

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 01

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 11 януари 2021 г.

1. ОТНОСНО: Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс. (ВСС-13027/11.12.2020 г.)

МОТИВИ: Във Висшия съдебен съвет (ВСС) е постъпило писмо от Анна Александрова, председател на Комисия по правни въпроси към 44-то Народно събрание (НС), ведно с проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗД на НПК), изготвен от група народни представители и внесен в Народното събрание на 03.12.2020 г. от г-н Красимир Ципов. С Преходните и заключителните разпоредби на ЗД на НПК се правят предложения за допълнение и на Закона за съдебната власт. В писмото се съдържа искане за изразяване на становище по проекта от страна на ВСС.

Не е поставен срок, в който ВСС да се произнесе със становище.

На 16.12.2020 г. законопроектът е разгледан на заседание на Комисия по правни въпроси към 44-то Народно събрание. На същото е взето решение за внасянето му в Пленарно заседание на Народното събрание. На 18.12.2020 г. ЗД на НПК е приет на първо гласуване.

След запознаване със законопроекта се установява, че с предложенията за допълнения се цели създаване на нова фигура на прокурор, който да разследва действията на главния прокурор, като този прокурор следва да бъде със статут на действащ прокурор с пълния обем правомощия по българското законодателство, по подобие на европейските делегирани прокурори. В мотивите към законопроекта се отбелязва, че наличието на прокурор, ангажиран само с проверки и разследвания срещу главния прокурор, ще гарантира прякото му сезиране от компетентни органи или граждани, като същият ще е независим от получаването на информация и от действащи прокурори или разследващи органи. Дейността на разследващия прокурор е извън обсега на вътрешния инстанционен контрол в прокуратурата по отношение на постановленията и на отказите за образуване на досъдебно производство, като не подлежи и на надзор и методическо ръководство от главния прокурор.

Прокурорът, който ще разследва главния прокурор, ще се явява по дела само пред Специализирания наказателен съд, Апелативния специализиран наказателен съд и Върховния касационен съд.

Регламентацията на този институт съдържа разпоредби, сочещи на 7-годишен мандат, на изисквания за 12 години стаж, високи професионални и нравствени качества, положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране и през последните 5 години да не е налагано някое от дисциплинарните наказания – понижаване в ранг, понижаване в длъжност, освобождаване като административен ръководител или заместник на такъв или дисциплинарно уволнение.

Основанията за предсрочно освобождаване на прокурора, който ще разследва главния прокурор, се установяват от Пленума на ВСС. Систематичното място на предложената хипотеза е в нова алинея към чл. 175 ЗСВ, в която е разписана процедурата за предсрочно освобождаване от длъжност на административните ръководители в органите на съдебната власт. Предвидени са два вида наказание – забележка и освобождаване от длъжност, приравнени на тези, които са разписани в ЗСВ за членове на ВСС.

При очертаване на процедурата за избор на прокурора по разследването срещу главния прокурор се предвижда кандидатури да се издигат от не по-малко от шестима членове на Прокурорската колегия, в 7-дневен срок от откриване на процедурата, като Пленумът на ВСС определя датата на събеседването, провежда публично заседание и го избира с обикновено мнозинство.

При приемане от НС на предложения законопроект изборът на първия прокурор, разследващ главния прокурор, ще стартира един месец след обнародването му.

I. Законопроектът за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс не изпълнява стриктно и в цялост решението на Съда в Страсбург по делото „Колеви срещу България“.

На 5 ноември 2009 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) постановява осъдително решение по делото „Колеви срещу България“. В него са констатирани проблеми в две основни направления:

- Институционални – доминиращото положение на главния прокурор над всички редови прокурори, което го поставя в ситуация, в която срещу него не може да бъде извършено пълноценно разследване при съмнение за извършено престъпление. Според ЕСПЧ под ефективно разследване следва да се разбира такова, което да протече с необходимата бързина, ефективност и независимост и при достатъчен обществен надзор.

- Законови – с оглед липсата на законово установена и работеща процедура, по която да бъде извършено евентуално разследване срещу главния прокурор. В тази връзка е следвало да бъдат предприети действия за уреждането на такава, като системата, избрана от държавата-членка трябва да гарантира, **по закон и на практика**, независимост и обективност

на разследването при всички обстоятелства и независимо от това, дали замесените лица са публични фигури.

Настоящите предложения за допълнение на НПК не удовлетворяват очертаните от ЕСПЧ изисквания към действащата нормативна уредба.

Видно от изложеното делото „Колеви срещу България“ е фокусирано върху **липсата на ефективен механизъм за разследване срещу главния прокурор**, тъй като в решението на ЕСПЧ се акцентира, че той не може да бъде разследван на практика. С оглед на това е от изключителна важност да бъде създадена прозрачна процедура, в случай че главен прокурор бъде обвинен по време на мандата си в извършването на тежко престъпление.

Съобразно изискванията на Съда в Страсбург, за да може разследването срещу главния прокурор да кореспондира с практиката на Съда, лицата, които го провеждат и наблюдават, трябва да се ползват от институционална, йерархична и практическа (включително лична) независимост от главния прокурор¹. Тези изисквания се прилагат от ранните етапи на разследването, включително на стадия на предварителната проверка².

Законопроектът, макар да предвижда създаването на нова фигура на „прокурор по разследването срещу главния прокурор“ не дава отговор на поредица от въпроси, свързани с неговия статут или съдържа противоречива регламентация за правното му положение (систематичното място на прокурора по разследването е в глава шеста ЗСВ, в структурата на прокуратурата, част от която е и той; в глава девета от ЗСВ „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“ не е уредено правното положение на прокурора по разследването срещу главния прокурор, като логично е недоумението, с какво ще бъде ангажиран той в рамките на предоставения му мандат, при липса на данни за извършени от главния прокурор престъпления; процедурата по избор е сходна с тази за избор на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор, а дисциплинарната отговорност и основанията за предсрочното му освобождаване с тези на член на ВСС).

Законодателна празнота се съдържа и по отношение на обстоятелството, как разследващият прокурор ще изпълнява вменените му функции – сам или в екип, ще има ли самостоятелен ресурс. Неясен е и механизмът на извършване на разследването, включващо различни процесуално-следствени действия, които трябва да бъдат осъществени при обективно гарантирана независимост на досъдебните органи, с оглед осигуряване на ефективност на разследването. В контекста на изложеното фигурата на прокурор, разследващ главния прокурор се явява самоцел.

¹ Вж. *Колеви срещу България*, жалба № 1108/02, § 193, 5 ноември 2009, с допълнителни препратки.

² Вж. *mutatis mutandis Борис Костадинов срещу България*, жалба № 61701/11, § 61, 21 януари 2016, както и *Рамасахай и други срещу Холандия [Голямо отделение]*, жалба № 52391/99, §§ 324-25 и §§ 335-341, ЕСПЧ 2007-II.

II. Законопроектът за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс не е съобразен и с препоръките на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), дадени в мнение № 968/09.12.2019 г. – становище по Законопроекта на ЗИД на НПК от 2019 г.

Според мнението на Венецианската комисия, съществува възможност недостатъците на механизма за разследване на главния прокурор да бъдат преодолени 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 магистрати в края на кариерата или дори пенсионираните прокурори или съдии). Това обаче не се постига с настоящия законопроект, доколкото **фигурата на „прокурор по разследването срещу главния прокурор“ е част от Прокуратурата на Република България** и като такава не може да се ползва с търсената институционална, йерархична и практическа независимост от главния прокурор.

Не могат да бъдат споделени мотивите на законодателя за неприложимост на възможностите за **създаване на *ad hoc* специален прокурор или резервен списък с *ad hoc* прокурори**. Както е отбелязано в становището на Венецианската комисия, встъпването на такава фигура е целесъобразно доколкото тя ще поеме прокурорски функции в случаите, в които главният прокурор може да бъде замесен в действия, обосноваващи инициране на разследване. Допълва се, че списък на *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. Тези предложения не могат да бъдат определени като възрастова дискриминация и действия обвързани със случайността, доколкото могат да създадат гаранции, 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. Подобно законодателно решение би спомогнало и за снемане на функционалния надзор на главния прокурор над прокурора, който го разследва, за времето през което го разследва.

Законопроектът за допълнение на НПК не е съобразен и с препоръките за въвеждане на **възможност за съдебен контрол върху отказите за образуване наказателно разследване**, насочено към главния прокурор. Съдебният контрол на постановленията за отказ за образуване или прекратяване на досъдебно производство и свързаните с това въпроси

са поставени от Комитета на министрите към Съвета на Европа по повод изпълнението на решението по делото „Колеви срещу България“. Констатирано е, че отказът за образуване на досъдебно производство може да се обжалва пред по-висшестоящ прокурор, но липсва възможност за съдебен контрол. Ако досъдебното производство бъде прекратено, съдилищата са компетентни да преценят законността и обосноваването на постановлението на прокурора, но не могат да разпоредят на прокурора да повдигне обвинение срещу определено лице или да внесе обвинителен акт. Ако постановлението за прекратяване на досъдебното производство не е било обект на съдебен контрол, прокуратурата може да възобнови производството в рамките на една или две години (в зависимост от тежестта на престъплението) или това може да бъде направено по-късно от главния прокурор при наличието на „изключителни обстоятелства“.

Изменения на действащото законодателство в насока регламентиране на съдебния контрол върху отказите за образуване наказателно разследване не следва да обхващат всички постановени откази, доколкото това би увеличило няколкократно натовареността на съдилищата. Същевременно няма пречка такъв да бъде предвиден както по отношение на главния прокурор, така и на други високопоставени лица. По този начин ще бъде получено разрешение и на друго от основните положения, които могат да засегнат независимостта на разследванията срещу главния прокурор, каквото се явява правомощието му (включително и на неговите заместници) да отменят всяко постановление на друг прокурор, което не е било предмет на съдебен контрол. Последният от своя страна би довел до преодоляване на вътрешноинституционалния контрол в рамките на прокуратурата, доколкото ще бъде външен за системата и ще бъде независим.

Ш. Законопроектът за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс не отчита и постановеното решение по конституционно дело № 15/2019 г., което кореспондира на изразеното от Венецианската комисия мнение в становище от 09.12.2019 г. „...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.“(т.60)

С решение № 11 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г., постановено в рамките на тълкувателната компетентност на Конституционния съд, се приема, че надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от

Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

За да достигне до това тълкуване, Конституционният съд е съобразил, че изискването осъществяването на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България следва да е съобразено и с функционалната независимост, предоставена на прокурорите, съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, по силата на която в тяхната дейност те се подчиняват само на закона. В решението се посочва, че този конституционен императив означава, че когато прокурорите осъществяват дейност от посочените в чл. 127 от Конституцията, надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е само за правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. Извън обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор, остава онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на основата на преценка на достоверността на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на която прави фактическите си констатации и изводи по въпросите, включени в предмета на доказване. Допълва се, че в наказателното производство това са основните въпроси относно това има ли извършено престъпно деяние и дали то е извършено от обвиняемия.

Същевременно правната уредба регламентира личната независимост на магистратите чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал.3 КРБ), функционален имунитет (чл. 132 КРБ) и несъвместимост (чл.195 ЗСВ). В частност независимостта на прокурорите е обезпечена и от редица разпоредби в Закона за съдебната власт (ЗСВ) и действащия НПК особено след промените от м. август 2016 г., с които са отменени нормите, дефиниращи централизирания характер на прокуратурата.

В подкрепа на конституционно прогласената независимост на прокурорите са и нормите в ЗСВ и НПК, които регламентират изрична ненамеса във вътрешното убеждение на магистрата и недопустимост на устните разпореждания и указания във връзка с работата по преписки и дела при осъществявания инстанционен и служебен контрол. Разпоредбите на чл. 143, ал. 5 и ал. 6 от ЗСВ свеждат до минимум възможностите за влияние и подмяна на преценката на решаващия прокурор чрез необоснована отмяна на прокурорските им актове и даването на немотивирани указания. Съгласно чл. 143, ал.7 от ЗСВ и чл. 46, ал. 4 от НПК, прокурорът може да възрази срещу дадените му указания пред горестояща прокуратура. Обективност и безпристрастност на процесуално-

следствените действия в досъдебната фаза осигурява и правната норма на чл. 47 от НПК, визираща основанията и реда за отвеждане на прокурора.

В контекста на очертаните аргументи в решение № 11 от 23 юли 2020 г. на Конституционния съд на Република България предложените законодателни изменения, с които се създава фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор, не са необходими. При действащото законодателство разследване срещу главния прокурор може да бъде проведено от всеки прокурор при стриктно спазване разпоредбите на ЗСВ и НПК, като допълнителни гаранции за независимост на водещите разследването могат да бъдат създадени с промени в Наказателно-процесуалния кодекс и устройствения закон, предвиждащи засилване на съдебния контрол в досъдебната фаза на процеса чрез разширяване на неговия обхват върху отказа за образуване на наказателно производство срещу определена категория субекти, включваща и главния прокурор (министри, депутати и членове на ВСС) и правоприлагане на института на временното отстраняване от длъжност (чл. 230 ЗСВ).

По изложените съображения липсват основания да се приеме, че внесеният законопроект ще отговори на обществените очаквания за гарантиране на ефективното провеждане на разследванията срещу главния прокурор, съобразено с действащата конституционна и нормативна уредба.

Въз основа на горното,

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
РЕШИ:**

1.1. ИЗРАЗЯВА отрицателно становище по проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс.

1.2. ПРЕДЛАГА на Пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

1. **ИЗРАЗЯВА** отрицателно становище по проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс.

1.3. ВНАСЯ като точка в дневния ред за разглеждане на заседание на Пленума на Висшия съдебен съвет на **21.01.2021** г.

*Вярно с оригинала,
технически сътрудник
Ст. Барова*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ (п)
НА КОМИСИЯТА:
Цв. Пашкунова*