

Възможни решения по изпълнение на мерките относно **съдебния контрол на актовете на прокуратурата и статута на главния прокурор**

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Институт за пазарна икономика и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България (<http://www.activecitizensfund.bg>).

Институт за пазарна икономика

София, юни 2022 г.

Съдържание

Въведение	3
1. По мярката за въвеждане на съдебен контрол върху постановлението на прокурора за отказ да образува наказателно производство	4
1.1. Първи вариант	4
1.2. Втори вариант.....	4
1.3. Трети вариант	6
2. По мярката за повишена отчетност на главния прокурор и неговите заместници	6
2.1. Относно някои общи устройствени въпроси.....	7
2.2. Относно намаляване влиянието на ГП във ВСС, засилване независимостта на съда и повишаване отчетността на прокуратурата	7
3. По мярката за въвеждане на ефективен механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор и неговите заместници, включително и разследването срещу тях.....	9
3.1. Първи вариант	9
3.2. Втори вариант.....	9
3.3. Относно регламентацията на временно отстраняване от длъжност на главния прокурор и неговите заместници	10
3.4. Относно намаляване на зависимостта на отделните прокурори от ГП и неговите заместници чрез реорганизация на бюджетните въпроси	12
4. Относно някои несвойствени правомощия на Прокуратурата	12
В заключение	13

Въведение

Не са малко случаите в историческата трансформация на българската държава от тоталитарно към демократично управление, когато българското общество е имало възможността да подобри средата си за живот. Такива бяха периодите в годините на подготовка за присъединяване на Република България към Европейския съюз, безоблачните години на икономически растеж и мирно време след икономическата криза от 2008-2010 г. до ковид кризата през 2020 г. Но някак тези възможности бяха пропилены – поне в областта на правосъдието, а и не само. В продължителния, над 30 г., период на обществена и институционална трансформация един от критичните елементи от организацията на държавната власт остава съдебната власт и в частност работата на Прокуратурата на Република България и оглавяващият я главен прокурор.

Отново в резултат на външнополитическо усилие през 2022 г. държавата следва да предприеме мерки по Националния план за възстановяване и устойчивост ([НПВУ](#)), свързани с устройството и организацията на съдебната власт. В раздела „Бизнес среда“ като ключова реформа, под номер 2, е предвидено именно противодействието на корупцията с конкретни цели, една от съществените от които е заложената в т. 6:

1. *Влизане в сила на законодателни изменения за гарантиране на ефективността на наказателно производство.*
2. *Повишаване на отчетността и отговорността на главния прокурор с цел ефективна борба с корупцията и организираната престъпност и защита правата на гражданите (Q2/2023)*

И двете точки насочват вниманието към разрешаването на трайно установени проблеми¹.

Спорна е природата на това с какви правни способности да бъдат разрешени тези обществени предизвикателства. Най-добрият възможен правен способ би било пълноценното преустройство на съдебната власт в Република България да се извърши чрез изменения в българската Конституция, които да доведат до засилване на съдебната независимост и дължимата отчетност на Прокуратурата на Република България. Но настоящият политически контекст не позволява това, тъй като липсва целенасочена политическа воля, а съответно и мнозинство в 47-мото Народно събрание за конституционни изменения. Поради това следва да бъдат потърсени **разрешения чрез изменение и допълнение на устройствения за съдебната власт закон – ЗСВ и уредбата на наказателния процес в НПК** чрез въвеждане на съдебен контрол над действията на прокуратурата при упражняване на обвинителната ѝ функция. Изложените в настоящия доклад тези и предложения са разработени по повод подготвени законодателни промени за изпълнение на мерките по НПВУ и са представени на вниманието на Министерство на правосъдието и членовете на работната група².

Подходът, възприет при изготвянето на настоящия документ, е да се ръководим от Междинната резолюция на Комитета на министрите на Съвета на Европа, приета на 05.12.2019 г.

¹ Повече за проблемите с институционалните дефицити относно статута на главния прокурор виж в изследване на ИПИ, достъпно тук: https://ime.bg/var/images/4_2019_ECHR_IME.pdf

² Текстът на настоящия доклад преповтаря в голямата си част тезите, развити в съвместното *становище на Института за пазарна икономика, Български хелзинкски комитет и Български адвокати за правата на човека* по въпросите, поставени от Комитета на министрите в контекста на изпълнение на групи решения на Европейския съд по правата на човека – Великова срещу България и С.З./Колеви срещу България, с оглед необходимостта да се осигури пълна и ефективна защита на фундаментални права на българските граждани, като в тази връзка се подготви проект за законодателни изменения в Наказателно-процесуалния кодекс. Пълния текст на становището виж тук: <https://ime.bg/bg/articles/tanovishte-otnosno-sydebnia-kontrol-na-otkazite-i-statuta-na-glavniya-prokuror/#ixzz7Vh2fuoB1>

➤ Изменение на чл. 213 НПК - дописване на нови алинеи. Необходимост: Да се посочи какви задължителни указания може да дава съдията;

➤ Дори въвеждането на съдебен контрол да повиши натовареността на съдилищата няма никакво съмнение, че това ще повиши и качеството на предварителните проверки както и на постановленията за отказ. Най-важната цел на съдебния контрол над отказите да се образува досъдебно производство (ДП) е да ликвидира един от трите начина, по които прокуратурата вреди: като бездейства, където трябва да действа - не повдига обвинение, (другите два начина ПРБ да наврежда са: като повдига неоснователни обвинения и като внася негоден обвинителен акт, който не може да доведе до осъдителна присъда). Външната намеса в затворената система на прокуратурата е логично да доведе до изменения и по вертикала. Редовите прокурори могат в редица случаи да се замислят дали и в каква степен да се съобразяват с необосновани разпореждания "отгоре", ако действията им подлежат на съдебен контрол и могат да станат публично достояние. Като цяло, въвеждането на съдебен контрол върху отказите ще повиши, а няма да намали индивидуалната отговорност на прокурора. Предлагаме отмяната на отказ да се образува ДП, освен да води до отрицателен атестат за работата на конкретния прокурор, да има за последица ново разпределение на друг прокурор;

➤ Опасността от прекомерното натоварване на съда не би следвало да е голяма. Видно от предоставените от Прокуратурата на Република България статистически данни⁷, малък процент от отказите са предмет на инстанционен контрол. Въвеждането на съдебен контрол върху отказите ще доведе и до саморегулиране от страна на прокурорите, както и ще повиши качество на отказите;

➤ Относно престъпленията, при които няма пострадали, какъвто въпрос възниква, при тези престъпления пострадали е цялото общество и може да се предвиди, че орган на изпълнителната власт има правото да оспорва тези откази. Този орган може да бъде Министерството на правосъдието, по аналогия с дейността по процесуално представителство на държавата;

➤ Относно отказа да се образува наказателно производство срещу главния прокурор (ГП) – предлагаме отказите да подлежат на вътрешноведомствено обжалване пред 3-членен състав от НК на ВКС (вж. повече по-долу в т. 3);

➤ Независимо от въвеждането на съдебния контрол над отказите за образуване на наказателно производство, ние сме наясно, че съдът не може да изझे функцията на прокурора като своеобразно разпорежи в съдебния акт прокурорът да изпълни конституционно установеното си правомощие да повдигне и поддържа обвинение по реда на чл. 127 от КРБ. Въпреки че предварителните проверки са извънпроцесуален институт, то воденето на същите, както и тяхното решаване с постановление за образуване или отказ, не следва да противоречат на основните принципи на наказателния процес, които са залегнали и в НПК. Провеждането и приключването на предварителната проверка не може да възпрепятства по никакъв начин изпълнението на основните цели на НПК зададени в чл. 1 – осигуряване на защита от посегателства срещу Република България, срещу живота, свободата, честта, правата и законните интереси на гражданите, както и срещу правата и законните интереси на юридическите лица и

⁷ Публикувани тук: https://ime.bg//var/images/DATAlega_2019-2021.xlsx

осигуряване на предотвратяване на престъпленията и укрепване на законността и принципите за разкриване на обективната истина. Доколкото образуването на НП не представлява функция по обвинението и не представлява привличане към наказателна отговорност, то и съдът ще може да констатира, че са налични достатъчно данни за извършено престъпление от общ характер, да отмени отказа и да разпорежи образуването на досъдебно производство. Може също така да се предвиди съдът да посочва какви действия по разследване не са извършени и кои факти не са установени, както и какви факти би могло да бъдат установени, ако определени действия се извършат. Зъстъпваме тезата, че няма пречка въпросните указания на съда да са задължителни, тъй като с тях не се казва кои лица и за какви престъпления следва да се привлекат като обвиняеми. Ето защо възниква необходимост от преглед на функционалното изпълнение на задълженията при периодичното или извънредно оценяване на редовите прокурори. За целта в критериите за атестиране трябва да бъдат отчитани и броя отменени откази на съответен прокурор.

1.3. Трети вариант

Този вариант е съвместим и с посочените в т. 2.1. и 2.2. и може да бъде наложен като допълнителен и съпътстващ тяхното приложение. Изразява се във въвеждане на генерално средство за защита, което предвижда възможността на засегнатите лица да търсят обезщетение в случай на отказ за образуване на ДП. Когато с актове – действия или бездействия – се засягат основни права и свободи, защитени от Конституцията или международни актове, по които България е страна, или се прегражда пътя за тяхната защита, лицето трябва да е овластено да се обърне към съда директно. По този начин се избягва материалноправната преценка дали защитеното право попада в обхвата на чл. 2 или чл. 3 от ЕКПЧ. Тази уредба може да бъде въведена в ЗСВ или НПК, или евентуално ЗОДОВ.

2. По мярката за повишена отчетност на главния прокурор и неговите заместници

И изпълнението на тази мярка от НПВУ съвпада с препоръките и задълженията, произтичащи за българската държава по изпълнението на групата дела на ЕСПЧ С.З. срещу България⁸ и Колеви срещу България⁹. В тази връзка отново следва да бъдат отчетени и предписанията на Междинна резолюция CM/Res(2019)367 комитетата на министрите: „Призовава властите да въведат сериозни гаранции за институционалната, йерархичната и практическата независимост на всички органи, които контролират или провеждат разследване спрямо главния прокурор във всички ситуации (с изключение на спешни действия по разследването) и на всички етапи на производството, включително предварителните проверки.“

Във връзка с посоченото предписание както и с целите, зададени в НПВУ идентифицирахме следното възможно решение:

⁸ Виж тук: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:\[%22003-5027227-6176041%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:[%22003-5027227-6176041%22]})

⁹ Виж тук: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22002-1230%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22002-1230%22]})

2.1. Относно някои общи устройствени въпроси

- Изменение на чл. 136, ал. 6 от ЗСВ и свеждане на правомощията на главния прокурор до методическо ръководство на прокуратурата, за което издава нормативни административни актове, за които важат общите правила по АПК и ЗНА. Целта е да се преустанови практиката по тайно управление на прокуратурата с актове, които не се публикуват и са недостъпни за гражданите;
- Да се обмисли дейността на Върховна административна прокуратура и евентуално нейното закриване. Дейността на прокуратурата следва да бъде ограничена до наказателноправни въпроси съответно на препоръките на Венецианската комисия (ВК). В тази част от изложението си се присъединяваме към тезите, дългогодишно застъпвани от Съюза на съдиите в България;
- Алтернативно на изменението на Конституцията, което смятаме, че най-добре ще отговори на критиките, и като компромисен вариант, е възможно въвеждането на фигурата на съдия, който да разследва главния прокурор и неговите заместници, както е предложено и в НПВУ. Развили сме предложенията си в точки 3.2. и 3.3.

2.2. Относно намаляване влиянието на ГП във ВСС, засилване независимостта на съда и повишаване отчетността на прокуратурата

С оглед на това, че на конституционно ниво е определено единствено по какъв ред следва да бъдат избирани членовете на ВСС и в какво числено съотношение да бъдат съответните квоти предлагаме следните изменения в ЗСВ с цел преодоляване на някои дефицити по отношение на съдийското представителство в съдебния съвет и относно намаляване влиянието на ГП в съвета.

За Прокурорската колегия (ПК) на ВСС¹⁰

Членовете, избирани от Народното събрание, да бъдат юристи с професионален опит, различен от този на действащ прокурор или следовател, както и на прокурор и следовател, заемал длъжността поне 5 години преди датата на избора. Процедурата по номинация следва да бъде осъществявана от Общото събрание на съдиите (ОС), професионални магистратски организации, юридически лица с нестопанска цел за извършване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации. По този начин, без да се лишава НС от конституционното му правомощия да избира членовете на ВСС от квотата на НС, значително ще се подобри процедурната гаранция за прозрачен процес по номинация и ще се преустановят практиките прокурори, близки до лица от изпълнителната власт, да попълват състава на ПК на ВСС. Съществен въпрос, незасегнат нито в работата на ВСС, нито предмет на анализ и оценка е качеството на взаимодействие на полицията и прокуратурата като задължени по закон да извършват процесуалните действия в досъдебното производство. Това именно изисква външни

¹⁰ В настоящото изследване по темите за организацията и устройството на ВСС е преповторено Становище на ИПИ във връзка със заявената инициатива от президентската институция по реда на чл. 154 от Конституцията на Република България от 31 януари 2020 г./виж тук: <https://ime.bg/var//videos/Stanavishte-IPI-KRB-PRESIDENT.pdf> Част от предложените идеи за конституиране на съдебния съвет, включително и квотното разпределение, са претърпели необходимата еволюция и тук биват ревизирани.

за прокуратурата лица да изготвят тази оценка на работата на двете звена като най-подходящи за целта са лица от съдийското съсловие. Ето защо в квотата на ВСС, излъчвана от НС, ОС на съдиите следва да номинира поне един от членовете.

За целта следва да бъде променен чл. 16, ал. 3 от ЗСВ като се разпише, че за парламентарната квота на ВСС в ПК на ВСС да бъде въведено процедурно задължение номинациите до НС да бъдат извършвани по следния ред:

- Висшият адвокатски съвет да номинира не по-малко от двама свои представители, от които НС избира един от тях;
- ОС на съдиите да номинира най-малко двама свои представители, от които НС избира един от тях;
- Ректорите на юридическите факултети в страната да номинират най-малко двама свои представители, от които НС избира един от тях;
- ЮЛНЦ в обществена полза с предмет на дейност правни и правозащитни дейности да номинират най-малко двама свои представители, от които НС избира един от тях. ЮЛНЦ, избрани да направят номинация са тези, отговарящи на стандарта за членство в Съвета по съдебна реформа при Министерство на правосъдието;
- ОС на прокурорите и следователите да номинират най-малко двама свои представители, от които НС избира един от тях.

За Съдийската колегия (СК) на ВСС

Съгласно действащата уредба на формиране на СК на ВСС съдиите, избирани от съдии се явяват числено малцинство, едва 6 от 14 членове са съдии, избирани пряко от съдиите (председателите на ВКС и ВАС, които, макар и съдии, не са избрани от съдиите). На практика това води до политически контрол и подчинение на съдебната власт от страна на политическата така щото председателите на върховните съдилища да бъдат избирани от мнозинства от политически излъчени членове на съвета. Изложените тук предложения биха доближили уредбата до познатия вече стандарт на Венецианската комисия съдии, избирани от съдиите, да решават съдоустройствени въпроси и въпроси относно професионалния статус на съдиите. За целта НС следва да гласува измежду номинации, направени по следния ред:

- ОС на съдиите да номинира най-малко осем свои представители, действащи съдии, от които НС избира четирима от тях;
- Ректорите на юридическите факултети в страната да номинират най-малко двама свои представители, от които НС избира един от тях;
- ЮЛНЦ в обществена полза с предмет на дейност правни и правозащитни дейности да номинират най-малко двама свои представители, от които НС избира един от тях. ЮЛНЦ, избрани да направят номинация са тези, отговарящи на стандарта за членство в Съвета по съдебна реформа при Министерство на правосъдието.

3. По мярката за въвеждане на ефективен механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор и неговите заместници, включително и разследването срещу тях

Настоящата мярка от НПВУ черпи своята практическа основа отново от Резолюция CM/ResDH(2019)367 на Комитета на министрите, чрез която Комитетът „Призовава властите да изготвят незабавно нови законодателни предложения, гарантиращи независимостта и ефективността на разследването спрямо главния прокурор или, в случай че се установят непреодолими конституционни пречки, да предложат необходимите изменения в Конституцията.“

Във връзка с посоченото предписание на междинната резолюция по изпълнението на решенията по делата С.З. срещу България и Колеви срещу България, намираме, че разследващият главният прокурор, макар и излъчван измежду съдиите, не бива да бъде определян чрез избор от страна на ВСС. Мотивираме това с липсата на гаранции за независимост на много от членовете на съдебния съвет и гарантирана възможност за участието на прокурори в тази процедура. Като алтернатива предлагаме два варианта за конституиране на разследващия/те ГП:

3.1. Първи вариант

Избор на общо петима съдии от НК на ВКС, които ex lege добиват статут на прокурори. При постъпване на сигнал срещу ГП или негова заместник на случаен принцип се избира един измежду петимата. Ако се стигне до отказ за образуване на ДП срещу ГП или негов заместник – отказът да се обжалва пред тричленен състав на НК на ВКС.

3.2. Втори вариант

Изборът на разследващ/разследващи ГП би могъл да бъде провеждан от ОС на съдиите за избор на членове на ВСС като мандатът на разследващите в този случай съвпада с този на ВСС и отново е 5-годишен. Избраният наказателен съдия следва да придобива статута на прокурор за времето на неговата специфична дейност, за да не се нарушава прокурорския монопол върху разследването. Разследващият/те ГП следва да бъде функционално и йерархично независим/и от него. Ако това лице/лица се избира от ВСС, то това не гарантира неговата независимост, било избраното лице и съдия. Разследващото лице трябва да може да разследва независимо, без да разчита на органите, които са подчинени на ГП - прокуратура или следствие. Гласовете във ВСС следва да бъдат разпределени по начина, по който да не може прокурорските гласове да блокират решения - сега разпределението не гарантира това. Затова е необходимо изменение в състава на ВСС, но предвид ограничените възможности да се търсят разрешения в рамките на ЗСВ и НПК, няма да се спрем подробно на потенциални възможни изменения на Основния закон.

Подчертаваме необходимостта, че след приключване мандата на разследващия/те ГП те следва да подлежат на атестиране, дисциплинарни проверки и наказване от СК на ВСС.

3.3. Относно регламентацията на временно отстраняване от длъжност на главния прокурор и неговите заместници

Една от целите, която е заложена в НПВУ е именно въвеждането на ефективен механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор и неговите заместници чрез създаване на гаранции за практическа, институционална и йерархическа независимост на разследването срещу тях. Временното отстраняване от длъжност на ГП и неговите заместници следва да се упражнява като правомощие от пленума на ВСС с мнозинство от 13 гласа от 25 в случай на образувано наказателно производство срещу ГП и неговите заместници. Този замисъл е заложен в НПВУ и следва да бъде подкрепен частично като далеч по-ефективно би било решението за временно отстраняване на ГП и/или негов заместник да се взема от СК на ВСС.

Вече сме изследвали в детайли проблема и възможните решения, но ще припомним защо сега действащият нормативен инструментариум е също трудно приложим и защо следва да се търсят алтернативи, при това - на законово ниво. Към настоящия момент съществуват две нормативно установени процедури, по силата на които може да се потърси възможност за временно отстраняване на главния прокурор. Те страдат от редица слабости като в крайна сметка са трудно приложими и неефективни, а оттам и негодни за употреба.

Първата възможност е временното отстраняване от длъжност на съдия, прокурор и следовател по реда на чл. 230 от ЗСВ. Тази разпоредба е със спорна приложимост, тъй като именно главният прокурор, по предложение на наблюдаващия, е оправомощен да прави искането за временно отстраняване. В настоящия момент, след решението на КС (Виж РКС № 2/2019 по КД № 2/2018 г.), с което са обявени за противоконституционни ал. 1 и ал. 2 на чл. 230 от ЗСВ (изм. - ДВ, бр. 90 от 2017 г.), и последващото изменение на двете разпоредби (ДВ, бр. 11 от 2020 г.), отстраняването на съдия, прокурор и следовател вече не е задължително, а по преценка на ВСС. Предпоставка за това е искане е привлечането като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер. Решението за налагане на мярката следва да бъде произведено от ПК на ВСС, но при фактическата власт на главния прокурор в колегията едва ли това разрешение би сработило.

Втората възможност за временно отстраняване от длъжност е по общия ред на чл. 69 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Приложението на този процесуален институт е твърде стеснен, за да удовлетвори случай, в който е засегната фигурата на главния прокурор. На първо място, приложното поле на чл. 69 от НПК е само за престъпление, „извършено във връзка с работата на обвиняемия“. В този случай изпълнението на тази мярка за процесуална принуда би било само във връзка с ограничен кръг обстоятелства, които подлежат на преценка. С оглед на историческия опит обаче по този начин отпада възможността за отстраняване при обосновано предположение за друг вид престъпления например поръчано и/или извършено убийство като описаните във фактическата обстановка по делото „Колеви“. Второ по ред е условието обвиняемият да е „привлечен за умишлено престъпление от общ характер“ – проблемът е, че до такова обвинение практически трудно би се стигнало с оглед на средата в българската прокуратура и фактическата власт на главния прокурор. Третата предпоставка е за обвиняемия да „има достатъчно основания да се счита, че служебното му положение ще създаде пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото“. Така приложението на чл. 69 от НПК е със значително стеснен обхват на прилагане, а в допълнение към това, е практически затруднено осъществяването на привлечане като обвиняем на главния прокурор от подчинените нему. Дори и да допуснем привлечането на главния прокурор като обвиняем,

предвид доминиращото положение на главния прокурор в самата прокуратура, лесно би се стигнало и до отмяната на самата мярка за временно отстраняване в досъдебното производство по реда на чл. 69, ал. 5 от НПК. На този етап от производството, когато отпадне нуждата от взетата мярка, в досъдебното производство отстраняването от длъжност се отменя от прокурора или по искане на обвиняемия или неговия защитник от съда по реда на ал. 1 и 2, без дори съдебен контрол, преценката се прави именно от прокурор, който е подчинен на главния прокурор. Трудно можем да приемем за силен аргумента в подкрепа на прилагането на чл. 69 от НПК като ефективен способ за отстраняване на главния прокурор (макар и временно) и аргумента, че мярката за временно отстраняване от длъжност може да бъде приложена и в по-късен момент, например съдебното производство, включително второинстанционно такова (виж Определение № 31 от 9.08.2005 г. на Военно-апелативен съд на РБ по ч. н. д. № 52/2005 г.).

Двете разгледани мерки преследват различни цели – тази по чл. 69 от НПК цели да обезпечи нормалното провеждане на наказателния процес в частта обвиняемият да не попречи на нормалното събиране на доказателства. Мярката по чл. 230 от ЗСВ е далеч по-строга и преследва друга цел – запазване авторитета на правосъдието, за да не се стига до практическата ситуация обвиняем да извършва действия по делото на подсъдим гражданин. Така и при съществуването на чл. 230 ЗСВ, и на чл. 69 от НПК няма ефективен способ за временно отстраняване на главния прокурор.

Затова следва да се потърси алтернатива, която изключва от процедурата главния прокурор и минимизира влиянието на ПК на ВСС. Такава мярка е именно предложението от НПВУ, но то отново разчита на 13 гласа в съдебния съвет. С това именно мотивираме и необходимостта **била правомощието за произвеждане на решение за отстраняване на главния прокурор да се прехвърли като правомощие на СК на ВСС**. По този начин не се изнемва компетентност от ВСС, разрешението става възможно в рамките на обикновено изменение на ЗСВ, а не чрез тежки способности по допълнение на Конституцията. Същевременно именно в СК на ВСС е най-малко влиянието на самия главен прокурор, макар и да не е напълно изолирано.

Алтернативно разрешение би било чл. 69 от НПК да остане в настоящия си вид и да се гарантира приложението му и при ДП срещу ГП или негов заместник.

Обвързването на **потенциално разследване срещу ГП да не се обвързва с председателите на ВКС и ВАС** – в тази насока са редица мнения на Венецианската комисия, но и действително не съществува основателна нужда за подобен механизъм на разследване на техни действия - нито техните правомощия са сравними с тези на ГП, нито прокурорите са препятствани да ги разследват по всяко време. Обвързването на председателите на ВАС и ВКС с ГП е изначално погрешно и трябва да бъде прекратено. В този контекст са мотивирани и становищата на ВК - съдиите са независими, прокурорите се ползват от автономия, но не пълна и не може да се говори за симетричност на изискванията спрямо едните и другите¹¹.

¹¹ Виж становищата на ВК систематизирани и резюмирани в изследване на ИПИ тук: https://ime.bg/var/images/6_Standarti_za_nezavisimost_Ven_Com.pdf

3.4. Относно намаляване на зависимостта на отделните прокурори от ГП и неговите заместници чрез реорганизация на бюджетните въпроси

Задължение на ВСС е и да организира изграждането и функционирането на система за финансово управление и контрол в органите на съдебната власт и вътрешния одит при усвояването и администрирането на бюджетните ресурси¹². Това задължение се свежда до конкретното изпълнение от страна на администрацията на ВСС и неговите членове чрез провеждане на конкретни политики.

Съгласно чл. 65 от ЗСВ всички съдилища са юридически лица на бюджетна издръжка и се представляват от административния ръководител като правилото е председателят на съда да осъществява общото организационно и административно ръководство, докато според чл. 136 от ЗСВ Прокуратурата на Република България е единна и структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. Така на практика всеки съд чака одобрение за разходите си от Комисията по бюджет и финанси на ВСС, докато Прокуратурата харчи необезпокоявана от тежки административни процедури. Решенията по бюджета и материалната обеспеченост на прокуратурата и нейните структури в страната се взимат еднолично от главния прокурор или неговата администрация и се изпълняват от същата администрация. По този начин нормите на закона реално обхващат системата от съдилищата, а прокуратурата не е обвързана от сложни бюджетни процедури и остава единствено подчинена на волята на главния прокурор как да се насочват разходите. Особено отчетливо това проличава в сградното, техническо и ресурсно обезпечаване на Прокуратурата, където де факто ВСС, дори чрез прокурорската колегия, няма правомощия и механизми за проверка на тази дейност. Още по-отчетливо това проличава при инвестиционните разходи, където съдилищата са подредени в списък на чакащите и неодобриени искания, оставени в графа „Преходни ангажменти“ за съответната година. Така ремонт на сградата на конкретен съд може да „виси“ с години докато в прокуратурата нещата да се случват бързо, но неясно, изцяло по вкуса на главния прокурор. Същевременно обаче прокурорите, чрез гласовете си в пленума на ВСС, влияят пряко на обезпечеността на съда. Поради това предлагаме да бъде дадена законова възможност отделните структури на прокуратурата да разполагат със самостоятелен бюджет, с който се разпореждат след одобрението на нарочна комисия „Бюджет и финанси“ при ВСС, включително разходването и на средства от страна на ВКП.

4. Относно някои несвойствени правомощия на Прокуратурата

По тази тема следва да бъде възприето изцяло, изложеното в Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт *CDL-AD(2009)011*. В тази връзка предлагаме изменение в чл. 145 от ЗСВ - намаляване на правомощията на прокуратурата като цяло. В това число следва да се отмени задължението за физически и юридически лица да съдействат, да предават документи, да допускат органите на ПРБ в помещения в сфери, които излизат извън наказателноправни въпроси. Тези правомощия на ПРБ са в изпълнение на общия надзор за законност, който също трябва да отпадне, но компромисно е възможно само чл. 145 от ЗСВ да се измени, така че практическите задължения за съдействия на ПРБ извън наказателноправната

¹² В настоящия доклад са доразвити част от идеите на ИПИ за реорганизация на бюджетните въпроси на съдебната власт. Виж анализ на ИПИ за капиталовите разходи на съдебната власт тук: <https://ime.bg/var//images/Law/Capital-Expenditures-IME-analysis-2020.pdf>

сфера да бъдат отменени. Тези правомощия на ПРБ са потенциално репресивни, не дават гаранции за законност, разтегливи са, тъй като никъде не е описано какво означава надзор за законност и може да се разбира всеобемащо.

В заключение

Както многократно сме отбелязвали, за да бъде подобрена работата на българската прокуратура, трябва да вложим усилия на най-високо организационно ниво – Конституцията. След като разрешим дефицитите там или паралелно с това - да бъдат облекчени процедурно правилата в наказателния процес. Досега историческите, икономическите и политическите интереси са се противопоставяли тези две усилия. Паралелно с това, защитаващите тезата за запазване на настоящото правно и обществено положение не са предлагали реално предложение какво точно да се подобри в наказателния процес. Позицията е била винаги – не посягайте на съвършените текстове в главата Съдебна власт на Основния закон, променете наказателния процес, без обаче да се идентифицират конкретни проблеми и без да се предлагат решения.

В заключение можем да кажем, че мерките, заложи в НПВУ относно статута на главния прокурор и съдебния контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство, няма да бъдат абсолютното решение на всички проблеми, но са два от успешните елементи на едно преустройство в съдебната власт, докато и ако изобщо обществото ни стигне до промени в основния закон и ревизиране на подхода в наказателния процес. Временно решение ще бъде и новата фигура по разследване на главния прокурор. И двете стъпки ще срещнат съпротива както в догматичните правни среди, така и в широки кръгове от политическото представителство. А при потенциалното им приемане на законово ниво следва да преминат и недокрай аргументирания консерватизъм в практиката на Конституционни съд.