главния прокурор и неговите заместници да се възлагат на *ad hoc* на прокурор с ранг или длъжност на прокурор във Върховна касационна прокуратура и на *ad hoc* следовател с ранг или длъжност на следовател в Националната следствена служба и да се осигури тяхното "независимо назначаване" чрез определяне *ad hoc* от ВСС на принципа на случайния подбор.

Предлага се също така:

- i) да се изключат актовете на прокурора *ad hoc*, свързани с разследването срещу главния прокурор и неговите заместници, от правомощията за контрол на погорестоящите прокурори и от надзора за законност на главния прокурор;
- ii) да се забрани образуването на дисциплинарно производство срещу прокурора *ad hoc* по време на разследването или да се забрани ангажирането на дисциплинарната отговорност на прокурора *ad hoc* за действия по разследването срещу главния прокурор;
- iii) да се забрани извършването на извънредно атестиране на прокурора *ad hoc* преди изтичането на мандата на разследвания от него главен прокурор;
- iv) да се създадат гаранции за кариерна стабилност и независимост на прокурора *ad hoc*, включително възможност да стане съдия след приключване на производството срещу главния прокурор;
- v) да се създаде законодателна уредба за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор и негов заместник в случай на наказателно производство срещу него или нея;
- vi) да се изготвят изменения на ЗСВ относно правомощията на главния прокурор, за да бъдат същите приведени в съответствие с Конституцията;
- vii) да се въведе съдебен контрол върху прокурорските откази за образуване на досъдебно производство, що се отнася до разследванията като цяло.

III. АНАЛИЗ НА НОВИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Обобщен преглед

От самото начало следва да се отбележи, че новите програмни предложения не съдържат конкретни разпоредби, което затруднява цялостната им оценка на този етап. Като цяло изглежда, че те са насочени към подобряване на съществуващата уредба, чиито недостатъци са установени в решението по делото *Колеви*, но поради причините, изложени по-долу, не отговарят напълно на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и на последващите решения на Комитета. Поради това те биха могли да се разглеждат само като временно решение, ако бъдат подобрени във възможната степен.

Основните предвидени подобрения са свързани с въвеждането на:

⁵ За подробности вж. Адендума на българските власти от 18 октомври 2021 г. ([DH-DD\(2021\)1068](#)).

- i) допълнителни гаранции срещу намеса в решенията на *ad hoc* прокурора, които да изключат както надзора за законност от страна на главния прокурор (което вече е посочено в решението на КС от 23 юли 2020 г.), така и контрола от страна на погорестоящи прокурори, които биха могли да имат привилегировани отношения с главния прокурор и чиято кариера зависи от Прокурорската колегия на ВСС, доминирана от последния;
- ii) случаен избор на *ad hoc* прокурор и следовател от ВСС, потенциално сред по-широк кръг лица, което изглежда има за цел да намали рисковете главният прокурор да влияе върху избора на лицата, които биха могли да го разследват;
- iii) процедура за временно отстраняване от длъжност на главен прокурор.

Тези предложения обаче не дават отговора на различни въпроси, като например:

- i) не предвиждат намаляване на влиянието на главния прокурор във ВСС, което вероятно ще направи процедурата по временно отстраняване неефективна на практика, тъй като настоящият формат на ВСС дава на главния прокурор значително влияние върху решенията на този орган;
- ii) не гарантират независимост спрямо главния прокурор на следователя *ad hoc*;
- iii) изглеждат неспособни да осигурят участието на достатъчен брой независими разследващи.

Освен това е съмнително дали на практика новите програмни предложения биха могли да предотвратят адекватно рисковете, свързани с кариерата и отчетността на *ad hoc* прокурора. Освен това някои аспекти не са подробно разработени, като например процедурата за назначаване и вида на съдебния или друг контрол, който може да се упражни по отношение на актовете на *ad hoc* прокурора.

Властите отново подчертаха, че законодателните изменения трябва да се правят внимателно, тъй като крият риск от нарушаване на разделението на властите и на баланса в самата съдебна система, установени от Конституцията⁶. Всъщност проблемите, установени по отношение на настоящите и предишните предложения за общи мерки, показват, че изпълнението на това решение в рамките на настоящата конституционна рамка се натъква на множество предизвикателства, като се имат предвид съответните правомощия на прокурорската и съдийската колегия на ВСС и на пленума на ВСС, а също и практиката на КС относно прокурорския монопол върху обвинението, правомощията на главния прокурор, структурата и подчинението в ПРБ.

Следва обаче да се припомни, че през 2017 г. Венецианската комисия⁷ отбеляза, че в настоящата българска [правна] система съществува слаба структура за отчетност на главния прокурор - проблем, който нарушава баланса на силите в системата на съдебното управление. Ето защо възстановяването на нарушеното равновесие в това отношение следва да се разглежда като закономерен резултат от процеса на изпълнение, а не като риск.

Поради това българските власти следва да разширят обхвата на своите обсъждания и би следвало:

- i) спешно да приемат подходящи мерки, за да се гарантира, че влиянието на главния прокурор в новия ВСС и неговата прокурорска колегия, които ще бъдат избрани през 2022 г., е намалено, за да се даде възможност за въвеждане на ефективна процедура за временно отстраняване от длъжност и да се намали смразяващият ефект върху лицата, на които е възложено разследването спрямо главния прокурор;
- ii) да разработят законодателни или, в случай че се установят непреодолими конституционни пречки, конституционни изменения, които да отговорят изцяло на Междинна резолюция ResDH(2019)367 и на последващите решения на Комитета, по-специално по отношение на гаранциите за независимост на лицето, което

⁶ Вж. отговора на властите от 26 октомври 2021 г. на становището на Българския хелзинкски комитет от 15 октомври 2021 г. ([DH-DD\(2021\)1114](#)).

⁷ Вж. [CDL-AD\(2017\)018-e](#) България - Становище относно Закона за съдебната власт, прието от Венецианската комисия на 112-ата ѝ пленарна сесия (6-7 октомври 2017 г.), § 37

ръководи и контролира разследването, и участието на достатъчен брой независими разследващи;

- iii) да изготвят оценка дали е необходимо да се изменят процесуалните или институционалните правила,⁸ включително по отношение на разширяване на съдебния контрол, изключения от принципа на „прокурорския монопол“ или корекции в действащите правила за организацията на прокуратурата, за да се намали до известна степен потенциалното влияние на главния прокурор сред магистратите или неговото влияние в рамките на прокуратурата, за да се даде възможност за прилагане на ефективен механизъм за разследване.

2. Подробно разглеждане на новите програмни предложения

В обсъждането по-долу се прави неизчерпателен анализ на новите програмни предложения и се разглеждат възможни начини за действие. Продължаващият професионален и политически дебат в България може, разбира се, да доведе до по-всеобхватни или различни решения.

а. Временно отстраняване от длъжност

- Анализ на новите предложения

Отстраняването от длъжност на главен прокурор изглежда теоретично възможно по решение на съда, ако той е привлечен като обвиняем за престъпления, свързани със служебните му задължения, но не е възможно по отношение на други престъпления, които не са свързани със служебните му задължения, тъй като главният прокурор е единственият орган, компетентен да внесе такава предложение съгласно чл. 230 от ЗСВ. Поради това е необходимо да се предвиди и процедура за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор в случаите, предвидени в чл. 230 от ЗСВ.

Коментари в неотдавнашните становища на Венецианската комисия показват, че главният прокурор се ползва със значително влияние не само в прокурорската колегия на ВСС (където той играе решаваща роля), но и в пленума на ВСС⁹, по причини като

- (i) фактът, че в настоящия ВСС 10 от 25 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 правни професии;¹⁰
- (ii) моделите на гласуване, по-специално това, че 10-те членове на ВСС, идващи от ПРБ, и главният прокурор е възможно да гласуват анблок по начин, който защитава интересите на последния, докато членовете на ВСС от съдийската колегия е вероятно да гласуват по плуралистичен начин;¹¹
- (iii) възможността главният прокурор да има „фактически лостове за влияние“ върху членове [на ВСС], които не идват от ПРБ, поради „широките правомощия“ на ПРБ и „неговото или нейното положение в нея“;¹²
- (iv) по-обща причина, като например недостатъчния брой членове на ВСС, избрани от съдиите.¹³

Ако се приеме, че предложената от властите процедура за отстраняване от длъжност ще се проведе пред пленума на ВСС, следва да се припомни, че през юни 2019 г. българските власти предложиха механизъм за отстраняване от длъжност от ВСС на главен прокурор, заподозрян в

⁸ Сравнете [CDL-AD\(2020\)035-е](#) България - Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, цитирано по-горе, § 53.

⁹ Пленарният състав на ВСС има 25 членове. Съдийската 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 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*.

¹⁰ Вж. "Проект за изменения на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването по отношение на висши магистрати" в България, [CDL-AD\(2019\)031](#), цитирано по-горе, § 27 и 69. Вж. също [CDL-AD\(2020\)035-е](#) "България - Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция", цитирано по-горе, § 50-53 и 103.

¹¹ Сравни [CDL-AD\(2020\)035-е](#) България - Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, цитирано по-горе, § 47 и [CDL-AD\(2017\)018-е](#) България - Закона за съдебната власт, цитирано по-горе, § 34

¹² Вж. [CDL-AD\(2017\)018-е](#) Bulgaria – Становище относно Закона за съдебната власт, цитирано по-горе, § 35.

¹³ *Idem*, § 14; вж. също подобни препоръки относно броя на членовете, избрани от съдиите в съдийската колегия на ВСС или в Съдебен съвет, в по-нови становища на Венецианската комисия.

извършване на престъпление. Венецианската комисия обаче отбеляза, 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. Това би могло да направи процедурата за временно отстраняване неефективна на практика.¹⁴

- Възможни допълнителни мерки или начини за действие

Изглежда необходимо спешно да се приемат законодателни или конституционни промени или други също толкова ефективни мерки за намаляване на влиянието на главния прокурор във ВСС и неговата прокурорска колегия, като например да се предвиди, че членовете, избирани от Народното събрание, не могат да бъдат прокурори или следователи, и да се увеличи броят на съдиите, избирани от съдии. Тези мерки следва да започнат да се прилагат преди избора на нов ВСС през 2022 г. Венецианската комисия е отбелязала, че без такива промени измененията на самата процедура по разследване рискуват да имат само ограничен ефект¹⁵. Ако не бъде намалено влиянието на главния прокурор във ВСС, който ще бъде избран през 2022 г., това ще доведе до продължаваща невъзможност да се разработи адекватна процедура за временно отстраняване [на главния прокурор] и ще доведе до допълнително забавяне на изпълнението на решение по делото [Колеву].

Що се отнася до състава на прокурорската колегия, петима от нейните членове се избират от прокурорите и следователите и петима се избират от Народното събрание. С оглед на това е възможно чрез обикновеното законодателство да се изключи избирането от Народното събрание на лица, идващи от ПРБ, така че да се изберат професионалисти, които биха били по-малко повлияни от главния прокурор. Що се отнася до прокурорската и съдийската колегии, членовете, избирани от Народното събрание, трябва да бъдат *опитни лица, които нямат личен интерес от резултата на решенията, които вземат, и които не се поддават на политическо влияние*¹⁶. Що се отнася до увеличаването на броя на съдиите, избирани от съдии, заседаващи във ВСС, подобна реформа може да изисква изменение на Конституцията.

б. Назначаване на *ad hoc* прокурор и *ad hoc* следовател

Предложенията относно назначаването разкриват някои положителни аспекти (вж. прегледа по-горе), но е трудно да бъдат анализирани, тъй като на този етап са донякъде неясни.

Например не е ясно дали ВСС ще има само техническа роля да извършва случаен подбор или ще взема някакъв вид решение, с което да потвърждава този случаен подбор. Във втория случай главният прокурор може да окаже влияние върху това назначение, ако влиянието му във ВСС се запази. В първия случай ВСС може да не е в състояние да прецени някои релевантни обстоятелства, като например рисковете от конфликт на интереси по отношение на *ad hoc* прокурора.

Не е ясно също така на какъв етап ще бъде извършен случайният подбор. Тъй като независимостта трябва да бъде гарантирана още в началните етапи на разследването (предварителната проверка), процедурата за подбор следва да бъде разработена така, че да се избегне забавяне, а също така следва да има правила, позволяващи извършването на спешни следствени действия. Би могло да се обмисли дали на прокурорите или разследващите, участващи в неотложни действия, не следва да се предоставят определени допълнителни гаранции за независимост.

Остава също така да се изясни дали след като бъде назначен, *ad hoc* прокурорът i) ще бъде компетентен да се занимава и с нови уведомления за престъпление, несвързани с това, което е довело до назначаването му, или ще бъдат назначени повече от един *ad hoc* прокурори, които

¹⁴ 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, цитирано по-горе, §§ 27 и следващите. Вж. също CDL-AD(2020)035-е България - Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, цитирано по-горе, § 50.

¹⁵ Вж. "Проект за изменения на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването по отношение на висши магистрати" в България, [CDL-AD\(2019\)031](#), цитирано по-горе, §§ 48 и 69. Вж. също CDL-AD(2020)035-е - Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, цитирано по-горе, §§ 44-56

¹⁶ [CDL-AD\(2020\)035-е](#) България - Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, цитирано по-горе, § 55

да се занимават с различни твърдения; ii) ще бъде компетентен да започне разследване въз основа на нови, установени от него, данни за престъпление, без да е налице връзка с уведомлението за престъпление, довело до назначаването му; iii) ще може да бъде отстранен от функциите си по определени причини (напр. конфликт на интереси, сериозни пропуски в работата му, невъзможност да изпълнява функциите си); iv) ще продължи да работи по други дела, докато разследва главния прокурор.

с. Отчетност, кариера и ръководство на прокурора *ad hoc*

- Анализ на новите предложения

Новите предложения разкриват положителни аспекти (вж. прегледа по-горе), но на този етап е съмнително дали те ще изключат опасенията (застрашаващи независимостта на разследването), че активното разследване от страна на прокурор *ad hoc* може да доведе до ответна репресия. Това се дължи най-вече на факта, че един орган за управление на прокуратурата, в който всички членове са бивши или потенциални бъдещи подчинени на главния прокурор (като настоящата прокурорска колегия), едва ли би защитил кариерата на прокурорите срещу волята на главния прокурор.¹⁷

Що се отнася до периода на разследване срещу главния прокурор, *ad hoc* прокурорът ще се ползва със защита срещу дисциплинарни производства, но остава да се прецени дали са необходими гаранции срещу други управленски решения, освен тези, свързани с дисциплинарни производства.

Що се отнася до периода след разследването срещу главния прокурор, *ad hoc* прокурорът изглежда ще бъде освободен от дисциплинарна отговорност за действията си по това конкретно разследване.

Ако *ad hoc* прокурорът реши да остане прокурор, той може да се страхува от i) дисциплинарни производства за действия, които не се отнасят до разследването срещу главния прокурор, които ще се решават от прокурорската колегия, доминирана от последния; ii) решения за командироване, управленски практики, които биха могли да навредят на кариерата му, и т.н.

Възможността *ad hoc* прокурорът да стане съдия след края на разследването е полезно решение при конкретните обстоятелства.¹⁸ Въпреки това би било полезно да се изясни дали прокурорската колегия може да има някаква роля в дисциплинарни производства за минали действия на *ad hoc* прокурора, след като той или тя е станал/а съдия. Също така някои въпроси трябва да се обмислят: i) промяната в кариерата може да е нежелана за някои случайно избрани *ad hoc* прокурори, което може да доведе до това те да проявят колебание да разследват енергично главния прокурор; ii) ако няколко *ad hoc* прокурори бъдат преназначени в по-високите по степен съдилища без конкурс, това може да повдигне въпроси за баланса и доброто управление в съдебната система, още повече ако решението се прилага за дълъг период от време.

- Възможни допълнителни мерки или начини за действие

Изглежда че са необходими засилени или различни мерки, за да се отговори на указанията на Комитета, според които свързаните с ПРБ членове на ВСС и главният прокурор не следва да играят решаваща роля в отчетността или кариерата на прокурор, отговорен за разследването на главния прокурор и неговите заместници, и главният прокурор следва да е изключен от всяко пряко или непряко ръководство на такъв прокурор.

Изборът на механизъм, който разчита на прокурори, ще изисква много солидни мерки за изваждане на *ad hoc* прокурора от прякото или непрякото ръководство на главния прокурор и от правомощията на прокурорската колегия. При все това отчетност пред пленума на ВСС, каквато бе предвидена в законодателството от февруари 2021 г., би могла да бъде адекватна

¹⁷ [CDL-AD\(2020\)035-e](#) България - Спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, цитирано по-горе, § 52

¹⁸ Свн. „Проект за изменения на Наказателно-процесуалния кодекс относно разследването по отношение на висши магистрати“ в България, [CDL-AD\(2019\)031](#), цитирано по-горе, § 63

гаранция само ако влиянието на главния прокурор в пленума на ВСС бъде значително намалено.

Изборът на механизъм, позволяващ на съдиите да изпълняват функциите на *ad hoc* прокурори, би могъл да отвори тази длъжност за магистрати, които са институционално отдалечени от главния прокурор, които не биха имали опасения за кариерата си след разследването и няма да се налага да предвиждат смяна на професията, но подобно решение може да изисква изменение на Конституцията. Назначаване от пленума на ВСС би могло да бъде подходяща гаранция, ако влиянието на главния прокурор в пленума на ВСС бъде значително намалено.

d. Участие на разследващи

- Анализ на новите предложения

Следователят *ad hoc* е подчинен на главния прокурор и кариерата му зависи от прокурорската колегия на ВСС. Поради това е проблематично, че не са предвидени конкретни гаранции за неговата независимост, тъй като гаранциите за отчетност и кариера изглежда се прилагат само за *ad hoc* прокурора. Освен това осланянето на един единствен *ad hoc* следовател може да не е достатъчно, за да се осигурят на *ad hoc* прокурора достатъчно ресурси за задълбочено и своевременно разследване.

- Възможни допълнителни мерки или начини за действие

Изглежда са необходими засилени или различни мерки, за да се отговори на указанията на Комитета, според които членовете на ВСС, свързани с прокуратурата, и главният прокурор не следва да играят решаваща роля в отчетността или кариерата на разследващ, натоварен с разследването на главния прокурор и неговите заместници, и главният прокурор следва да е изключен от всяко пряко или непряко ръководство на такъв разследващ.

Може да се проучи възможността за участие на разследващи от полицията в разследвания, свързани с главния прокурор, за да се осигури институционална независимост.

Алтернативно, на някои следователи може да бъде предоставен по-независим статут, което ще изисква правила за назначаване, кариера, отчетност и ръководство, изключващи главния прокурор от всякакво пряко или непряко ръководство на такива следователи, включително чрез влиянието му върху прокурорската колегия на ВСС. Назначаването и отчетността от пленума на ВСС може да изисква конституционна промяна и би могло да бъде адекватна гаранция само ако влиянието на главния прокурор във ВСС бъде значително намалено.

Властите биха могли също така да обмислят възможността да разрешат на редица органи да извършват спешни следствени действия, когато това е необходимо, за да се предотврати загубата или унищожаването на доказателства.

e. Независимост при вземането на решения, йерархична независимост и съдебен контрол

Положително е, че актовете на *ad hoc* прокурора, отнасящи се до разследването срещу главния прокурор и неговите заместници, се предвижда да бъдат изключени от правомощията за контрол на по-горестоящите прокурори и надзора за законност на главния прокурор. С оглед на влиянието на главния прокурор в българската прокуратура контролът върху решенията на *ad hoc* прокурора в рамките на прокуратурата не може да бъде подходяща гаранция, тъй като главният прокурор може да има фактически лостове за влияние върху хода на разследването.

При все това, *ad hoc* прокурор, който идва от ПРБ, може да отговаря за други разследвания, по които действията му ще бъдат под надзора за законност на главния прокурор или под контрола на по-горестоящи прокурори, което може да повдигне въпроси по отношение на независимостта.

Освен това с оглед на мотивите на КС в решението му от май 2021 г. и по-общо на необходимостта да се избегнат рисковете от решения, които не подлежат на преразглеждане,

следва да се уточни дали се предвижда въвеждане на по-широк съдебен контрол върху актовете на *ad hoc* прокурора.

По-специално би било полезно да се уточни дали се предвижда въвеждането на съдебен контрол върху отказа на *ad hoc* прокурор да образува досъдебно производство.

Що се отнася до постановлението за прекратяване на досъдебно производство, то би било предмет на съдебен контрол, ако на дадено лице е признато качеството на пострадали, но съдът няма да може да разгледа законосъобразността на отказа за провеждане на наказателно преследване, което означава, че решението на *ad hoc* прокурора няма да подлежи на контрол в това отношение. Ето защо изглежда полезно да се обмисли някакъв вид съдебен контрол на отказа да се проведе наказателно преследване.

Освен това изглежда необходимо да се уточни дали *ad hoc* прокурорът ще може да преразгледа решението си да не образува досъдебно производство и при какви условия, както и дали би съществувала възможност за отмяна на решението за прекратяване на досъдебно производство, взето от *ad hoc* прокурор, ако то не е преразгледано от съда, в надлежно обосновани случаи.