

И.П.И

Институт за пазарна икономика

Преглед на препоръките към България относно
съответствието на устройството на съдебната власт със
стандартите за независимост на Венецианската комисия

автор: д-р Иван Брегов

ISBN 978-954-8624-59-6

София, февруари 2018 г., ревизиран текст януари 2023 г.

Правна програма на Института за пазарна икономика

Съдържание

Въведение	3
За замисъла и характера на препоръките	3
Изследвани документи	4
Тематичен обхват на доклада	5
Преглед на препоръките.....	5
Структура и организация на Висшия съдебен съвет (ВСС).....	5
Организация на прокуратурата, следствието и статус на главния прокурор.....	14
Статус и правомощия на министъра на правосъдието	28
Атестиране, повишаване, дисциплинарно наказване	29
Национален институт на правосъдието.....	32
Инспекторат към ВСС	33

Въведение

Настоящият доклад има за цел да представи препоръките на Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа (наричана Венецианска комисия), адресирани към българската държава в областта на правосъдието и вътрешния ред. За тази цел препоръките са разделени по отделни теми. **Във всяка тема всяка отделна препоръка е подредена по хронология във възходящ ред.** Докладът умишлено е лишен от анализ и оценка, за да се открие задълбочеността на отделните препоръки. Авторът си е позволил единствено да представи препоръките в съкратен, а на отделни места и в обобщен вид.

За замисъла и характера на препоръките

Смисълът България да получава критични насоки от утвърдените международни институции в областта на правосъдието е в това в обозрим исторически момент устройството на българските съд и прокуратура и последиците от тяхната дейност да отговарят на стандартите на западните демокрации. Оттам правоохранителните и правораздавателните институции да обезпечават толкова сигурност, колкото имат гражданите на страните от Стария свят. Реципрочно, сигурността за човека се трансформира в спокойствие и предвидимост за инициативите му, тоест добри условия за живот и добра среда за предприемачество.

Препоръките на Венецианската комисия (ВК) задават минималния стандарт за организацията и устройството на съдебната власт или на отделни институти. Всяка държава запазва правото си да развие конкретните институти съобразно своите потребности, но отчитайки минимално зададените стандарти. Стандартите на ВК са възприети за релевантни и от други наднационални обединения, в частност и Европейския съюз (ЕС). Доминираща част от препоръките са адресирани към България като условие за хармонизиране на правото на Република България с правото на ЕС, както и като условие България да се присъедини към ЕС.

Редица от препоръките са изложени под формата на общи напътствия, други – под формата на конкретни предложения. Препоръките са резултат от анализ и коментар при изследване на проекти на нормативни актове и/или проекти за изменение и допълнение на законодателството и/или отделни институти. Всички препоръки, независимо от характера и вида им, се стремят да направят експертна оценка дали българското законодателство (вкл. и върховният закон - Конституцията) отговарят на необходимия стандарт за независима съдебна система и дали са адекватна гаранция за отстояване на основните белези на едно демократично общество. Инициативата за подготовка на становищата на ВК произтича както по изрично запитване на българските институции, така и под изричното настояване на Мониторинговия комитет на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ).

Венецианската комисия не ориентира своите препоръки по най-ниския общ знаменател на съществуващите системи, а се съсредоточава върху това, което според Комисията е необходимо за пълно съответствие с европейските стандарти. Освен конкретните разгледани становища общовалидни остават и общите препоръки на ВК относно структурата и организацията на съдебната власт. Становищата разбират конституцията и законите като живи документи, развиващи се заедно с обществото.

Докладът обхваща препоръките към Република България, отправени със следните документи:

1. Становище на ВК относно реформата на правосъдието в България, 22-23 март 1999 г. по повод на изменения в Закона за съдебната власт, CDL-INF(1999)005;
2. Становище на ВК относно изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, 31 март-1 април 2000 г., CDL-INF(2000)006;
3. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 5-6 юли 2002 г., CDL-AD(2002)015;
4. Меморандум на ВК относно реформа на съдебната система в България, 13-14 юни 2003 г., CDL-AD(2003)012;
5. Становище на ВК относно ЗИД на Конституцията на Република България в областта на съдебната власт, 17-18 октомври 2003 г., CDL-AD(2003)016;
6. Становище на ВК относно цялостното състояние на Конституцията на Република България, 14-15 март 2008 г., CDL-AD(2008)009;
7. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 13-14 март 2009 г., CDL-AD(2009)011;
8. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт и изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, 17-18 декември 2010 г., CDL-AD(2010)041;
9. Становище на ВК относно ЗИД на Конституцията на Република България в областта на съдебната власт, 23-24 октомври 2015 г., CDL-AD(2015)022;
10. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD(2017)018;
11. Становище на ВК относно изменение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, 6-7 декември 2019 г., CDL-AD(2019)031;
12. Спешно становище на ВК относно проекта за нова конституция, 20 ноември 2020 г., CDL-PI(2020)016
13. Становище на ВК относно изменение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, 21-22 октомври 2022 г., CDL-AD(2022)032;
14. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 21-22 октомври 2022 г., CDL-AD(2022)022.

Тематичен обхват на доклада

1. Структура и организация на Висшия съдебен съвет
2. Организация на прокуратурата и статус на главния прокурор
3. Статус и правомощия на министъра на правосъдието
4. Атестиране, назначаване, повишаване, дисциплинарно наказване
5. Национален институт на правосъдието
6. Инспекторат към ВСС

Преглед на препоръките

Структура и организация на Висшия съдебен съвет (ВСС)

1.1. Премахване на политическото влияние във Висшия съдебен съвет (ВСС)

Становище от 1999 г.

Общото становище е за липса на универсален модел на устройство и организация на ВСС, но дейността на Съвета следва да бъде гаранция за правилно функциониране и независимост на съдебната власт.

Когато е избран модел на ВСС, в който са представени и останалите клонове на властта (законодателната и изпълнителната), то устройството на самия съвет трябва да гарантира защитата на независимостта на съдиите, изолирайки ги от ненужен натиск и намеса при решаване на въпросите за подбора, повишаването и дисциплинарното наказване на съдиите от останалите клонове на властта (законодателната и изпълнителната).

Становище от 2002 г.

Парламентът да не бъде в състояние да прави преценка относно валидността на избора на член на ВСС от квотата на съдиите, прокурорите и следователите. Важи и за правомощието на Министерството на правосъдието (МП) да атакува избора за член на ВСС/по повод изм. На ЗСВ от 2002 г./.

При оценката дали даден съд е независим следва да се вземе предвид чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) /Право на справедлив съдебен процес¹/.

1 Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и публиката могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от

Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) в своята практика приема, че следва да бъдат отчетени **четири критерия** относно независимостта на съда: първо – начинът на назначаване на членовете на съдебния състав, второ – техният мандат, трето – наличието на гаранции срещу външен натиск, и четвърто – въпросът дали съдът се произнася независимо, без конфликт на интереси и на база на вътрешното си убеждение.

При състав на ВСС, в който значителен брой или половината от изборните му членове се определят от Парламента (единадесет от членовете му) или представляват несъдебни функции, това дава възможност за политическо влияние над съдебната власт.

[Меморандум от 2003 г.](#)

Отбелязва се като изключително важно деполитизирането на ВСС. Директно се предлага парламентарната квота да се избира с квалифицирано мнозинство.

[Становище от 2003 г.](#)

Според Венецианската комисия проектът за Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Конституцията на Република България (КРБ) не съдържа гаранция за независимостта на съдиите от политическа намеса. Всъщност, чрез засилване правомощията на ВСС по отношение на отстраняването на съдиите, без да се предприемат съответни мерки за деполитизиране на ВСС и въпросите за отстраняване на съдии да бъдат разглеждани от експертен орган, включващ само съдии, обхватът на политическата намеса във връзка с отстраняването на съдии остава и дори се засилва.

Припомнят се цялостно неизпълнените мерки срещу политизацията на ВСС и поставянето му под зависимост в предишни три основополагащи документа на ВК спрямо България.

[Становище от 2008 г.](#)

За пореден път ВК отбелязва като неизпълнена основна препоръка членовете на ВСС от парламентарната квота да се избират с квалифицирано мнозинство. Препотвърждава направените препоръки в Становището от 1999 г.

Макар и прогласена, независимостта на съдебната власт не е обезпечена с достатъчно механизми за защита. Разпоредбите на Конституцията не успяват да определят механизмите, чрез които това да бъде постигнато.

Венецианската комисия препоръчва редакция на чл. 130, ал. 8, т. 3 и 4 относно прекратяването на мандата на избран член на ВСС на основание „трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година” и „дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност”. Препоръчва се да бъде разписано в Конституцията в чие правомощие е да се извърши отстраняването (за предпочитане - от самия ВСС), тъй като без това уточнение би се стигнало до намеса относно процедурата по номинация и избор от представителите на съдиите.

[Становище от 2009 г.](#)

интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото, или, само в необходимата според съда степен, в случаите, когато поради особени обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието.

Припомнят се критичните бележки, отправяни към институциите, в периода 1999 – 2009 г. относно статута и правомощията на ВСС. С особено внимание се открояват отново:

- Изборът на парламентарната квота на членовете на ВСС с обикновено мнозинство,
- Широките правомощия на министъра на правосъдието, които са заплаха за независимостта на съдебната власт,
- Възможността за влияние на съдиите, прокурорите и следователите относно професионалните и кариерни въпроси едни спрямо други.

Становище от 2010 г.

Подчертават се многократните препоръки, започнали през 1999 г. относно формирането на ВСС, така щото да изпълнява основната си функция по опазване независимостта на съдебната власт.

Становище от 2015 г.

Препотвърждават се като валидни препоръките, отправени в Становище на ВК от 2008 г. и Становище от 2009 г.

Приветства се разделянето на ВСС на съдийска и прокурорска колегия в съответствие с препоръките в Становище от 2007 г. и Становище от 2009 г. В рамките на това разделяне представителите на прокурорите и следователите вече няма да бъдат в състояние да се намесват в процеса на вземане на решения по въпросите на съдиите, което крие особен риск за независимостта на съдиите в бившите социалистически страни с прокуратура със силни правомощия.

От съображения за правна яснота и последователност и от систематична гледна точка ВК препоръчва разпоредбите в текста на Конституцията, уреждащи правомощията на двете колегии и пленума, да бъдат регламентирани в отделни членове.

Подкрепата за предложените изменения на КРБ са при редакция на текста, уреждащ състава на ВСС както следва:

- съдийска колегия от 13 членове – 6-ма, избирани пряко от съдиите и 5-ма от НС, плюс двамата председатели на върховните съдилища като членове по право,
- прокурорска колегия от 12 членове – 4-ма, избирани пряко от прокурорите, 1 член, избран пряко от следователите и 6-ма членове, избрани от НС, плюс Главния прокурор като член по право.

Венецианската комисия и в предишни становища не препоръчва единен модел за състава на съдебните съвети. Комисията, обаче, насърчава системите, в които "съществен елемент или мнозинство от членовете на Съдебния съвет да бъдат избирани от представители на самата съдебна власт. За да осигуряват демократична легитимност на Съдебния съвет, останалите членове следва да бъдат избирани от Парламента сред лица с подходяща правна квалификация, като се отчита възможният конфликт на интереси". Според ВК смесен състав на ВСС, включващ членове, които са извън професията на съдия или прокурор, е по-вероятно да благоприятства прозрачността и независимостта в работата на съвета. Това трябва да стане при отчитане рисковете за „корпоративно управление“ от страна на представителите на съдебната

власт. Дори при проява на този риск не по-малко от половината от членовете на съдебните съвети трябва да бъдат съдии, избирани пряко от съдиите от всички нива на съдебната власт.

Комисията също така препоръчва чрез последващото регламентиране на избора на членовете на колегиите да се осигури справедливо представителство на всички нива на съдилищата/прокуратурата.

Освен гореизложеното ВК намира за важна препоръката парламентарната квота да включва представители на адвокатурата, академичната общност и гражданските организации, за да бъде балансиран съставът на ВСС. Активни политици и действащи народни представители следва да бъдат строго изключени от възможността да бъдат избирани за членове на ВСС.

В становището се препотвърждава препоръката за избор с квалифицирано мнозинство на парламентарната квота във ВСС.

Разглеждат се критично някои правомощия на пленума, в това число:

- правомощието за прекратяване мандата на действащ член на ВСС следва да бъде изследвано по същество за всеки отделен случай,
- правомощието за организация на обучението на съдиите и прокурорите не би следвало да допуска влияние върху независимостта на съдиите,
- правомощието да прави предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС, както и на главния прокурор – чувствителен въпрос, който трябва да демонстрира на обществото действително разделение на властите; съдиите трябва да се ползват с независимост по отношение на техните функции, а прокурорите да се ползват с автономия /детайлно представени в точка 1.1.2 и т. 2/.

ВК разглежда критично компетентността пленумът на ВСС да се занимава и с имущество на съдебната власт. Това може да доведе до претоварване на ВСС и да го превърне в административен орган, който няма възможност да се съсредоточи върху основните си задачи.

ВК изразява подкрепа за гласуване във ВСС чрез явен вот, включително и по дисциплинарни въпроси.

Становище от 2017 г.

Венецианската комисия отчита като неизпълнена следната препоръка: „не по-малко от половината от членовете на съдебните съвети трябва да бъдат съдии, избирани пряко от съдиите от всички нива на съдебната власт.“ Настоящата организация на ВСС, въпреки промените в Конституцията от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г., не отговаря на тази препоръка. Така съдиите, избирани от съдии, са нетно малцинство в съвета: те имат само 6 гласа от 25. Другите гласове принадлежат на прокурори, членове от парламентарната квота и двама членове по право – председателите на ВКС и ВАС, които, макар и съдии, не са избрани от съдиите. Също така, в съдийската колегия съдиите, избрани пряко от съдии, представляват по-малко от половината от всички членове: от 14 членове на съдийската колегия само 6 се избират пряко от съдиите. Ето защо препоръките от предишното становище на ВК от 2015 г. остават неизпълнени, а общите препоръки от 2015 остават валидни: „ВК разглежда критично правомощието на пленума да прави предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС – чувствителен въпрос, който трябва да демонстрира на обществото действително разделение на властите – съдиите трябва да се ползват с независимост по отношение на техните функции, а прокурорите да се ползват с

автономия.(...)Препоръчва съдийската колегия да бъде компетентна да предлага за назначаване на президента председателите на ВКС и ВАС, съответно прокурорската колегия да предлага назначаването на главния прокурор. Като алтернатива за деполитизирането при назначаването на председателите на върховните съдилища от президента, ВК вижда като възможност общите събрания на съдиите във ВКС и ВАС да упражняват правомощието да правят предложения за поста председател на съответния съд.”

Венецианската комисия изразява загриженост, че прокурорите и главният прокурор в частност все още са силно ангажирани в управлението на въпросите на съдиите по отношение на някои въпроси с изключение на дисциплинарните. Цитирано е становището от 2010 г. относно устройство на съдебната власт в Украйна, което предполага, че "включването на главния прокурор като член по право на съдебния съвет поражда особени опасения за смразяващ ефект върху съдиите и потенциална заплаха, тъй като главният прокурор е страна в много от делата, които подлежат на решаване именно от съдиите и неговото присъствие в съвета създава риск – поради йерархичния характер на прокуратурата, другите членове от прокуратурата могат да се чувстват задължени да следват позициите, възприети от главния прокурор.”

ВК констатира опасността бивши или действащи прокурори да станат членове на съдийската колегия на ВСС (въпреки разделението на ВСС на две отделни колегии на съдии и прокурори) поради критериите за номиниране и избор на членовете на ВСС, избирани от НС.

ВК изразява становище, че членовете на съдебния съвет съдии, избрани пряко от съдиите, трябва да имат водеща роля в дейността на ВСС. Ето защо предлага два варианта за решаване на проблема:

- най-радикалното решение би било да се изостави настоящият модел на интегриран ВСС и да се създадат два отделни органа – съдебен съвет за съдии (където избраните съдебни членове ще имат поне половината от гласовете) и отделен съвет за прокурори и следователи,
- ако съдиите и прокурорите останат заедно в рамките на единен съдебен съвет, правомощията на пленума на ВСС трябва да бъдат ограничени. Най-важното е, че правомощията, свързани с назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на ВКС и ВАС и правомощието за отстраняване на членовете на ВСС, избрани пряко от съдиите, следва да бъдат установени като правомощия само на съдийската колегия. В допълнение към това, съставът на съдийската колегия на ВСС трябва да бъде променен, за да се увеличи делът на съдиите, избрани пряко от съдии.

Поради трудността подобни решения да бъдат изпълнени без конституционна реформа ВК предлага решение за прилагането им на законово ниво докато се намери начин за последващо изменение на Конституцията. Възможни са следните варианти за изпълнение на препоръките:

- Понастоящем е необходимо мнозинство от 17 членове на ВСС за избор на председатели на ВКС и ВАС. Това означава, че председателите на върховните съдилища могат да бъдат избрани дори без гласовете на представителите на съдиите във ВСС, избрани пряко самите съдии. Решение е изменение в ЗСВ да предвиди, че за избран следва да се счита кандидатът, получил доверието на двойно мнозинство: т.е. в допълнение на общото мнозинство от 17-те гласа от пленума на ВСС кандидатът трябва да бъде подкрепен и от мнозинството от избраните от съдиите членове на съвета.

- Същите принципи трябва да ръководят процеса на отстраняване на членовете на ВСС, избрани пряко от съдиите. По същество важните решения, засягащи съдебната система, не бива да се приемат без подкрепата на мнозинството членове на ВСС съдии, избрани пряко от съдиите.

ВК препоръчва законодателни промени с цел осигуряване на плуралистичен състав на ВСС. Венецианската комисия предлага преразглеждане на процедурата за номиниране – ЗСВ да предвижда утвърдените професионални организации (на адвокати, съдии и др.), юридическите факултети и неправителствените организации, работещи в правната сфера, да играят официална роля като например определена квота от кандидатите да бъде представена от тези организации. Това би осигурило по-плуралистичен състав на ВСС и по-голямото участие на гражданското общество в управлението на съдебната власт.

Предвид важноста на Комисията по атестиране и конкурсите и Комисията по професионална етика към всяка една от колегиите на ВСС ВК препоръчва регламентацията им да бъде уредена на законово ниво в ЗСВ.

[Становище от 2019 г.](#)

В това становище на ВК се проследява изменението на КРБ от декември 2015 г., когато ВСС беше реорганизиран. По-специално, бяха създадени две отделни камари в рамките на ВСС (една на съдиите и една на прокурорите). Създаването на отделна колегия на съдиите, в която съдиите, избрани от техни колеги, представляват 6 от 14 членове. ВК отбелязва това като положително развитие, което ефективно намали влиянието на главния прокурор върху кариерното развитие и дисциплинарните наказания на съдиите от съдилища с по-нисък ранг. Главният прокурор, обаче, запази засилено влияние в прокурорската колегия на ВСС (с 11 членове) и има голямо влияние в Пленума на ВСС (съставен от 25 членове: 14, съставляващи съдийската колегия и 11, съставляващи прокурорската колегия). Пленумът на ВСС запази правомощията си за назначаване и освобождаване от длъжност на главния прокурор и двамата най-високопоставени съдии – председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд (тези двама високопоставени съдии също са в обсега на реформата, която е предмет на настоящото становище).

И както е отбелязано в становището за 2017 г., ВСС (и дори още повече трима отделни членове) нямат независим капацитет за установяване на факти.

От 25 членове на пленума на ВСС, освен главния прокурор, има четирима прокурори и един следовател, избрани от техните колеги. Това поражда основателни съмнения относно тяхната независимост от главния прокурор: дори ако формално те не получат заповеди от главния прокурор в качеството си на членове на съвета, те ще станат негови подчинени, след като се върнат към своите задължения. Освен това някои от „членовете на парламентарната квота“, избрани от Народното събрание, са бивши прокурори и следователи и могат също да се върнат към работата в прокуратурата в края на мандата си (вж. § 34 от становището от 2017 г.). Всъщност, в сегашния състав на прокурорската колегия на ВСС всички членовете на парламентарната квота са бивши прокурори или следователи (имат се предвид членовете на ПК на в осмия състав на ВСС, избрани от НС през 2017 г.). Това не е желателно - присъствието на членове от парламентарната квота трябва да гарантира плуралистичен състав на този орган, докато в България той представлява само прокуратурата. В допълнение, главният прокурор може да има „известен фактически ефект върху някои други членове на ВСС, дори и тези, които не са професионално свързани със системата на прокуратурата“ (виж § 35 от становището от 2017 г.). Поради това Венецианската комисия препоръчва на българските власти да предприемат законодателни изменения, за да гарантират че членовете на прокурорската

колегия от парламентарната квота представляват други професии и че прокурори и следователи (които вече са представени там от 5 членове) не могат да бъдат назначавани като „членове от парламентарната квота“.

В този контекст през 2017 г. Венецианската комисия отбеляза следното:

"14. В предишното становище за българската съдебна система Венецианската комисия препоръчва да се определи квотата на магистратите в рамките на параметрите на Препоръката на Комитета на министрите." Препоръка CM/Rec(2010)12 гласи, 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.“ Настоящият състав на ВСС все още не съответства на този параметър. По този начин съдиите, избрани от техните колеги, са в нетно малцинство в Пленума: те имат само 6 гласа от 25. Другите гласове принадлежат на прокурори, членове от парламентарната квота и двама *ex officio* членове, които, въпреки, че са съдии, не са избрани от своите колеги. По същия начин в Съдийската колегия, съдиите, избрани от своите колеги, представляват по-малко от половината от всички членове: от 14 членове на колегията, 6 са избрани съдии, 6 са от парламентарната квота и двама са *ex officio* членове (двама председатели на върховните съдилища). Затова препоръките на предходното становище на Венецианската комисия не са изпълнени изцяло“.

За съжаление препоръката от Становището за 2017 г. все още не е изпълнена.

Освен това настоящата система следва да бъде подобрена, за да се доближи до европейските стандарти в областта на съдебната независимост. По-конкретно, броят на членовете на Съдийската колегия, избрани от техните колеги, трябва да се увеличи и всички функции, свързани с кариерното развитие, дисциплинарните производства, отстраняването и т.н., включително по отношение на председателите на върховните съдилища, да бъдат прехвърлени на тази колегия. Венецианската комисия препраща българските власти към своето Становище от 2017 г., където препоръчва (§ 20) „избраните членове на съдийската колегия да играят по-важна роля в рамките на ВСС. Най-радикалното решение би било да се изостави сегашния модел на интегриран ВСС и да се създадат два отделни органа - един висш съвет за съдии (където избраните членове от съдийската квота биха имали поне половината от гласовете) и друг висш съвет за прокурори и следователи". Алтернативно (§ 21) „ако съдиите и прокурорите трябва да останат заедно в един и същи съвет, правомощията на Пленума трябва да бъдат намалени. Най-важното е, правомощията, свързани с назначаването/освобождаването на председателите на двете върховни съдилища, и правомощията да се отстраняват избраните членове на Съдийската колегия, да бъдат прехвърлени на Съдийската колегия. Освен това съставът на Съдийската колегия на ВСС трябва да бъде променен, за да се увеличи делът на съдиите, избрани от техните колеги." Венецианската комисия приканва властите на България да обмислят сериозно тези промени (дори и да се изисква изменение на Конституцията).

Що се отнася до прокурорската колегия, важно е да се гарантира нейният плуралистичен състав: избраните от Народното събрание членове не трябва да имат прокурорски опит, а трябва да представляват други професии и в закона трябва да се направи промяна в този смисъл. Изпълнението на тези препоръки ще намали влиянието на главния прокурор в рамките на българската магистратура и може да подобри ситуацията при независими разследвания. Без тези по-обща промени изменения в процедурата по разследване като тези, описани по-горе, рискуват да имат само ограничен ефект.

1.2. Въпросите на съдиите да се решават от мнозинство от съдии, избирани от съдии, като гарант за независимост на съда

Меморандум от 2003 г.

Всяко действие за отстраняване на некомпетентни или корумпирани съдии трябва да отговаря на очакванията за високи стандарти, определени от принципа на несменяемост на съдиите, чиято независимост следва да бъде защитена. Необходимо е всяко действие за отстраняване на съдия да бъде строго деполитизирано. Това означава то да се извършва от малък експертен орган, съставен единствено от съдии, които да дават становище относно способността или поведението на съответния съдия преди вземането на окончателното решение.

Становище от 2008 г.

Критикува се моделът на ВСС, в който в рамките на един орган се решават въпросите на съдии, прокурори и следователи. Отдава се важно значение на това да се запази разграничение на функциите и правомощията между прокурорите и съдиите. ВК реферира към Препоръка № 19 (2000) на Съвета на министрите на Съвета на Европа (Explanatory Memorandum to Recommendation (2000) 19, pp 33-34) относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие. В светлината на това Комисията изразява загриженост по отношение на системата, при която лицата, представляващи пряко прокурорите, са членове на органа, който упражнява функции по назначаване, повишаване, наказване и освобождаване от длъжност на съдиите.

Като несъстоятелни се възприемат твърденията, че съдиите са мнозинство в състава на ВСС. На първо място, не може да се твърди, че съставът на ВСС, включващ 6-ма членове, избрани от съдиите, 6-ма членове, избирани от НС, които са съдии, и 2-мата председатели на върховните съдилища са гаранция за независимост на съдебната власт по отношение на съдиите. Практиката НС да избира 6-ма съдии за членове на ВСС не може да бъде заместител на конституционна гаранция. Второ, въпреки че няма принципен проблем с това единен съдебен съвет да се занимава с трите отделни клона на съдебната власт, при това положение е подходящо специализирани комисии или камари да решават въпроси, отнасящи се до конкретните професионални съсловия, за да се гарантира, че няма риск от влияние, породено от едно съсловие към друго.

Становище от 2015 г.

За пореден път ВК разглежда критично правомощието на пленума да прави предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС – чувствителен въпрос, който трябва да демонстрира на обществото действително разделение на властите – съдиите трябва да се ползват с независимост по отношение на техните функции, а прокурорите да се ползват с автономия.

Препоръчва съдийската колегия да бъде компетентна да предлага за назначаване на президента председателите на ВКС и ВАС, съответно прокурорската колегия да предлага назначаването на главния прокурор. Като алтернатива за деполитизирането при назначаването на председателите на върховните съдилища от президента, ВК вижда като възможност общите събрания на съдиите във ВКС и ВАС да упражняват правомощието да правят предложения за поста председател на съответния съд.

Становище от 2017 г.

Венецианската комисия приема, че когато срещу съдия има отправени сериозни обвинения, същият може да бъде отстранен от длъжност. Все пак съдийската колегия следва да извърши проверка колко сериозни и обосновани са тези обвинения. В сегашната редакция на чл. 230 от ЗСВ, съдийската колегия на ВСС има единствено формална роля в това да одобри отстраняването от длъжност, когато прокуратурата е предприела действия по реда на чл. 230 от ЗСВ. Вместо това, ЗСВ следва да предвиди ясно, че съдийската колегия трябва да преглежда по същество всички обвинения и да реши дали доказателствата срещу съдията са достатъчно убедителни (без задължително да бъдат откъснати от основателните съмнения) и дали ще доведат до отстраняване от длъжност. Когато процедира така, съдийската колегия следва да може да предвиди кратки срокове за разследванията срещу съдии.

ВК препоръчва кадровите и дисциплинарните въпроси да се решават от т. нар. двойно мнозинство – с по-голяма тежест да са гласовете на членовете на СК, избрани от съдиите.

Препоръчва се общото събрание на съдиите на съответния съд да има изключителното правомощие да номинира председателите на съдилищата пред ВСС.

[Становище от 2019 г.](#)

С оглед съдържанието на това становище този въпрос е представен по-горе на стр. 10-12.

[Становище от 2020 г.](#)

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, Стр. 28 от 48 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 дискусията 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.

1.3. Премахване на възможността доминиращата управляваща партия сама да избира всички представители на законодателната власт в състава на ВСС. Гаранции за участие на опозицията в изборите.

Становище от 1999 г.

Исторически до този проблем се е стигало или поради отказ на опозицията да участва в избора на членове на ВСС от парламентарната квота, или поради факта, че доминиращата партия е разполагала с необходимото мнозинство за избор на членовете на съвета. ВК препоръчва да се намери механизъм за участие на опозицията в изборите за членове на ВСС.

Становище от 2002 г.

Преповтаря се препоръката с цел деполитизиране на ВСС членовете на съвета да бъдат избирани с квалифицирано мнозинство.

Становище от 2015 г.

В становището се препотвърждава препоръката за избор с квалифицирано мнозинство на парламентарната квота във ВСС.

Организация на прокуратурата, следствието и статус на главния прокурор

Меморандум от 2003 г.

Правомощията на главния прокурор се разглеждат като твърде широки. Всяко искане за свалянето на неговия имунитет всъщност би могло да бъде направено единствено от него самия. Това се разглежда като законова празнота, която не може да остане безадресна.

Годишният доклад на главния прокурор да позволява да му бъдат отправяни въпроси относно индивидуални случаи на недопускане на наказателно преследване.

Що се отнася до мястото на прокуратурата в съдебната система, делегацията посочва, че в Европа няма унифициран модел. В някои страни прокурорите са част от съдебната власт, а в други те са част от изпълнителната власт и са отговорни пред министъра на правосъдието. Освен това в някои страни е избрана централизирана система, при която главният прокурор носи отговорност за всички наказателни преследвания, докато в други държави законодателството предвижда автономия на отделния прокурор. Когато има централизирана система е важно да се спазва параграф 10 от Препоръка (2000) 19 на Съвета на Европа, която предвижда, че "всички прокурори се ползват с правото да изискват указанията, адресирани до тях, да бъдат писмени. Където редовният прокурор е на становище, че дадена инструкция е незаконна или противоречаща на неговата съвест/убеждение/, трябва да има адекватна вътрешна процедура, която да дава възможност за неговата евентуална замяна."

Становище от 2003 г.

ВК не подкрепя специалния статут на следователите, който би могъл да застраши функционирането на разследващите полицаи, действащи под ръководството на прокуратурата от една страна, и на изпълнителната власт, от друга. Поради трудно установяване на функциите им е трудно да се определи и тяхната отговорност. От това следва, че реформата може дори да се провали при получаване на осезаеми резултати във войната срещу престъпността.

Становище от 2008 г.

Очевидно е, че общите правомощия на прокуратурата да "предприема действия за отмяна на незаконнообразни актове" биха отишли твърде далеч, ако те предполагат, че прокурорите могат да се намесват в случаи, в които не са страна. Правомощията на прокуратурата следва да се ограничат до действия от името на държавата по наказателни дела и само ако е необходимо – от името на държавата по граждански дела. На прокуратурата не трябва да се дава общ мандат по дела, за които се смята, че са незаконни, да има правомощия да упражнява надзор или да се намесва в дейността на съдилищата. Венецианската комисия намира, че трябва да се прецизират по-ясно разпоредбите на Конституцията, така че правомощията на прокуратурата да се ограничат до това да действа като страна в производството пред съда и прокурорите да нямат общо право на "надзор" над съдебните производства.

Становище от 2009 г.

Венецианската комисия определя правомощията на прокуратурата като широки и типични за съветския модел. В това число се включват действия по изискването на информация, призоваването и издаването на задължителни разпореждания, освобождаването на всеки задържан незаконно в местата за лишаване от свобода. Комисията критикува подобен тип действия без проверката им от съд като препраща към Становище относно *Law on the Public Prosecutor's office and the draft Law on the Council of Public Prosecutors or "the former Yugoslav Republic of Macedonia"* (CDL-AD(2007)011, paragraphs 14- 16).

Становище от 2015 г.

Като основен елемент от процеса на реформа е определена цялостна трансформация на прокуратурата с цел подобряване на нейната ефективност и отчетност, както и за функционалната автономия на редовия прокурор.

По отношение на предложението за длъжността главен прокурор законодателството може да предвиди участието на Министерството на правосъдието в номинацията. Както вече беше посочено от Венецианската комисия, с оглед на важността на наказателното преследване в организираното и ефикасно функциониране на държавата разумно би било правителството да участва в назначаването на тази длъжност. Освен това лица, които биха били уважавани от обществеността заради професионалната си и неполитическа експертиза, също могат да бъдат включени в процеса на подбор.

Становище от 2017 г.

ВК разглежда въпроса за ролята на прокурорите в съдебната власт като тясно свързан с общия въпрос за позицията на главния прокурор в рамките на съдебната система. ВК откроява няколко важни въпроса по темата, сред които:

Отчетност на главния прокурор

ВК констатира как съгласно Конституцията и ЗСВ главният прокурор се радва по същество на същия статус като на председателите на ВКС и ВАС. Този модел има своите положителни и

отрицателни страни. От една страна, прокуратурата не се контролира от други клонове на властта. От друга, не е ясно кой може да държи главния прокурор отговорен. Този парадокс е отбелязан в доклад на ПАСЕ (*Committee on Legal Affairs and Human Rights, "New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples", report by Mr. B. Fabritius*).

Предвид факта, че Конституцията не предвижда нито своеобразен „вот на недоверие“ на главния прокурор от НС, нито възможност за отстраняване от изпълнителната власт, то единствената форма на отчетност на главния прокурор остава представянето на ежегодни доклади пред ВСС и НС. Венецианската комисия не препоръчва да се въведе "вот на недоверие" на главния прокурор или подчиняването му на изпълнителната власт, тъй като това е много деликатен въпрос поради рисковете от политизация. В тази ситуация, обаче, следва да бъдат въведени други ефективни механизми за отчетност поради факта, че основанията за отстраняване са трудно изпълними. Последното се дължи на следните пречки:

- ВСС няма правомощието за самостоятелно разследване и изясняване на фактите и следва да се обърне или към ИВСС, или към самата прокуратура,
- основанието за освобождаване по чл. 129, ал. 3, т. 3 от КРБ предполага влязла в сила присъда, а поради квазимонополното положение на главния прокурор спрямо разследването той може да спре/прекрати разследване срещу себе си (реферира се към делото „Колеви срещу България“).
- освобождаването на основание чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията също е трудно за прилагане и остава теоретична възможност. Това се дължи главно на силната позиция на главния прокурор в системата на прокуратурата и в рамките на ВСС. Дори ако приемем, че няма нужда да се извърши специално разследване на действията на главния прокурор и че Инспекторатът има волята и ресурсите за събиране на доказателства, то има малко шансове за това такава инициатива да бъде успешна във ВСС, тъй като главният прокурор има достатъчно правомощия да предотврати такъв случай.

ВК констатира на практика силното влияние на главния прокурор в рамките на ВСС. Комисията отбелязва, че членовете на ВСС с кариера на прокурори, след приключване на мандата на ВСС, се връщат в системата на прокуратурата и това отново ги превръща в йерархично подчинени на главния прокурор. Освен това нищо в закона не възпрепятства главният прокурор да задейства проверки по отношение на предишната работа като прокурори на членове на ВСС докато изпълняват мандата си (За разлика от избраните членове на съвета, упражнявали съдийска професия, които не са в същата позиция по отношение на двамата председатели на ВКС и ВАС – вътрешната независимост на съдиите е по-добре защитена и в резултат на това съществува по-малък риск те да действат в защита на интересите на своя ръководител).

Комисията обобщава накратко, че в настоящата българска система има слаба структура за отчетност на главния прокурор, който по същество е имунизиран срещу наказателното преследване и е практически несменяем.

Предложения на ВК за подобряване:

- Въвеждане на процедура за импийчмънт и ревизиране на процедурата по чл. 129, ал. 3, т. 5 за освобождаване на главния прокурор – разследванията срещу главния прокурор да се провеждат от независим орган или лица, неподчинени на прокуратурата. Влиянието на членовете на ВСС с професионален произход от прокуратурата и блокиращ глас при разследванията и подаването на предложение до

президента за освобождаване трябва да бъде намалено. ВК препраща към процедура, разписана в становище към Република Грузия (CDL-AD(2015)039),

- Венецианската комисия потвърждава, че реформирането на механизмите за отчетност и отстраняване на главния прокурор не изисква симетрично въвеждане на огледални процедури за председателите на ВКС и ВАС. Докато съдиите трябва да бъдат независими, то тази концепция не е напълно приложима към прокурорите. При тях по-точно е да се говори за "автономия", а не пълноценна "независимост" на прокуратурата.

Становището на ВК от 2017 г. потвърждава препоръките от становището от 2009 г. По мнението на Венецианската комисия правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право трябва да бъдат сериозно ограничени, ако не напълно премахнати. Препоръките препотвърждават изводите от цялостния Структурен и функционален [анализ](#) на прокуратурата от 2016 г.

Становище от 2019 г.

Основната причина за предложената реформа е липсата на отчетност/отговорност на главния прокурор в контекста на наказателното право. Това беше същността на решението по делото „Колеви срещу България“, на критиките в Становището на ВК от 2017 г. и един от ключовите поводи за безпокойство в докладите за напредъка по CVM. Следователно първият въпрос, който трябва да се реши, е дали предложената реформа ще осигури независимост на разследването на такива случаи.

Една от идеите зад проекта е да се изключи прекомерното влияние на главния прокурор върху всяко такова разследване чрез мярката за временното му отстраняване. На пръв поглед това е разумен подход, който позволява временното изолиране на ГП от „веригата на командване“. Въпреки това, от практическа гледна точка ефикасността на този механизъм е под съмнение и това се дължи на три причини. Първо, задействането на процедурата по отстраняване ще зависи най-вече от прокурорите, които са подчинени на ГП. Второ, малко вероятно е пленумът на ВСС да вземе решение за отстраняването и откриването на производството. Трето, дори временното отстраняване/суспендирането/ да бъде приложено, няма гаранция за това, че ГП ще бъде осъден и окончателно отстранен от длъжност, което ще има смразяващ ефект върху всеки следовател/прокурор, занимаващ се със случая.

Подробен анализ на новата организация се съдържа в Становището от 2017 г., в което Венецианската комисия стигна до заключението, че в сегашната българска система [...] главният прокурор [...] де факто разполага с имунитет срещу наказателно преследване и на практика е неотстраняем чрез импийчмънт за други нарушения [...].

В сегашната система главният прокурор може, поне на теория, ефективно да възпрепятства всяко разследване, насочено срещу него. Първо, главният прокурор може да попречи на разследването да започне или да продължи, тъй като всички следователи и прокурори в България са му подчинени и трябва да изпълняват нарежданията му. Второ, в сегашната система няма практическа възможност за отстраняване на главния прокурор /има се предвид приложението на чл. 230 от ЗСВ и чл. 69 от НПК/. Отстраняването на главния прокурор за дисциплинарно нарушение също е много малко вероятно: главният прокурор се радва на значително влияние в рамките на ВСС, посредством членовете от прокуратурата или членовете от политическата квота с опит както прокурори, които са били подчинените на главния прокурор преди да получат мандата си и които ще се върнат в прокуратурата, когато мандатът им във ВСС приключи / По време на мандата си членовете на ВСС престават да изпълняват

прокурорски функции, така че не са пряко подчинени на главния прокурор/. И във всеки случай ВСС няма достатъчен капацитет за установяване на факти в сложни случаи. Ако фактите са неясни (което често се случва, когато става дума за престъпни действия или тежки дисциплинарни нарушения), ВСС ще зависи от разследващите или прокурорски органи, които от своя страна зависят от главния прокурор.

Временното отстраняване, постановено от същия орган, който взема решение за подбора и окончателното освобождаване на съответното длъжностно лице и въз основа на обективни и сериозни основания, изглежда не противоречи на самата същност на мандата на това длъжностно лице, дори ако този мандат е гарантиран на конституционно ниво. Този мандат е гарантиран при условие на правилното му упражняване. Мярката по временно отстраняване/супензивната мярка/ е инструмент, приложим за изключителни обстоятелства, т.е. пред сериозни основания или твърдения за действия, които надхвърлят конституционните граници на мандата. (...) Въпреки това, Конституционният съд трябва да реши дали Конституцията на България - която всъщност не споменава изрично възможността за временното отстраняване на главния прокурор или на друг магистрат - трябва да се тълкува по-строго или по-гъвкаво.

Що се отнася до гласуването от пленума, както бе отбелязано в Становището от 2017 г., на практика е невъзможно да се събере мнозинство от 17-те гласа, необходими да изискат от президента да освободи главния прокурор. Ще бъде също много трудно да се получат 17 гласа за временно отстраняване на главния прокурор. Това ще изисква в повечето случаи почти единодушие сред съдиите, членовете, избрани от Народното събрание, и ex officio членовете, което ще бъде много трудно да се постигне.

Накратко, Венецианската комисия счита, че предвид rapport de force в рамките на ВСС, възможността за отстраняване на главния прокурор до приключване на наказателно разследване остава чисто теоретична. Проектът предвижда съдебен контрол от ВАС (виж член 230а, от проекта), но не е ясно дали ВАС ще бъде в състояние да компенсира нежеланието на мнозинството членове да гласуват в подкрепа на предложението за отстраняване, тъй като не е ясно дали ВАС ще има това право (да отмени не само решението за отстраняване, но и решението да не се отстранява), какъв ще бъде обхватът на такъв контрол и т.н.

За да се подобрят шансовете за отстраняване, законът може да предвиди, че тримата членове, които инициират предложението по отношение на главния прокурор, могат да бъдат от която и да е от двете колегии на ВСС, както и че главният прокурор може да бъде временно отстранен с по-малко мнозинство от гласовете в пленума на ВСС (като главният прокурор, естествено, не гласува). Вероятно, ще е необходимо по-малко мнозинство за по-лека мярка, като временно отстраняване, отколкото за по-сериозни действия като освобождаване от длъжност.

И накрая, докато главният прокурор е отстранен от длъжност, прокурорите ще останат отговорни пред заместниците му, назначени по предложението на главния прокурор от прокурорската колегия на ВСС. Следователите от НСЛС ще бъдат подчинени на ръководителите на отделите в НСЛС, назначени от главния прокурор, и - косвено - на директора на НСЛС, който може да дължи назначението си на главния прокурор. Следователите от окръжните звена са подчинени на ръководителите на окръжните звена, които са подчинени на главния прокурор. По същество, дори ако главният прокурор бъде отстранен, делото срещу него ще бъде в ръцете на неговите близки сътрудници, които може да останат лоялни към главния прокурор.

Институционалната структура на ВСС и ролята на главния прокурор в българската система на прокуратурата остава такава, че ефективно защитава главния прокурор от всякакво наказателно преследване.

Кой може да е "независим прокурор" в българската система?

Други решения, обсъждани в София, бяха свързани най-вече с идеята за „независим прокурор“, неподчинен на главния прокурор. По-специално бяха направени следните предложения:

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

Има добри аргументи в полза на идеята за „независим прокурор“. В Становището от 2017 г., когато се обсъжда механизмът за отстраняване от длъжност на главния прокурор, съгласно член 129, параграф 3, стр. 5 от Конституцията, Венецианската комисия подчерта, че зависи от българския законодател да разработи подходящи процедури, които да гарантират отчетността на главния прокурор. Като каза това, Венецианската комисия все пак очерта някои основни характеристики на такава процедура. Тя препоръча всяко разследване, насочено към главния прокурор, да се провежда от лице или орган, независим от главния прокурор; това лице или орган трябва да има свой собствен капацитет за установяване на факти и прокурорските членове на ВСС не трябва да имат блокиращата сила в процеса на такова разследване.

Според мнението на Венецианската комисия притесненията на ЕСПЧ в решението по делото Колеви ще бъдат разгледани, ако делата, свързани с главния прокурор, се оттеглят от юрисдикцията на обикновените следователи и прокурори, подчинени на главния прокурор, и ако са поверени на орган или длъжностно лице, което не получава указания от главния прокурор, което не дължи назначаването си на главния прокурор и чиято по-нататъшна кариера не зависи дори в дългосрочен план от главния прокурор (като края на кариерата или дори пенсионираните прокурори или съдии). Цялото това обсъждане обаче ще бъде безполезно, ако фигурата на „независим следовател“, неподчинена на главния прокурор, е конституционно невъзможна, поне съгласно действащата Конституцията.

Въпреки това е възможен и по-гъвкав подход към тълкуването на „прокурорския монопол“. На първо място, НПК предвижда съдебен контрол за законосъобразност на някои действия на прокуратурата, което на пръв поглед не нарушава „монопола“ и не повдига никакъв конституционен въпрос. Второ и по-важното е, че Конституцията трябва да се тълкува в светлината на общоприети принципи, един от тях е *nemo iudex in causa sua*, никой не може да бъде съдия по неговия собствен случай. Трудно е да си представим, че българският конституционен ред по някакъв начин не отговаря на този принцип, дори и да не е формулиран в Конституцията.

Казвайки, че главният прокурор има изключителното право да провежда наказателно преследване срещу всички в страната, включително себе си, или да контролира такова преследване, фактически означава, че този служител не може да бъде подведен под отговорност за своите престъпни деяния. Всъщност някои конституционни органи (като парламент, конституционен съд или монархията в някои страни) често са обект на политическа отчетност, а не на юридическа отчетност. Спорно е обаче дали главният прокурор в България принадлежи към тази специална категория длъжностни лица и във всеки случай решението по делото Колеви говори за правната отчетност/отговорност на главния прокурор.

Няма съмнение, че конституционният мандат на главния прокурор и на прокуратурата трябва да се спазва. Трябва да е невъзможно да се създаде паралелна институция, която да поеме

важна част от прокурорските функции, които сега принадлежат на прокуратурата, ръководена от главния прокурор. Подобна реформа със сигурност ще се нуждае от изменение на Конституцията - дори евентуално изменение от Великото народно събрание / Вж. Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по дело № 7/2005 от Конституционния съд на България/. Въпреки това, според мнението на Венецианската комисия, Конституцията може да се тълкува като оставяне на пространство за някакъв ad hoc механизъм, приложим в тези редки и маргинални случаи, когато ще има нужда за привличане на главния прокурор или някой, тясно свързан с главния прокурор, под наказателна отговорност. Оттеглянето на тази категория дела от юрисдикцията на главния прокурор не нарушава същността на неговия конституционен мандат.

Накратко, идеята за независим прокурор може да бъде приложена на практика само, ако Конституционният съд на България приеме, че монополът на прокуратурата, ръководена от главния прокурор, върху публичните обвинения не е абсолютен и могат да се направят някои изключения от това общо правило за предотвратяване на конфликт на интереси, без да се налагат изменения в Конституцията. В този случай независимият прокурор може да бъде избран чрез съществуващите конституционни структури и процедури. Конституционносъобразността на тези решения може да бъде изпитана чрез процедура на тълкуване на Конституцията.

Както беше отбелязано по-горе, две съществуващи длъжности бяха посочени като кандидати за ролята на „независим прокурор“ в такива случаи - главният инспектор и директорът на НСЛС. Що се отнася до главния инспектор (ГИ), той/тя получава мандат от Народното събрание и по този начин е независим от главния прокурор (вж. член 132а от Конституцията). Функциите на ГИ обаче са определени от Конституцията и не включват наказателни разследвания, а по-скоро се отнасят до дисциплинарната област. Предоставянето на ГИ правомощията за разследване спрямо главния прокурор може да изисква промяна на Конституцията. По същия начин ГИ ще трябва да получи всички функции на прокурор, което също може да изисква изменение на Конституцията.

Директорът на НСЛС се избира с 8 гласа на членовете на Прокурорската колегия при номинация, която може да дойде от главния прокурор (вж. член 174, ал. 1 от ЗСВ). Освобождаването на директора също се решава от ВСС (вж. Член 175, ал. 6 от ЗСВ). Разбира се, макар директорът да е и заместник-главен прокурор, неговият мандат е в по-силна позиция от този на други заместници. Въпреки това директорът остава институционално свързан с главния прокурор, чрез прокурорската колегия, където главният прокурор играе решаваща роля. Освен това, както е обяснено на докладчиците в София, като следовател, директорът е процедурно подчинен на контролиращите прокурори и чрез тях - на главния прокурор. Превръщането на директора на НСЛС в истински независима фигура ще изисква изменения в метода на неговото назначаване, отчетност и най-важното, като му предоставя прокурорски функции и оттегля решенията си от всякакъв процесуален надзор от „обикновените“ прокурори. Трябва да е възможно да се промени начинът на назначаване на директора, за да стане той по-независим от главния прокурор, без да се променя Конституцията. На докладчиците беше обяснено, че преди 2009 г. следствената служба се радваше на по-висока степен на административна независимост от прокуратурата, докато конституционната рамка остава същата. По този начин теоретично трябва да бъде възможна и реверсивна реформа, която да даде на директора по-независим статут. Що се отнася до предоставянето на прокурорски функции *stricto sensu* на директора, това може да изисква изменение на Конституцията, ако концепцията на прокурорския монопол се тълкува стриктно.

Последният модел, обсъждан на заседанията в София, се състоеше в създаването на длъжност на ad hoc специален прокурор - или дори резервен списък на ad hoc прокурори - който би могъл да встъпи в длъжност и да поеме прокурорски функции в случаите, когато главният

прокурор може да бъде замесен. Списъкът на такива ad hoc прокурори може да бъде одобрен от ВСС от пенсионирани (или в края на кариерата си) прокурори, следователи и съдии и след това да бъде съставен чрез жребий, когато дойде време и ВСС получи информация относно случая с участието на главния прокурор. Възможни са и други модели за номиниране на ad hoc прокурори, но е важно да се гарантира, че членовете на ВСС от прокуратурата не играят решаваща роля при тяхното назначаване. Комисията повтаря в тази връзка предишната си препоръка относно настоящия състав на прокурорската колегия на ВСС (вж. параграф 27 от самото становище). В допълнение ще бъде важно да се гарантира, че след прекратяването на мандата им такива ad hoc прокурори няма нужда да се връщат към системата на прокуратурата и да станат подчинени на главния прокурор. Отново въвеждането на този модел на законодателно ниво би изисквало по-гъвкаво тълкуване на монопола на „прокурорите“, както беше обсъдено по-горе.

Становище от 2020 г.

§ 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 членовете 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/обществения компонент на двата съвета следва да е „професионално разнообразен“. Стр. 39 от 48

§ 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.

§ 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.

§ 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.

[Становище от 2022 г. относно НПК и ЗСВ](#)

§ 8. С оглед мощната позиция на главния прокурор в прокурорската пирамида и значителното му влияние във ВСС, Венецианската комисия настоя за подобряване на механизмите за отчетност по отношение на ГП, включително в дисциплинарната и наказателната сфера. 9. Липсата на подходящи механизми за отчетност на PG беше поставена от Венеция

§ 9. По Конституция прокуратурата има правомощия извън наказателноправната система. В предишни становища Венецианската комисия критикува такива широки правомощия като „надзора за законност“. Това е свободно дефинирано правомощие за намеса се от името на държавата в административни (ненаказателни) дела и дори в частни спорове, да извършва проверки и да издава обвързващи актове, дори когато няма случай, който да бъде дефиниран в Наказателния кодекс. В тази връзка Венецианската комисия препоръчва функциите и правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право на законово ниво да бъдат значително ограничени.

Припомнят се установени дефицити от становищата на ВК от 2017 г. и 2019 г. във връзка с процедурите за временно отстраняване и освобождаване на главния прокурор.

§ 14. Както бе отбелязано по-горе, осигуряването на ефективни механизми за отчетност на ГП е сред целите на настоящия законопроект. Видно от предишните становища на ВК, този

въпрос е сложен и е свързан с множество фактори, сред които са доминиращата роля на ГП в прокуратурата, влиятелната роля на ГП в рамките на ВСС, широките правомощия на прокуратурата извън наказателноправната област и традиционно твърде силното влияние на прокуратурата. Следователно проектозаконът не може да бъде изработен само от гледна точка на наказателно-процесуалното право, което е основният акцент на предложените изменения. За Венецианската комисия, инструментариумът на наказателния процес, сам по себе си, не е в състояние да предостави цялостен отговор на това предизвикателство. Оценката относно отчетността на ГП ще изисква цялостен преглед на правната рамка, регламентираща дейността на ГП, включително анализ на наказателните и дисциплинарните механизми за отговорност, както и парламентарната форма на контрол, които трябва да бъдат въведени и да заработят ефективно, за да осигурят кумулативно цялостната ефективност на системата.

§ 15. Пленумът на ВСС обаче запази, наред с останалите правомощия, и правомощието за назначаване и освобождаване на ГП. На практика това положение създаде затруднения при осигуряването на ефективна дисциплинарна отговорност спрямо ГП, предвид чл. 33, ал. 3 от ЗСВ пленумът на ВСС се нуждае от 17 гласа от 25, за да внесе предложение за освобождаване на ГП до президента. За Венецианската комисия това означава, че членовете на прокурорската колегия, избрани от прокурорите, заедно с тези от непрофесионалната квота/НС-б.пр./, които имат прокурорско професионално минало (и това е обичайната практиката в България да се избират прокурори като непрофесионални членове/квота на НС-б.пр.) може относително лесно да блокира всяка инициатива. Затова Венецианската комисия препоръча като една от мерките на законово ниво, да се намали мнозинството, необходимо за вземане на такова решение от пленума на ВСС.10 Въпреки това, тази препоръка не е спазена и не е включена в настоящия законопроект.

§ 16. Освен законът не е дефинирал ясно механизми на задействане и прилагане на дисциплинарно производство срещу ГП. Не се казва и в предложението законопроект по тази точка и не се описват правилата за дисциплинарно отстраняване и освобождаване на ГП.

§ 17. От друга страна, законопроектът разглежда проблема с всеобхватността на „прокурорско лоби“ във ВСС. През 2019 г. Комисията изрази загриженост, че съставът на прокурорската колегия на ВСС включваше непрофесионални членове, които бяха бивши прокурори или следователи. Това беше в разрез със самата идея за „непрофесионален член“, чието присъствие във ВСС трябваше да осигури плурализъм на гледните точки в рамките на този орган. Всъщност в България членовете на прокурорската колегия, дори непрофесионалните членове, представляват почти изключително позицията на прокурорската колегия. Затова Венецианската комисия препоръча на българските власти законът трябва да бъде променен, за да се гарантира, че непрофесионалните членове, заседаващи в прокурорската колегия представляват други професии. Комисията повтори тази идея в последващото си становище относно българския проект за нова конституция, като това предполага, непрофесионалните членове не трябва да имат настоящи или бъдещи йерархични (или де факто) връзки на подчинение към ГП и че трябва да представляват други юридически професии.

§ 18. В този контекст настоящият проект на закон въвежда критерии за допустимост за непрофесионалните членове на ВСС, избран от квотата на парламента. Проекторазпоредбата на чл.16 от ЗСВ предвижда изборът да се прави измежду хабилитирани юристи, и др. юристи с високи професионални и морални качества, които не са прокурори или следователи съгласно тяхната професионална квалификация и ориентация. Това е в съответствие с по-ранната препоръка на Венецианската комисия. За по-голяма яснота и съгласуваност може да е препоръчително да бъде включен текстът „с най-малко 15 години професионален опит“ в съответния член на законопроекта.

§ 19. Въвеждането на тези нови критерии за недопустимост е предложено с цел намаляване на „прокурорско лоби“ във ВСС и за да осигури повече гаранции за независимост и безпристрастност на ВСС, както и неговия плуралистичен състав. Някои събеседници обаче твърдят, че разглежданият проект на разпоредба е формулиран по дискриминационен начин. Те твърдят, че ограничението е насочено само към онези магистрати, които имат прокурорско минало, а не към останалите, и че следователно е в противоречие с принципа за равенство между магистратите. Алтернативно друго мнение застъпи, че ограничението може да бъде разширено, за да се премахне възможността съдебни магистрати/б.пр.-представители на съдебната власт/ от кандидатската листа за осигуряване целта на съответните конституционни норми.

§ 20. Когато оценявате тази проекторазпоредба, е важно да имате предвид, че целта на непрофесионалната квота във ВСС е избягване на корпоратизма и повишаване на социалното включване. Съответно разширяването на ограничението допълнително за изключване на съдебни магистрати/б.пр.-представители на съдебната власт/ не би противоречало на целта на парламентарните квоти за непрофесионалните членове и допълнително ще осигури плуралистично представителство във ВСС.

§ 21. Като се има предвид това, присъствието на непрофесионални членове с прокурорски опит, които напуснаха прокуратурата, за да влязат във ВСС и които ще се върнат там след прекратяване на мандата им, представлява особен проблем за Венецианската комисия. Поради йерархичното подчинение, прокурорите, за разлика от съдиите, са по-склонни да гласуват като блок. Следователно, предложеното изискване за несъвместимост е насочено към едно от основните опасения на Венеция комисия.

§ 22. Нова алинея в чл.138а от ЗСВ предвижда годишното отчитане на ГП пред парламента по някои аспекти от дейността на прокуратурата. Този проект на разпоредба е добре дошъл, тъй като служи като инструмент за демократична отчетност² и допринася за прозрачност на действията на ГП, осигуряваща обществено доверие в работата му.

Относно новия механизъм за търсене на наказателна отговорност на главния прокурор:

§ 27. Естествено Конституционният съд на България ще определи конституционността на новият модел ad hoc прокурор, ако законопроектът бъде приет в сегашния му вид. Конституционно изменение (което може да засегне членове 126-130а от Конституцията), позволяващо създаването на механизъм за независимо наказателно преследване, който не е част от общата прокуратура, или сравним механизъм би бил „най-чистото“ решение. Въпреки това конституционното изменение е много по-сложна процедура, дори ако това решение позволява да бъде прието от обикновено НС. Освен това, ако едно такова решение, включва Велико народно събрание, то би било почти неосъществимо, тъй като изисква парламентът да бъде разпуснат.

§ 28. Въпреки това Венецианската комисия е на мнение, че моделът, предложен от проектозакона, с някои необходими корекции, може евентуално да се счита като съответстващ на конституционните граници, определени в решението на Конституционния съд от май 2021 г., и е в състояние за изравняване на българската система в значителна степен с изискванията на европейската Конвенция за правата на човека, както са формулирани от Европейския съд по

² See, for example, Report from European Conference of Prosecutors, Palermo, 5-6 May 2022, Thematic session I – prosecutorial independence, autonomy and accountability: different models, common challenges in protection of human rights, CDL-PI(2022)033, para. 24.

правата на човека в неговите паметни решения „Колеви срещу България“ и „С. З. срещу България“.

§ 30. Изборът на ad hoc прокурор сред набор от високопоставени наказателни съдии е работещо решение, въпреки че могат да възникнат определени опасения относно това дали един съдия би бил подходящ за осъществяване на прокурорски функции. Освен това сегашната разпоредба изглежда предоставя на Върховният касационен съд значителна свобода на преценка при съставянето на списъка с риск от произвол. Поради тези причини критериите за допустимост на ad hoc прокурора следва да бъдат посочени по-подробно.

§ 31. Предложеният механизъм не включва съгласието на кандидата като условие за включването му в списъка с кандидати и назначаването му на длъжност ad hoc прокурор. Съгласно проектозакона съдиите не трябва да заявят доброволно участието си в списъка, един вид включването им е задължително. Последващият случаен избор също се извършва без съгласието на кандидата, въпреки че функцията на ad hoc наказателно разследване не е изрично спомената сред списъка със задължения на висшите съдебни магистрати за обосноваване на задължителното назначаване на съдия. Вместо това съгласието придобива решаващото си значение по-късно, когато е необходимо за удължаването на ad hoc функция на прокурор след максималния законоустановен срок от две години (проект на член 411a § 6 от НПК). Липсата обаче на предварително съгласие за включване в списъка и назначаването може да доведе до проблем с нежеланието на избрания кандидат да изпълнява нова роля и оспорване на неговото/нейното назначение. Тези рискове трябва да бъдат изрично разгледани в проектозакона: съдиите трябва да дадат съгласието си за включването им в списъка и поемането на функцията ad hoc прокурор, ако бъдат избрани.

§ 32. Проектът на чл. 411a, ал. 3 от НПК предвижда, че след случайния подбор на кандидата, председателят на Наказателната колегия на Върховния касационен съд незабавно уведомява прокурорската колегия на ВСС, която извършва официалното назначаване. Правомощието на колегията за извършване на това назначаване произтича от член 130a, ал. 5 от Конституцията. Колегията изглежда не разполага с никаква свобода на преценка при вземането на решение относно назначаването. Въпреки това, предвид значителното влияние на ГП върху членовете на ВСС, както беше обсъдено по-рано, то не може да се изключи, че дори с тази ограничена роля колегията може да е склонна да забави процедурата или напълно да блокира съответното решение, особено ако структурните проблеми в състава на ВСС не се разглеждат паралелно.

§ 33. Освен това се увеличава рискът наказателните или дисциплинарните инструменти да бъдат неправомерно използвани срещу самия ad hoc прокурор, особено ако паралелно не се разглеждат структурните въпроси в състава на ВСС. Във всеки случай, дали тези инструменти могат да бъдат използвани добросъвестно или недобросъвестно, проектозаконът трябва да изясни процедурните последици след като ad hoc прокурорът е отстранен от длъжност или той/тя е отстранен след дисциплинарно наказание или в случай на относително дълга „временна неработоспособност“. Законопроектът вече изяснява процесуалните последици, когато ad hoc прокурорът бъде оттеглен или се е отвел от производството за конфликт на интереси или ако се намира в състояние постоянно да не може да изпълнява функциите си. Може също да е полезно да се посочи изрично, че по време на мандата като ad hoc прокурор, съдията запазва статуса на съдия и всички привилегии, права, и възнаграждения на съдия.

§ 34. Законопроектът освен това определя, че ad hoc прокурорът ще заема длъжността на прокурор във Върховната касационна прокуратура (вж. например проекта на чл. 30, ал. 5, т. 20 от ЗСВ). Това е висока позиция в прокурорската пирамида и това решение се опитва да разреши напрежението между принципа на независимо разследване и императивът на

йерархичен надзор и прокурорско подчинение. Въпреки това остава несигурност по отношение на степента на йерархичен и административен контрол, който може да бъде упражнен над ad hoc прокурора в рамките на прокуратурата. По време на посещението в страната, делегацията беше информирана, че изготвящите законопроекта първоначално са обмисляли въвеждането на втори ad hoc прокурор (също от съдебната система), който да контролира първия, но тази идея беше отпаднала в окончателния вариант на проектозакона.

§ 35. Като алтернатива проектозаконът изглежда поставя акцент върху наличието на съдебен контрол на актовете, взети от ad hoc прокурора. Това може да намали риска последното да е неправомерно повлияно от прокурорската система, ръководена от ГП. По-конкретно проект на член 411г от НПК предвижда постановленията на ad hoc прокурора да могат да се обжалват пред Софийския градски съд. Уместно е да се отбележи, че съгласно чл. 143, ал.1 от ЗСВ всички актове и действията на прокурора могат да се обжалват пред прекия гроестоящ прокурор, освен ако не подлежат на съдебен контрол. Правителството твърди, че съдебният контрол върху дейността на ad hoc прокурора ще бъде широка и съществена. Въпреки това обхватът на такъв преглед остава неясен на нормативно ниво и все още не е ясно какъв е списъкът на актовете, посочени в проекта на чл. 411г от НПК, попадащи под съдебен контрол и дали този съдебен контрол ефективно би намалил прокурорския контрол.

§ 36. Остава рискът това решение да бъде оспорено пред Конституционния съд. Да се намали този риск, законодателят може да се опита да включи ad hoc прокурора потвърдително в прокурорската йерархия, като ясно се посочва, че ad hoc прокурорът е под йерархична подчиненост на висшите прокурори, доколкото се отнася да общи указания. Що се отнася до инструкциите, свързани с воденето на конкретни дела, или тези нови общи указания, които могат да имат пряко отношение към конкретното разследване срещу ГП, всякакви такива указания трябва да бъдат потвърдени от съдебната колегия на ВСС или друг съдебен орган, независим от ГП.

§ 37. Съгласно законопроекта (чл. 411а, ал. 1 от ГПК и чл. 173а от ЗСВ) не е изцяло ясно кой трябва да подаде искането до ВКС за задействане на процедура с участието на ad hoc прокурор. Изглежда, че всяко известие може да задейства ad hoc процедура и определеният ad hoc прокурор ще трябва да се справи с всички постъпващи сигнали, колкото и незначителни или несериозни да са те. Това може да е загуба на ресурси и може да е полезно да има разумен механизъм за пресяване и за ясно отхвърляне на неоснователните сигнали. Очевидно този механизъм за пресяване не трябва да включва прокуратурата колегия в сегашния ѝ състав, за да се изключи намесата на ГП в процеса.

§ 39. Законопроектът предвижда процедура за съдебен контрол на актовете, с които се отказва да се образува наказателно производство при разследване на тежки престъпления (проект на чл. 213, ал. 3 от НПК). Този въпрос е бил обсъждани в България от години и в тази връзка Венецианската комисия преди това предположи, че съдебното обжалване на отказите за разследване е една от възможните предпазни мерки срещу предполагаемото блокиране на такова разследване от ГП. В крайна сметка тези дискусии са материализирани в настоящия законопроект.

§ 40. Обяснителният доклад към законопроекта признава, че съществуването на съдебен контрол е важна гаранция за ефективната защита на жертвите на престъпления. Два основни проблема обаче възникват: че подобен съдебен контрол може да подкопае конституционната роля на прокурора като „господар на досъдебното производство“ както и това, че националните съдилища могат да бъдат затрупани с обжалвания. По първата точка в обяснителния доклад се твърди, че предложеният съдебен контрол не е несъвместим с Конституцията тъй като не замества конституционните правомощия на наказателно

преследване. Действително, подобни форми на съдебен контрол върху актовете да не се започва разследване съществува в много други европейски правни системи, без да се подкопава автономното институционално положение на прокуратурата.

§ 46. В същото време тази новост може да се изправи пред практическите предизвикателства по отношение на съобразяването на прокурорите със задължителните указания на съда. Не е сигурно, че прокурорите, които традиционно заемат доминиращата роля в българската правоохранителна система, биха следвали лесно указанията на съда. Следователно възниква въпросът как да се осигури ефективно изпълнение на съдебните актове. Възможно решение на този проблем би могло да бъде подобрен дисциплинарният контрол, както и административно-наказателни средства за защита срещу неизпълнилия прокурор и овластяването на съответния съдия да инициира съответните процедури.

Относно засилването на прокурорската автономия:

§ 48. Като се има предвид това, има и аргументи срещу това предложение: даване на това ново правомощие на горестоящите прокурори може да има смразяващ ефект върху тях, тъй като рискува да увеличи натоваването им, а горестоящите прокурори може да са склонни да толерират съмнителни решения на долустоящите в системата прокурори. Този риск е още по-осезаем за нарушения, за които не е предвиден съдебен контрол на отказите за образуване на наказателно преследване. Следователно, докато Венецианската комисия не възразява срещу въвеждането на това ново правомощие, което може да бъде полезно за борба с практиката на устни инструкции, то счита, че практическите ефекти от тази нова разпоредба следва да бъдат наблюдавани.

§ 49. Член 144 от Закона за съдебната власт, който определя функциите на прокурора, е изменен, за да приведе текста на закона в съответствие с този на Конституцията. Тази промяна също следва да бъде приветствана.

§ 57. Венецианската комисия счита, че приемането на този проект на закон с подобренията, обсъждани в настоящото становище, биха могли да повишат отчетността на главния прокурор и други важни приноси за реформата на българската наказателноправна система. Обяснителният доклад е доказателство, че като цяло предложенията в законопроекта са внимателно обмислени.

§ 58. Венецианската комисия обаче смята, че целта за подобряване на отчетността на Главен прокурор не може да се постигне само чрез промяна на правилата за наказателното разследване. По-холистичен подход, включващ преразглеждане на институционалния дизайн на ВСС и неговата прокурорска колегия и определяне на функциите на прокуратурата извън сферата на наказателното право, може да е необходима за постигане на тази цел. Поради това Комисията иска да повтори в началото своите предишни препоръки, а именно това, а именно това - необходимото мнозинство за вземане на решение за отстраняване на ГП от ВСС за дисциплинарни нарушения трябва да бъде намалено и дисциплинарната процедура по отношение на главния прокурор трябва да бъде разработена в законодателството по-подробно в детайли.

§ 59. Що се отнася до предложения проектозакон, Венецианската комисия прави следното основно препоръки:

- критериите за избираемост на ad hoc прокурор трябва да бъдат уточнени по-подробно;

- кандидатите за длъжността ad hoc прокурор следва да дадат съгласие за включването им в списъка за тяхното назначаване;
- Законопроектът трябва да урежда случаите и процедурните последици, когато ad hoc прокурор може да бъде временно отстранен или освободен;
- обхватът на съдебния контрол върху процесуалните действия на прокурора ad hoc трябва да бъдат посочени по-подробно;
- Законопроектът да определи обхвата на общия йерархичен прокурорски контрол над прокурора ad hoc и посочете необходимите изключения и процедурни гаранции за последните;
- механизъм за пресяване на явно неоснователни жалби срещу ГП следва да бъде въведен.

§ 61. И накрая, що се отнася до други промени в Наказателно-процесуалния кодекс, Венецианската комисия приветства предоставянето на повече процесуални права на заинтересованата страна, по-специално правото на оспорване решението да не се образува разследване по определена категория наказателни дела. Това право трябва да бъде придружено от възможност за адекватен достъп до материалите на предварителния запитване, довело до обжалваното решение, за ефективното упражняване на процесуалните права.

Статус и правомощия на министъра на правосъдието

Становище от 1999 г.

ВК счита правомощието на министъра на правосъдието да прави предложение за назначаване на административни ръководители в съда и прокуратурата за приемливо и като ненамеса в независимостта на съдебната власт, без противоречие на доктрината за разделение на властите. Подобна теза се поддържа и за правомощието на министъра на правосъдието да упражнява право на предложение за дисциплинарно производство.

Според ВК трябва обаче да се направи извод, че когато Съветът обсъжда предложенията на министъра, би било за предпочитане някой друг, а не министърът, да председателства заседанието на съвета. Може би е желателно увеличаването на правомощията на министъра да внася предложения пред Висшия съдебен съвет да бъде балансирано от разпоредба, че в такива случаи някой друг представител (може би председателят на Конституционния съд) ще председателства. Все пак се оценява, че всяка такава промяна не може да бъде направена официално без изменение на Конституцията на България.

Становище от 2002 г.

Министърът на правосъдието, в качеството си на председателстващ ВСС, да не бъде в състояние да блокира обсъждането на въпроси от дневния ред.

Поддържа се тезата от Становището от 1999 г., когато ВСС обсъжда предложение на Министъра на правосъдието, то друго лице да председателства заседанието.

Становище от 2008 г.

Потвърждават се аргументите от Становището от 1999 г. ВК критикува конституционното положение министърът на правосъдието да бъде свръх оправомощен като некореспондиращо с принципа за независимост на съдебната власт. Множеството правомощия в комбинация с председателството на ВСС негласно дават по-голяма тежест на предложенията на министъра. Към това положение трябва да добавим и правото министърът пръв да предлага проект на бюджет на иначе независимата съдебна власт с право на самостоятелен бюджет. Комбинацията от тези правомощия и фактът, че 11 от 25-те членове на Съвета се избират пряко от правителственото мнозинство в Парламента, докато 11 от членовете се избират от професионалната общност, поставят министъра на правосъдието в доминираща позиция над съдебната власт предвид неговото несъмнено влияние по отношение на въпросите за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност. Следователно, поне при обсъждане на въпроси, предложени от министъра, то той не трябва да председателства съвета.

Становище от 2009 г.

Застъпва се виждането министърът на правосъдието да не председателства заседанията на ВСС. Отправя се препоръка за възможното максимално ограничаване правомощията на министъра.

Становище от 2015 г.

Потвърждава се виждането на Венецианската комисия като спорно правомощието министърът на правосъдието да председателства Пленума на ВСС. Вместо това ВК предлага председателството на пленума на ВСС да бъде поверено на член, избран от Пленума с квалифицирано мнозинство от две трети.

ВК застъпва тезата да се премахнат следните разпоредби относно пълномощията на министъра на правосъдието:

- в Конституцията, относно това да участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите,
- текстът в Закона за съдебната власт, който дава възможност на министъра на правосъдието да одобрява дневния ред на ВСС.

Атестиране, повишаване, дисциплинарно наказване

Становище от 2002 г.

Оценката на съдиите да бъде за по-дълъг период, конкретният едногодишен, предложен с изм. на ЗСВ от 2002 г. не е в състояние да гарантира съдийската независимост. Оценката следва да се прави при ясни критерии.

Предвиденият Етичен кодекс трябва да бъде одобряван от Висшия съдебен съвет, а за различните нарушения на кодекса следва да бъдат прецизно определени различни по вид дисциплинарни последици.

Процедурните правила за дисциплинарните производства следва да гарантират справедлив процес. По-конкретно, член на Висшия съдебен съвет, който предлага образуване на дисциплинарно производство (или отнемане на имунитет), не трябва да има право да гласува по своето собствено предложение. След като дисциплинарната комисия на ВСС намери, че няма основание за образуване на производство, то това решение трябва да бъде окончателно. Преместването на съдия, прокурор и следовател в друг район или понижаване в по-нисък съд е съмнително или по-скоро отрицателно като дисциплинарна мярка.

Процедурата за отнемане на имунитет трябва да бъде детайлизирана и прецизирана.

Основанията за освобождаване на съдия на законово ниво не трябва да надвишават установените в чл. 129 от Конституцията.

Назначаването на пенсионирани съдии, когато няма други кандидати за заемане на длъжността, не е в съответствие с принципа на съдебната независимост, тъй като тези лица не са несменяеми и следователно могат да бъдат подложени на натиск.

Разглежда се критично мярката за дисциплинарно наказване - понижаване в длъжност. Аргументите в становището са: 1) щом горестоящият съд няма доверие в съдията, то няма как и страните по спора да имат доверие в решенията на този съдия; 2) съдия, който не е имал способност да изпълнява задълженията си на едно ниво, е лишен от способност на всяко ниво/мярката е налице в ЗСВ от 1994 г., като остава в сила и след измененията от 2002 г., до действащия закон/.

[Меморандум от 2003 г.](#)

Цялостно преразглеждане имунитета на съдиите, прокурорите и следователите. Запазване единствено на функционалния имунитет и детайлното му уреждане на законово ниво.

[Становище от 2003 г.](#)

[Относно имунитета и отстраняването](#)

Препотвърждава отправените неколккратно препоръки лицата на длъжност съдия, прокурор и следовател да се ползват единствено от функционален имунитет. При оценката на важността на разпоредбите относно имунитета на съдиите, прокурорите и следователите Венецианската комисия със съжаление подчертава, че проектът оставя непроменени конституционните и законови разпоредби относно състава на ВСС, независимо от предложенията на самата комисия. Комисията препоръчва правилата, които уреждат статута на съвета, да бъдат напълно преработени, за да се осигури представителност сред членовете му и на парламентарната опозиция, както и за да се избегне това парламентарното мнозинство да избира всички членове на съвета.

За пореден път експертите от Венецианската комисия настояват, когато едно лице прави предложение относно статуса на съдиите, то да бъде лишено от право да гласува. Въпросите за отстраняване на съдии следва да бъдат разглеждани от експертен орган, включващ само съдии.

[Относно придобиване статус на несменяемост](#)

Изразява се препоръка при придобиване статус на несменяемост ВСС да гласува решението на базата на ясни критерии, за да се ограничи субективният елемент. Критериите могат 1/ да се отнасят до разпоредбите, свързани с отмяната на статуса на несменяемост или 2) да бъдат на базата на изпълнение на професионалните функции след временното им назначаване до навършване на 5-годишния период. Оценката на качествата да се прави на базата на дейността на лицата в първоинстанционната структура /съд, прокуратура, следствие/. Тази позиция е застъпена и в *Становището от 2008 г.* като 5-годишният период за придобиване статус на несменяемост се оценява като незаслужено дълъг.

Относно отнемане статуса на несменяемост

Разпоредбата, че съдия може да бъде отстранен поради системно неизпълнение на задълженията си /чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ/ се възприема като не съвсем уместна. Възниква въпросът дали хипотезата следва да се приложи: 1) само ако лицето не изпълнява de facto своите задължения като отсъства от длъжност или при разглеждането на делата; 2) при поведение, несъвместимо с професионалните стандарти за справедливост и почтеност. Този случай може да бъде обхванат от последната част от изречението "действия, които накърняват престижа на съдебната власт". Не е ясно дали тази последна разпоредба се отнася до професионалните аспекти на живота на засегнатото лице или социалните аспекти на неговия живот. И в двата случая това би изисквало голяма яснота и усъвършенстване, за да се избегне двусмислие. Тази **разпоредба трябва или да бъде премахната, или да бъде конкретизирана, така че да се уточни ясно какъв вид поведение се предвижда.**

Поставя се още акцент отстраняването при осъдителна присъда за умишлено престъпление да бъде при влязла в сила присъда. Специални правила биха могли да предвиждат отстраняване на засегнатото лице от длъжност до изтичането на срока за обжалване на присъдата.

Според Венецианската комисия проектът за ЗИД на КРБ (2003) не съдържа гаранция за независимостта на съдиите от политическа намеса. Всъщност, чрез засилване правомощията на Висшия съдебен съвет по отношение на отстраняването на съдиите, без да се предприемат съответни мерки за деполитизиране на ВСС и въпросите за отстраняване на съдии да бъдат разглеждани от експертен орган, включващ само съдии, обхватът на политическата намеса във връзка с отстраняването на съдии остава и дори се засилва.

Като цяло може да се каже, че дискусиата в България изглежда се фокусира твърде много върху крайностите, които изискват освобождаване от длъжност или дори отнемане на имунитета на заемащите длъжността на съдия, прокурор и следовател. Правилното и балансирано използване на дисциплинарните мерки може да има желаните ефекти, без да се прибягва до такива "крайни" инструменти.

Становище от 2009 г.

Критикува се неяснотата при определяне на дисциплинарния състав, възможността една пета от членовете да предлагат образуване на дисциплинарно производство, както и предложителите да имат право на глас. Оценява се като неуместно разписана разпоредбата наказващият орган да изслуша наказвания, без това да е скрепено със задължение самият ВСС да го изслуша.

Становище от 2017 г.

Конституцията и ЗСВ уреждат периоди на атестиране за съдиите (чл. 129 от КРБ; чл.196 и чл.207 от ЗСВ). Венецианската комисия приветства факта, че съдийската колегия определя придобиването на несменяемост (чл.165, ал.1, т.6 от ЗСВ). Въпреки това, Венецианската

комисия припомня, че винаги е била критична към самата идея за изпитателни срокове за съдиите, тъй като подобен статут подкопава тяхната независимост.

Връзката между „критерии“ (чл. 197, ал. 4 от ЗСВ), „показатели“ (чл. 198, ал. 2 от ЗСВ) и „специфични критерии“ (чл. 199 от ЗСВ) е много неясна. В частност, трудно е да се прецени в кои случаи „показатели“ и „специфични критерии“ само развиват „критериите“ или добавят нови елементи. Някои от „специфичните критерии“ и „показатели“ са количествени (спазване на срокове, връщане на делата за отстраняване на процесуални нарушения и т.н.), някои са качествени (свързани с уменията), а някои като изброените в чл. 199, ал. 2, т. 4 ЗСВ включват както качествени, така и количествени елементи. Показателят в член 198 ал. 2, т. 3 всъщност се отнася до източник на информация (резултати от проверки на ИВСС), а не до фактор, който трябва да бъде оценен. Общата натовареност на съда (член 198, ал. 2, т. 4) не е сама по себе си показател, а по-скоро метод за оценка на други показатели (например спазването на съдебните срокове). И накрая, относителната тежест на критериите, „специфичните критерии“ и показателите не е установена.

Накратко, критериите за оценка, изложени в чл. 197 – 199, са нееднородни и частично се припокриват. Това прави процеса на оценяване по-малко рационален и по-малко предвидим. Нито една методология на оценяване не е перфектна, въпреки това, има определено място за подобряване на настоящата система, ако се спазват следните препоръки“

На първо място, необходимо е да се разясни взаимовръзката между „критерии“, „показатели“ и „специфични критерии“ (например чрез свързване на няколко показателя към всеки критерий). Второ, резултатите от проверки на ИВСС не следва да се разглеждат като критерии или показатели. В противен случай Инспекторатът се превръща в допълнителен атестационен орган, което е погрешно. ВК отбелязва, че резултатите от проверки не подлежат на обжалване и че ВСС няма почти никакъв контрол над тяхното съдържание. В ЗСВ следва ясно да се посочи, че резултатите от проверки (или доклади на други органи извън ВСС като например етичните комисии в съдилищата) нямат предварително определена тежест за ВСС и следва да се подлагат на критична преценка. Правомощията по атестиране трябва да останат във ВСС. Спазването на срокове следва да отчита натовареността, а броят на обжалваните съдебни актове да се взема предвид като оценъчен фактор, когато се установи, че се поражда вследствие продължаващо неспазване на ясни правни норми.

Национален институт на правосъдието

Становище от 2002 г.

Институтът трябва да бъде под доминиращ контрол на Висшия съдебен съвет, а не на Министерството на правосъдието. В становището се застъпва и виждането УС на НИП да се състои изключително от съдии, прокурори и следователи, тъй като успешното завършване на обучението в НИП е предпоставка за назначение в съдебната власт. В противен случай съществува риск независимостта на органите на съдебната власт да бъде компрометирана.

Становище от 2008 г.

Проверките от страна на ИВСС следва да се отнасят само до съществени въпроси като ефективността, с която институциите в съдебната власт са изразходвали средствата, отпуснати за тях. Инспекторите не би трябвало да имат правомощията да разследват жалби; това трябва да бъде оставено на Висшия съдебен съвет, тъй като изисква познание и опит в администрирането на съдебната власт.

Становище от 2015 г.

ВК подкрепя предложените нови правомощия на инспектората да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси. Същевременно ВК препоръчва, с цел запазване независимостта на съдиите, правомощията на ИВСС по дисциплинарни въпроси спрямо съдиите да бъдат подробно уредени на конституционно ниво.

Становище от 2017 г.

През 2008 г. Венецианската комисия препоръчва, че „инспекторатът (...) следва да се занимава единствено с материални въпроси като ефективността, с която съдебните органи разходват средствата, които са им предоставени. Инспекторите не трябва да имат правомощия да разследват жалби. Това пълномощие трябва да бъде оставено на Висшия съдебен съвет, тъй като изисква познание и опит в администрирането на съдебната власт. Очевидно е, че тази препоръка не е спазена. От друга страна правомощията на ИВСС са значително разширени. Конституционният съд на България следва да реши дали правомощията на ИВСС са конституционно допустими. Венецианската комисия се фокусира върху друг въпрос, а именно дали сегашният механизъм представлява заплаха за независимостта на съда. Венецианската комисия се опасява, че такава опасност съществува. Дори формалната сила на вземане на решения да е в ръцете на ВСС, поверяването на Инспектората на толкова много нови функции (които често се припокриват с тези на ВСС – за това по-надолу) може да доведе до разместване на истинската власт от ВСС към ИВСС. Затова е от особена важност да се изследва начинът на избор на инспекторите, техните статус и правомощия.

Избори и отчетност на инспекторите

Критериите и начинът на избор във връзка с правомощията им по отношение на съдебната система е източник на безпокойство за Венецианската комисия. От една страна, инспекторите следва да имат солидна професионална биография като висши съдии, прокурори и следователи. Това гарантира, че те познават съдебната система. От друга, инспекторите се избират от Народното събрание. Това създава риск от политическо влияние върху този орган. Становището от 2015 г. на ВК приветства избора на инспектори с 2/3 мнозинство. На теория, това трябва да води до избора на по-неутрални фигури, които нямат силни политически пристрастия/принадлежност. Въпреки това, ВК установява, че 2/3 мнозинство, в българския контекст, често се постига чрез разпределението на „квоти“ в скрити политически договори. Това означава, че в крайна сметка, всеки инспектор е вероятно да има определени политически задължения към една или друга партия.

Това следва да се избегне; за да се засили/утвърди политическото откъсване на инспекторите, Венецианската комисия препоръчва да се дадат правомощия на колегиите на ВСС да номинират определен брой кандидати за назначението от Народното събрание.

Според Венецианската комисия, макар Народното събрание да е назначаващият орган, това не означава непременно, че трябва и да отстранява инспекторите от длъжност. В крайна сметка, името на този орган е „Инспекторат към Висшия съдебен съвет“. Това означава, че инспекторатът трябва да има някои институционални връзки с ВСС. Тези връзки могат да бъдат създадени, ако правомощията за назначаване и отстраняване бъдат предоставени на ВСС (когато ВСС предлага определен брой членове).

Становище от 2020 г. относно ЗСВ

§ 9. Една от препоръките както на Европейската комисия, така и на Венецианската комисия се отнася до статута и функционирането на Инспектората към ВСС. По-специално Венецианската комисия препоръчва да бъде включен Висшият съдебен съвет в процеса на подбор/номиниране на членовете на ИВСС за избор от Парламента, както и ясно да се разграничат функциите на Инспектората от функциите на ВСС³. По същия начин Европейската комисия препоръчва „да се напредне със законодателните изменения, насочени към подобряване функционирането на Инспектората и избягване на риска от политическо влияние, по-специално от включването на съдебните органи в избора на своите членове“.⁴

§ 14. Разбирането на Венецианската комисия е, че правомощието за разработването на тези два отделни кодекса за етично поведение също трябва да бъде в компетентността на СК, съответно на ПК на ВСС.

§ 15. Накрая, съгласно изменението на преходните и заключителните разпоредби на ЗСВ, в срок от три месеца от влизането в сила на закона всяка от колегиите на ВСС приема съответните кодекси за етично поведение. Венецианската комисия разбира, че тези кодекси следва да бъдат прилагани и спрямо членовете на ВСС и инспекторите от Инспектората.

Като цяло ВК приветства предложените текстове, но отбелязва и препраща към предишни свои становища като счита, че е необходим по-цялостен подход при реформирането на ИВСС, в § 17 - § 20 от предишни свои становища от 2017 г., 2020 г. и 2021 г., разгледани подробно в настоящия доклад.

§ 21. Първият повод за безпокойство е начинът на назначаване на главния инспектор и инспекторите от парламента. Компетентността на политическа власт в тази област увеличава рисковете от политически зависимост като по този начин компрометира независимостта на съдебната система и минимизира шансовете Инспекторатът да служи като гарант за съдебна ефективност⁵. За да неутрализира тези рискове, Венецианската комисия и преди е препоръчвала правомощията да номинира определен брой кандидати за избор от парламента да бъдат предоставени на двете колегии на ВСС⁶. Поради тази причина Европейската комисия препоръчва също да се включат съдебните органи в процеса по подбора на членовете на Инспектората⁷. Освен това Венецианската комисия препоръчва осигуряване на механизъм

³ Виж CDL-AD(2008)009, Opinion on the Constitutional Amendments Reforming the Judicial System in Bulgaria; CDL-AD(2017)018, Opinion on the Draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of Judiciary) of the Republic of Bulgaria; CDL-AD(2020)035, Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution.

⁴ Виж European Commission, Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria, SWD(2022) 502, p.2, available at: 2022 Rule of law report - Communication and country chapters | European Commission (europa.eu)

⁵ Виж CDL-AD(2008)009, Opinion on the Constitution of Bulgaria, para. 47

⁶ Виж CDL-AD(2017)018, Opinion on the Judicial System Act, paras. 58-59; See also CDL-AD(2020)035, Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution, para. 77

⁷ Виж Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria, p. 2.

против институционално блокиране в случай на невъзможност да се постигне квалифицирано мнозинство при гласуване в Парламента⁸.

Комисията поддържа тези разбирания в преглежданото становище.

§ 23. По същия начин Комисията остава убедена в необходимостта от включването на ВСС в процеса за отстраняване на главния инспектор и инспекторите от длъжност. Настоящият текст на ЗСВ остава нееднозначен относно отчетността на главния инспектор и инспекторите и отстраняването им от длъжност/вж. чл. 48 от ЗСВ/. ЗСВ може да се тълкува като оставящо убеждението, че правомощието да отстранява член на ИВСС принадлежи на НС. Това отново създава риск от политическо влияние и пречи на Инспектората и институционалните му връзки с ВСС⁹. Както вече беше споменато от Венецианската комисия „тези връзки могат да бъдат създадени, ако правомощията за номиниране и отстраняване са възложени на ВСС (по предложение на определен брой членове на ВСС)¹⁰.

§ 24. Втората точка е свързана с разграничаването на правомощията между Инспектората и ВСС. Въпреки че Венецианската комисия се въздържа от оценка дали съществуващите правомощия на ИВСС са в съответствие с европейските принципи¹¹ и дали са конституционно допустими, то и по-рано отбелязва, че съществува опасност за независимостта на съдебната власт поради значително разширяване на функциите на Инспектората, което води до възможно прехвърляне на реалната власт от ВСС към Инспектората¹². Българският (конституционен) законодател все още не е изяснил точния обхват и мандат на Инспектората, което би довело до ясното му разграничаване с други органи/механизми. Това прави практически невъзможно да се разбере логиката на проекта за промени за прехвърляне на допълнителни правомощия на Инспектората.

§ 25. В своето становище от 2008 г. Комисията препоръча „проверките [...] да засягат съществени въпроси като ефективността, с която съдебните органи са изразходвали отпуснатите им средства. Инспекторите не трябва да имат правомощия да разследват жалби; това правомощие трябва да бъде поверено на самия ВСС, тъй като изисква познания или опит в правораздаването¹³.“ Тази препоръка не само не беше спазена, но реформата от 2016 г. на ЗСВ доведе до значително увеличаване на правомощията и компетенциите на ИВСС, които освен това са нееднозначно определени от ЗСВ. Това затруднява да бъде разбрана точната роля на Инспектората спрямо ВСС¹⁴.

§ 26. Притесненията, породени от размитите граници между атестирането (от ВСС), проверките (от Инспектората) и дисциплинарни производства (от ВСС) се утежняват от факта, че тези различни механизми не са част от една последователна процедура: понякога те са взаимно свързани, а понякога те просто съществуват паралелно. Обширните функции на Инспектората, съчетани с липсата на яснота относно ролята на Инспектората спрямо ВСС, може да създаде риск от това ИВСС да засегне конституционните правомощия на ВСС.¹⁵

⁸ Виж също CDL-AD(2020)035, Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution, para. 74.

⁹ Виж CDL-AD(2017)018, Opinion on the Judicial System Act, para. 60; See also CDL-AD(2020)035, Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution, paras. 76-77.

¹⁰ Виж CDL-AD(2017)018, Opinion on the Judicial System Act, para. 60.

¹¹ Виж CDL-AD(2015)022, Opinion on the Draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of Judiciary) of the Republic of Bulgaria, para. 80.

¹² Виж CDL-AD(2017)018, Opinion on the Judicial System Act, para. 57.

¹³ Виж CDL-AD(2008)009, Opinion on the Constitution of Bulgaria, para. 46.

¹⁴ Виж CDL-AD(2017)018, paras. 55 and 61.

¹⁵ Виж CDL-AD(2017)018, paras. 62 – 66.

§ 27. Венецианската комисия също изрази опасения във връзка с процедурата и формата на изпълнение на функциите и правомощията на Инспектората, например по отношение на индивидуалните проверки.¹⁶

§ 28. Горните опасения бяха изразени в спешното междинно становище на Комисията от 2020 г. по проекта за нова конституция. Основната насока на тези опасения продължава да бъде в това, че:

- (i) инспекторите са компетентни да проверяват практически всеки аспект от дейността на съдилищата, прокуратурите, отделните съдии и отделните прокурори, и че
- (ii) компетенциите на инспекторите трябва следователно да бъдат по-ясно посочени в закона, за да се избегне припокриване с други съществуващи механизми и с (конституционните) правомощия на ВСС.

§ 29. Венецианската комисия поддържа позицията си, че трябва да има ясно разграничение между функциите на Инспектората и ВСС и че трябва да има по-подробни правила в самия закон относно реда на проверките. Припокриващи се функции, съчетани с липса на яснота относно прилагането им, може да доведе до злоупотреба с власт.

Относно новите правомощия на ИВСС:

§ 30. Проектът за изменения предвижда въвеждането на изрична компетентност на съответната колегия на ВСС да приема Кодекс за етично поведение на съдиите и Етичен кодекс за поведението на прокурорите и следователите тъй като такава компетентност не фигурира в настоящата версия на закона¹⁷. Това трябва да се приветства.

§ 31. Проектът за изменение обаче не предписва материално-правни правила за етично поведение на магистратите като такива, оставяйки значителна свобода на преценка на органите, които да развият и приемат кодекси за етично поведение. Както проектът за изменения (член 54, параграф 1, параграф 19), така и обяснителният доклад в тази връзка се позовават на „съответните европейски и международни стандарти“. Подобна обща формулировка обаче едва ли е в съответствие с принципа за предвидимост на правните норми¹⁸ или с принципите и правилата, уреждащи професионалното поведение на съдиите, по-специално по отношение на етиката, несъвместимото поведение и безпристрастността.¹⁹

¹⁶ Виж CDL-AD(2017)018, paras. 62 – 74.

¹⁷ В настоящата версия на ЗСВ не се споменава, че органът има правомощие да приема Кодекса за поведение. Съгласно измененията, въведени в ЗСВ през 2009 г. (чл. 30, ал. 1, ал. 12), Висшият съдебен съвет „Утвърждава правилата за професионална етика, приети от професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите“. Тази разпоредба беше преработена през 2016 г. и вече не може да бъде намерена в ЗСВ. Действащият Кодекс за етично поведение на българските магистрати е приет на основание чл. 30, ал. 1, т. 12 от ЗСВ с Решение на ВСС по Протокол № 21 от 2009 г., изменен с Решение на ВСС с Протокол № 2 от 2011 г.

¹⁸ Виж ECtHR, *Sunday Times v. United Kingdom*, judgment of 26 April 1970, para. 49; See also communication No. 578/1994, *de Groot v. The Netherlands*, Views adopted on 14 July 1995; See also CDL-AD(2015)015, Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, para. 22

¹⁹ Виж CCJE (2002) Op. N° 3, Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality, 19 November 2002.

§ 32. Липсата на предвидимост е още по-проблематична предвид специфичното значение на двата кодекса: нравственият интегритет и професионална репутация, в съответствие с кодексите за етично поведение, ще бъдат условие за допустимост за назначаване на съдии, прокурори и следователи. Също така, въпросник, базиран на кодексите, ще служи като еталон за оценка на кандидатите за длъжност (чл. 162, ал. 3 и 184, ал. 6 от ЗСВ). В допълнение на това, нарушение на приложимия Кодекс за етично поведение представлява дисциплинарно нарушение (член 307, ал. 3 от ЗСВ). В този контекст Венецианската комисия препоръчва да се дефинират основните принципи на етично поведение от закона и възлагане на останалото на кодексите за етично поведение за подробна регламентация.

§ 33. Съгласно представения проект Инспекторатът прави предложения до съответните колегии на ВСС за изменения и допълнения на кодексите за етично поведение. Това изглежда да са съответстващи правомощия на Инспектората (чл. 132а, ал. 6 и чл. 54, ал. 1, т. 8 от ЗСВ) и не би трябвало да е проблематично само по себе си. Според Венецианската комисия обаче е важно Инспекторатът да не бъде единственият орган с такава функция. Четенето на проекта за изменение предполага, че случаят е такъв. По време на срещите с българските власти докладчиците бяха уверени, че други органи като комисиите по професионална етика на съответните колегии на ВСС, които между другото осъществяват пряк и непосредствен контрол върху прилагането и спазването на Кодекса за етично поведение, също биха могли да правят предложения до съответните колегии на Висшия съдебен съвет за изменение и допълнение на кодексите за етично поведение. Нито обаче текстът на ЗСВ, нито вътрешният правилник относно съответните комисии съдържат разпоредби, потвърждаващи това предложение.

§ 34. Венецианската комисия е на мнение, че правомощието да се правят предложения за изменение и допълнение на кодексите за етично поведение не трябва да се ограничава само до Инспектората. Във всеки случай трябва да се осигури пълноценно участие на магистратите в този процес²⁰. Освен това професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите със сигурност биха могли да внесат добавена стойност в кодексите за етично поведение, когато става въпрос за изготвяне на предложения за промени.

§ 35. Съгласно преходните и заключителните разпоредби на ЗСВ, кодексите за етично поведение следва да се приемат в тримесечен срок от влизане в сила на закона. Венецианската комисия намира, че три месеца са много кратък срок предвид важноста на въпроса, необходимостта от координация между двете колегии и не на последно място дългогодишната дискусия относно съдебната реформа в България.

§ 40. През 2019 г. GRECO²¹ оцени мерките, предприети от властите в България да изпълнят очакваните изпълнение препоръки, издадени по повод Четвъртия доклад за оценка на България, обхващащ „Превенция на корупцията по отношение народните представители, съдиите и прокурорите“ и заключи, че препоръки XI²² и XVII²³ са изпълнени по задоволителен

²⁰ The international soft law-standards on judicial conduct are set out in Opinion no.3 of the Consultative Council of the European Judges (CCJE). It stipulates that the principles of professional conduct of judges, should be “drawn up by the judges themselves and be totally separate from the judges “disciplinary system” and “should offer judges guidelines on how to proceed”.

²¹ Виж GRECO, Second Compliance Report Bulgaria, GrecoRC4(2019)24, adopted on 6 December 2019, available at: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809981f2>

²² GRECO recommended that i) the integrity, conflicts of interest and corruption prevention component of the compulsory induction training provided to junior judges and judges subject to initial appointment be strengthened; and that ii) the professional in-service training on integrity, conflicts of interest and corruption prevention within the judiciary be prioritised and properly funded, and guidance and counselling on judicial ethics be made available to all judges.

начин. Тези препоръки се отнасят до различни видове обучения за съдии и прокурори относно почтеността, конфликта на интереси и корупцията, както и консултиране и насоки относно съдебната етика. GRECO стигна до това заключение въз основа на оценката на широката информация, предоставена от българските органи, където НИП беше ключова институция, която провеждаше съответните обучения²⁴.

§ 42. Накратко, Венецианската комисия не вижда много убедителни причини защо правомощията по организирането и провеждането на съответните обучения следва да бъдат прехвърлени в допълнение от Инспектората към НИП.

§ 44. Венецианската комисия приветства намерението на властите да укрепят почтеността на съдебната система. Въпреки това Комисията би искала отново да подчертае важността на последователността на реформите. Преди да се предоставят нови правомощия на Инспектората, е необходимо да бъде преразгледан неговият институционален модел и да се определи по-ясно обхватът на неговите правомощия. По-специално е необходимо по-ясно разграничаване на правомощията на Инспектората и на самия Висш съдебен съвет, за да се гарантира, че Инспекторатът не посяга на конституционно определения мандат на Висшия съдебен съвет по въпросите на дисциплинарната отговорност и съдебните назначения.

§ 45. Венецианската комисия препоръчва на българския законодател да започне с преразглеждане на начина на избор и назначаване на главния инспектор и на инспекторите. Това е необходимо, за да се гарантира, че съдебната власт, чрез Висшия съдебен съвет, участва в това чрез номиниране на кандидатите и вземане на решения относно отчетността/отговорността на инспекторите.

§ 46. След като това стане, законодателят може да обмисли да възложи на Инспектората допълнителни функции, както е предложено в проекта за изменения, като се имат предвид следните препоръки:

Законът за съдебната власт трябва да опише поне някои основни съществени принципи на етичното поведение на съдиите, прокурорите и следователите като по-подробни и точни правила могат да бъдат разработени в двата съответни кодекса за етично поведение (на съдиите и на прокурорите и следователите); Правомощието да прави предложения за изменение и допълнение на кодексите за етично поведение не трябва да се ограничава само до ИВСС. Други органи и институции на съдебното администриране – по-специално комисиите по професионалната етика на съответните колегии на ВСС трябва да могат да предлагат промени в кодексите; Срокът за приемане от съответните състави на Висшия съдебен съвет на двата кодекса за етично поведение трябва да бъде удължен, за да се осигурят смислени дискусии относно разпоредбите на тези кодекси; Властите се приканват да преразгледат практическата целесъобразност от поверяването на Инспектората на функции за организиране и провеждане на антикорупционни обучения, в това число и обучения за почтеност, независимост и конфликт на интереси.

²³ GRECO recommended that the integrity, conflicts of interest and corruption prevention component of the compulsory induction training provided to junior prosecutors and prosecutors subject to initial appointment be strengthened and that guidance and counselling on judicial ethics be made available to all prosecutors.

²⁴ Виж параграфи 28-42 от доклада на ГРЕКО тук: https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members_of/16809981f2