

Страсбург, 20 октомври 2023 г.

**КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ
(КСЕП)**

Становище на КСЕП № 18 (2023 г.)

относно съветите на прокурорите

като ключови органи на самоуправлението на прокуратурите

I. Въведение

1. В съответствие с мандата, предоставен му от Комитета на министрите, Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП) изготви настоящото становище относно съветите на прокурорите като ключови органи на самоуправлението на прокуратурите.
2. Темата на Становището беше избрана от КСЕП след разработването на стандартите на КСЕП относно независимостта и безпристрастността на прокурорите и необходимостта да се разбере институционалната рамка, необходима за поддържането на тези основни принципи. КСЕП счете за необходимо да проучи настоящата ситуация в държавите членки по отношение на самоуправлението на прокуратурите и да формулира пътна карта за бъдещето въз основа на най-добрите европейски практики.
3. Становището надлежно взема предвид Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие и предишни становища на КСЕП, по-специално Становище № 9 (2014 г.) относно европейските норми и принципи по отношение на прокурорите, включително Римската харта, Становище № 13 (2018 г.) относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите, Становище № 16 (2021 г.) относно последиците от решенията на международните съдилища и договорни органи по отношение на практическата независимост на прокурорите. Освен това в становището се отчитат, наред с другото, отговорите на членовете на КСЕП на въпросника относно съветите на прокурорите като ключови органи на самоуправлението на прокуратурите.
4. Становището взема предвид и Становища на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) № 10 (2007 г.) относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“ и № 24 (2021 г.) относно развитието на съветите на съдебната власт и тяхната роля в независимите и безпристрастни съдебни системи, както и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и на Съда на Европейския съюз (СЕС), съответните инструменти на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), Групата държави срещу корупцията (GRECO) и други институции на Съвета на Европа.

5. В Становището се използват и съответните инструменти на институциите извън Съвета на Европа, по-специално Сборникът за съдебните съвети (2021 г.) на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС), Стандартите за професионална отговорност и Декларацията за основните задължения и права на прокурорите на Международната асоциация на прокурорите (МАП), доклада на специалния докладчик на Организацията на обединените нации относно независимостта на съдиите и адвокатите, проучването на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) относно независимостта на прокурорите в Източна Европа, Централна Азия и Азиатско-тихоокеанския регион (2020 г.) и доклада на Бюрото за демократични институции и права на човека при ОССЕ (БДИПЧ – ОССЕ) относно укрепването на функционалната независимост на прокурорите в участващите държави от Източна Европа (2020 г.).
6. КСЕП би желал да благодари на експертите, назначени от Съвета на Европа, г-н Жоао Мануел да Силва Мигел (Португалия) и г-жа Анка Юрма (Румъния), за значителния им принос в процеса на изготвяне на текста на становището.

II. Обхват и цел на становището

7. Съветите на прокурорите намират все по-голямо разпространение в правните системи на отделните държави.¹ Въпреки това правосъдните системи в Европа са различни. Различните системи се коренят в различни правни култури и не съществува единен модел за всички държави членки. Това разнообразие оказва влияние и върху моделите на прокурорско самоуправление, със или без съвети на прокурорите или други органи, работещи в сферата на такова самоуправление.
8. Отговорите² на въпросника относно съветите на прокурорите като ключови органи на самоуправлението на прокуратурите показват, че в по-голямата част от държавите членки в системата на прокуратурата съществува колективен орган — независимо от официалното му наименование — който се занимава с кариерата на прокурорите, включително назначаване/избор, оценка, повишаване, преместване, дисциплина и други въпроси. Приблизително половината от тези органи се занимават с въпроси, свързани както със съдиите, така и с прокурорите, а другата половина — само с прокурорите. В някои държави членки не съществува Съвет на прокурорите или други органи, работещи в сферата на самоуправлението на прокуратурите.
9. Отговорите показват също така, че в държавите членки има голямо разнообразие по отношение на структурата, организацията, състава, компетентността, функциите и други аспекти на съветите на прокурорите или други органи.
10. Освен това прокурорските служби са структурирани и организирани по най-различни начини, в които съветите на прокурорите или други органи участват в различна степен.³
11. В някои модели прокуратурата е напълно независима както от изпълнителната, така и от съдебната власт.

¹ Доклад на Венецианската комисия относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратурата, 17-18.12.2010 г., CDL-AD(2010)040 §§ 64-68; вж. също Сборник със становища и доклади на Венецианската комисия относно прокурорите (CDL-PI(2022)023), 26 април 2022 г. Вж. също Доклада на специалния докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите (док. A/HRC/38/38, 2 май 2018 г.), в който се посочва, че броят на съдебните съвети, отговарящи или за съдиите, или едновременно за съдиите и прокурорите, се е увеличил значително през последните десетилетия и се оценява, че към днешна дата над 70 % от държавите в света имат някаква форма на съдебен съвет.

² Споменати в параграф 3 от настоящото становище.

³ Доклад на специалния докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите, Габриела Кнаул (A/HRC/20/19), 7.6.2012 г., § 29.

12. В други случаи прокуратурата е част от съдебната власт. В такива структури често има Висш съдебен съвет или подобен общ независим орган, който регулира кариерата както на съдиите, така и на прокурорите.⁴ Възможно е също така да съществува възможност за смяна на съответната кариера на съдия и прокурор, която в някои случаи е ограничена от закона.
13. При още един модел прокуратурата е организирана като самостоятелен орган, но е свързана в по-голяма или по-малка степен с изпълнителната власт. В някои случаи кариерата на прокурорите може да се регулира от Съвет на прокурорите или подобен независим орган. Министърът на правосъдието или друг орган на изпълнителната власт понякога запазва определена степен на контрол върху набирането на прокурори и може да взема решения за назначаване самостоятелно или по препоръка на Съвета на прокурорите. Министърът на правосъдието може също така да продължи да отговаря за организационните въпроси и управлението на бюджета на системата на прокуратурата.
14. Разновидност на същия модел, използван в други юрисдикции, е, че всички политически, оперативни и административни въпроси са в компетенциите на оперативния ръководител на прокуратурата. Въпреки това, известен бюджетен контрол може да остане в правомощията на отговорния министър, което може да окаже въздействие върху независимостта на службата.
15. В някои случаи прокуратурата е част от изпълнителната власт, като с назначенията, кариерата и дисциплинарните производства може да се занимава Министерството на правосъдието, а прокурорски съвет или подобен орган може да одобрява или да дава съвети по тези въпроси.
16. Като признава тези различия в държавите членки, КСЕП счита, че това, което ги обединява, е необходимостта да се осигури независимост и самостоятелност на прокуратурите, за да се гарантира тяхното безпристрастно и ефективно функциониране и вземане на решения.
17. Ето защо целта на настоящото становище е да разгледа и подчертае ключовата роля на съветите на прокурорите и другите органи, работещи в сферата на самоуправлението на прокуратурите, за гарантиране на институционалната независимост и автономност на прокуратурите и функционалната независимост на отделните прокурори.
18. Въпреки това, както беше споменато и от Венецианската комисия, би било трудно да се наложи единен модел за такива прокурорски съвети във всички държави — членки на Съвета на Европа, и тяхното съществуване не може да се разглежда като единен стандарт, задължителен за всички европейски държави.⁵
19. Становището се стреми по-специално да предложи най-добри практики на държавите членки. Това се прави с оглед на подобряването както на съществуващите системи, така и на самоуправлението на прокуратурите, като се отчитат надлежно различните правни култури и традиции и в общата рамка на укрепване на независимостта, ефективността и качеството на правосъдието.

III. Обща мисия на съветите на прокурорите: да гарантират независимостта на прокурорите и върховенството на закона

20. Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) подчертава върховенството на закона като структурен стълб на демократичното

⁴ Известна е също като системата „*passerelle*“.

⁵ Доклад на Венецианската комисия относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура, 17-18.12.2010 г., Проучване № 494 / 2008 — CDL-AD(2010)040 — §§ 68.

общество. Достъпът до правосъдие е един от основните елементи на ЕКПЧ, която провъзгласява правото на всеки на независим и безпристрастен съд, създаден със закон⁶

21. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) впоследствие разработи обширна съдебна практика относно стандартите за независимост и безпристрастност на съдиите и ефективно правораздаване. В тази връзка в практиката на ЕСПЧ се споменават съветите на съдебната власт и тяхната структура, състав и функциониране.⁷
22. Съдът на Европейския съюз (ЕС) също се е произнасял по отношение на съдебните съвети.⁸ Той заявява например, че участието на такива съвети в процеса на назначаване на съдии може по принцип да допринесе за повишаване на обективността на този процес. Това обаче е така, наред с другото, само ако самият такъв орган е достатъчно независим от законодателната и изпълнителната власт и от органа, на който трябва да представи такова предложение за назначаване.⁹
23. Съдебните съвети са органи, натоварени със задачата да гарантират независимостта на съда и на отделните съдии и по този начин да насърчават ефективното функциониране на съдебната система.¹⁰ Към днешна дата много европейски правни системи са въвели съдебни съвети.¹¹ Както вече беше споменато, в някои случаи в обхвата на тези съвети влизат както съдиите, така и прокурорите.¹²
24. Що се отнася конкретно до прокурорските съвети, макар че ЕСПЧ все още не е разработил подобна съдебна практика, той подчерта принципа на независимостта на прокуратурите като цяло.¹³ Например Съдът счете за необходимо да повтори, че в едно демократично общество, както върху съдилищата, така и върху разследващите органи не трябва да бъде упражняван политически натиск.¹⁴ Освен това Съдът отбелязва, че е в

⁶ В член 6 от ЕКПЧ

⁷ Решения на ЕСПЧ по делото *Олександр Волков срещу Украйна*, 9 януари 2013 г., §§ 109-117. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá срещу Португалия*, 6. 11. 2018 г., § 144; *Gudmundur Andri Astradsson срещу Исландия* [ГК], № 26374/18, 12. 2020 г.; *Xero Flor w Polsce срещу Полша*, 7.5.2021 г. -4907/18, §§ 243-251.

⁸ Следва да се отбележи, че в Хартата на основните права на Европейския съюз се посочва, че доколкото тази харта съдържа права, които съответстват на правата, гарантирани от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, значението и обхватът на тези права са същите като тези, установени в посочената конвенция. Тази разпоредба не възпрепятства правото на Съюза да предоставя по-широка защита (член 52, параграф 3). Европейската харта също така предвижда право на справедлив съдебен процес, подобно на това, предвидено в ЕКПЧ (член 47 от Хартата).

⁹ Решение на Съда от ЕС от 19 ноември 2019 г. по дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18. Вж. също СЕС, *Европейската комисия срещу Полша*, 24.6.2019 г. — C 619/18, §§ 71-73; *A.K. v. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019 г., C 585/18, C-624/18, C-625/18, §§ 120-122; *Европейската комисия срещу Полша*, 24.6.2019 г. — C 619/18, §§ 4-/5, *A.K. v. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019 г., C 565/16, C 624/18, C 625/18, §§ 123, 133 134; *VQ v. Land Hessen*, 9.7.2020 г. — C2727/19, § 54; *Repubblika ll-Prim Ministru v. WY*, 20.4.2021 г. — C-896/19; C-83/19 и други 18.5.2021 г.

¹⁰ Препоръка Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, параграфи 26-29; Становища на КСЕС № 1 (2001 г.), параграф 45, и № 10 (2007 г.) и № 24 (2021 г.); Доклад на Венецианската комисия относно независимостта на съдебната система, Част I: Независимост на съдиите (параграф 32), приет от Венецианската комисия на 82-рата ѝ пленарна сесия (Венеция, 12-13 март 2010 г.).

¹¹ Сравнителен преглед на съдебните съвети в Европа от професор Ан Сандърс (2022 г.), достъпен на <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>. Вж. също Доклада на Европейския комитет за правно сътрудничество (CDCJ) до Генералния секретар на Съвета на Европа относно прегледа на изпълнението на Плана за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдебната власт, приет от CDCJ на 98-ата му пленарна сесия (1-3 юни 2022 г.).

¹² Сравнителен преглед на съдебните съвети в Европа от професор Ан Сандърс (2022 г.), достъпен на <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>.

¹³ Становище на КСЕП № 16 (2021 г.) относно последиците от решенията на международните съдилища и договорни органи по отношение на практическата независимост на прокурорите, параграфи 16-36, за анализ и списък на съответните решения на ЕСПЧ.

¹⁴ Решение на ЕСПЧ по делото *Giја срещу Молдова* №. 14277/04, 12 февруари 2008 г., § 86.

интерес на обществото да се запази доверието в независимостта и политическия неутралитет на прокуратурите на отделните държави.¹⁵

25. КСЕП подчертава, че независимостта и автономността на прокуратурата представляват неотменно следствие от независимостта на съдебната власт и следователно общата тенденция за такава независимост следва да бъде допълнително насърчавана.¹⁶ Прокурорите следва да бъдат автономни при вземането на решения и да изпълняват задълженията си без външен натиск или намеса, в съответствие с принципите на разделение на властите и отчетност.¹⁷
26. По-нататък КСЕП директно препоръчва статут на прокурорите, който да гарантира тяхната външна и вътрешна независимост и автономност, за предпочитане чрез разпоредби на най-високо правно равнище и гарантиране на тяхното прилагане от независим орган, като например Съвет на прокурорите, по-специално по отношение на назначенията/изборите, кариерата и дисциплината,¹⁸ които следва да се регулират от ясни и добре разбираеми процеси и процедури.¹⁹
27. Венецианската комисия отбелязва, че съветите на прокурорите са важни за намаляване и в крайна сметка за премахване на рисковете, породени от намесата на други държавни власти (т.е. изпълнителната и законодателната власт), или, с други думи, за укрепване на независимостта на прокурорите. В случай на съвети, отговарящи както за съдиите, така и за прокурорите, следва да се гарантира, че те не могат да си влияят взаимно при назначаването/избирането и дисциплинарните производства.²⁰
28. Венецианската комисия отбелязва също така, че прокурорските съвети, когато са независими от други държавни органи, имат предимството да предоставят ценен експертен принос в процеса на назначаване и дисциплинарно наказание и по този начин да предпазват прокурорите от политическо влияние. В зависимост от начина на назначаване те могат да осигурят демократична легитимност на системата на прокуратурата. Там, където съществуват, освен че участват в назначаването на прокурори, те често играят роля и по дисциплинарни въпроси.²¹
29. Групата на държавите срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) също разработи насоки относно самоуправлението на прокурорите при издаването на препоръки за повишаване на независимостта на прокурорите като предпоставка за насърчаване на почтеността в прокуратурата. Отчитайки, че съществува разнообразие от системи по отношение на ролята и организацията на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, GRECO препоръчва на държавите, в които съществуват

¹⁵ Решение на ЕСПЧ по делото *Gijsa срещу Молдова*, № 14277/04, 12 февруари 2008 г., § 90; вж., по аналогия, *Prager and Oberschlick срещу Австрия*, 26 април 1995 г., § 34, Серия А № 313.

¹⁶ Становище № 9 на КСЕП (2014 г.) относно европейските норми и принципи по отношение на прокурорите, Римска харта, точка IV.

¹⁷ Становище № 9 (2014 г.) на КСЕП относно европейските норми и принципи по отношение на прокурорите, Римска харта, точка V.

¹⁸ Становище № 13 (2018 г.) на КСЕП относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите, Препоръка iii. Вж. също Доклада на Европейския комитет за правно сътрудничество (CDCJ) до Генералния секретар на Съвета на Европа относно прегледа на изпълнението на Плана за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдебната власт, приет от CDCJ на 98-ата му пленарна среща (1-3 юни 2022 г.), параграф 147.

¹⁹ Становище № 9 (2014 г.) на КСЕП относно европейските норми и принципи по отношение на прокурорите, точка 52.

²⁰ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура, 17-18.12.2010 г., CDL-AD(2010)040, заключение 20).

²¹ Доклад на Венецианската комисия относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура *Sen/ice*, 17-18.12.2010 г., Проучване № 494 / 2008 — CDL-AD(2010)040 — §§ 64-68.

прокурорски (или смесени, съдебни и прокурорски) съвети, те да играят по-силна роля в подбора, назначаването/избирането и управлението на кариерата на прокурорите, в дисциплинарните въпроси, както и в управлението на делата и организационните програми на прокуратурите.²²

30. Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) счита, че тези съвети следва да действат за укрепване и поддържане на върховенството на закона, по-специално чрез предоставяне на подкрепа за независимостта, отчетността и качеството на съдебната власт. ЕМСС също така подчертава, че ако тези стандарти не разглеждат конкретно въпроси, свързани с прокурорите, предвид голямото разнообразие на организацията на прокурорските служби в Европа, това не пречи те да се прилагат и за прокурорите и да се гарантира тяхната независимост.²³
31. Проучването на Антикорупционната мрежа за Източна Европа и Централна Азия (ACN) на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), макар да признава липсата на задължителен международен стандарт в тази област, насърчава държавите да разработят национални прокурорски съвети или други видове самоуправляващи се органи. Такива органи, на които са поверени правомощията относно назначаването/избора на прокурори, дисциплинарните производства и други важни въпроси, са важен фактор за повишаване на независимостта на прокуратурата и за защита на прокурорите от външна намеса и натиск.²⁴
32. Освен това в гореспоменатото проучване на ОИСР се подчертава съществуването в някои държави на колегиални органи в рамките на прокуратурата, които разглеждат, предлагат или дори приемат важни решения относно дейността на прокурорите.²⁵
33. Организацията на обединените нации също така признава, че прокуратурите са изградени по най-различни начини и ако прокуратурата е организирана като автономна агенция, прокурорски съвет или подобен независим орган може да регулира кариерното развитие на прокурорите.²⁶
34. Като се има предвид голямото разнообразие на правните и прокурорските системи в Европа, КСЕП отбелязва, че може да има други ефективни средства за осигуряване на прокурорска независимост и прокурорско самоуправление, освен чрез създаване на съвети на прокурорите или други органи, работещи в сферата на това. Въпреки това съществуването на такива съвети или други органи има ясна институционална стойност, ако се сравни с алтернативните средства. Тези институции водят до трайни ефекти и осигуряват дългосрочна устойчивост на независимите и самостоятелни системи на прокуратурите.
35. Ето защо следва да се подчертае институционалната стойност на съветите на прокурорите — независимо дали като отделни органи или като част от съветите на съдебната власт, отговарящи както за съдиите, така и за прокурорите — или на други органи, занимаващи се със самоуправлението на прокуратурите.

²² GRECO, „Превенция на корупцията. Членове на парламента, съдии и прокурори. Заключение и тенденции“, стр. 28.

²³ Сборник на ЕМСС относно съветите на съдебната власт (2021 г.).

²⁴ Вж. антикорупционната мрежа на ОИСР за Източна Европа и Централна Азия (ACN) на адрес <https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, стр. 29.

²⁵ Вж. антикорупционната мрежа на ОИСР за Източна Европа и Централна Азия (ACN) на адрес <https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, стр. 38—39.

²⁶ Доклад на специалния докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите, Габриела Кнаул (A/HRC/20/19, 7.6.2012 г., § 29).

36. Освен това тези съвети не следва да съществуват само в законодателството, но и да функционират на практика. Наличието на законодателна рамка и международни стандарти не винаги е достатъчно само по себе си за развитието на практика на независима и безпристрастна система на прокуратурата. Поради тази причина прокуратурата и другите клонове на властта, политиците, медиите и гражданското общество трябва да работят заедно в дългосрочни усилия за повишаване на професионализма, прозрачността и етиката в прокуратурата и съдебната система, за да се превърнат правилата на хартия в култура на зачитане на независимостта на съдебната власт в полза на обществото.²⁷

37. В обобщение може да се каже, че съветите на прокурорите са в много добра позиция:

- Да осигурят ефективни и безпристрастни прокуратури и отделни прокурори чрез своето независимо вземане на решения в съответствие с принципите на правовата държава;
- Да създават по този начин благоприятна рамка за прокурорските служби, за да могат да гарантират законосъобразността на производствата и правото на справедлив съдебен процес в съответствие с принципите на правовата държава; и
- Да гарантират съответствие на работата на прокурорите с международните правно обвързващи инструменти, по-специално с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и с инструментите от типа „soft law“ (препоръки, методически насоки).

38. При изпълнението на тези и други функции, както и на ролята на съветите на прокурорите, следва да се спазват принципите на Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, както и на свързаните с нея становища на КПЕ като основни гаранции за системата на прокуратурата, нейната независимост, безпристрастност и ефективност.

IV. Състав на съветите на прокурорите: да се даде възможност за ефективно функциониране на независим и прозрачен съвет

1. Състав на съветите на прокурорите

39. Структурата и съставът на съветите на прокурорите са разнообразни. Техните корени и развитие са свързани с развитието на всяка правна система и нейния исторически, културен и социален контекст.

40. По същия начин както съдебните съвети, и за да се гарантира стабилността на съветите на прокурорите и да се подчертае тяхното значение, тези органи задължително трябва да бъдат създадени със закон и да функционират въз основа на закона.

41. Не съществува универсален модел за съвет на прокурори. Основният принцип следва да бъде създаването на структура с подходящ състав, пропорционален на размера на прокуратурата, за да се оптимизира изпълнението на нейните задачи. На държавите членки се предоставя свобода на преценка при създаването на такива органи, при условие че се спазва този основен принцип.

42. В случаите, в които съществуват съвети на прокурорите, могат да бъдат идентифицирани два основни модела: единият, при който прокурорските членове са мнозинството или целият състав, и другият, при който прокурорските членове не са мнозинството от състава.

²⁷ Венецианска комисия, Спешно междинно становище относно проекта за нова конституция, 11 декември 2020 г., България, CDL-AD(2020)035, точка 37; вж. също Становище на ССЈЕ № 24(2021) — ССЈЕ(2021)11. Тест за съдебните системи в Европа в: Европейски годишник по конституционно право за 2019 г., 287-310.

43. Както КСЕП, така и Венецианската комисия подчертават, че създаването на Съвет на прокурорите е много добре приветствана стъпка към деполитизацията на прокуратурата и поради това е много важно той да бъде замислен като плуралистичен орган. За да се гарантира неутралността на този орган, следва ясно да се предвиди независимостта на този съвет и на неговите членове.²⁸
44. Венецианската комисия също така изтъкна по-специално, че ако такива съвети са съставени балансирано, например от прокурори, адвокати и представители на гражданското общество, и когато са независими от други държавни органи, те имат предимството да могат да предоставят ценен експертен принос в процеса на назначаване и дисциплинарно наказание и по този начин да предпазват прокурорите от политическо влияние.²⁹
45. Присъствието и участието на непрофесионални членове се разглежда като начин за насърчване и гарантиране на действителната независимост на системата на прокуратурата, като не допуска каквато и да е политическа намеса в Съвета и служи за укрепване на неговата автономност. Освен това членството на непрофесионални членове засилва отчетността и прозрачността на професията на прокурорите и тяхната откритост към широката общественост.
46. В съветите със смесен състав би било за предпочитане прокурорските членове да съставляват мнозинството, избрано от техните колеги, съгласно предварително приети правила и прозрачна процедура и чрез метод, гарантиращ най-широко представителство на всички нива, балансирано по пол и, ако е уместно, с представителство на регионално и национално ниво, във всички състави на Съвета. Всички членове на съвета на прокурорите трябва да действат като представители на цялата прокуратура.
47. Съставът на съветите на прокурорите следва, по целесъобразност, да отразява разнообразието в системите на прокуратурите и в обществото като цяло. Непрофесионалните членове, когато се избират от парламента, следва да се избират с квалифицирано мнозинство, за да се даде възможност за участие на опозицията. Въпреки това, в случай на неизбиране на първия тур, то може да се проведе на втория тур с обикновено мнозинство като механизъм срещу блокиране.
48. Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) изтъкна, че бъдещите членове на Съвета на съдебната власт не следва да бъдат активни политици, членове на парламента или служители на изпълнителната власт.³⁰ КСЕП е на мнение, че подобен подход следва да се прилага и по отношение на членовете на съветите на прокурорите.
49. Членовете по право могат да съществуват в брой, който не застрашава принципите, подчертани по-горе.
50. Съветът на прокурорите може да бъде постоянно действащ, ако е необходимо, за да изпълнява по-ефективно мисията си, както и да укрепва независимостта и общественения си имидж. Следва да бъдат въведени гаранции, че след изтичане на мандата им членовете на прокурорския съвет могат да бъдат възстановени на длъжности, които съответстват на техния стаж и квалификация.

²⁸ Съвместно становище на Венецианската комисия, Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) и Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека (ОССЕ/ОДИНР) относно проекта за изменения на Закона за прокуратурата на Грузия, CDL-AD(2015)039, точки 33-34.

²⁹ Доклад на Венецианската комисия относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - Прокуратура, CDL-AD(2010)040, точка 65.

³⁰ Становище на КСЕС № 10 (2007 г.) относно Съвета на съдебната власт в служба на обществото, точка 23; вж. също Становище на КСЕС № 24 (2021 г.) относно развитието на съветите на съдебната власт и тяхната роля в независимите и безпристрастни съдебни системи, параграф 0, буква Б), посточка б).

2. Квалификация на членовете на съветите на прокурорите

51. Членовете на съветите на прокурорите, независимо дали са прокурори или не, трябва да бъдат избирани въз основа на предварително определени, справедливи и ясни критерии чрез прозрачна процедура.
52. Предварително следва да бъде установен набор от правила, отчитащи критериите за допустимост. Компетентността, опитът, почтеността, независимостта, безпристрастността и други релевантни фактори на кандидатите следва да бъдат очертани и взети под внимание.
53. Кандидатите за членове на съветите на прокурорите следва по-специално да проявяват високи етични стандарти и да не участват в политиката за разумен период от време преди и след мандата им в Съвета.

3. Методи за подбор на членове на съветите на прокурорите

54. Членовете на Съвет на прокурори трябва да бъдат подбирани по начин, който подкрепя независимостта и ефективното функциониране на Съвета, прокуратурата и като пряк ефект — на съдебната власт, като премахва или заобикаля всяко усещане за политическо влияние или конфликт на интереси.
55. Подборът на членовете следва да се ръководи от предварително определени правила, които да бъдат оповестени преди това. Тези правила следва да се прилагат независимо от това за какъв метод на подбор става въпрос: избор, назначаване или друг.
56. Следва да се въведат правила, които да гарантират, че членовете на органите на прокуратурата се избират от техни колеги, представляващи всички нива на прокуратурата, а не само висши служители на органите на прокуратурата. Сдруженията на прокурорите могат да имат право да представят кандидати.
57. Процесът на подбор следва да бъде прозрачен и да гарантира, че квалификацията на кандидатите, особено тяхната безпристрастност и почтеност, е потвърдена. Свободните длъжности следва да се обявяват публично и да се гарантират равни възможности за подкрепа на разнообразна група от независими кандидати.
58. Броят на членовете по право следва да бъде ограничен, а членството на длъжностни лица от изпълнителната власт не следва да се насърчава.
59. За предпочитане е да се избягва избирането на членове на прокуратурата от парламентите или подборът им от изпълнителната власт. Избирането на членове извън професионалната прокурорска общност от парламентите може да бъде приемливо. Процесът на избор обаче следва да бъде прозрачен и за предпочитане да се извършва с квалифицирано мнозинство.³¹ В случай на неизбиране на първия кръг, то може да се осъществи на втория кръг с обикновено мнозинство като механизъм против блокиране.
60. Изборът или номинирането на членове извън професионалната прокурорска общност от институции като адвокатската колегия или други професионални сдружения, неправителствени организации (НПО), когато е в съответствие с правните традиции на държавите членки, може да бъде подходящ.

4. Избор на председатели на съветите на прокурорите

61. Председателят на Съвет на прокурорите може да играе ключова роля за функционирането на Съвета и за неговия външен и вътрешен имидж. За тази цел следва да бъдат приети ясни правила.

³¹ Доклад на Венецианската комисия относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - Прокуратура, CDL-AD(2010)040, точка 66.

62. Председателят на Съвет на прокурорите следва да бъде избран/назначаван по начин, който гарантира неговата непристрастност и независимост от законодателната и изпълнителната власт и гарантира липсата на неправомерно влияние от страна на йерархията на прокуратурата.
63. Венецианската комисия посочва, че избирането на председателя на Съвета от неговите членове е за предпочитане.³² Когато министърът на правосъдието е член на Съвета по право, председателството на Съвета от негова страна може да породи съмнения относно независимостта на този орган.³³ Поради това КСЕП е на мнение, че председателят следва да бъде един от членовете – представител на професионалната квота, избран от всички членове — както прокурори, така и извън професионалната прокурорска общност — с квалифицирано мнозинство. Същото правило следва да се прилага и при избора на председател на други подобни органи. Въпреки това, в случай на неизбиране на първия тур, то може да се проведе на втория тур с обикновено мнозинство като механизъм срещу блокиране.
64. В държавите, в които поради правните им традиции председателят на Съвета на прокурорите може да бъде назначен по право, председателството на заседанията на Съвета не следва да се предоставя на член по право, представляващ изпълнителната власт (т.е. министъра на правосъдието), за да се избегне всякакво неправомерно влияние.

5. Статут и продължителност на мандата на членовете на съветите на прокурорите

65. Мандатът на всички членове на Съвет на прокурорите следва да бъде с еднаква продължителност. Те следва да бъдат избирани за определен мандат и да се ползват с подходяща защита на своята непристрастност и независимост.
66. Мандатът на членовете следва да приключва едва след избирането на техния приемник. Като потвърждава отново значението на сигурността на мандата на всички членове на Съвета като условие за неговата независимост, отстраняването от длъжност на член следва да се основава на сериозни основания, ясно установени със закон, и в процедура, при която се гарантира правото му на справедлив съдебен процес.
67. В тази връзка КСЕП се съгласява с Венецианската комисия, че възможността за освобождаване от длъжност на член на Съвета на магистратите поради това, че е бил обект на някое от дисциплинарните наказания, предвидени в закона за съдиите и прокурорите, е спорна, тъй като позволява освобождаването на лицето дори за най-леките дисциплинарни наказания.³⁴ В този контекст може също така да се припомни, че Венецианската комисия е на мнение, че решенията за временно отстраняване на член на Съвета следва да отчитат тежестта на обвиненията и наличието на поне вероятна причина за извършване на тежко дисциплинарно нарушение.³⁵ КСЕП счита, че следва да има възможност за обжалване по съдебен път.

³² Становище на Венецианската комисия относно проектозакона за Прокуратурата на Молдова, CDL-AD(2008)019, точка 62.

³³ Съвместно становище на Венецианската комисия, Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) и Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека (ОССЕ/ODIHR) относно проекта за изменения на Закона за прокуратурата на Грузия, CDL-AD(2015)039, точка 40.

³⁴ Становище на Венецианската комисия относно измененията на Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, Закон № 304/2004 за съдебната организация и Закон № 317/2004 за Висшия съвет на магистратурата в Румъния, CDL-AD(2018)017, точка 142.

³⁵ Становище на Венецианската комисия относно проекта на Закон за съдебния съвет в Северна Македония, CDL-AD(2019)008, параграф 37; вж. също Становище на Венецианската комисия относно проекта на изменения на Закона за Висшия съдебен съвет на Сърбия, CDL-AD(2014)028, точка 30.

68. КСЕП също така се съгласява с това, което Венецианската комисия подчертава по отношение на оттеглянето на избраните членове на такива съвети чрез снемане на доверието, т.е. чрез гласуване на общите събрания на прокуратурите. Венецианската комисия последователно се противопоставя на въвеждането на такъв механизъм, тъй като той включва субективна оценка и може да попречи на изборните представители да вземат решенията си независимо. Вотът на доверие е по-скоро характерен за политическите институции и не е подходящ за институции като съдебните съвети, а още по-малко за отделни членове на такива съвети.³⁶
69. В случай на недееспособност или загуба на статута, при който даден член е бил избран или назначен в него, този член може да прекрати мандата си. В случай на решение на самия Съвет или на специален орган в него, членът следва да се възползва от справедливо изслушване, включително от възможността за обжалване, в рамките на установеното от закона производство.

V. Компетентност и правомощия на съветите на прокурорите с цел укрепване на независимостта и безпристрастността на правосъдието

70. Както Венецианската комисия, така и GRECO потвърждават, че съветите на прокурорите могат да се занимават с въпроси, свързани с назначаването/избора на прокурори, както и с дисциплинарни производства, включително отстраняване от длъжност. Например Венецианската комисия подчертава, че в такива случаи съответният прокурор следва да има право да бъде изслушан в състезателно производство, а в системите, в които съществува Съвет на прокурорите, този съвет или дисциплинарна комисия в него може да разглежда дисциплинарни дела (като все още трябва да има възможност за обжалване на дисциплинарните наказания пред съда).³⁷ GRECO също така подчерта, че в идеалния случай на такъв съвет би могло да се даде важна роля при разглеждането на дисциплинарни дела.³⁸
71. Във връзка с назначаването/избора на прокурори КСЕП споменава също, че стремежът към безпристрастност, който под една или друга форма трябва да регулира набирането на персонал и перспективите за кариера на прокурорите, може да доведе до мерки за конкурсно начало за достъп до професията и създаване на Висши съвети или за цялата съдебна система, или само за прокурорите.³⁹
72. Съветите на прокурорите следва да разполагат с широк кръг от правомощия, за да защитават и насърчават по-добре независимостта на прокурорите и ефективното правораздаване. Компетентността и правомощията на съвета следва да бъдат предвидени в закона.
73. По този начин съветите на прокурорите следва да имат роля в регулирането или развитието на организацията на системата на прокуратурата и прокуратурите. В допълнение към посочените по-горе въпроси, свързани с назначаването/избора и дисциплинарните въпроси, те могат да се занимават с оценяването, повишаването и преместването на прокурори.
74. Освен това следва да се насърчават допълнителни компетенции на съветите на прокурорите в управлението на прокуратурата, като например

³⁶ Становище на Венецианската комисия относно измененията на Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, Закон № 304/2004 за съдебната организация и Закон № 317/2004 за Висшия съвет на магистратурата в Румъния, CDL-AD(2018)017, точка 143

³⁷ Доклад на Венецианската комисия относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура, CDL-AD(2010)040, точка 52.

³⁸ Четвърти кръг на доклада за оценка на GRECO относно Унгария (2015 г.), стр. 49.

³⁹ Становище № 9 (2014 г.) на КСЕП относно европейските норми и принципи по отношение на прокурорите, Обяснителна бележка, точка 54.

- а. Обучение на прокурорите;
- б. Контрол и/или управление на бюджета на системата на прокуратурата с цел ефективното му управление;
- в. Осигуряване на прозрачност на системата на прокуратурата и на отношенията с медиите, включително защита на имиджа на прокурорите, когато това е необходимо;
- г. Сътрудничество с други съответни органи на национално, европейско и международно равнище;
- д. Насърчаване на ефективността и качеството на правосъдието;
- е. Предоставяне на становища по законодателни предложения относно организацията и функционирането на прокуратурата, както и за съдебната система като цяло.

75. В случаите, когато различни функции на Съвета на прокурорите, като например назначаване/избор, дисциплинарни въпроси и обучение на прокурори, са възложени на различни клонове или съвети на този съвет или на различни независими органи, компетентни за конкретни аспекти на прокурорската администрация, техният състав следва да отразява вида на задачите и начина, по който те следва да бъдат изпълнявани.
76. Разширените финансови правомощия на Съвета на прокурорите предполагат неговата отчетност не само пред изпълнителната и законодателната власт, но и пред съдилищата и обществеността.

VI. Функциониране и процес на вземане на решения от съветите на прокурорите

77. Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) подчерта, че всеки Съвет на съдебната власт трябва да работи по прозрачен начин, като мотивира решенията и процедурите си и по този начин се отчита. Отношенията между съветите и другите власти в държавата, т.е. изпълнителната и законодателната власт, трябва да се основават на култура на зачитане на върховенството на закона и разбиране на съответните им роли в една демократична държава. Съветите следва активно да участват в открит и изпълнен с уважение диалог с другите власти в държавата, сдруженията на съдиите и гражданското общество, включително адвокатските колегии, НПО и медиите.⁴⁰
78. КСЕП е на мнение, че това следва да се отнася и за съветите на прокурорите. Тяхното функциониране и процесът на вземане на решения следва да се уреждат от писмени и прозрачни правила, за предпочитане приети със закон. Такива правила следва да предвиждат по-специално кворум, процедура на гласуване, мнозинство за приемане на решение. Ако е необходимо, подробният правилник на Съвета на прокурорите следва да бъде приет от самия Съвет.
79. Решенията, които оказват влияние върху кариерата на прокурорите, следва да бъдат мотивирани, а тези, които имат обвързваща сила, могат да бъдат предмет на съдебен контрол по инициатива на съответния прокурор.
80. В случай на отмяна на решение, засягащо кариерното развитие на прокурорите, включително премествания и дисциплинарни нарушения, те следва да разполагат със правни средства за защита.
81. Както беше споменато по-горе, съветите на прокурорите могат да са постоянно действащи, което може да подпомогне работата на съветите като професионална и

⁴⁰ Становище № 24 (2021 г.) на КСЕС относно развитието на съветите на съдебната власт и тяхната роля в независимата и безпристрастна съдебна система, глава IV, Заключение и препоръки, точки 7, 20, 21.

ефективна организация, като укрепи тяхната независимост, избегне конфликтите на интереси, подобри имиджа им и подпомогне изпълнението на мисията им.

82. Независимо от това дали членовете на Съвет на прокурорите са постоянно действащи или не, те следва да разполагат с достатъчно работно време и адекватни финансови и административни ресурси, за да изпълняват своите функции.
83. Следва да се осигурят ефективни гаранции за избягване на незаконно влияние или намеса на външни лица в работата и вземането на решения от страна на съветите на прокурорите и други органи, работещи в сферата на самоуправлението на прокуратурите.
84. За да се засили общественото доверие в съдебната система, съветите на прокурорите следва да действат прозрачно и да се отчитат за дейността си чрез периодични доклади или други подходящи средства. В тези доклади биха могли да се посочат мерките, които вече са предприети или предстои да бъдат предприети, за да се подобри функционирането на съдебната система.
85. Както вече беше споменато, в случай на общи съвети⁴¹, отговарящи както за съдиите, така и за прокурорите, следва да се гарантира, че те не могат да си влияят взаимно при назначаването/избирането и дисциплинарните производства.

VII. Други органи, работещи с сферата на самоуправлението на прокуратурите

86. Разнообразието от организационни модели на прокуратурите в държавите членки води до разнообразие от видове други органи, работещи в сферата на самоуправлението на прокуратурите. В допълнение към съветите на прокурорите други органи могат да включват:
 - конгреси или общи събрания на прокурорите, които по принцип са компетентни да избират членове на съвета на прокурорите или на други органи на прокуратурата, да приемат годишни доклади и политически документи. Те се състоят от всички прокурори в страната;
 - комитети на висшите прокурори или колегии на прокуратурата — органи, които обикновено се състоят или от членове по право, или от прокурори с ръководни длъжности, определени от закона, председателствани от главния прокурор. Тези органи подпомагат главния прокурор в неговата стратегическа мисия за организиране на дейността на прокуратурата;
 - квалификационни комисии, атестационни комисии, етични комисии, които са органи със съвещателна роля по отношение на подбора, назначаването или повишаването на прокурорите, по отношение на оценяването и дисциплината. В някои случаи тези комисии съществуват като органи на Съвета на прокурорите, но в други случаи те са структури, създадени от главния прокурор. Тези комисии се състоят от назначени или избрани прокурори. В някои случаи те могат да включват и непрофесионални членове.
87. Така се прилагат различни подходи по отношение на компетентността, правомощията и състава на тези органи, на функциите, които те изпълняват и които може да не са толкова обширни и/или сложни, колкото тези на Съвета на прокурорите, по отношение на начина, по който се назначават или избират членовете им, по отношение на степента на автономност (или липсата на такава) по отношение на главния прокурор и в други аспекти.

⁴¹ Споменато в точка 12 от настоящото становище.

88. КСЕП припомня, че международните инструменти на незадължителното право насърчават като най-добра практика създаването на професионални, неполитически структури, целящи да засилят институционалната и функционалната независимост на прокуратурата. Поради това КСЕП признава значението и стойността на други органи, работещи в сферата на самоуправлението на прокуратурите, и съответно счита, че те следва да бъдат съставени и да функционират по такъв начин, че да изключват политическа намеса и да действат за укрепване на независимостта и безпристрастността на прокурорските служби.

VIII. Препоръки

като има предвид, че:

- е необходимо да се проучи и разбере институционалната рамка в подкрепа на разработените от КСЕП стандарти за независимост и безпристрастност на прокурорите;
- съветите на прокурорите стават все по-разпространени в държавите членки с оглед на разнообразието на техните правни системи, традиции и култури;
- създаването на съвети на прокурорите има ясна институционална стойност в сравнение с алтернативните разрешения, за да се осигури независимост и самоуправление на прокуратурите;
- в държавите членки, в които съществуват такива съвети, съществува голямо разнообразие по отношение на структурата, организацията, състава, компетентността, функциите и други аспекти на съветите на прокурорите или други органи, работещи в сферата на самоуправлението на прокуратурите;
- гореспоменатото разнообразие налага разработването на общи стандарти и насоки за националните органи,

КСЕП постига съгласие по следните препоръки:

1. Институционалната стойност на съветите на прокурорите, като органи на самоуправление, за осигуряване на ефективното и безпристрастно функциониране на прокуратурата и на отделните прокурори чрез тяхното независимо вземане на решения следва да бъде взета предвид. Тази институционална стойност следва да бъде отчетена в държавите членки, в които не съществуват съвети на прокурорите, в съответствие с тяхното национално законодателство, правни традиции и култура. Ако бъдат създадени, към тях следва да се прилагат препоръките по-долу.
2. Въпреки че е възможно да съществуват различия в държавите членки, съветите на прокурорите следва да бъдат създадени със закон и да им бъдат предоставени подходящи компетенции, структура и състав, пропорционални на размера на прокуратурата, както и подходящи финансови и административни ресурси.
3. Ако съветите на прокурорите са предвидени със смесен състав, те следва да бъдат съставени по балансиран начин чрез представителство на непрофесионални членове, включително представители на други юридически професии, академичните среди и гражданското общество. В съветите с такъв смесен състав би било за предпочитане членовете прокурори да съставляват мнозинството, избрано от техните колеги.
4. Членовете на съветите на прокурорите, независимо дали са прокурори или не, трябва да бъдат избирани съгласно предварително приети правила и предварително определени, справедливи и ясни критерии, чрез прозрачна процедура.
5. Бъдещите членове на съветите на прокурорите не трябва да бъдат активни политици, членове на парламента или служители на изпълнителната власт.

6. Следва да се въведат гаранции, които да гарантират, че след изтичане на мандата им членовете на постоянно действащите прокурорски съвети, могат да бъдат възстановени на длъжности, които съответстват на техния стаж и квалификация.
7. Следва да се гарантира безпристрастността и независимостта на председателите, както и на членовете на прокурорските съвети, от изпълнителната и законодателната власт, както и липсата на неправомерно влияние от вътрешната йерархия на прокуратурата.
8. Мандатът на всички членове на съветите на прокурорите следва да бъде с еднаква продължителност и да се прекратява едва след избора на следващ състав. Те следва да бъдат избирани за определен срок и да се ползват с подходяща защита на своята безпристрастност и независимост.
9. Решенията за временно отстраняване на член на Прокурорската колегия следва да отчитат сериозността на обвиненията и наличието на достатъчна степен на вероятност, че е извършено тежко дисциплинарно нарушение. Освен това тези решения следва да могат да се обжалват по съдебен път.
10. Съветите на прокурорите следва да разполагат по закон с широк спектър от компетенции по кариерни въпроси и да имат роля в регулирането или развитието на организацията на системата на прокуратурата и прокуратурите, като същевременно насърчават независимостта на прокуратурата и ефективното правораздаване.
11. Функционирането и процесът на вземане на решения на съветите на прокурорите следва да се уреждат от писмени и прозрачни правила, за предпочитане приети със закон. Тези правила следва да предвиждат по-специално кворум, процедура за гласуване и мнозинство за приемане на решение. Ако е необходимо, подробният правилник на Съвета на прокурорите следва да бъде приет от самия Съвет.
12. Решенията на съветите на прокурорите, които оказват въздействие върху кариерното развитие на прокурорите, следва да бъдат мотивирани, а тези, които имат задължителна сила, могат да бъдат предмет на съдебен контрол по инициатива на съответния прокурор.
13. За да се засили общественото доверие в съдебната система, съветите на прокурорите следва да действат прозрачно и да се отчитат за дейността си чрез периодични доклади или други подходящи средства.

Долуподписаният Явор Стоянов Профиров удостоверявам верността на извършения от мен превод от английски език на български език на приложения документ. Преводът се състои от 15 страници.

Преводач:

Явор Стоянов Профиров

