

Основания за възобновяване
на конституционния дебат
относно съдебната власт в България

Правно изследване

Екатерина Баксанова, Иван Брегов

Правна програма
Институт за пазарна икономика
София, март 2021 г.

Съдържание

1. За необходимостта от конституционни промени.....	4
2. Концептуални предложения и тематичен обхват на публичната дискусия	9
2.1 Относно устройството и организацията на съдебната власт в България	9
2.2 Относно състава на ПК на ВСС и главния прокурор	10
2.3 Относно статуса на главния прокурор.....	11
2.4 Относно състава на съдийската колегия на ВСС.....	12
2.5 Относно въвеждането на конституционната жалба	13
3. Относима практика на Конституционния съд.....	14
4. Международни стандарти и препоръки	19
4.1 Състав и функции на ВСС и по-конкретно необходимостта болшинството от съдиите в съдебния съвет да са избрани пряко от съдии.....	19
4.2 Различният статус между съдиите и прокурорите (различните функции предопределят нееднакъв статус).....	28
4.3 Относно статуса на главния прокурор и по-конкретно липсата на ефективен механизъм за търсене на наказателна и дисциплинарна отговорност на ГП; неговата неотчетност	33
4.4 Необходимостта от обществен надзор над българската прокуратура	39
4.6 Правомощия на прокуратурата извън сферата на наказателното право	42
4.7 Съдебен контрол над отказа за образуване на наказателно производство	45
4.8 Индивидуална конституционна жалба	47

Речник на абрeвиациите

ВАС – Върховен административен съд

ВК – Комисия за демокрация чрез право към Съвета на Европа (Венецианска комисия)

ВКС – Върховен касационен съд

ВСС – Висш съдебен съвет

ГП – Главен прокурор

ЕКПЧ – Европейска конвенция за правата на човека

ЕС – Европейски съюз

ЕСПЧ – Европейски съд по правата на човека

ЗСВ – Закон за съдебната власт

ИВСС – Инспекторат към Висшия съдебен съвет

КД – конституционно дело

КРБ – Конституция на Република България

КС – Конституционен съд

КСЕП – Консултативен съвет на европейските прокурори

КСЕС – Консултативен съвет на европейските съдии

МП – Министерство на правосъдието

МС – Министерски съвет

МСП – Механизъм за сътрудничество и проверка

НС – Народно събрание

НСЛС – Национална следствена служба

ПРБ – Прокуратура на Република България

РКС – решение на Конституционния съд

СЕ – Съвет на Европа

1. За необходимостта от конституционни промени

В настоящото изследване екипът на Правната програма на ИПИ потърси решения на проблемите с организацията и устройството на съдебната власт в България в три направления. Първо, предлагаме **конкретна концепция за преуреждане на конституционната рамка**. Правим тези предложения на основание изследване възможността те да бъдат осъществени от Обикновено народно събрание като в следствие на това втората част на изложението е посветена на **относимата към проблематиката практика на Конституционния съд**. В съдържателен план, третата част на текста разглежда **международните стандарти в областта на съдебната власт както и конкретните препоръки към България**, свързани с дефицитите при функционирането на българските съд и прокуратура и органа, администриращ организационните въпроси – Висшия съдебен съвет. За да не бъдем в позиция да повтаряме изцяло обхвата на две предишни наши изследвания, преpraщаме към тях поради особената им важност. Това са представените в резюме и съгласно тематичното си деление [Становища на Венецианската комисия към България в периода 1999 – 2017 г.](#)¹ и проследяване на проблемите на невъзможността за [независимо разследване, временно отстраняване и освобождаване на главния прокурор](#). Тези две разработки са пряко свързани с този текст, който се явява логическо продължение на усилията ни в посока отстраняване констатираните несъвършенства в глава шеста „Съдебна власт“ на действащата Конституция.

Вярваме в базисната полезност на такъв тип анализ и с оглед липсващата към момента стратегия за съдебна реформа след приключването и неотчитането на Актуализираната стратегия за съдебна реформа 2014 – 2020. В този контекст изследването проследява основните критични теми за обществено обсъждане и обществен и политически размисъл предвид развитието на конституционния дебат в няколко посоки: **неизпълнението на задълженията на държавата като страна по ЕКПЧ след постановени от Съда на Конвенцията осъдителни решения** (Kolevi v. Bulgaria, Application no. [1108/02](#), judgment of 5 November 2009, Zlinsat Spol. S R.O. v. Bulgaria, Application no. [57785/00](#)), judgment of 15 June 2006), множеството трайни **критики в областта на върховенството на правото** от страна на европейските институции и не на последно по смисъл място – анонсираната от президентската институция **инициатива по реда на чл. 154 от Конституцията** на Република България през декември 2019 г.

Ако международните предписания не са ни достатъчни като стимул за промяна или ни се струват външни и поради това - чужди, то да не забравяме, че в чл. 4 от Конституцията на Република България е възприет принципът на правовата държава. Този фундаментален постулат, който не подлежи на изчерпателна дефиниция, най-малкото включва основен набор от предпоставки за функциониране на държавата като: „...разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост

¹ Публикувани на страницата на Министерство на правосъдието, за улеснение, след хипервръзката, виж „Документи от редовното заседание, проведено на 19 декември 2017 г.“.

– е вътрешно присъща негова характеристика” (РКС № 3 по ҚД № 5/2019)². Практическото проявление на този принцип включва обуздаването на коя да е неподлежаща на граждански и институционален контрол власт, а за такова проявление можем да твърдим във фигурата на главния прокурор като елемент от съдебната власт. Трудно би било и да поддържаме разбирането, че материалният смисъл на правовата държава, де факто сведен до ефективна защита на основните права и съдебен контрол на актовете на властта, може да бъде отстояван от зависим от политически и икономически фактори съд – а данни за последното не липсват, включително и по отношение на начина на администриране на кариерните и административни въпроси на съдиите и цялостно на съдилищата при избора на техните ръководители на всички нива.

Освен незавършеност на конституционния модел, при който да бъде дадена гаранция за независимост на съдебната власт в лицето на съда, настоящата уредба е жертва на законодателно своеволие от най-висша степен³, какъвто бе опитът за отмяна на КРБ през 2020 г. В допълнение към това, законодателната политика относно устройствения за съдебната власт закон е необвързана с дължимата сигурност като лишава от предвидимост българския правен ред, приеманите изменения на устройствения за съдебната власт закон са хаотични, в разрез с отправяните конкретни препоръки към Република България и поставящи под политическа зависимост и непрестанен натиск съдебната власт. Качествените изменения на ЗСВ от 2016 г., явяващи се развитие на конституционната рамка от 2015 г., бяха обезсилени целенасочено от скритите мнозинства в 44-то НС. По този начин самата съдебна власт е оставена без възможност за качествен подбор и развитие на кадрите, както и без възможност от почистване от кадри със съмнителни професионални и нравствени качества, а отговорните за това ВСС и Инспекторатът на ВСС са практически скъпи и безполезни администрации, неспособни да изпълняват основните си правомощия. В тази смислова рамка конституционните изменения не би следвало да бъдат цел, а средство на политическите формирания, за да бъде гарантирано проявлението на правовата държава за българските граждани и техните начинания.

В близо 30-годишното си съществуване, действащата българска Конституция е претърпяла пет поправки от Народното събрание, или шест, ако броим произнасянето на Конституционния съд с Решение № 7 от 2006 г. Константно водещата част от измененията са в глава шеста „Съдебна власт”. Тоест, практиката установява, че в този нормативен порядък има заложени или юридически несъвършенства, или обществено несъгласие за организация на едната от трите власти, несъгласие относно държавната власт, а това, само по себе си, е условие за непрестанна публична дискусия в търсене на алтернативни перспективи и решения за обществото.

Същевременно, промяната в организацията на обществото и заявената и незавършена принадлежност към семейството на демократичните държави е съпроводено също с бележки, възражения и препоръки към България. Визираме членството на България в Съвета на Европа

² Детайлно представяне на въпроса виж в Христов, Христо., Правовата държава в България в светлината на правото на ЕС и ЕКПЧ – между предписанията и реалността, УИ, София, 2021.

³ Какъвто пример е дръзкия и лишен от особени качества предложен проект за нова конституция от страна на ПП ГЕРБ, виж позиция на ИПИ по темата: https://ime.bg/var/images/42_Poz_KD.pdf

(формат широка Европа)⁴, Европейски съюз (тясна Европа)⁵, Банков съюз⁶ и Еврозона (засилена Европа). И трите стълба на родство с европейските стандарти и ценности са съпроводени с оценки, критики и препоръки основно в областта на върховенството на правото, тоест в недостатъчните гаранции за разделение на властите и по-специално поставянето на съдебната власт в политически и икономически зависимости, които, от своя страна, се превръщат в нелегитимни неформални разпоредители с ресурсите, подмяна на очакванията на гражданите правосъдието да бъде пазител на основните права и възприетия демократичен модел. Това на практика прекъсва демократичната връзка суверен-власт и преобразява по неписан и порочен ред властовите отношения в страната.

Какво този път отличава конституционния дебат от предходните? Тематично проблемите са същите – въпросите относно независимостта на българския съд и отчетността на прокуратурата остават нерешени и именно в това следва да се търси основанието за възобновяване на обсъжданията и търсене на решения. А промяната, в резюме, трябва да се изразява най-малко в следното: разграничение на конституционно ниво на мястото и ролята на съда и на прокуратурата. Съдът следва да получи гарантирана независимост поне чрез намаляване на политическата квота във Висшия съдебен съвет, който избира председателите на съдилищата и оценява, наказва и повишава съдиите. Трябва да бъде засилен общественият надзор върху дейността на прокуратурата, да се гарантира по-голямата независимост на редовите прокурори чрез редуциране влиянието на главния прокурор и да се гарантира обективността на прокуратурата по обвинителната ѝ функция, в това число и в успеваемостта на произведените обвинения в съда. Тази независимост следва да се разглежда в контекста на защитата на публичния интерес.

Но в настоящия момент едни необходими конституционни промени не преследват срочни геополитически за страната цели, каквито бяха примерите с измененията на Основния закон от 2003, 2006 и 2007 г., когато целта бе членство в НАТО и ЕС. Бихме си позволили да твърдим, че подновяването на конституционен дебат е вид историческо обществено осъзнаване на българските граждани и протестите от лятото на 2020 г. доказват това, тъй като тяхно водещо основание бе призивът за справедливост и спиране на институционалния разпад, за разлика от предишни обществени вълнения, имащи основно социални искания. Конституционните промени от 2015 г. бяха първите по рода си, породени от натрупване на обществено недоволство и воля за промяна на модела, но те бяха в голяма степен осуетени. В този смисъл важно е да отбележим, че едни бъдещи конституционни изменения не могат да бъдат употребени за някакъв вид международно признание, което да легитимира политическата власт пред международната дипломация, и това прави постигането на целта още по-трудно изпълнима, тъй като трябва като общество изцяло да разчитаме на вътрешния си граждански ресурс.

Упражняващите законодателната власт могат да бъдат заставени да извършат необходимите промени единствено под легитимната принуда на българските граждани – само по този начин биха могли да бъдат събрани нужните 180 парламентарни гласа за постигане на необходимата реформа. Такова усърдие предполага сериозна политическа отговорност и добра

⁴ Виж критичен коментар на СЕ тук:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809e7ac5

⁵ Виж доклада за върховенство на правото за България тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602582109481&uri=CELEX%3A52020SC0301>

⁶ Виж доклада с критични бележки тук:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202006~9fefc8d4c0.bg.html#toc41> . Критичен и важен за предстоящото членство на страната в Еврозоната е и докладът на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, наличен тук: <https://www.oecd.org/economy/bulgaria-economic-snapshot/>

коалиционна култура по базисни обществени въпроси. Следователно можем да твърдим, че международната помощ е допълнителен, но не основен мотиватор на едно такова начинание и ще има задачата единствено да оцени експертно резултата. Именно по причина на това задължение на институционалния и политически апарат в една представителна демокрация е да осигури експертно ниво на обществения дебат, така щото той **да започне от фактите и да бъде подчинен на аргументите**.

Историческият опит показва сблъсък на **две гледни точки** в едно такова начинание за българското общество. От едната страна стоят **носителите на статуквото** – тяхната теза няма множество подтези и главно се изразява в това, че нещата не бива да търпят промяна, тъй като предоставят задоволителни за правния ред ефикасност, непротиворечивост и се ползват с доверието на гражданите. Методът на действие на тази страна в дебата е предимно да „обезврежда“ концепциите на „противника“. Важното обаче е по какъв начин се извършва този процес - често той почива на медийни атаки и непросветени с аргументи позиции. Но ако „пазителите на статуквото“ биха си позволили коментар по същество, те рискуват да насочат дискусиата към аргументативното начало, което не би било в техен личен интерес и на подкрепящите ги политически, икономически и медийни кръгове.

Носителите на алтернативата, която съдържа елемента на промяна (на политико-административен език реформа) естествено са проактивната страна и като такава задават елементите на дискусиата, ползвайки аргументи и представяйки обосновани предложения.

Доводите на двете страни независимо и достатъчно експертно и безпристрастно се „арбитражат“ от международните стандарти на редица организации – тези, чиито становища са представени или като общо правило, или по повод конкретни наблюдения на процесите по изменение на закони и политики за реформа през последните 30 години в България. Най-авторитетен - в смисъл на такъв с доказана международна експертиза и легитимност - орган е Комисията за демокрация чрез право на Съвета на Европа, известна и като Венецианска комисия, а също в случая заслужават внимание позициите на Консултативния съвет на европейските съдии и на Консултативния съвет на европейските прокурори.

Възможно ли е да не се стигне до подновяване на конституционни дебати? Определено да. В зависимост от представителството в 45-то НС съществува риск от подмяна на легитимните искания на гражданите за правова държава на това със социална такава. Социалната държава обаче е белег на правовата такава. Няма как да има повече социални придобивки, ако мафията и повсеместната корупция се вихрят, тъй като те буквално изядат изкараното и платено от гражданите и бизнеса под формата на данъци, включително и средствата от Европейския съюз. А мафиотизираната и корупционна среда сломява желанието за инвестиции както на българските предприемчиви граждани, така и на чуждестранните инвеститори. Последницата от това е, че обществото ни няма откъде да реализира повече приходи, следователно - и да захранва социалните плащания. Апропо, във философски план, конфликтът винаги е по оста права срещу блага. Но няма как да имаш блага, ако нямаш права, с които да ги защитиш.

Поради тази причина предлагаме каквито и да било обсъждания по изменение на българската действаща Конституция да бъдат обвързани с препоръките и стандартите, зададени от международните експертни организации в областта на правосъдието. Разглеждаме и обсъждаме като „външни“ източниците на легитимност, които са изработени и приети от международни политически консултативни организации и органи, и към които българската държава доброволно

се е присъединила и е задължена да прилага стандартите им по силата на международните договори, от които следва да се счита обвързана. Именно наличието и ефективното прилагане на тези минимални стандарти при упражняване на публичната власт, например като зачитане правата на човека или разделението на властите, са белег за успешната трансформация на един посттоталитарен правен ред в демократичен. Макар и установени като философско-правни концепции, сведени до работещи модели за уреждане на обществените отношения, тези принципи често пъти се разглеждат критично или директно биват отхвърлени чрез неприлагане в посттоталитарния български контекст. Нагледен пример е дългогодишният проблем с безотчетността на главния прокурор – с редица преднамерени и вредни действия, особено на министрите Цецка Цачева и Данаил Кирилов, довели до псевдо фигурата на прокурор по разследване на главния прокурор, се осуети търсенето на работещо и вярно решение. Именно поради това следва да се обоснове отново валидността на общите стандарти и конкретни препоръки на Венецианската комисия, КСЕС и КСЕП във вътрешното право, за да бъдат задължени политическите фактори да им се подчинят при бъдещите си законодателни инициативи. В този процес, чрез политическите представители, които избираме като граждани точно проличава доколко е готово посттоталитарното българско общество да се обвърже ефективно и трайно с „външни“ или по-високи за своята среда стандарти.

И тук се задава критичната ситуация – може ли да бъде легитимна за гражданите една система от норми, в която упражняващите властта войнствено се противопоставят, или изцяло отказват да установят доказани демократични конституционни парадигми. От отговора на въпроса защо и как тази „съпротива“ е възможна, зависи и отговорът на един друг въпрос – за легитимността в посттоталитарната среда. Ако някой е в състояние мотивирано да отрече, да речем, необходимостта от законовата обезпеченост на това да бъдат независими и безпристрастни съдилищата, значи вероятно едва ли си служи само с аргументи. Удобният случай убедително да се отричат изначални правни и философски постулати предполага манипулиране на участниците и на самата публична среда, което в очите на заинтересованите страни е в състояние да опорочи силата и обосноваването както на самите „външни“ източници на легитимност, така и на страните, които ги представят и поддържат мотивирано. А атаки към основните застъпници за необходимите реформи не са липсвали през годините – персонални и към конкретни граждански организации.

Особен прочит в анализа е отдаден и на практиката на КС, включително и на бележитото РКС 3/2003 г., станало повод за цялостно възпрепятстване на решителното отстраняване на дефицитите в глава шеста от Конституцията. Въпросното решение на КС се използва като мотив да бъдат спирани каквито и да е организационни изменения относно съдебната власт под претекст, че с това се променя формата на държавно управление. Още повече, когато тези искания са подкрепени с конкретни базисни правила, отразяващи демократични традиции и ценности, е немислимо срещу тях да бъде противопоставян единствен аргумент – това да е волята на Конституционния съд. В подобни случаи визията за българското правосъдие наподобява родителите на болно дете, които отказват неговото медицинско лечение поради факта на забрана и неодобрение от традиционния лечител в тяхната общност.

Поддържането на конституционния дебат е начинание, което изисква изключителен ресурс в няколко направления – да се организират необходимите вътрешни за съдебната власт обсъждания, **дискусии и сред юридическите професии, академичната общност и самата общественост**. Това неминуемо би ангажирало съществен организационен, времеви и най-вече финансови ресурси, с които ние не разполагаме. Но сме убедени, че нашето занятие би могло да бъде ползвано като отправна точка от държавните институции в лицето на Народното събрание,

Министерството на правосъдието и Висшия съдебен съвет при едно взаимно усърдие на тези три институции от трите клона на държавната власт. Задавайки необходимите критерии и условия за конституционния дебат се стремим да обезпечим условия в рамките на обществена процедура да бъде постигнат легитимен устройствен модел на съдебната власт.

2. Концептуални предложения и тематичен обхват на публичната дискусия

През изминалата повече от година от последното сериозно обществено обсъждане по темата, организирано от президента на Република България по темата „Необходимост от промени в Конституцията за съдебната власт и правата на гражданите“, последваха редица действия. Сред тях можем да открием:

- [Решение № 11 от 2020 г. по конституционно дело № 15 от 2019 г.](#), с което КС постанови, че надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор;

- приемането на [Закона за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс](#) (обн. ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.) регламентиращ създаване фигурата на „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“.

И двете отбелязани начинания не разрешават проблемните аспекти от конституционното устройство на съдебната власт. По тази причина екипът на Правната програма на ИПИ поддържа концепцията си, представена на вниманието на президентската институция през януари 2020 г.

2.1 Относно устройството и организацията на съдебната власт в България

Ключов проблем, констатиран от редица международни експертни консултативни органи е устройството и организацията на органа, администриращ въпросите на съдебната власт, а именно Висшия съдебен съвет. Като последица от тези устройствени дефицити се влошава допълнително и статусът на съдиите, прокурорите и следователите. Възприетият към настоящето модел има редица съществени проблеми, препотвърдили се и в практиката:

- дава еднакъв статус на съдиите, прокурорите и следователите предвид различната природа и функции на двете професии;
- лишава съдиите от присъщата за съда независимост като единствен призван безпристрастно да се произнесе по правен спор, а поради това поставя в несигурност защитата на основните права на гражданите и юридическите лица в страната;
- благоприятства безотговорността при изпълнение на основната функция на прокуратурата като пазител на обществения ред и създава условия за поставянето ѝ в зависимост от изпълнителната власт;

- създава среда на самоцелно самозатваряне на българската прокуратура, превръщайки я в балансиращ център между трите власти, в противоречие на демократичните принципи и конституционния модел.

Предвид настоящия политически контекст се придържахме към виждането, което позволява предложените промени да бъдат естествено продължение на завършване на заложените в Конституцията модел на съдебната власт посредством изменения в рамките на Обикновено Народно събрание. При изразена готовност от страна на политическите фактори бихме могли да изложим и по-драстични мерки за реформиране на съдебната власт, но считаме, че към този момент липсва необходимият обществен и политически ресурс.

2.2 Относно състава на ПК на ВСС и главния прокурор

За да се намери работещ модел на организация на ВСС по начин, по който да бъдат преодолени съществуващите проблеми, на първо място, трябва да бъде проведено разграничение между статуса на съдиите и този на прокурорите и следователите.

Концепцията за правовата държава изисква стриктно провеждане на принципа за разделение на властите, с особена важност това се отнася за съдебната власт. Но предвид различните функции, които изпълняват съда и прокуратурата сме длъжни до отграничим статуса на съдиите. Съдията е носител на съдебната власт, единствен призван да се произнесе по представените от страните в производството факти и обстоятелства, събрани посредством доказателства и доказателствени средства. В наказателния процес, прокурорът се явява тъкмо тази страна, която има цялата власт да указва реда за събиране на доказателства, да извършва преценка на събраните доказателства в досъдебното производство и на база на тях да прецени дали да предаде на съд едно лице. В съдебната фаза прокуратурата е заинтересованата от изхода на делото страна, която чрез функцията по поддържане на обвинението се явява защитник на обществения интерес. На база на резултатността и успеваемостта на уважаване на обвинителния акт, изготвен от прокурора, се прави неговата професионална атестация и се поставят условия за неговото кариерно развитие. **Замисълът на едни конституционни промени относно устройството и правомощията на българската прокуратура би бил да се засили общественият надзор върху нейната дейност, да се гарантира по-голямата независимост на редовите прокурори чрез редуциране влиянието на главния прокурор в ПК на ВСС и да се гарантира обективността на прокуратурата по обвинителната ѝ функция, в това число и в успеваемостта на произведените обвинения.** Тази независимост следва да се разглежда в контекста на защитата на публичния интерес. Макар и изведено по тълкувателен път прокуратурата е отговорната институция за упражняване на наказателната политики на държавата, включително и осъществявайки функцията на единствен защитник на обществения интерес.

И с оглед на това следва да съществува форма на проверка, измерване, идентифициране на проблемите и понасяне на отговорност. Тъй като начело на тази институция е поставена еднолична фигура, формата на отговорност има две посоки – едната е на самия главен прокурор, втората на редовите прокурори по начин, който включва засилен обществен надзор над работата им. Действащата нормативна рамка възпрепятства това развитие. На първо място чрез стесняване предметния обхват на представения от главния прокурор по реда на чл. 84, т. 16 от КРБ годишен отчет посредством тълкувателната дейност на КС. Де факто редица практики от 2019 г. и 2020 г.

показват несъобразяване със задължителното тълкуване на КС и избирателно прилагане в случаи, които ползват лица от висшето ръководство на прокуратурата. Практически осуетена е възможността да бъде реализирана отговорност над прокуратурата и главния прокурор и посредством парламентарната квота в прокурорската колегия на ВСС поради липса на нормативно изискване от какви лица да се попълва тя. Така членовете на ПК на ВСС биват с професионална биография на прокурори, а не лица външни за самата прокуратура. А това отново преповтаря опасността както по време на мандата им във ВСС, така и след него, главният прокурор да търси дефицити в работата им като редови прокурори, с което на практика да контролира вота и поведението им в съдебния съвет. Реферирайки към Структурния и функционален анализ на прокуратурата от 2016 г. и редица становища на Венецианската комисия, **предлагаме:**

- Прокурорската колегия на ВСС да се състои от 11 членове като включва главния прокурор, трима членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание. 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 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 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 му полицията и прокуратурата, като задължени по закон да извършват процесуалните действия в досъдебното производство. Това именно изисква външни за прокуратурата лица да извършват 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 поне един от членовете следва да бъде избран от съдийското съсловие.

2.3 Относно статуса на главния прокурор

Проблемите в тази област са:

- липсата на ефективен механизъм за разследване на главния прокурор в случай на данни и обстоятелства за извършено от него престъпление. Това влече невъзможност за освобождаване от длъжност поради влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за извършено умишлено престъпление,
- липса на ефективен механизъм за търсенето на дисциплинарна отговорност предвид структурната организация на ПК на ВСС, а оттам и невъзможност за прилагане на освобождаването от длъжност поради тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт,
- липсата на прилагане на института на временното отстраняване както по чл. 230 от ЗСВ, така и по реда на чл. 69 от НПК.

Липсата на отчетност, съчетана с липсата на работеща процедура за отстраняване на главния прокурор и при прогласеното единоначалие води това, че макар и прогласен, принципът на

законността в българския наказателен процес се подменя от принципа на целесъобразността и то политическата целесъобразност. Поради това българската прокуратура, под ръководството на главния прокурор, работи избирателно, без възможност за какъвто и да било контрол и преодоляване на констатираните дефицити. Държавните органи са длъжни, ако има предпоставки, да встъпят в действия. Те не могат да преценят дали да започнат или да се въздържат от наказателното производство.

Това не само насърчава безотговорността в прокуратурата, накърнява работата на редовите прокурори, но и инфектира съда и засилва общественото недоверие в него, поради щото окончателният резултат е посредством акт на съда – създаденото вече в обществото недоверие се засилва, когато съдът освободи, оправдае и т.н.

Единствено с цел преодоляване на тези нормативни несъвършенства предлагаме изменение на Конституцията на Република България, които:

- потвърждават възможността главният прокурор да бъде избран от пленума на ВСС при отчитане направените предложения за промяна в структурния състав на СК на ВСС и ПК на ВСС, изложени тук,
- прилагане на института на временното отстраняване на главния прокурор от длъжност или другояче задължен по закон да отстъпи от функциите си на главен прокурор, докато трае разследването за извършено от него престъпление, като отстраняването следва да се прави при запазване правомощията на ВСС при искане от страна на Народното събрание. За целта следва да се създаде *нова т. 9 на чл. 130а, ал. 2 от Конституцията на Република България: „Пленумът, по искане на 1/5 от народните представители отстранява временно от длъжност главния прокурор в случай на обосновано предположение за извършено престъпление от общ характер.“*

Отбелязваме, че независимо от тълкуването, дадено от Конституционния съд по КД № 15 от 2019 г. на чл. 126, ал. 2 от КРБ, няма как да отречем факта, че главният прокурор може да отменя актовете на долустоящите нему прокурори и да надзирава работата им, държейки в абсолютна зависимост дори и тези от тях, които биха проявили самоинициатива за реализиране на действия по потенциално наказателно производство както срещу самия главен прокурор, така и срещу ли;а от висшите етажи на властта. Поради това подчертаваме необходимостта от предложените от наша страна нормативни решения, които да дадат поне минимална сигурност за изпълнението на професионалните задължения на редовите прокурори, за да не бъдат те жертва на натиск по политическа и ръководно-административна линия.

2.4 Относно състава на съдийската колегия 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 абсолютен политически контрол и подчинение на съдебната власт от страна на политическата така щото председателите на върховните съдилища да бъдат избирани от политически излъчени членове на съвета. Въпросите за назначаване, оценяване, повишаване и наказване на съдиите също се решават при нетно малцинство на съдиите в СК на ВСС. А това също поставя под съмнение независимостта на съда, а оттам и основното право на всеки български гражданин както и на граждани от страни по Европейската конвенция за правата на човека и

основните свободи, а именно правото на справедлив процес от независим и безпристрастен съд. Поради изложеното предлагаме:

- съдийската колегия на ВСС да бъде в състав 14 членове и да включва председателите на ВКС и ВАС, девет членове, избирани пряко от съдиите, и трима членове, избрани от Народното събрание. Членовете, избирани от Народното събрание да бъдат юристи с професионален опит, различен от този на действащ съдия, прокурор и следовател, както и на съдия, прокурор и следовател, заемал длъжността поне 5 години преди датата на избора,
- СК на ВСС да бъде единствено компетентна да избира и да предлага за назначаване на президента председателите на ВКС и ВАС; СК на ВСС да бъде единствено компетентна да решава кариерните въпроси на съдиите. Виждаме това конституционно решение като алтернатива за деполитизирането на българския съд,
- СК на ВСС да приема годишните отчети на председателите на върховните съдилища.

Считаме, че единствено при лишаване от възможност за участие в изборите на председателите на върховните съдилища на членовете на ПК на ВСС би могло да се постигне и изпълни основната задача на ВСС по отстояване независимостта на съдебната власт, подчертано без това да звучи самоцелно, а за да може самото правосъдие да бъде гарант за разделение на властите и защитник на правата и интересите на гражданите и юридическите лица при довършване на възприетия модел на българската Конституция. **Предлагаме:**

- запазването на правомощията на пленума на ВСС да се отнася единствено до: избора на главен прокурор и административните функции по приемане бюджета на съдебната власт и управление на недвижимите имоти както и приемането на годишния доклад за дейността на главния прокурор (съдът е контролната инстанция за дейността на прокуратурата, а влезлите в сила осъдителни присъди коректив за изпълнение правомощията на прокуратурата). Изрично настояваме прекратяването на мандатите на членове на ВСС да става от СК на ВСС за нейните членове, съответно от ПК на ВСС за нейните членове.

[2.5 Относно въвеждането на конституционната жалба](#)

По този въпрос се въздържа от конкретно разрешение като бихме подкрепили всяко едно действие, което усилва гаранциите за защита правата на българските граждани и юридическите лица, включително и въвеждане на института на конституционната жалба. Считаме за присъщо на един основен закон да съществуват текстове, които биха улеснили неговото пряко приложение в полза защита на основни права. Поради това отбелязваме като съществено важно допълването на основния закон с изричен текст, който дава право на българските граждани на справедлив съдебен процес от независим и безпристрастен съд. Подобен подход би засилил и приложението на отговорността на държавата за вреди от незаконни актове или действия на длъжностни лица.

3. Относима практика на Конституционния съд

В тази част на анализа разглеждаме ключови решения на Конституционния съд във връзка с възможността да се осъществят представените концептуално предложение за реформа в съдебната власт чрез Обикновено народно събрание. Решенията на КС следва да бъдат взети под внимание при обмисляне не само на конкретните изменения, а и начина, по който те да бъдат осъществени - като достатъчно основание това да се случи без да се стига до свикване на ВНС.

1. [Решение № 3/2003 по конституционно дело № 22 от 2002 г.](#)

Това е емблематично решение на КС, до което се стигна след питане на тогавашния главен прокурор – Никола Филчев. Според него формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, ал. 3 от Конституцията се тълкува разширително. Това ще рече, че „формата на държавно управление“ не се определя единствено от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, а включва и съществуването, мястото в съответната власт, условията, начина на формиране и мандатите на системата от висши държавни институции: Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет). Към формата на държавно управление се числят и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото изменението нарушава баланса между тях при съобразяване с народния суверенитет, върховенството на основния закон, политическия плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

Поради подробните мотиви на Решение № 3/2003, които изброяват различни хипотези за спазване или нарушаване на „формата на държавно управление“, през годините то обикновено се представя като формално препятствие срещу въвеждането на ефективен механизъм за търсене на отговорност/отчетност на главния прокурор. Така то осигурява своеобразно алиби на политиците да не предприемат необходимите мерки за реформиране на прокуратурата, която и досега продължава да е устроена и да функционира по „съветски модел“⁷. Както неведнъж е посочвано обаче, диспозитивът на решението е елементът, който има задължителен характер или както посочва проф. Пенчо Пенев диспозитивът „има собствен, относително самостоятелен живот спрямо мотивите на решението“ и той, заедно с конституционната норма, която пояснява, следва „да се прилагат съобразно конкретните исторически, политически и социални условия“.⁸ Той още твърди, че „[с]воеобразният каталог в мотивите на решението хипотетично забранени или разрешени действия, покриващи или не състава на „формата на държавно управление“, трябва да се прилага като поясняващ диспозитива на решението, а не като заместващ го“⁹.

Освен това, предлаганите от нас изменения, свързани със статуса на главния прокурор, прокуратурата и устройството на ВСС, не само не нарушават разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт, а напротив – създават условия и механизми за засилване на съдебната независимост, гарантиране на ефективно разделение на трите власти и укрепване на правовата държава. В този смисъл, условията, посочени в Решение № 3, са изпълнени,

⁷ Стр. 3, т. 12 от Становище № 515/2009 г. от 16 март 2009 г. на Венецианската комисия [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)011-e)

⁸ В. „Труд“, 13.01.2015 г. Проф. Пенчо Пенев: И обикновено Народно събрание може да направи реформи в съдебната власт: <https://trud.bg/article-4534313/>

⁹ Пак там.

а именно, че не всяко изменение води до промяна във формата на държавно управление, а само такова, което засяга изброените по-горе принципи, закрепени в Конституцията. По същия начин проф. Пенчо Пенев стига до заключението, че изначално предвидените конституционни изменения от 2015 г. (по-широки от впоследствие приетите) относно органите на съдебната власт и техните правомощия създават по-добра органична система на управление, липсват каквито и да било елементи на посегателство от страна на другите две власти – изпълнителната и законодателната.

Освен това, Решение № 3/2003 следва да се разглежда в контекст – не само исторически, политически и социален, а и в контекста на други решения, постановени от Конституционния съд през годините. Тях разглеждаме по-долу.

2. [Решение № 3/2004 по конституционно дело № 3 от 2004 г.](#)

Приемането на България в Европейския съюз обуслови необходимостта от конституционни промени, които да позволят частичен отказ от суверенитета на държавата в полза на ЕС. През 2004 г. е образувано дело от КС по искане на президента на Република България за тълкуване на чл. 153 във връзка с чл. 158, т. 3 от глава девета от Конституцията и нуждата да се изясни дали Обикновено или Велико народно събрание трябва да извърши съответните конституционни промени.

С Решение № 3/2004 г. Конституционният съд постановява, че няма промяна във формата на държавно устройство и държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията, когато Република България се отказва частично от суверенитета си в полза на ЕС, т.е. във връзка с тези промени Велико народно събрание не е необходимо. Концептуалните предложения, които поставяме на Вашето внимание далеч не са толкова радикални и цитираното решение по-скоро затвърждава постижимостта им чрез изменения, осъществени от ОНС.

3. [Решение № 8/2005](#) по конституционно дело № 7 от 2005 г.

Решение № 8/2005 е от особено значение и е едно от най-важните, които следва да се вземат предвид при настоящия обществен дневен ред за реформа на прокуратурата. Според диспозитива на Решение № 8/2005 промени, насочени „към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.“.

Решението още посочва, че промени в прокуратурата, осъществени в рамките на съдебната система, са възможни и постижими в рамките на НС без да се засяга формата на държавно управление, ако под реструктуриране се разбира усъвършенстването ѝ в съответствие с основната задача и изчерпателно посочените в Конституцията способности, чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи.

Накратко – структурни и организационни промени в съдебната власт могат да се извършат, доколкото не засягат принципа на разделение на властите и принципите, върху които е изградена КРБ. Както посочихме по-горе предлаганите от нас промени целят точно обратното чрез

осигуряване на ефективна организация и отчетност на дейността на прокуратурата и прозрачно действащ ВСС, чиято структура и състав гарантират реална съдебна независимост.

4. [Решение № 5/2009](#) по конституционно дело № 6 от 2009 г.

През 2009 г. народни представители атакуват като противоконституционни измененията на Закона за съдебната власт, по силата на които следствието се влива към прокуратурата. Те твърдят, че измененията в съдоустройствения закон променят конституционната структура на съдебната власт, като прехвърлят следствието в прокуратурата и това представлява промяна във формата на държавно управление на съвременна България, а това предполага Велико народно събрание. Става дума за дълбока реформа, която, на практика, „закри“ следствието и то чрез Закона за съдебната власт. Конституционният съд обаче намира преминаването на следствието към прокуратурата за конституционносъобразно.

Предлаганите от нас промени далеч не са толкова радикални и ще позволят на прокуратурата да извършва конституционно определените си функции оптимално.

5. [Решение № 8/2006 по конституционно дело № 7/2006 г.](#)

Пленумът на ВКС сезира КС с искане за обявяване противоконституционността на § 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.) в частта му, с която се създава член 130а, т. 3, съгласно която министърът на правосъдието „може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи“.

Централният въпрос в случая е дали възможността на министъра на правосъдието да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи е изменение на основния закон, променящо формата на държавно управление.

Според част от мотивите, по принцип, отрицателен отговор на този въпрос се съдържа в решението по [к.д. № 34 от 1998](#) г. като това принципно становище е препотвърдено и по [к.д. № 17 от 2002 г.](#) По първото дело съдът приема, че правото на министъра да прави предложения пред ВСС „не нарушава принципите на разделението на властите и независимостта на съдебната власт“, като съдът заключава, че „конституционно гарантираната независимост на съдебната власт, изразяваща се в подчинението ѝ единствено на закона при вземането на решения, тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет остават ненакърнени“.

В крайна сметка, поради липса на изискуемо мнозинство сред конституционните съдии (т.е. 7 съдии) искането за обявяване на текста, даващ възможност на министъра на правосъдието да прави кадрови предложения, за противоконституционен е отхвърлено.

1. [Решение № 11 от 2020 г. по конституционно дело № 15 от 2019 г.](#)

Делото е образувано по искане на МС на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията по следния тълкувателен въпрос: „В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, включват ли се случаите, когато прокурор

извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава.

За надзора за законност: *Следвайки граматическото тълкуване на чл. 126 ал. 2 от Конституцията съдът приема, че надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, има за обект дейността на прокурорите, упражнява се в рамките на прокуратурата, има за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител.*

Реши:

Надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

Решението на практика не подпомага реформаторския диалог, тъй като не казва нищо ново по същество. Все пак обаче разкрива, че Върховната административна прокуратура явно тълкува надзора за законност далеч по-широко на практика, отколкото е предвидено по Конституция и ЗСВ.

Представяйки описаните решения на КС държим да отбележим, че в крайна сметка законодателят, а не Конституционният съд, е легитимният държавен орган, който може да взема решения за реформи в съдебната власт, включително по отношение на прокуратурата. В този смисъл е и [Решение № 10 по конституционно дело №8/1998](#): „От изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската системи.“, което е реферирано и в Решение № 8/2005. КС не може и не следва да е органът, който консултира законодателя предварително, тъй като това променя изцяло парадигмата.

По същия начин съдията Румен Янков аргументира **особените си мнения** за недопустимост на исканията по част от посочените по-горе решения на КС:

- от *Решение № 3/2003*

„В крайна сметка с питането се цели да бъде постигната една импликация - ако “се премахва или премества конституционно установен държавен орган от една в друга институция”, какво ще се получи? Но условието “преместване”, “закриване” на органите към времето на питането не е осъществено! И в това е проблемът.

Ако съдът тълкува сега, последицата ще е очевидна – да внушава как и в какъв състав да действа Народното събрание, ако реши да извърши промени в Конституцията. Но подобен род тълкуване подменя кардинално стойностите - въпросите да се решават не от гласуването в тъмната стая и там от пряко легитимирани да законодателстват, а от конституционна юрисдикция, която да определя априори правилата им за поведение. Оказва се така, че Конституционният съд в ролята на оракул раздава политически индулгенции и запазва статукво.“,

- от *Решение № 3/2004*

„Тези две обстоятелства правят лесно усвоима идеята, че по каква процедура трябва да бъде изменена Конституцията не може да реши действащото Народно събрание, а Конституционният съд - дванадесет души с разнопосочни политически нагласи, но политически неотговорни за решенията си.“

„В заключение, ако съдът тълкува сега, последицата ще е очевидна – да внушава как и в какъв състав да действа Народното събрание, ако реши да извърши промени в Конституцията. Но подобен род тълкуване променя кардинално стойностите – въпросите да се решават не от народните представители, а от конституционна юрисдикция, която да определя правилата им за поведение. Установява се една неконтролирана практика, по силата на която всеки може да получи индулгенция и да запази статукво. Илюстрация е практиката по поменатите две дела – к.д. № 21/2003 г. е прекратено независимо от това, че поставените по делото въпроси се различават от тези по к.д. № 22/2003 г. По последното дело пък е прието, че промяната на мястото на установените в Конституцията органи - съд, прокуратура, следствие - означава промяна на формата на държавно устройство и управление и трябва да се свика Велико народно събрание.

Може би сега ще последва решение, че промени в Конституцията може да извърши Обикновено народно събрание!“

- от *Решение № 8/2005*

„Единственият изход според мен е съдът да намери сили да остави политиките да вземат легитимното решение. Гаранцията, дали то ще е съобразено с Конституцията, е самата Конституция - решението на Народното събрание за изменение на Конституцията подлежи на съдебен контрол.“

За отбелязване е, че в българската конституционна традиция особените мнения се публикуват, а съдиите ги подписват, което оставя трайна следа и може да бъде добра отправна точка за аргументирано позоваване и промяна в практиката на КС. Взимайки повод от думите на съдията от Върховния съд на САЩ Рут Бейдър Гинсбърг „Това, което е правилно за една система и общество, може да не е правилно за друга.“¹⁰, това, което е било конюнктурно правилно за един състав на КС, действал в крехката възраст на българската демокрация, може да бъде неправилно и нелегитимно предвид динамичния характер на обществените отношения, а и за действащия правен ред с присъщите му неуредици и препотвърдени институционални дефицити.

От практическа страна особените мнения не могат да породят кой знае какво, доминиращото мнозинство вече се е произнесло по отправеното запитване и резултатът е бил отрицателен. Но особените мнения са тези малцинствени гласове в решенията, които дават контра аргументи за размисъл и основание за промяна. Тази теза е застъпена и доразвита от самата Р. Гинсбърг в статията ѝ „Ролята на особените мнения“ (пак там), като тя представя исторически как гласът на малцинство съдии е бил отправната точка към която, макар и по-късно, да се върне практиката, защото зад тях е стояла правно-философски по-аргументираната и издържана позиция. Според Р. Гинсбърг: „По тази причина едно особено мнение, което е представено устно, незабавно привлича вниманието. То дава знак, че от гледна точка на несъгласните съдии становището на Съда е не само грешно, но представлява и жертва на крайна заблуда.“ (пак там).

¹⁰ <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2015/11/29/7tg1o2j6sfra152cfu20r1qq37pj0>

Ще си позволим отново да цитираме Р. Гинсбърг: „В подкрепа на ползата на особените мнения бих искала да спомена, на първо място, тяхното вътрешно институционално въздействие. Моят опит говори, че няма нищо по-добро от едно впечатляващо особено мнение, което да предизвика автора на становището на мнозинството да прецизира и поясни неговия първоначално разпространен проект. (...) Описвайки влиянието на особените мнения извън съда, председателят на Върховния съд Хюс казва: „Особеното мнение в съд от последна инстанция е апел... към интелигентността на бъдещия ден, когато едно следващо решение е възможно да поправи грешката, за която несъгласният съдия е убеден, е допусната, защото съдът е бил подведен.“ (пак там).

4. Международни стандарти и препоръки

Проучване на европейските и международни стандарти

Проблемите, свързани със съдебната власт в България са обект на критика не само от местни експерти. Години наред авторитетни европейски и международни организации следят доколко страната изпълнява международните си задължения и доколко се доближава до отдавна утвърдени стандарти за устройството и функциите на органите на съдебната власт и гарантирането на независимостта на съда.

По-долу ще разгледаме общовалидни за съдебната власт стандарти и конкретни за България препоръки, които пряко назовават основни дефицити в правосъдната сфера. Макар препоръките да са разнообразни, ще се фокусираме върху тези, чието изпълнение би могло да бъде постигнато чрез обикновено Народно събрание. Въпросните препоръки се отнасят до няколко направления:

4.1 Състав и функции на ВСС и по-конкретно необходимостта болшинството от съдиите в съдебния съвет да са избрани пряко от съдии

Съставът на съдебния съвет следва да се реструктурира така щото да гарантира, че съдиите, избрани директно от съдии ще са поне половината от членовете на съвета с възможно най-широко представителство на съдебната власт от всички ѝ равнища. Постигането на това изискване не е самоцелно. Изпълнението на този отдавна признат международен и европейски стандарт ще представлява една от гаранциите за ненамеса в самоуправлението на съдебната власт и гарантиране на нейната независимост от неправомерни влияния. Макар това да важи за всички демократични държави, то се отнася с още по-голяма сила за бившите комунистически страни и въобще „страни, които нямат други трайно-установени и демократично доказали се системи.“ (§ 45. от Становище № 1 (2001) на Консултативния съвет на европейските съдии (КЕС) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите).

Необходимостта болшинството от съдиите в състава на съвета да са избрани пряко от съдии от различни нива (плурализъм в избора), да няма намеса от страна на прокуратурата в самоуправлението на съда са закрепени в общи стандарти:

- § 3.2 от Декларация от Палермо: елементи от европейския статут на магистратурата, MEDEL (1993); § 1.3 от Европейската харта за статута на съдиите (1998), препотвърждено в § 38. от Становище № 1 (2001) на КЕС; § 13 от Магна Харта на съдиите (основни принципи); §2с от

Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите; § 18 и § 27. от Становище № 10 на КЕСС относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“; § 29 от Становище №403/2006, CDL-AD(2007)028, „Съдебни назначения“ на Венецианската комисия; § 27 и § 46 от Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите-членки от 17.11.2010 г. относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности

и в конкретни, отправени пряко към България, препоръки и критики:

- § 28, § 39, § 42, § 58 и § 60 от Становище № 816/2015 на ВК относно измененията и допълненията на КРБ, 23 октомври 2015, CDL-AD(2015)022; § 28 и § 106 от „Превенция на корупцията по отношение на народни представители, съдии и прокурори“ – Доклад за съответствие за България, приет от GRECO на 76 пленарна сесия (Страсбург, 19-23 юни 2017); § 18.1.1 и § 18.1.2 от Резолюция № 2296 (2019) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (като част от пост-мониторинговия диалог с България); § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21 от Становище на ВК относно изменение на ЗСВ, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD(2017)018; § 42, § 43, § 48 и в § 69 от Становище № 968/2019 на ВК относно измененията на НПК и ЗСВ, CDL-AD(2019)031; § 40 и § 44 от Спешно становище на ВК относно проекта за нова Конституция № 1002/2020, CDL-PI(2020)016;

На критики подлежи и възможността от политизиране на съдебния съвет, а оттам и необходимостта членовете, избирани от НС да бъдат с по-разнообразен профил и по-широко представителство на обществеността (от средите на университетските преподаватели, гражданското общество, вкл. членове, които притежават опит в области извън правото - например мениджмънт, финанси, информационни технологии, социални науки), за да гарантират липсата на капсулиране и да демонстрират демократизиране на структурата и по-плуралистичен състав:

- §19, § 22 и § 32 от Становище № 10 на КЕСС относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“. Възможно е да се мисли и за неедновременно завършване на мандата (подобно на КС), за да се гарантира приемственост и по-голяма степен на отчетност (§ 35).; § 30 от Становище №403/2006, CDL-AD(2007)028 „Съдебни назначения“ на Венецианската комисия; § 48 и §65 Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD(2010)040, 3 януари 2011 (необходимостта от демократична легитимация чрез участие на външни експерти важи с още по-голям сила за прокуратурата); § 45 от Становище № 816/2015 на ВК относно измененията и допълненията на КРБ, 23 октомври 2015, CDL-AD(2015)022; § 24 от Становище на ВК относно изменение на ЗСВ, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD(2017)018

[Декларация от Палермо: елементи от европейския статут на магистратурата, MEDEL, 1993:](#)

§ 3.2. Поне половината от Висшия магистратски съвет се състои от магистрати, избрани от техните колеги съгласно правилото за пропорционално представителство(...).

[Европейска харта за статута на съдиите \(1998\)](#)

§ 1.3 При всяко решение, касаещо подбора, разпределянето, назначаването, професионалното израстване или прекратяване на пълномощията на даден съдия, статутът предвижда участието на орган, който е независим от изпълнителната и от законодателната власт и в

който поне половината от заседаващите са съдии, избрани от техните колеги по начин, гарантиращ най-широка представителност на последните.

Горното се препотвърждава в § 38. от Становище № 1 (2001) НА Консултативния съвет на европейските съдии (КЕС) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите

Магна харта на съдиите (основни принципи):

§ 13. (...). *Съветът е съставен изключително от съдии или в него значително мнозинство имат съдиите, избрани от съдии.*

Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите

Принцип I – Общи принципи за независимостта на съдиите

§2 с. (...) *Органът, който взема решение за подбора и кариерното развитие на съдиите, трябва да бъде независим от правителството и администрацията. За да се гарантира неговата независимост, правилата трябва да предвиждат например, че членовете му се избират от съдебната власт и че органът сам взема решение за своите процедурни правила.*

Препоръка CM/Rec (2010)12 на Комитета на министрите до държавите-членки от 17.11.2010 г. относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности

§ 27. *Не по-малко от половината членове на такива съвети трябва да бъдат съдии, избрани от съдии от всички нива на съдебната власт и при зачитане на плурализма в съдебната власт*

§ 46. *Органът, който взема решение за подбора и кариерното развитие на съдиите, трябва да бъде независим от правителството и администрацията. За да се гарантира неговата независимост, поне половината от членовете на органа трябва да бъдат съдии, избрани от колеги съдии*

Становище № 1 (2001) НА Консултативния съвет на европейските съдии (КЕС) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите , (Препоръка № R (94) 12 относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите и съотносимостта на стандартите ѝ и каквито и да е други международни стандарти към актуалните проблеми в тези области)

§ 45. *Подчертава се нуждата бившите комунистически държави да имат „независим орган със значително съдийско представителство, избрано демократично от други съдии. (...) Това е от особено значение за страни, които нямат други трайно установени и демократично доказали се системи.“*

Становище № 10 на КЕС относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“:

§ 18. *Когато съставът е смесен (съдии и други), КЕС счита, че за да се предотврати всякакво манипулиране или неправилен натиск, съдиите, избрани от техните колеги, трябва да съставляват голямо болшинство от членовете*

§ 19. [...] Обаче, дори и когато съставът е смесен, функционирането на Съвета на съдебната власт не трябва да позволява никакво взаимодействие на парламентарните мнозинства и натиск от страна на изпълнителната власт и трябва да не бъде подчинен по никакъв начин на никоя политическа партия, за да може да защитава ценностите и основните принципи на справедливостта.

§ 22. Членовете, които не са съдии могат да бъдат подбрани измежду известни юристи, университетски преподаватели с определен професионален стаж или граждани, ползващи се с голям авторитет. За модерно управление на съдебната власт може би е необходимо участието на членове, които притежават опит в области извън правото (например мениджмънт, финанси, информационни технологии, социални науки).

§ 27. Без да налага конкретен метод за избиране КЕСС счита, че съдиите, заседаващи в Съвета на съдебната власт трябва да бъдат избирани от техните колеги съгласно методи, гарантиращи най-широко представителство на съдебната власт на всички равнища

Избор на членове, които не са съдии:

§ 32. (...) Въпреки че всяка държава трябва сама да установи баланс между противоречивите нужди, КЕСС би препоръчал система, която възлага назначаването на членове на Съвета на съдебната власт на неполитически органи. Ако в някоя страна членовете, които не са съдии се избират от парламента, те (...) трябва да бъдат лица, които ще дадат възможност в общия състав на Съвета на съдебната власт да има разнообразно представителство на обществото.

§ 35. За да се гарантира приемственост в дейността на Съвета, КЕСС препоръчва членовете на Съвета на съдебната власт да не бъдат заменяни едновременно.

В [Становище №403/2006, CDL-AD\(2007\)028, „Съдебни назначения“](#) на Венецианската комисия се препоръчва следното:

§29. По отношение на съществуващата практика, свързана със състава на съдебните съвети, „изглежда основно правило е това, че голямата част от членовете на съвета трябва да е от съдебната власт, както и това, че трябва да се постигне справедлив баланс между членовете на съдебната власт и други членове – по право или изборни.“ Така съществена част или мнозинството от членовете на съдебния съвет трябва да се избират от самата съдебна власт.

§ 30. По принцип съдебните съвети включват и членове, които не са част от съдебната власт и представляват други власти или академични или професионални общности. Формирането на такъв състав се оправдава с факта, че „контролът върху качеството и безпристрастността на правосъдието е роля, която надхвърля интересите на отделния съдия. Извършването на този контрол от Съвета ще доведе до повишаване на доверието на гражданите в правораздаването.“ Освен това, непреодолимото надмощие на съдебния компонент може да породи опасения, свързани с рисковете от „корпоративното управление“

[Становище на Венецианската комисия № 515/2009 г., CDL-AD\(2009\)011, относно ЗИД на ЗСВ от 16 март 2009 г.](#)

§14. (...) *разграничението между тези три органа [съд, прокуратура, следствие] може да изгледа по-нежелателно, така щото единият от тях да е твърде ангажиран с администрацията на другите групи.*

[Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD\(2010\)040, 3 януари 2011](#)

§ 48. *Предвид специалните качества, които прокурорите трябва да притежават, изглежда нежелателно процесът по тяхното назначаване да се оставя изцяло на самата прокурорска йерархия. Различни методи могат да помогнат за премахване на опасността в рамките на монолитната система на прокуратурата инструкциите отгоре да са по-важни от закона. За да се подготви назначаването на квалифицирани прокурори, ще бъде полезен експертен принос. (...)*

§ 65. *Ако са съставени балансирано, напр. от прокурори, адвокати и гражданско общество [§ 66. ... или юридическите академични среди] и когато са независими от други държавни органи, тези съвети имат предимството да могат да предоставят ценна експертна информация при назначаването и дисциплинарния процес и по този начин да ги предпазят поне до известна степен от политическо влияние. В зависимост от метода им на назначаване, те могат да осигурят демократична легитимност на системата на обвинението (...)*

[Становище № 816/2015 на ВК относно измененията и допълненията на КРБ, 23 октомври 2015, CDL-AD\(2015\)022:](#)

§ 39. *Комисията обаче поддържа системите, при които „съществена част или мнозинството от членовете на съдебния съвет трябва да се избират от самата съдебна власт. За да се осигури демократична легитимност на съдебния съвет, другите членове трябва да се избират от Парламента измежду лица с подходяща правна квалификация, като се вземат предвид възможните конфликти на интереси.“ Според Комисията смесен състав, включващ членове, които не са съдии или прокурори, е по-вероятно да благоприятства прозрачността и независимостта в работата на Съвета.*

§ 42. *В своята Препоръка CM/Rec(2010)12) към държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, Комитетът на министрите възприема различен подход, като заявява, че: „[не] по-малко от половината от членовете на такива съвети следва да са съдии, избрани от свои колеги от всички нива на съдебната система и при отчитане на плурализма вътре в съдебната система.“*

§ 45. *Освен това, според Венецианската комисия е важно за един добре балансиран съдебен съвет да включи сред своите членове, избрани от парламента, квалифицирани юристи, принадлежащи към други професионални категории (професори по право, адвокати) и представители на гражданското общество. Дори тези лица да са избрани от парламента, действащи политици и особено депутати не трябва да бъдат членове на съдебния съвет. Такава система, от една страна, би помогнала да се избегне рискът от корпоративно управление на съдебния съвет и самоутвърждаващо се управление на съдебната власт, а от друга страна, би позволила в рамките на съвета да присъства по-широк кръг от професионални квалификации и „ползватели“ на съдебната система. От тази гледна точка Комисията препоръчва по-добре да се уточнят изискванията за избор на членове на ВСС от Народното*

събрание, за да се осигурят условия за избор на представители на юридическата професия, различни от съдии и прокурори.

§ 46. В предходни коментари относно българския ВСС Венецианската комисия вече е посочвала, че съществуващата система за избор на „парламентарната“ квота на ВСС (11 членове на Висшия съдебен съвет, избрани от Народното събрание чрез обикновено мнозинство) поражда риск от политизиране на органа и многократно препоръчва нейното преразглеждане. (Становище по ЗИД на ЗСВ, CDL-AD (2002) 015, §5)

§ 57. По-специално, правомощието за вземане на решение за прекратяване на мандата на избран член на ВСС изглежда чувствително, тъй като основанията за оставка в някои от ситуацияите трябва да бъдат оценени по същество. Също така, правомощието да „организира квалификацията“ съответно на съдиите и прокурорите/следователите може да доведе до твърде обширно приложение, което също би могло да окаже влияние върху независимостта на съдиите.

§ 58. Освен това, предложението в новия член 130а, т.6 и 7 пленумът да запази настоящото правомощие на ВСС да отправя предложения до Президента на Републиката за назначаването и освобождаването на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд представлява по същите причини проблем, предизвикващ безпокойство. Това е много чувствителен и важен въпрос, при който зачитането на принципа на разделение на властите следва да се демонстрира пред обществото. Съдиите трябва да се ползват с независимост по отношение на своите функции, а прокурорите да се ползват с автономия в своите.

§ 60. Също така, новият член 130а, т.6 и 7 следва да бъде преработен по такъв начин (и нова ал. 2 на член 129 да бъде изменена съответно), че да се предостави пряко на съответната колегия компетентността да прави предложения до Президента на Републиката за назначаването/освобождаването на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд или съответно на главния прокурор. Алтернативен вариант, който да подпомогне деполитизирането на назначаването на председателите на двете върховни съдилища от Президента на Републиката е да се възложи на общите събрания на съдиите в двете съдилища да правят предложения за позицията на председател на съответния съд. (...)

§ 66. Предишното правомощие за „управление на недвижимите имоти на съдебната власт“ е отменено и прехвърлено на пленума на ВСС (нов член 130а, т. 6). Това обаче трябва да бъде преразгледано. Основната задача на съдебните съвети е свързана с назначаването, кариерното развитие и дисциплинарната практика на съдиите и прокурорите. Опитът от други държави показва, че компетентността да се занимава и с имущество може напълно да претовари съдебния съвет, като го превръща в административен орган и не може да се съсредоточи върху основните си задачи.

[„Превенция на корупцията по отношение на народни представители, съдии и прокурори“ – Доклад за съответствие за България, приет от GRECO на 76 пленарна сесия \(Страсбург, 19-23 юни 2017\)](#)

§ 28. (...) GRECO отбелязва, че делът на членовете на съдийската колегия, избрани от Народното събрание, продължава да е голям, тъй като те са толкова много, колкото и избраните съдии [професионалните квоти], което продължава да представлява риск от

политизиране на решенията относно кариерата на съдиите (...), например по въпросите за дисциплината практика. Следователно (...) GRECO счита, че поради риска от неправомерно влияние на Народното събрание върху кариерните въпроси на съдиите, не може да счита тази препоръка за напълно изпълнена.

§ 106. (...) за съжаление, избраните от Народното събрание лица са членове и на двете колегии, още повече, че броят им се равнява на изборните съдии и прокурори [професионалните квоти] в двете колегии, предотвратявайки премахването на риска от неправомерно политическо влияние върху кариерата на съдиите и прокурорите.

Като част от пост-мониторинговия диалог с България, Парламентарната асамблея на Съвета на Европа неколkokратно е отбелязвала проблемните сфери по отношение на правосъдието. Последно в [Резолюция № 2296 \(2019\)](#) се отбелязва, че макар да се наблюдава напредък, все още са налице нерешени проблеми:

18.1.1 (...) въпреки че реформата на структурата и функционирането на Висшия съдебен съвет е адресирала по-голяма част от опасенията на Асамблеята, неговият състав не отговаря напълно на Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, която уточнява, че „[н]е по-малко от половината членове на такива съвети трябва да бъдат съдии, избрани от съдии от всички нива на съдебната власт“. В настоящия Висш съдебен съвет съдиите, избрани от техни колеги, представляват 6 от 25 членове. Този параметър поражда известно безпокойство, тъй като пленумът на Висшия съдебен съвет все още запазва някои важни правомощия по отношение на съдебната власт.

18.1.2 (...) степента, до която прокурорите и по-специално главният прокурор, все още участват в управлението на съдиите във Висшия съдебен съвет, се възприема от Венецианската комисия като проблем.

[Становище на ВК относно изменение на ЗСВ, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD\(2017\)018:](#)

§ 14. Препоръка CM/Rec (2010)12 гласи, че „[н]е по-малко от половината членове на такива съвети трябва да бъдат съдии, избрани от съдии от всички нива на съдебната власт и при зачитане на плурализма в съдебната власт“ (§ 27). Настоящият състав на ВСС все още не отговаря на това изискване. По този начин съдиите, избрани от техни колеги, са в нетно малцинство в пленума: те имат само шест гласа от общо 25. Другите гласове принадлежат на прокурори, избрани от НС членове и двама членове по право, които, макар да са съдии, не са избрани от техни колеги. По същия начин в съдийската колегия съдиите, избрани от техни колеги, представляват по-малко от половината от всички членове: от 14 членове на колегията 6 са избрани от съдии, шестима са избрани от НС и двама са членове по право (двамата председатели на върховните съдилища). Следователно препоръките от предходното становище на Венецианската комисия не са изпълнени изцяло.

§ 17. Източник на безпокойство за Венецианската комисия обаче е това, че прокурорите и по-специално главният прокурор (ПГ) все още значително участват в управлението на съдиите, *inter alia* по отношение на някои недисциплинарни въпроси. Това е критикувано в становището на Венецианската комисия за Украйна от 2010 г., според което „включването на главния прокурор като член по право [на съдебния съвет] поражда особени опасения, тъй като може да има възпиращ ефект върху съдиите и да се възприема като потенциална заплаха. Главният

прокурор е страна по много дела, които съдиите трябва да решават, а присъствието му в орган, занимаващ се с назначаването, дисциплинирането и отстраняването на съдии, създава риск съдиите да не действат безпристрастно в такива случаи или че главният прокурор няма да действа безпристрастно спрямо съдии, чиито решения той не одобрява. [...]“ Поради йерархичния характер на прокуратурата, останалите членове на прокуратурата в състава на съвета може да се чувстват задължени да следват позициите, защитавани от главния прокурор.

§ 18. Макар моделът на съдебен съвет, в който съдиите и прокурорите участват заедно в пленум да е познат (такъв например има във Франция), в становището си от 2015 г. Венецианската комисия отбелязва, че „в бивши социалистически страни има наследство от твърде мощни прокурорски системи, които застрашават независимостта на съдиите “. ([CDL-AD \(2015\) 022, § 28](#))

§ 19. Прокурорите не само имат квота в пленума на ВСС - те дори могат да присъстват в съдийската колегия на ВСС, тъй като законът предвижда, че членовете, избрани от парламента, теоретично могат също да идват от редиците на прокурорите (вж. член 16, ал. 3 от ЗСВ). Изглежда, че в настоящия състав на ВСС (т.е. в състава до септември 2017 г.) няколко подобни членове са бивши прокурори. Така, въпреки че съдийската колегия и прокурорската колегия са институционално разделени, бивши прокурори могат да са членове на съдийската колегия заедно със съдиите.

§ 20. Венецианската комисия счита, че съдиите, избрани от техни колеги трябва да играят по-важна роля в рамките на ВСС. Най-радикалното решение би било отказ от настоящия модел на интегриран ВСС и създаване на два отделни органа - един висш съдийски съвет (където съдиите, избрани от техни колеги, ще имат поне половината от гласовете) и друг висш съвет за прокурори и следователи.

§ 21. Ако съдиите и прокурорите останат заедно в рамките на един и същ съвет, правомощията на пленума на ВСС следва да се ограничат. Най-важното е, че правомощията, свързани с назначаването/освобождаването от длъжност на двамата председатели на върховни съдилища, и правомощието за отстраняване на избрани от свои колеги съдии - членове на ВСС трябва да бъдат прехвърлени на съдийската колегия. Освен това, съставът на съдийската колегия на ВСС трябва да се промени така, че да се увеличи делът на съдиите, избрани от техни колеги.

§ 22. Каквото и разрешение да бъде избрано, то ще изисква конституционни изменения. Венецианската комисия разбира, че поредната конституционна реформа може да бъде сложно и продължително начинание. Следователно трябва да се обмислят междинни решения в очакване на подготовката за конституционна реформа. Някои корекции могат да бъдат направени на законодателно ниво (...).

§ 23. Понастоящем е необходимо мнозинство от 17 членове за избор на кандидати за председатели на двете върховни съдилища. Това означава, че двамата председатели могат да бъдат избрани дори без гласовете на съдиите, избрани от техни колеги. ЗСВ може да предвиди, че успешният кандидат за тези две позиции трябва да получи двойно мнозинство: т.е. в допълнение към общото мнозинство от гласовете на пленума на ВСС, кандидатът трябва да бъде подкрепен от мнозинството от членовете съдии, избрани от съдии. Като алтернатива,

ЗСВ може да предвиди изискване за предварително одобрение от съдийската колегия на кандидатите за двете най-висши позиции в съдебната власт (в този случай решенията на съдийската колегия също трябва да изискват „двойно мнозинство“). Същите принципи следва да се прилагат в процеса по отстраняване на съдии членове на ВСС, избрани от свои колеги. По същество важни решения, засягащи съдебната власт, не трябва да се вземат без подкрепата на мнозинството от съдиите, избрани от съдии.

24. Друга законодателна реформа може да бъде насочена към осигуряване на плуралистичен състав на ВСС. Венецианската комисия препоръчва преразглеждане на процедурата за номиниране; ЗСВ може да предвиди, че утвърдените професионални сдружения на юристи (адвокатурата, съдийските сдружения и др.), юридическите факултети и неправителствените организации, работещи в правната сфера, имат официална роля в процеса по номиниране (например, че определена квота от кандидатите се предлага на Народното събрание от тези субекти). Това би осигурило по-плуралистичен състав на ВСС и по-голямо участие на гражданското общество в управлението на съдебната власт.

[Становище № 968/2019 на ВК относно измененията на НПК и ЗСВ, CDL-AD\(2019\)031](#)

В § 42, § 43, § 48 и в § 69 Венецианската комисия със съжаление отбелязва, че държавата все още не е изпълнила предходни препоръки на Комисията относно състава на ВСС и по-специално това, че съдиите, избрани от съдии следва да са мнозинство в Съвета.

[Спешно становище на ВК относно проекта за нова Конституция № 1002/2020, CDL-PI\(2020\)016](#)

Посочен е порочният начин, по който е протекъл процесът по подготовка на предложените промени:

- без дискусии, обсъждания и е било изненада § 16, § 20, § 95, § 99,
- без мотиви и оценка на въздействието: § 17, § 18 и § 19; § 94, § 101, § 105.

§ 40. Реформата от 2015 г. беше крачка напред, но, въпреки това, не успя да отговори на европейските стандарти. Всъщност прокурорите продължиха да играят важна роля в управлението на съдиите - чрез пленума на ВСС, където те бяха представени от прокурори, избрани от техни колеги, и от онези (бивши) прокурори, избрани в рамките на парламентарната квота. Съдиите, избрани от техни колеги, бяха в нетно малцинство в пленума на ВСС и в малцинство в съдийската колегия.

§ 42. ...разделянето на ВСС на две отделни колегии съответства на препоръките на Венецианската комисия и следва да бъде приветствано.

§ 44. Въпреки положителните промени, съставът на съдебния съвет все още не е напълно в съответствие с някои от стандартите на Съвета на Европа. Най-важният от тях е, че съдиите, избрани от техни колеги, все още са малцинство в съдебния съвет. (...) Този състав не съответства на параметрите, посочени в Препоръка CM/Rec (2010)12, която гласи, че „[н]е по-малко от половината членове на такива съвети трябва да бъдат съдии, избрани от съдии от всички нива на съдебната власт и при зачитане на плурализма в съдебната власт“.

§ 47. (...) Продължава дискусиата относно това дали прокурорските съвети трябва да се състоят от мнозинство от прокурори, избрани от прокурори. Въпреки че Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП) застъпва този подход в своите становища, няма общо съгласие по въпроса. Има различни съображения, които трябва да бъдат балансирани помежду си. За разлика от съдиите, прокурорите често са организирани в йерархична система, като по-нискостоящите прокурори са подчинени на по-високостоящите. Съществува риск от това, че като членове на прокурорски съвет, прокурорите ще гласуват единодушно, следвайки инструкциите (формални или неформални) на техните инструкции. Прокурорски съвет, в който липсва силен и наистина независим компонент, няма да осъществява ефективен контрол върху правомощията на висшите прокурори и по-специално на ГП.

4.2 Различният статус между съдиите и прокурорите (различните функции предопределят нееднакъв статус)

Различните функции на съдиите и прокурорите предопределят нееднакъв им статус. Въпреки това обаче, законовата рамка у нас затруднява това така необходимо разграничение. Това не представлява просто теоретичен въпрос, а е проблем с практически измерения. Обвинението е равнопоставено със защитата в един процес, но не и със съда, който е единственият правораздаващ орган – органът, който взема окончателното решение. Различните им правомощия и функции предопределят и различния характер на тяхната институционална и функционална независимост. Докато за съдиите независимостта има абсолютна стойност, при прокурорите тя не е толкова категорична, тъй като може да има йерархичен контрол върху решенията и дейността на прокурорите. Както ВК вече е отбелязвала, по отношение на прокурорите и то специално в България трябва се говори по-скоро за **автономност**, а не за независимост (§ 40 от Становище на ВК относно изменение на ЗСВ, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD(2017)018). Всичко това е предвидено в:

- Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт (1985 г.), препотвърдено в § 10. от Становище № 1 (2001) на КЕС; §10 от Насоки за ролята на прокурорите на ООН, 1990 г.; § 11 от Магна харта на съдиите (основни принципи); Принцип II – Авторитетът на съдиите, § 1. от Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите; § 6 от Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите-членки от 17.11.2010 г. относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности; § 17 (заедно с обяснителния меморандум) от Препоръка Rec(2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г.; Становище № 12 на КЕС и Становище № 4 на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) за отношенията между съдии и прокурори; § 28, § 53 и § 86 от Венецианска комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD(2010)040, 3 януари 2011; § 78 и § 103 Становище № 9 (2014) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, Римска харта; § 38 от Становище № 13 (2018) на КСЕП „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“

[Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт](#) (1985 г.)

(...) съдиите са натоварени с окончателното решение относно живота, свободите, правата, задълженията и собствеността на гражданите.

Горното се преповтаря в § 10. от Становище № 1 (2001) На Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите

[Насоки за ролята на прокурорите на ООН, 1990 г.](#)

§10. Прокуратурата е строго отделена от функциите на съда.

[Магна харта на съдиите \(основни принципи\):](#)

§ 11. Съдиите обезпечават равнопоставеността между обвинението и защитата. (...)

[Препоръка № R \(94\) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите](#)

Принцип II – Авторитетът на съдиите

§ 1. Всички лица, свързани с дадено дело, включително държавни органи или техни представители, трябва да бъдат подчинени на властта на съдията.

[Препоръка CM/Rec\(2010\)12 на Комитета на министрите до държавите-членки от 17.11.2010 г. относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности](#)

§ 6. (...) Всички лица, свързани с дадено дело, включително държавни органи или техни представители, трябва да бъдат подчинени на властта на съдията.

[Препоръка Rec\(2000\)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие](#), приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г.

§ 17. Държавите трябва да предприемат подходящи мерки, за да гарантират, че правният статус, правомощията и процесуалната роля на прокурорите са законоустановени по начин, който не може да оставя основателно съмнение относно независимостта и безпристрастността на съдиите. По-специално държавите трябва да гарантират, че дадено лице не може да изпълнява едновременно задълженията на прокурор и съдия.

Обяснителен меморандум

Стр. 26: Комитетът намира за важно ясно да заяви, че макар прокурорите и съдиите да са част от една и съща правна система и макар статусът и някои функции на двете професии да са сходни, прокурорите не са съдии и не може да има двусмисленост по този въпрос, както не може да става дума за това прокурори да оказват влияние върху съдии.

Във връзка с § 17. (...) всякакви неясноти относно статуса и ролята на прокурорите и съдиите трябва да бъдат премахнати, така че всяка професия да бъде ясно определена в очите на обществеността и да не съществува объркване в представите на онези, които се явяват пред

съдилищата. Първата стъпка в това отношение е да се установят ясни процедурни правила относно правомощията на прокурора.

[Становище № 12 на КСЕС и Становище № 4 на Консултативния съвет на европейските прокурори \(КСЕП\) за отношенията между съдии и прокурори](#)

- Декларация от Бордо:

§ 9: В една правова държава, където структурата на прокурорската служба е йерархична, ефективността на прокуратурата е силно свързана, що се отнася до фигурата на прокурора, с прозрачността на упражняваната власт, отчетността и отговорността.

- Разяснение: § 9. **Следователно във всяка система ролята на съдията е различна от тази на прокурора.** При все това техните функции си остават допълващи се. Връзката между съдията и прокурора не е йерархична;

Разяснение:

- § 10. (...) Ролята на прокурора при утвърждаването и защитата на човешките права, както на заподозрените и обвиняемите, така и на пострадалите, се изпълнява най-добре, когато прокурорът е независим от изпълнителната и законодателната власти при вземането на решения, и когато правилно се съблюдава различието в ролята на съдиите и прокурорите. (...)
- § 19. Препоръка Rec(2000)19 на Съвета на министрите по въпроса за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие категорично изтъква връзките между съдиите и прокурорите, като същевременно подчертава основните принципи, които са решаваща гаранция, че тези връзки безспорно ще допринесат за правилното изпълняване на функциите на съдиите и прокурорите. По-специално се подчертава задължението на държавата да „вземе подходящи мерки, които да гарантират, че законовият статут, компетентността и ролята на прокурорите в процедурата са установени от закона и по начин, който не допуска възникването на основателни законови съмнения за независимостта и безпристрастието на съдиите“.
- § 20. Съдиите и прокурорите следва да са независими едни от други и да се ползват с ефективна независимост при изпълнение на функциите си. Те изпълняват различни задължения както в съдебната система, така и в обществото като цяло. Оттук и съществуването на различни перспективи за институционална и функционална независимост.
- § 23. Функцията съдене предполага поемането на отговорност за взимане на решения със задължителна сила по отношение на лицата, до които се отнасят, и за решаване на спорове на основата на закона. И едното, и другото са прерогатив на съдията – правосъден орган, независим от останалите власти в държавата. Като цяло това не се включва в задълженията на прокурорите, които имат за задача да образуват или да продължават наказателно производство.

- § 33. Допълващият характер на функциите на съдиите и прокурорите предполага осъзнаване и от едните, и от другите, че безпристрастното правосъдие изисква **равнопоставеност на прокуратурата и защитата** и че прокурорите трябва да действат във всеки момент справедливо, обективно и безпристрастно. Т.е. няма равнопоставеност между съда и прокуратурата.
- § 35. Макар че прокурорът има право да се позовава на действията и заявленията на съдията, определени от закона, и да представя пред съдията фактическите и законовите положения, които подкрепят последния, прокурорът няма право по никакъв начин да се намесва в процеса на вземане на решение от съдията и е длъжен да съблюдава неговите решения.
- § 36. В очите на спорещите страни, а и на обществото като цяло, не бива да има и намек за някакво съучастничество между съдиите и прокурорите, нито пък смесване на двете функции.
- § 41. Прокурорите следва да се въздържат от публични коментари и изявления по медиите, които могат да създадат впечатление, че оказват пряк или косвен натиск върху съда с цел получаване на определено решение, или които могат да накърнят честността на процедурата.
- § 66. (...) Когато прокурорите действат извън сферата на наказателното право, те трябва да зачитат изключителните компетенции на съдиите или съда и да вземат под внимание принципите, развити по-специално в прецедентното право на Съда а именно:
 - i. Участието на прокурора в съдебното производство не трябва да накърнява независимостта на съда;
 - ii. Трябва да се спазва принципът за разделение на властите от една страна във връзка със задачите и функциите на прокурорите извън сферата на наказателното право, а от друга – с ролята на съда да защитава човешките права.
 - iii. Без да се накърняват прерогативите им да представляват обществения интерес, прокурорите следва да разполагат със същите права и задължения като всяка друга страна като не бива да имат привилегирована позиция в съдебното производство (принципа за равнопоставеност).
 - iv. Действието на прокуратурата за защита на обществения интерес и правата на индивидите от името на обществото не трябва да нарушава принципа за задължителност на окончателните съдебни решения (*res judicata*) с някои изключения, установени в съответствие с международните ангажменти, включително прецедентното право на Съда.

[Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратура, CDL-AD\(2010\)040, 3 януари 2011](#)

§ 28. (...) има съществена разлика относно това как се възприема концепцията за независимост или автономност, когато се отнася за съдии в сравнение с това как се отнася за прокурори. Дори когато е част от съдебната система, прокуратурата не е съд. Независимостта на

съдебната власт и нейното разделение от изпълнителната власт е крайъгълен камък на върховенството на правото, от който не може да има изключения. Съдебната независимост има два аспекта - институционален, при който съдебната система като цяло е независима, както и независимостта на отделните съдии при вземането на решения (включително тяхната независимост от влиянието на други съдии). Независимостта или автономността на прокуратурата обаче не е толкова категорична по своята същност, колкото тази на съда. Дори когато прокуратурата като институция е независима, може да има йерархичен контрол върху решенията и дейността на прокурори, различни от главния прокурор.

§ 53. Както беше посочено по-горе, „независимостта“ на прокурорите, различни от главния прокурор, за разлика от тази на съдиите, няма абсолютна стойност (...).

§ 86. „Независимостта“ на прокурорите не е от същото естество като независимостта на съдиите. Въпреки че има генерална тенденция да се осигури по-голяма независимост на прокуратурата, няма общ стандарт, който да изисква това. Независимостта или автономността не са самоцелни и трябва да бъдат оправдани във всеки отделен случай чрез позоваване на целите, които трябва да бъдат постигнати

[Становище № 9 \(2014\) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, Римска харта](#)

§ 78. Държавата трябва да гарантира, че човек не може едновременно да изпълнява задълженията и на прокурор, и на съдия. (...)

§ 103. Когато прокуратурата е част от съдебната институция, необходимо е да се установи ясно разграничение между прокурори и съдии. Държавите-членки трябва да изяснят правния статус, компетенциите и процесуалната роля на прокурорите по закон по начин, при който не може да има съмнение относно взаимната независимост и безпристрастност на прокурори и съдии.

[Становище на ВК относно изменение на ЗСВ, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD\(2017\)018:](#)

§ 40. Докато съдиите трябва да бъдат независими, тази концепция не е напълно приложима за прокурорите; по-точно е да се говори за „автономия“, а не за пълна „независимост“ на прокуратурата. Определена асиметрия на институциите и процедурите, приложими за двата клона на съдебната власт, е неизбежна.

[Становище № 13 \(2018\) на КСЕП „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“](#)

§ 38. Прокурорите трябва да зачитат независимостта на съдилищата и съдебната власт като цяло. Те могат да оспорват решенията на съдиите само по начините, предвидени в закона. Прокурорите трябва да предприемат всички мерки в рамките на тяхната компетентност за защита на независимостта на съдилищата.

[4.3 Относно статуса на главния прокурор и по-конкретно липсата на ефективен механизъм за търсене на наказателна и дисциплинарна отговорност на ГП; неговата неотчетност](#)

[Колеви с/у България](#) (2009 г.)

За да не се налага да повтаряме вече налична разработка на Правната програма на ИПИ, препращаме към изследването ни по темата, налично [тук](#), в което са включени и заключенията на Съда на Конвенцията относно статуса на главния прокурор.

Припомняме, че от 1992 г. България е страна по Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и признава юрисдикцията на Европейския съд по правата на човека. По силата на този международен договор българските граждани, след изчерпване на правните средства за защита пред българските съдилища, могат да търсят защита на правата си пред Съда. За период от двадесет и седем години се е натрупала значителна по обем практика, която в основната си част отправя препоръки както за конкретни задължения от страна на държавата към осъдилото я лице в изпълнение на решението на Съда, така и препоръки, свързани със системни нарушения на правата на гражданите поради законови и институционални дефицити.

На 5 ноември 2009 г. Съдът постановява осъдително решение по делото „Колеви срещу България“, в което са констатирани проблеми в две основни направления:

- институционални – доминиращото положение на главния прокурор над всички редови прокурори го поставя в ситуация, в която срещу него не може да бъде извършено пълноценно разследване при съмнение за извършено престъпление;

- законови – с оглед на липсата на законово установена работеща процедура, по която да бъде извършено разследването следва да бъдат предприети действия за уреждането ѝ.

Към м. март 2021 г. задълженията на българската държава по делото са все още неизпълнени въпреки някои изменения в НПК и ЗСВ, които имитират наличието на ефективна процедура.

[Становище № 9 \(2014\) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, Римска харта](#)

§ 55. Начинът, по който Главният Прокурор се назначава и освобождава от длъжност играе съществена роля в системата за гарантиране на правилното функциониране на прокуратурата.

[Становище на ВК относно изменение на ЗСВ, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD\(2017\)018:](#)

§ 26. (...) не е ясно кой може да държи ГП отговорен. Този парадокс беше отбелязан в скорошен доклад на ПАСЕ: Комитет по правни въпроси и права на човека, „Нови заплахи за върховенството на правото в държавите-членки на Съвета на Европа: избрани примери“, доклад от Mr. V. Fabritius, стр. 32

§ 30. (...) По делото „Колеви срещу България“ ЕСПЧ констатира нарушение на член 2 от Европейската конвенция поради невъзможността за независимо разследване на предполагаеми престъпления, извършени от ГП. Изглежда, че не е постигнат значителен напредък в това

отношение от 2015 г. По този начин механизмът, предвиден в член 129, 3 т. 3 (отстраняване на ГП за престъпление) е много трудно приложимо на практика.

§ 31. Механизмът, предвиден в член 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията (отстраняване на ГП за тежко нарушение, което не е съставомерно) в конкретния контекст на България също остава само теоретична възможност. Това се дължи главно на много силната позиция на ГП в системата на обвинението и във ВСС. Дори да се предположи, че не е необходимо да се провежда отделно наказателно разследване на действията на ГП и дори да се предположи, че Инспекторатът има волята и ресурсите за събиране на доказателства, има малки шансове подобна инициатива да успее във ВСС, тъй като ГП има достатъчно правомощия, за да предотврати развитието на такъв случай.

§ 32. По същество ГП олицетворява прокуратурата с всичките ѝ значителни правомощия и ръководи всички прокурори и следователи в страната.

§33. тези правомощия (субординацията на административните ръководители, старшинството, йерархията - б.пр.) на ГП трябва да се вземат предвид при определяне на неговата или нейната позиция в рамките на ВСС, където ГП е член по право, докато е йерархичен началник на поне пет други членове на съвета.

§ 34. На практика влиянието на ГП в рамките на ВСС се разпростира дори по-далеч. Венецианската комисия отбелязва, че членовете от парламентарната квота с прокурорски опит могат по-късно да се върнат към предишните си функции в системата на обвинението (вж. чл. 28, ал. 1 от ЗСВ). Това означава, че в края на своя мандат те отново стават йерархично подчинени на ГП. Освен това, нищо в закона не пречи на ГП да задейства проверки по отношение на предишната им работа като прокурори, докато те са членове на ВСС. (За разлика от това, съдиите членове на съвета, които са избрани от техни колеги не са в същата позиция спрямо двамата председатели на върховните съдилища; тяхната вътрешна независимост е по-добре защитена и в резултат на това има по-малък риск те да действат еднородно в защита интересите на своя началник).

§ 35. На последно място, широките правомощия на прокуратурата и позицията на ГП в нея могат да предоставят на последния определен фактически лост над някои други членове на ВСС, дори и тези, които не са професионално свързани с прокуратурата.

§ 37. В обобщение, в настоящата българска система структурата за отчетност на ГП е слаба, а той по същество е имунизиран срещу наказателно преследване и на практика не може да бъде отстранен чрез „импийчмънт“ за други нарушения. Това само по себе си е проблематично, а в системата на управление на съдебната власт нарушава баланса на силите, тъй като силен ГП е член по право на ВСС, като същевременно е йерархично ръководител на поне пет членове на съвета (или дори на по-голям брой, ако се отчитат членове с прокурорски опит от парламентарната квота).

Възможни разрешения:

- Механизъм за „импийчмънт“ по силата на чл. 129, ал. 3, т. 5

§ 38. Венецианската комисия препоръчва преразглеждане на процедурите, които могат да доведат до отстраняване на ГП от длъжност за неправомерно поведение съгласно член 129, ал.

3, т. 5 от Конституцията. Необходими са гаранции, че разследванията на твърдяно нарушение от страна на ГП са ефективни. Такива разследвания трябва да се провеждат от лице или орган, независими от ГП. Това лице или орган трябва да има правомощието да извършва свое установяване на факти (и да не зависи от прокуратурата при събиране на доказателства). На последно място, членовете на ВСС от прокуратурата не трябва да имат властта да блокират процеса на такива разследвания, а мнозинството, необходимо за подаване на предложение за импийчмънт пред Президента, трябва да се намали.

§ 40. Венецианската комисия отново подчертава, че реформирането на механизмите за отчетност/отговорност на ГП не изисква симетрично облекчаване на процедурите, свързани с отстраняването на двамата председатели на върховни съдилища или съдиите членове на ВСС (...).

[Становище № 968/2019 на ВК относно измененията на НПК и ЗСВ, CDL-AD\(2019\)031](#)

§ 18. В настоящата система ГП може, поне на теория, ефективно да възпрепятства всяко разследване, насочено срещу него/нея. Първо, ГП може да попречи на разследването да започне или да продължи, защото всички следователи и прокурори в България са подчинени на него/нея и трябва да изпълняват неговите/нейните заповеди. Второ, в настоящата система няма практическа възможност за временно отстраняване на ГП. Освобождаването от длъжност на ГП за дисциплинарно нарушение също е много малко вероятно: ГП се радва на значително влияние във ВСС чрез членовете на прокурорската квота или чрез членове от парламентарната квота с прокурорски опит, които са били подчинени на ГП преди да получат мандата си и които ще се върнат в системата на обвинението, когато техният мандат във ВСС приключи. И във всеки случай ВСС не разполага с достатъчен капацитет за установяване на факти при сложни казуси. Ако фактите са неясни (което често е така, когато се касае за престъпления или тежки дисциплинарни нарушения), ВСС ще зависи от следствието или прокуратурата, които от своя страна зависят от ГП.

§ 22. Една от идеите, които стоят зад проекта, е да се изключи неправомерното влияние на ГП върху подобни разследвания чрез временно му отстраняване. На пръв поглед това е разумен подход, който позволява временно да се отстрани ГП от „командната верига“. От практическа гледна точка обаче ефективността на подобен механизъм може да породи съмнения и то поради три причини. Първо, задействането на процедурата за временно му отстраняване най-вече ще зависи от прокурорите, подчинени на ГП. На второ място, малко вероятно е пленумът да се съгласи на временно отстраняване и започването на производството. Трето, дори ако временно отстраняване бъде решено, няма гаранция, че ГП ще бъде осъден и окончателно освободен от длъжност, което ще има смразяващ ефект върху всеки следовател/прокурор, който се занимава със случая.

Подобен е тонът и в следващите параграфи, които показват, че представените от правителството идеи за решаване на проблема с извършването на независимо и ефективно разследване и носенето на наказателна отговорност от страна на главния прокурор са неадекватни и няма да постигнат желаните резултат и цели, а възможността за временно отстраняване е само теоретична (§ 30 и § 66).

§ 34. (...)Тези корекции обаче рискуват да не разрешат проблема за фактическа безнаказаност на ГП, идентифициран от ЕСПЧ в решението по делото Колеви. Институционалната

структура на ВСС и ролята, която играе ГП в българската прокуратура, остават такива, че позволяват ефективна защита на ГП от всяко наказателно преследване (...).

Предлагани решения:

§ 53. Други решения, обсъждани в София, варираха предимно около идеята за „независим прокурор“, който не е подчинен на ГП. По-специално бяха направени следните предложения:

- възлагане на такива разследвания на главния инспектор;
- възлагане на такива разследвания на директора на Националната следствена служба (НСЛС);
- Възлагане на разследването на специален *ad hoc* прокурор.

§ 55. и § 63. поясняват, че делата по отношение на главния прокурор (ГП), следва да бъдат оттеглени от юрисдикцията на обикновените следователи и прокурори, които са подчинени на ГП. Те следва да бъдат поверени на орган или длъжностно лице, което не получава инструкции от ГП, което не дължи назначението си на ГП и чиято по-нататъшна кариера не зависи, дори в дългосрочен план, от ГП. Също така е важно да се гарантира, че след прекратяването на мандата им такива *ad-hoc* прокурори няма нужда да се връщат в прокуратурата и да станат подчинени на ГП.

[Междинна резолюция CM/ResDH\(2019\)367 от 5 декември 2019](#)

Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека S.Z. и Колеви срещу България (Приета от Комитета на министрите на 5 декември 2019 г. на 1362-то заседание на заместник-министрите)

Като отбелязва със съжаление що се отнася до укрепването на гаранциите за започване на разследвания, че предложенията за общи мерки, представени от властите, на този етап не са достатъчно конкретни;

Отбелязвайки също с дълбока загриженост, че проектозаконът от 14 юни 2019 г. за разследването на главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд не само не успява да разреши настоящите недостатъци, свързани с независимостта и ефективността на разследването относно главния прокурор, но би могло още повече да затрудни подобно разследване;

Като припомня, че изпълнението на решението „Колеви“ не изисква промени в правилата за разследване на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, и отбелязва със загриженост, че проектозаконът от 14 юни 2019 г. съдържа разпоредби за автоматично отстраняване от длъжност на тези двама най-висши съдии, което би могло да застраши тяхната независимост;

Като подчертава значението на тълкуването на Конституцията по начин, който позволява да се преодолеят рисковете за върховенството на закона, включително тези, изтъкнати по делото „Колеви“, и подчертава, че предвидените мерки за гарантиране на йерархична и институционална независимост на всички органи, които контролират или провеждат разследването следва да гарантират също така силна практическа независимост на практика,

наред с другото чрез правила, които правят невъзможно главният прокурор да може да повлияе на назначаването или кариерата на лицата, отговорни за неговото/нейното разследване;

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;

ПРИЗОВАВА властите да изготвят незабавно нови законодателни предложения, гарантиращи независимостта и ефективността на разследването на главния прокурор или, в случай че се установят непреодолими конституционни пречки, да предложат необходимите изменения в Конституцията;

[Решение CM/Del/Dec \(2020\)1377bis/H46-9 от 3 септември 2020](#)

§ 1. припомня, че тези дела се отнасят до системен проблем относно неефективните наказателни разследвания в България и липсата на гаранции за независимост на наказателните разследвания по отношение на главния прокурор и други високопоставени служители, близки до него;

§ 7. отбелязва по отношение на разследванията на главния прокурор и неговите или нейни заместници, че мерките относно назначаването, отчетността, кариерата, надзора и субординацията на прокурорите и следователите, отговарящи за това разследване, така, както е предвидено в законодателните предложения от 7 декември 2019 г., не осигуряват истинска независимост; подчертава, че решението на Конституционния съд от 23 юли 2020 г. не засяга това заключение, тъй като, макар и да изяснява, че надзорът на главния прокурор не се прилага по отношение на разследвания срещу него, това ограничение изглежда не се отнася до разследвания на високопоставени служители, по-специално прокурори, близки до главния прокурор, нито се занимават с рисковете за независимостта, причинени от съществуващите мерки за назначаване, отчетност, кариера, надзор и субординация; отбелязва, че същото важи и за настоящия проект на евентуална нова конституция, като същевременно отбелязва, че този проект може да бъде модифициран в последващите процедури;

§ 8. поради това настоятелно призова властите да подготвят нови законодателни и, ако е необходимо, конституционни изменения, за да отговорят изцяло на междинната резолюция CM/ResDH (2019) 367 или, ако трябва да се приеме нова конституция, да гарантират, че тя създава необходимата конституционна рамка в това отношение; по-специално ги призова да гарантират, че прокурорите членове на Висшия съдебен съвет (или всеки възможен заместващ орган, в който главният прокурор има подобно влияние) и главният прокурор не играят решаваща роля при назначаването, отчетността/отговорността или кариерата на който и да е прокурор или следовател, отговорен за разследването на главния прокурор или високопоставени служители, по-специално прокурори, близки до нея или него и че главният прокурор е изключен от пряко или непряко ръководство на такъв прокурор или следовател и няма контрол над някоя от неговите или нейните дейности.

[Спешно становище на ВК относно проекта за нова Конституция № 1002/2020, CDL-PI\(2020\)016](#)

§ 49. Венецианската комисия припомня, че въпросът за отчетността на ГП е в центъра на съдебната реформа в България в продължение на много години, откакто ЕСПЧ разкри този проблем по делото „Колеви срещу България“.

§ 50. През 2019 г. българските власти направиха опит да поправят тази ситуация, като предложиха механизъм за отстраняване на ГП, когато е заподозрян в престъпление. В своето становище от 2019 г. обаче Венецианската комисия стигна до заключението, че този механизъм няма да работи. По-специално, Венецианската комисия отбеляза, че като се има предвид силното присъствие на прокурори в пленума на ВСС (в сегашния му състав), е малко вероятно този орган някога да разреши отстраняване на ГП, което би било предпоставка за ефективно разследване срещу него/нея.

§ 51. От друга страна, отделният прокурорски съвет ще бъде дори по-консолидиран от преди около ГП, който е бившият и потенциално бъдещият йерархичен началник на почти всички негови членове.

§ 52. Както се отбелязва в становището от 2019 г., „в настоящия състав на прокурорската колегия на ВСС всички членове от парламентарната квота са бивши прокурори или следователи“. Тези бивши прокурори имат право да се върнат в прокуратурата (незабавно) след като приключи мандата им на членове на ВСС. При тези условия Прокурорският съвет е малко вероятно да защити кариерата на отделните прокурори или да назначи висши прокурори против волята на ГП.

§ 53. Поради това Комисията отново подчертава, че е много важно членове на Прокурорския съвет от парламентарната квота да нямат никакви настоящи или бъдещи йерархични (или фактически) връзки на подчинение с главния прокурор и да представляват други юридически професии. Това вече е препоръчано в становището от 2017 г. Постигането на горните резултати би изисквало в допълнение еволюция на професионалния етос и политическа култура, както и по-внимателно проучване на институционалните и процедурни правила, така че да се намали до известна степен институционалното или фактическото влияние на ГП (вж. Становището от 2017 г.) спрямо други прокурори или членове на Прокурорския съвет.

§ 54. Препоръчва политическият/обществен компонент на двата съвета следва да е „професионално разнообразен“.

§ 67. Както беше обяснено по-горе, въпросът за отчетността на ГП е в центъра на дискусиите между България и Съвета на Европа в продължение на много години. България има международно задължение да разгледа този въпрос след решението на ЕСПЧ по делото Колеви (вж. Също S.Z. срещу България). Ако настоящата конституционна реформа не разгледа този въпрос, това ще е пропусната възможност.

§ 70. След това решение Конституцията трябва да предвиди, в случаи на потенциален конфликт на интереси с ГП и неговите/нейните заместници, специален независим механизъм за разследване/преследване: ГП, срещу който тече наказателно разследване или преследване, трябва да бъде отстранен и да бъде назначен независим изпълняващ длъжността прокурор. Последният няма да извлече своя мандат от Прокурорския съвет, нито ще отговаря пред него.

§ 72. В обобщение, Венецианската комисия настоятелно препоръчва на българските власти да предвидят в Конституцията механизъм, чрез който в случай на потенциален конфликт на

интереси главният прокурор да бъде отстранен, а независим изпълняващ длъжността прокурор, отговорен пред друг орган, не Прокурорския съвет, да бъде назначен да разследва случая. Комисията е готова да продължи да работи с българските власти, за да създаде такъв механизъм. Освен това Комисията препоръчва да се предвиди съдебен контрол на решенията да не се образува наказателно производство.

Независим анализ на структурния и функционален модел на българската прокуратура, осъществен от Службата за подкрепа на структурните реформи на ЕС

Считаме, че в името на това да се поддържа общественото доверие в прокуратурата на Република България, особено с оглед на безпокойството, породено от делото „Колеви“, е необходимо да се създаде прозрачна процедура, в случай че в бъдещ главен прокурор бъде обвинен по време на мандата си в извършването на тежко престъпно деяние.

Предлагаме в случаите, когато има достоверни доказателства за такива деяния от страна на главния прокурор, в работата по казуса да участва независим и уважаван висш служител от системата на наказателното правосъдие. Поради това нашето предложение е отговорността за упражняването на надзор върху разследването на твърдения за тежки престъпни деяния, извършени от главния прокурор, да се възлага на независимо лице, заемащо висша длъжност в съдебната система извън системата на прокуратурата, което да се подпомага от служители на НСлС (предоставени от ръководещия НСлС заместник главен прокурор) или от старши полицейски служители от МВР. За тези цели разследващите служители, независимо дали са от НСлС или МВР, следва да отговарят пред горепосоченото независимо лице, натоварено с провеждането на разследването. По отношение на евентуалното наказателно преследване предлагаме въпросното лице да отправя препоръки до заместника на главния прокурор, който е негов подчинен и има най-дълъг стаж като негов заместник. Решението дали да се започне наказателно преследване следва да се взема от този заместник на главния прокурор. Той самият ще носи отговорност за това решение пред Парламента и обществеността. По наше мнение, главният прокурор трябва да бъде временно отстраняван от длъжност или другояче задължен по закон да отстъпи от функциите си на главен прокурор, докато трае разследването. Ако срещу него бъде повдигнато обвинение и той бъде осъден, следва да му бъдат наложени произтичащите от това наказателноправни и дисциплинарни санкции. В случай че главният прокурор бъде осъден и му бъде наложено наказание за извършено тежко престъпление, считаме, че президентът следва автоматично да го освобождава от длъжност. Когато са установени факти от дисциплинарно естество в ущърб на главния прокурор вследствие на наказателно разследване, по което е постановена оправдателна присъда (но съответното поведение все пак се счита за несъвместимо със заемането на длъжността), считаме, че решението за отправяне на предложение от страна на ВСС за освобождаване от длъжност на главния прокурор следва да се взема с обикновено мнозинство.

4.4 Необходимостта от обществен надзор над българската прокуратура

Публичната отчетност на прокуратурата е общоприет стандарт във всички модерни демокрации (§ 11 от Препоръка Rec(2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие; § 9 от Становище № 12 на КСЕС и Становище № 4 на Консултативния

съвет на европейските прокурори (КСЕП) за отношенията между съдии и прокурори; § 41 от Венецианска комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD(2010)040, 3 януари 2011; § 19 от Становище № 13 (2018) на КСЕП „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“. Това е лесно обяснимо – необходимостта от подобен демократичен надзор се обуславя от репресивните функции, които прокуратурата има и които, при липса на съответен институционален и обществен контрол, могат да преминат в злоупотреба с власт. Това важи с още по-голяма сила за държави с тоталитарно и посттоталитарно настояще, където „наказателното преследване се използвало и продължава да се използва като инструмент за репресии и корупция“, има проблем с „политически мотивираните преследвания“ и „[т]иранията на мнозинството може да обхване използването на обвинението като инструмент за потисничество“ и поради тези „остатъци“ е налице „опасност свръхмощната прокуратура да стане четвърта власт без отчетност“ (§ 20 и § 72 от Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD(2010)040, 3 януари 2011). Поради тази причина на България е обърнато специално внимание на това как функционира българската прокуратура (и по-специално, че „в бившите социалистически страни има наследство от твърде мощни системи за наказателно преследване, които застрашават независимостта на съдиите“) и на огромната нужда от това да има обществен надзор над дейността ѝ (делото „Колеви срещу България“; Становище № 816/2015 на ВК относно измененията и допълненията на КРБ, 23 октомври 2015, CDL-AD(2015)022).

[Колеви с/у България](#) (2009 г.)

Виж изследване на ИПИ [тук](#).

[Препоръка Rec\(2000\)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г.](#)

§ 11. (...)прокуратурата трябва периодично и публично да отчита своите дейности като цяло и по-специално начина, по който са били изпълнявани нейните приоритети

Обяснителен меморандум

Във връзка с § 11. (...) всички прокурори - тъй като действат от името на обществото - трябва да отчитат работата си на местно или регионално ниво или даже на национално ниво, ако службата е силно централизирана. Тези редовни отчети трябва да бъдат правени пред широката общественост - или директно чрез медиите, или чрез публичен доклад, или пред избран орган. Те могат да бъдат под формата на доклади или статистика, посочващи свършената работа, постигнатите цели, начините, по които е прилагана наказателната политиката, като се вземат предвид дискреционните правомощия в ръцете на прокуратурата и изразходваните публични пари; и определяне на приоритети за бъдещето.

[Становище № 12 на КСЕС и Становище № 4 на Консултативния съвет на европейските прокурори \(КСЕП\) за отношенията между съдии и прокурори:](#)

- Декларация от Бордо:

§ 9: *В една правова държава, където структурата на прокурорската служба е йерархична, ефективността на прокуратурата е силно свързана, що се отнася до*

фигурата на прокурора, с прозрачността на упражняваната власт, отчетността и отговорността.

[Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD\(2010\)040, 3 януари 2011](#)

§ 20. В тоталитарните държави или в съвременните диктатури наказателното преследване се е използвало и продължава да се използва като инструмент за репресии и корупция. Съществуването на системи за демократичен контрол не дава пълен отговор на проблема с политически мотивирани преследвания. Тиранията на мнозинството може да обхване използването на обвинението като инструмент за потисничество.

§ 41. Както всеки държавен орган, включително съдиите, прокуратурата трябва да се отчита пред обществеността. (...) Друго средство е контролът от прокурорски съвет, който не може да бъде инструмент за чисто самоуправление, но черпи своя демократична легитимност от избирането на поне част от неговите членове от парламента.

§ 65. Ако са съставени балансирано, напр. от прокурори, адвокати и гражданско общество [§ 66. ... или юридическите академични среди] и когато са независими от други държавни органи, тези съвети имат предимството да могат да предоставят ценна експертна информация при назначаването и дисциплинарния процес и по този начин да ги предпазят поне до известна степен от политическо влияние. В зависимост от метода им на назначаване, те могат да осигурят демократична легитимност на системата на обвинението (...)

§ 72. (...) В съветската система прокуратурата беше мощно средство за контрол на съдебната власт и в няколко държави все още има остатъци от тази система. Има опасност свръхмощната прокуратура да стане четвърта власт без отчетност (...)

[Становище № 816/2015 на ВК относно измененията и допълненията на КРБ, 23 октомври 2015, CDL-AD\(2015\)022:](#)

§ 28: (...)В бивши социалистически страни има наследство от твърде мощни системи за наказателно преследване, които застрашават независимостта на съдиите(...)

[Становище № 13 \(2018\) на КСЕП „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“](#)

Отчетност на прокурорите

§ 19. „Отговорен/отчетен“ означава по-специално:

- **Да не се действа произволно;**
- **Да основава решенията си на закона;**
- **Да обосновава решения, независимо дали се основават на принципа на задължителност на наказателното преследване или на дискрецията;**
- **Да докладва на съответните заинтересовани страни, когато това е подходящо.**

4.6 Правомощия на прокуратурата извън сферата на наказателното право

Надзорът за законност, предвиден в Конституцията от 1971 г.¹¹ не намира място в настоящата Конституция на Република България, приета през 1991 г. Това означава, че съществувалият преди надзор за „точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите се осъществява от главния прокурор“ вече не следва да се прилага от ПРБ, тъй като вече не е налице основание за това. Това, което чл. 126, ал.2 от КРБ предвижда е надзор за законност и методическо ръководство от главния прокурор върху дейността на всички прокурори, т.е. това различно правомощие, не е този съветски тип общ надзор за законност, който позволява на прокуратурата да навлиза в разнообразни сфери на действие на държавния, обществен и икономическия живот. Това се потвърждава и от Конституционния съд по Решение № 11 от 2020 г. по конституционно дело № 15 от 2019 г.: *Следвайки граматическото тълкуване на чл. 126 ал. 2 от Конституцията съдът приема, че надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, има за обект дейността на прокурорите, упражнява се в рамките на прокуратурата, има за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител.*

Подобен общ надзор не следва да съществува, защото чрез упражняването на подобно правомощие в действителност се стига до упражняването на квазисъдебни функции, което е в противоречие с чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека (правото на справедлив съдебен процес). Това означава, че прокуратурата се самооправомощава с проверка на законността без същевременно да има задължение да повдигне евентуален спор пред съд – единственият орган, който може да се произнесе с окончателен акт с обвързваща за всички сила.

Въпреки това, на практика сме свидетели на дългогодишно, необезпокоявано упражняване на подобен надзор. Върховната административна прокуратура е проверявала за законност актовете и дейността на ДКЕВР поради “високите” цени на тока и водата; чистотата на морската вода и кои са източниците на замърсяване на крайбрежието; язовирите и много др. Именно поради тази злоупотреба, е крайно необходимо прецизиране на понятието в КРБ и ЗСВ или пълната му отмяна, за да не се позволява произвол. В тази насока са и многобройните становища на ВК и препоръките на Независимия анализ на структурния и функционален модел на българската прокуратура, осъществен от Службата за подкрепа на структурните реформи:

[Становище № 3 \(2008\) на Консултативния съвет на европейските прокурори \(КСЕП\) относно ролята на прокурорските служби извън областта на наказателното право](#)

§ 22. КСЕП подчертава, че и при осъществяването на функции, извън областта на наказателното право, „прокурорите определено нямат правомощия за вземане на решение по съществуващото на случаите“.

¹¹ Чл. 133, ал. 1 от т нар. Живкова конституция

[Становище на Венецианската комисия № 515/2009 г., CDL-AD\(2009\)011, относно ЗИД на ЗСВ от 16 март 2009 г.](#)

§ 12. Трябва обаче да се отбележи, че прокурорите запазват някои правомощия, които обикновено се срещат в традиционния модел на прокуратура от съветски стил. Например, член 145 предоставя на прокурорите широки правомощия да получават документи и информация, да извършват проверки, да призовават граждани и представители на юридически лица и да издават обвързващи за всички държавни органи, юридически лица и граждани разпореждания. Изглежда, че тези правомощия се упражняват без прибегване до съдилища за получаване на съдебна заповед или друго разрешение. Освен това член 145.5 се отнася до правата на прокурора да протестира незаконни актове (въпреки че не е ясно дали прокурорът има последната дума и може да се окаже, че съд може да потвърди законността на протестиращия акт). Член 146 позволява на прокурорите да разпореждат незабавно освобождаване от местата за лишаване от свобода без намеса на съда.

[Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD\(2010\)040, 3 януари 2011](#)

§ 73. Този въпрос е тясно свързан с въпроса какви правомощия трябва да има прокуратурата. Съществува много силен аргумент за ограничаване на прокурорските правомощия до наказателното преследване и да не им се предоставят общи надзорни правомощия, които обикновено се срещат в системите от типа „prokuratura“. Въпросът изглежда основно за механизмите за възпиране и контрол в системата. Във всеки случай, действията на прокурора, които засягат правата на човека, като обиск или задържане, трябва да останат под контрола на съдиите. В някои държави „прокурорско пристрастие“ изглежда води до квазиавтоматично одобрение на всички подобни искания от прокурорите. Това е опасност не само за човешките права на засегнатите лица, но и за независимостта на съдебната власт като цяло.

§ 82. Това е в съответствие с Препоръка 1604 (2003) относно ролята на прокуратурата в демократично общество, управлявано от върховенството на правото на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, която посочва, че различните ненаказателни отговорности на прокурорите „пораждат безпокойство относно тяхната съвместимост с основните принципи на Съвета на Европа“ и че „е изключително важно (...) правомощията и отговорностите на прокурорите да бъдат ограничени до преследване на престъпления и обща роля в защита на обществен интерес чрез системата на наказателното правосъдие, с отделни, подходящо разположени и ефективни органи, създадени да изпълняват всякакви други функции“ (параграф 7)

[Независим анализ на структурния и функционален модел на българската прокуратура, осъществен от Службата за подкрепа на структурните реформи](#)

Забелязахме, че прокуратурата в България продължава да играе значителната роля при надзора за законност по граждански и административни дела. Чухме оплаквания, че прокурорите имали работа по твърде много граждански и административни дела от малък интерес и това имало демотивиращо въздействие върху тях. Ограничаването на някои от тези задължения би освободило повече човешки ресурси в прокуратурата за целите на наказателното преследване. Считаме, че следва да се преразгледат задълбочено функциите на

Прокуратурата на Република България по граждански и административни дела и съвместимостта на тези функции е основна задача на прокуратурата да повдига и поддържа обвинение по наказателни дела. Екипът препоръчва да се обмисли сериозно възможността за прехвърляне на по-голямата, макар не и цялата, част от тази работа на други публични органи, особено в областите, в които понастоящем надзорът за законност се отнася до вземането на решения по въпроси, свързани с икономически и търговски интереси.

[Становище № 855/2016 на ВК относно изменение на ЗСВ, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD\(2017\)018](#)

§ 41. *В България прокуратурата има изключителното правомощие да образува наказателни производства за публично преследвани престъпления: частното обвинение не е развито, а правомощието да се образува (или не) наказателно производство не подлежи на съдебен контрол. Прокурорите събират информация, включително с тайни средства; те имат правомощия, свързани с принуда като издирване, изземване и арест (тези правомощия подлежат на съдебен контрол). Освен това прокуратурата осъществява „общия надзор на законност“ (вж. член 127, т. 5 и 6 от Конституция; Член 136, ал. 5 от ЗСВ). Това е неясно дефинирана компетентност за намеса от името на държавата по административни (ненаказателни) дела и дори при частни спорове, извършване на проверки и постановяване на обвързващи актове, дори когато няма извършено престъпление по силата на Наказателния кодекс.*

[Становище на Венецианската комисия № 515/2009 г., CDL-AD\(2009\)011, относно ЗИД на ЗСВ от 16 март 2009 г.](#)

§ 42. *В становището си от 2009 г. относно предишна версия на ЗСВ, Венецианската комисия препоръчва ограничаване на правомощията на българските прокурори, свързани с общия надзор за законност (т.е. не е свързано с наказателноправната сфера). По-специално член 145 от ЗСВ позволява на прокурорите да „изискват документи, сведения, обяснения, други материали“, „лично да извършват проверки“, да призовават граждани на разпит и да издават обвързващи разпореждания „в съответствие с неговата компетентност“ „в рамките на компетентността“. Тъй като тази „компетентност“ (свързана с общия надзор за законност) е описана много неясно, правомощията, свързани с принуда и изброени в член 145, нямат ясни граници. В допълнение, член 145, ал. 4 налага на физически лица и фирми задължението да сътрудничат на прокурорите, по-специално като им „осигуряват [т.е. на прокурорите] достъп до съответните помещения и места“. И тази разпорежба изглежда дава на прокуратурата почти безпрепятствено право да влиза в частни помещения, когато „интересите на законността“ го изискват.*

§ 43. *Според Венецианската комисия прокурорските правомощия, с които се упражнява принуда извън сферата на наказателното право, трябва да бъдат сериозно ограничени, ако не и напълно премахнати. ЗСВ следва да опише с достатъчно точност в кои случаи (попадащи извън обхвата на Наказателно-процесуалния кодекс) прокурорите могат да изземват документи, да призовават хора на разпит, да влизат в частни помещения, да издават обвързващи разпореждания и др. Ако такива действия пречат на неприкосновеността на личния живот, тайната на кореспонденцията и т.н., те трябва да бъдат придружени от подходящи процесуални гаранции (като изискване за „основателна причина“, необходимост от получаване на предварително съдебно разрешение и т.н.).*

§ 112. (...) функциите и правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право следва да бъдат сериозно ограничени.

[Спешно становище на ВК относно проекта за нова Конституция № 1002/2020, CDL-PI\(2020\)016](#)

& 65. *Правомощията на прокуратурата са посочени в неизменения член 134, ал. 6 (настоящ член 127, ал. 6), съгласно който прокуратурата следи за спазване на законността, по-специално чрез участие в граждански и административни производства, когато това се изисква от закона. Така проектът не отговаря на дългогодишните препоръки на Венецианската комисия, според които функциите и правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право трябва да бъдат ограничени (Венецианска комисия, CDL-AD (2017) 018). Въпреки че този въпрос не е задължително да се разглежда на конституционно ниво, предвидената реформа би била добър повод да се направи. Ако конституционната разпоредба въпреки това се запази, правомощията за надзор на прокурорите трябва да бъдат ограничени в закона.*

[4.7 Съдебен контрол над отказа за образуване на наказателно производство](#)

Съдебният контрол над образуването на наказателно производство не е еднозначна тема и приемането на подобна стъпка следва да бъде внимателно обмислено. Той се препоръчва на България от различни европейски организации като мярка, която следва да спомогне за преодоляването на установеното у нас системно нарушаване на правото на пострадалия от престъпление на достъп до съд и ефективна наказателноправна защита. По този начин се дава възможност за разширяване на инструментариума на лицата, пострадали от престъпления да разчитат на ефективна защита на местно ниво (не само чрез ЕСПЧ). Освен това, чрез подобно въвеждане ще се засили отчетността на дейността на прокурорите.

От друга страна обаче, въвеждането на съдебен контрол над отказа за образуване на наказателно производство вероятно ще доведе и до негативни последици – претоварване на съда и то с нетипични за него функции – функцията по разследването е чисто прокурорска, а по този начин съдът ще влезе в ролята на горестоящ прокурор. Съдии вече привлякоха вниманието върху факта, че въвеждането на подобна стъпка може да не е решение, показвайки как проблемът вместо да се реши, може да се задълбочи, сравнявайки с възможността за съдебен контрол над прекратяването на наказателно производство¹².

Предвид горепосоченото, въвеждането на тази мярка следва да се осъществи след задълбочена професионална дискусия и предварителна оценка на възможните последици в положителен и отрицателен план. При въвеждане ще е разумно съдебният контрол да е „ограничен до въпросите за законността или до най-базисния анализ на разумността“ (§ 51 Становище № 968/2019 на ВК относно измененията на НПК и ЗСВ, CDL-AD(2019)031), а указанията на съда няма да са за определен конкретен резултат.

Препоръките в тази насока се съдържат тук:

[Становище № 12 на КСЕС и Становище № 4 на Консултативния съвет на европейските прокурори \(КСЕП\) за отношенията между съдии и прокурори:](#)

¹² За повече информация: <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2020/10/6/->

- Декларация от Бордо:

§ 1. (...)§ Решението на даден прокурор да не възбужда съдебно преследване следва да подлежи на преразглеждане от съда. Възможно решение е пострадалият да получи правото да внесе делото направо в съда.

[Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD\(2010\)040, 3 януари 2011](#)

§ 21. По принцип на погрешна инструкция да не се води наказателно преследване може да бъде по-трудно да се противодейства, тъй като тя може да не бъде лесно подложена на съдебен контрол. За преодоляване на този проблем, може да се наложи да се развият правата на жертвите да търсят съдебен контрол в случаи на отказ от образуване на наказателно непреследване.

§ 45. Фактът, че толкова голяма част от работата на прокурора е обект на контрол от съдилищата, също осигурява форма на отчетност. В системи, в които прокурорът не контролира разследването, връзката между прокурора и следователя задължително създава известна степен на отчетност. **Най-големите проблеми с отчетността (или по-скоро липсата на отчетност) възникват, когато прокурорите решат да не започнат наказателно преследване. Ако няма правно средство за защита - например за лица като жертви на престъпни деяния - тогава съществува голям риск от неотчетност.**

[Становище № 9 \(2014\) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, Римска харта](#)

§ 25. Всяко действие на прокурор, което засяга човешките права и свободи, трябва да остане под контрола на компетентния съд. (преповтаря: Венецианска Комисия, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - прокуратурата, CDL-AD(2010)040, 3 януари 2011, § 73.)

[Независим анализ на структурния и функционален модел на българската прокуратура, осъществен от Службата за подкрепа на структурните реформи](#)

Считаме, че когато вътрешният контрол върху дадено прокурорско решение да не се образува наказателно производство е бил безуспешен, на пострадалите следва да се предостави ефективно право да повдигат и поддържат обвинение като частни лица, което да представлява последно средство за получаване на правосъдие.

[Становище № 968/2019 на ВК относно измененията на НПК и ЗСВ, CDL-AD\(2019\)031](#)

§ 51. (...) Външен контрол от съдия - неподчинен на ГП и по този начин независим от него/нея - може да гарантира, че произволни откази за образуване на наказателно производство се отхвърлят. Това обаче не гарантира ефективно провеждане на подобни разследвания. Съдилищата нямат правомощията, нито ресурсите да извършват работата на разследващите органи и сами да извършват разследващи действия. Съдебният контрол на такива решения ще бъде ограничен до въпросите за законността или до най-базисния анализ на разумността. Освен това, въвеждането на съдебен контрол на решенията за невъзбуждане на наказателно преследване може да натовари съдебната система, така че цената на тази мярка

трябва да бъде внимателно оценена и да бъде създаден ефективен механизъм за бързо отхвърляне на явно неоснователни жалби.

52. Като се има предвид казаното по-горе, предвиждането на съдебна намеса при сериозни случаи, при които наказателното производство не е образувано, може да бъде полезно допълнение към настоящата система. Този цитат отговаря на изложеното на стр. 34 от Препоръката на СМ Res (2000) 19, която призовава държавите да предоставят на „заинтересованите страни с признат или идентифицируем статус“ правото да оспорват решенията на прокурорите да не преследват наказателно „чрез съдебен контрол или чрез упълномощаване на страните да се ангажират частно обвинение“.

[Междинна резолюция CM/ResDH\(2019\)367 от 5 декември 2019](#)

ПРИЗОВАВА властите да въведат съдебен контрол върху отказите на прокуратурата да образува наказателни производства, заедно с мерки за избягване на прекомерното натоварване на съдилищата и прокурорите, и своевременно да предоставят подробна оценка на обхвата и условията, които трябва да има такъв съдебен контрол.

[Решение CM/Del/Dec \(2020\)1377bis/H46-9 of 3 септември 2020:](#)

§ 4. *Призова отново властите що се отнася до разследванията като цяло, да въведат законодателни или, ако е необходимо, конституционни изменения (или, ако трябва да се приеме нова конституция, да въведат адекватни нови конституционни разпоредби), за да позволят съдебен контрол на отказите на прокуратурата да образува наказателно производство, заедно с мерки за избягване на прекомерното допълнително натоварване на съдилищата и прокурорите и за предоставяне на тяхната оценка на обхвата и условията, които трябва да има такъв съдебен контрол, за да се предоставят на жертвите надеждни гаранции срещу безнаказаност и да се гарантира върховенството на правото.*

§ 9. *Насърчава да обмислят допълнителни решения, вдъхновени от съответните препоръки на Венецианската комисия или други подобни ефективни мерки, способни да адресират някои от основните причини за недостатъците, разкрити по делото „Колеви“, като например позволяване на разширен съдебен контрол на решенията на прокуратурата (по-специално отказите да образува наказателни производства) и разглеждане на препоръките на Венецианската комисия относно състава и мандатите на камарите на Висшия съдебен съвет (или на заместващи органи).*

[4.8 Индивидуална конституционна жалба](#)

[Спешно становище на ВК относно проекта за нова Конституция № 1002/2020, CDL-PI\(2020\)016](#)

§ 87 и § 104. *Въвеждането на правото на индивидуална жалба се поощрява, тъй като укрепва индивидуалните права(...).*