

# И.П.И

Институт за пазарна икономика

## Анализ на изпълнението на решенията на ЕСПЧ по ключови осъдителни дела срещу България

Август 2019 г.



Анализът е изготвен по проект на ИПИ "Върховенство на закона и икономически растеж" (№ BG05SFOP001-3.003-0049), финансиран по "Приоритетна ос № 3 „Прозрачна и ефективна съдебна система" по процедура „Граждански контрол върху реформата в съдебната система" на Оперативна програма „Добро управление"

## Съдържание

Въведение .....	2
Очаквани действия и резултати в изпълнение на решението по делото „Колеви срещу България“ .....	5
Възможни решения .....	6
Общи положения .....	9
Вариант 1: Специална процедура – нарочен прокурор .....	10
Вариант 2: Специален орган, извън системата на прокуратурата.....	11
Вариант 3: Временно отстраняване на главния прокурор от длъжност с цел провеждане на независимо разследване .....	11
Конкретно предложение за текст на разпоредба .....	12
Изследвани практики на Грузия, Украйна и Словакия .....	13
Общи бележки .....	14
Грузия.....	14
Украйна.....	19
Словакия .....	22
Заключение .....	23
Източници.....	25

## Въведение

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

За последната отчетна 2017 година<sup>1</sup> общият брой български решения на стадия на изпълнението към 31 декември 2017 г. е 207, от които около 77 са прецеденти (решения, които поставят самостоятелен проблем по Конвенцията), а останалите са решения, които установяват повтарящи се нарушения. В засилена процедура по наблюдение се намират 87 дела (от които 21 дела са прецеденти), а в стандартна 114 дела (от които 55 дела са прецеденти). Докладът отбелязва като тревожна тенденция обстоятелството, че по брой прецеденти в засилена процедура България се намира на пето място (след Русия, Украйна, Турция и Молдова) със 6,7% дял от всички решения-прецеденти в засилена процедура и с най-лоши показатели от страните от Европейския съюз (ЕС).

Възможен подход за избор на изследвани дела би бил да се разгледат теми с характерни и повтарящи се нарушения. Но предвид обстоятелството, че други организации извършват ежегоден мониторинг по теми като права на търсещите закрила, бежанци и мигранти, права на ЛГБТИ хората, права на хората с психични разстройства, условията за изтърпяване на наказание лишаване от свобода и други<sup>2</sup>, екипът на ИПИ поставя акцент на едно ключово дело, което влече след себе си множество проблеми за решаване. Тези проблеми са обект на дългогодишен мониторинг и анализ от структурите на Съвета на Европа и Механизма за сътрудничество и проверка на Европейския съюз при това без по тях да се отчита какъвто и да е измерим напредък, въпреки множеството усилия, включително и изменения на Конституцията на Република България.

На 5 ноември 2009 г. Съдът постановява осъдително решение по делото „Колеви срещу България“<sup>3</sup>, в което са констатирани проблеми в две основни направления, предмет на изследване и в настоящия анализ:

- **Институционални** – доминиращото положение на главния прокурор над всички редови прокурори го поставя в ситуация, в която срещу него не може да бъде извършено пълноценно разследване при съмнение за извършено престъпление. Като под *ефективно разследване* следва да се разбира такова, което да протече с необходимата *бързина, ефективност и независимост* при достатъчен *обществен надзор*. „Разследването трябва да бъдат ефективно в смисъл, да е в състояние да доведе до установяване на съответните факти и до откриване и наказване на отговорните лица“ (§ 192). „За да може разследването да бъде ефективно, лицата, които са отговорни за него и за неговото провеждане, трябва да бъдат независими и безпристрастни, по закон и на практика. Това означава не само липса на йерархична или институционална връзка с уличените, но също така и практическа независимост“ (§ 193). „Трябва да има достатъчен елемент на обществен надзор върху разследването или неговите резултати, за да бъде осигурена отчетност на практика, да бъде

<sup>1</sup> Виж Пети годишен доклад на министър на правосъдието до Народното събрание: [http://www.justice.government.bg/Files/5-ti\\_Obobshten\\_doclad\\_636730388312858444.pdf](http://www.justice.government.bg/Files/5-ti_Obobshten_doclad_636730388312858444.pdf)

<sup>2</sup> Виж годишния доклад на Български хелзинкски комитет за състоянието правата на човека в България: [https://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/annual\\_report\\_bhc\\_2018/](https://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/annual_report_bhc_2018/)

<sup>3</sup> Пълен текст виж на страницата на Министерство на правосъдието: <http://www.justice.government.bg/47/129/>

запазено общественото доверие в придържането на властите към върховенството на закона и да бъде предотвратена появата на тайни споразумения или търпимост на незаконни действия. Освен това, изискването за своевременност и разумна бързина е присъщо на понятието за ефективност“ (§ 194). По този начин обществото, тоест българските граждани, остават с впечатлението, че високопоставено лице на висша държавна длъжност може да прикрива престъпното си поведение и в резултат на това да остане безнаказано, с което да се наруши и принципът за равенство на всички граждани пред закона;

- **Законови** – с оглед на липсата на законово установена работеща процедура, по която да бъде извършено разследването следва да бъдат предприети действия за уреждането ѝ. ЕСПЧ не пропуска факта, че различен статут на висшите прокурори, различни системи на държавно обвинение и различни процедурни правила за провеждане на наказателно разследване могат да са съвместими с Конвенцията, която не предпочита никой конкретен модел в това отношение (виж информация за правните системи на няколко Договарящи държави в точки 138-152 в решението по делото „Колеви“). Макар традиционно прокуратурата във всяка държава да е йерархична структура, в която по-високопоставените прокурори дават инструкции на поставените по-ниско, правните системи на държавите-членки предвиждат съответни предпазни мерки. Независимостта и непристрастността в случаите, включващи наказателното разследване на високопоставени прокурори или други длъжностни лица, могат да бъдат обезпечени с различни правни средства (т нар. предпазни мерки), като например разследване и прокурорско преследване от отделен орган, намиращ се извън системата на прокуратурата, специални гаранции за независимо вземане на решения, въпреки йерархичната зависимост, обществен контрол, съдебен контрол или други мерки. Не е задача на Съда да определя коя система най-добре отговаря на изискванията на Конвенцията. Системата, избрана от държавата-членка трябва да гарантира обаче, по закон и на практика, независимост и обективност на разследването при всички обстоятелства и независимо от това, дали замесените лица са публични фигури (§ 208).

Констатираните институционални и законови дефицити по делото Колеви срещу България биват **препотвърдени** и от Комисията за демокрация чрез право на Съвета на Европа (Венецианска комисия - ВК), Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) на Европейската комисия (ЕК) и Анализа на структурния и функционален модел на прокуратурата на Република България, изготвен от Службата за подкрепа на структурните реформи на ЕК.

Констатациите на Венецианската комисия за липса на независим механизъм за разследване и търсене на наказателна отговорност в случай на престъпление, извършено от главния прокурор датират още от 2003 г. В Меморандум<sup>4</sup> от същата година правомощията на главния прокурор се разглеждат като *твърде широки, а всяко искане за свалянето на неговия имунитет всъщност може да бъде направено единствено от него самия*. Това се възприема като законова празнота, която не може да остане без законово разрешение.

Дългогодишното неизпълнение на препоръките на ВК относно статута на самата прокуратура както и на главния прокурор, последиците от това неизпълнение и предложенията за конкретни действия в тази посока са подробно представени в Становище от 2017 г.<sup>5</sup>

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, който крие рискове 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:

---

<sup>4</sup> Виж тук: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2003\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2003)012-e)

<sup>5</sup> Виж тук: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e)

- Висшият съдебен съвет (ВСС) няма правомощието за самостоятелно разследване и изясняване на фактите при данни за извършено престъпление или несъвместимо с длъжността поведение и следва да се обърне или към Инспектората към ВСС, или към самата прокуратура. Основанието за освобождаване по чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията на Република България (КРБ), а именно влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление предполага влязла в сила присъда. Поради квази-монополното положение на главния прокурор спрямо разследването обаче, той може да спре/прекрати разследване срещу себе си (реферира се директно към делото „Колеви срещу България“) и по този начин да осуети повдигането на обвинение срещу него;
- Освобождаването от длъжност на основание чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ поради тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт 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 към ВСС 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. Венецианската комисия отбелязва, че членовете на ВСС с кариера на прокурори, след приключване на мандата на ВСС, обичайно 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 Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (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. Правомощията на председателите на върховните съдилища спрямо редовите съдии и членовете на ВСС, които ще се върнат в съда като такива, не са съизмерими в тези на главния прокурор към останалите прокурори. Докато при последните става дума за строга йерархичност и подчинение, при съдиите отношенията са хоризонтални – единственото, от което съдията се ръководи е закона и доказателствата по делото.

**Комисията заключава, че в настоящото състояние на съдебната власт в България има слаба отчетност на главния прокурор, който по същество е имунизиран срещу наказателното преследване и е практически несменяем.** Предложенията на ВК за подобряване не са взети под внимание от българското правителство и при изготвянето и представянето на концептуално събрания проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс<sup>6</sup>, който би следвало да изпълни предписанията по делото Колеви срещу България. Напротив, предписанията са изтълкувани превратно.

ВК предлага решение, което, за разлика от предложението на Министерство на правосъдието, не поставя под общ знаменател председателите на върховните съдилища и главния прокурор, разглежда и институционалните проблеми в структурата на Висшия съдебен съвет:

- Въвеждане на процедура за импийчмънт и ревизиране на процедурата по чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ за освобождаване от длъжност на главния прокурор на основание тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват

<sup>6</sup> Виж тук текст на проекта и мотиви: <http://www.justice.government.bg/117/14917/> Към момента на изготвяне на настоящия текст законопроектът е на ниво обсъждане в работна група при Министерство на правосъдието.

престижа на съдебната власт. Разследванията срещу главния прокурор следва 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 подаване на предложение до президента за освобождаване трябва да бъде намалено.**

- **„Венецианската комисия повтаря, че реформирането на механизмите за отчетност, отнасящи се до главния прокурор не означава симетрично облекчаване на процедурите за отстраняване на председателите на двете върховни съдилища или на членовете на ВСС“.** Докато съдиите трябва да бъдат независими, то тази концепцията не е напълно приложима към прокурорите. При тях по-точно е да се говори за „автономия“, а не пълноценна „независимост“ на прокуратурата. Препоръките препотвърждават също и изводите от цялостния структурен и функционален анализ на прокуратурата на Република България (ПРБ)<sup>7</sup>.

Венецианската комисия изразява загриженост, 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“.

Освен Венецианската комисия и ПАСЕ, Механизмът за сътрудничество и проверка също констатира отсъствието на процедура или друга възможност за търсене на наказателна отговорност на главния прокурор.

Заключението на Структурния и функционален анализ на прокуратурата по този въпрос<sup>8</sup> обобщава проблема като изтъква, че в името на това да се поддържа общественото доверие в прокуратурата на Република България, особено с оглед на безпокойството, породено от делото „Колеви“, е необходимо да се създаде прозрачна процедура, в случай че в бъдеще главен прокурор бъде обвинен по време на мандата си в извършването на тежко престъпно деяние.

С оглед на така идентифицираните проблеми в настоящия анализ разглеждаме и предлагаме специфични мерки за отстраняване на нарушенията. Това би подпомогнало институциите, и в частност Министерство на правосъдието, да предложи конкретни мерки пред Комитета на министрите на Съвета на Европа и Отдела за изпълнение на решенията с цел изпълнение на международните задължения на страната. Като последица от това ще се гарантират правата на гражданите и ще се свали мониторингът върху България по ключов конституционен въпрос, свързан с устройството на съдебната власт, предмет на осъдителното решение „Колеви срещу България“.

## Очаквани действия и резултати в изпълнение на решението по делото „Колеви срещу България“

Изложените в настоящото изследване дефицити и потърсени решения са обсъдени с представители на Министерство на правосъдието, адвокатурата и граждански организации на

---

<sup>7</sup> Виж тук: <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>

<sup>8</sup> Пак там (стр. 5)

кръгла маса, организирана от Института за пазарна икономика на 25.07.2019 г. Авторите са отчетели бележките и препоръките по време на обсъждането.

Съгласно чл. 46, ал. 2 от Конвенцията България има задължението да изпълнява решенията на съда, с които се признава нарушение на ЕКПЧ. Комитетът на министрите се явява органът, пред който Република България отчита изпълнението на мерките. Делото Колеви поставя държавата в положение да предприеме **мерки от общ характер, тоест да създаде гаранции, че няма да се стигне до последващо нарушение на Конвенцията поради същите обстоятелства**. Предвид факта, че предметът на делото и самото решение обхващат и статута на главния прокурор, то мерките от общ характер следва да бъдат предприети на нормативно ниво. С оглед на това, че статутът на главния прокурор, включително основанията за неговото временно отстраняване от длъжност са разписани на конституционно ниво, а процедурата за неговото избиране е развита в Закона за съдебната власт, то следва, че и самата процедура по отстраняване като процедура следва да намери уредба и в устройствения за съдебната власт закон. Разбира се, държавата разполага със своя преценка за избора на средства за отстранение на установените нарушения.

Индикативният срок за реакция пред Комитета на министрите към Съвета на Европа бе 01 октомври 2019 г.<sup>9</sup>

**За задоволително ще се счита изпълнението на мерките по делото Колеви при приключване на наблюдението от Комитета**

## Възможни решения

Избраният модел в действащата българска Конституция прокуратурата да бъде част от съдебната власт дава възможност на прокуратурата да се ползва на практика с равна по степен независимост като на съдиите, без да се взима като коректив факторът, че тя е страна в наказателния процес, натоварена със задачата да пази обществения интерес и като такава да повдига и поддържа обвинението. Не е отчетено в тази посока, че независимостта следва да бъде разбрана повече като автономия предвид типичната за тази структура йерархичност и централизация. Паралелно с отстояването на независимостта на прокуратурата в комбинация с доминиращата роля на главния прокурор не се създадоха реални гаранции както за институционална отчетност, така и за персонална отчетност и отговорност на главния прокурор.

Именно реформата на прокуратурата не се състоя нито в предприсъединителните години за членството ни в ЕС, нито в последващите наблюдения и конкретни препоръки, нито чрез поредицата конституционни промени. Всяка промяна по темата е съпътствана с удар именно от главния прокурор. Паметно е искането на Филчев (главен прокурор в периода 1999-2006 г.), довело до решение на Конституционния съд № 3 от 2003 г., което и до днес е препятствие. В това решение КС възприема, че формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

---

<sup>9</sup> Определен на 1340-то заседание на Комитета на министрите, резюме виж тук: <https://rm.coe.int/20190620-bgr-kolevi-notes-bg/168094f676>. Към настоящия момент като отчет за изпълнение са представени единствено извършени дейности от Министерство на правосъдието в периода юни-юли 2019 г., но не и конкретни мерки, съобразени с препоръките. Подробности виж тук: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809800c7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809800c7)



Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

Настоящият главен прокурор Сотир Цацаров също не остана длъжен, питайки и получавайки от Конституционния съд такова тълкуване на разпоредба от Конституцията, което да предотврати съдържателен отчет за работата му. Така към настоящия момент функциониращият модел на прокуратурата не кара институциите да работят, а заличава провалите им.

На този етап усилията на българското правителство се изчерпват единствено до личните виждания и размишления на министъра на правосъдието под формата на проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс. Те се простират до:

- Въвличане и на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд в процедурата за разследване на главния прокурор – виждане, правещо на практика председателите на съдилищата още по-зависими от прокуратурата и главния прокурор и официално отречено<sup>10</sup> от Съвета на Европа;
- При евентуално започване на разследване то да става отново от подчинени на главния прокурор;
- Редица неясноти (как позволение за наказателно преследване или отказ от такова ще се обжалва пред административен съд след като мярката е наказателна по своя характер).

Това трудно може да се възприеме за решение на проблема, по-скоро е усилие встрани от темата.

Разбира се, предложението на правосъдния министър има своите основания:

- То е лесно постижимо, изисква само промяна на устройствен закон (Закона за съдебната власт) без да се отваря отново въпросът за Конституцията.
- Отговаря на поставените задачи с решението по делото „Колеви“ дотолкова, доколкото може да се отчете като политически възможното пред Съвета на Европа. За отбелязване е, обаче, че в процеса по наблюдение от страна на Комитета на министрите проблемът е очертан като комплексен и търсенето на решение ще изисква комплексни усилия, включително и необходимостта от възобновяване на конституционния дебат поради факта, че настоящата организация на ВСС няма как да бъде преодоляна без изменение на Конституцията.

Към настоящия момент, съществуват три нормативно установени процедури, по силата на които може да се потърси възможност за отстраняване на главния прокурор. Те страдат от редица слабости като в крайна сметка са трудно приложими и неефективни, а оттам и негодни за употреба. По-скоро стоят като нормативна украса, сложена за посрещане и отблъскване на тежки препоръки от всевъзможните консултативни органи и механизми на Съвета на Европа и Европейския съюз.

**Първата е по реда на ЗСВ**, но тя не е временна мярка, не дава право на защита на отстранявания и не регламентира ред и способи за ефективно разследване. Това е основанието за предсрочно освобождаване по реда на чл. 175, ал. 5 от ЗСВ. Този текст поставя съдебния съвет единствено в позицията на констатиращ орган, лишен от преценка. Препращането към чл. 173 от ЗСВ внася

---

<sup>10</sup> Подробности виж в съобщение на Съвета на Европа тук: <https://rm.coe.int/20190620-bgr-kolevi-bg/168094f61d>



яснота единствено относно необходимостта от 17 гласа (от 25) за приемане на решение. В този си вид, текстът на чл. 175, ал. 5 от ЗСВ е мъртва разпоредба и има характер на последващо решение от вече възникнали и установени преди това нарушения.

**Втората възможност** е временното отстраняване от длъжност на съдия, прокурор и следовател по реда на чл. 230 от ЗСВ. Тази разпоредба също е абсолютно неприложима, тъй като именно главният прокурор е оправомощен да прави искането за временно отстраняване. Към настоящия момент, от МП предлагат отмяната на този текст и всички магистрати, вкл. главният прокурор, да подлежат на отстраняване по общия ред на чл. 69 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

Приложението на този процесуален институт е твърде стеснен, за да удовлетвори случай, в който е засегната фигурата на главния прокурор. На първо място, приложното поле на чл. 69 от НПК е само за престъпление, „извършено във връзка с работата на обвиняемия“. В този случай изпълнението на тази охранителна мярка би било само във връзка с ограничен вид престъпления, например престъпления срещу правосъдието (чл. 289 от НК – склоняването към нарушаване на длъжностни задължения) и др. С оглед на историческия опит обаче по този начин отпада възможността за отстраняване при обосновано предположение за друг вид престъпления например поръчано и/или извършено убийство като описаните във фактическата обстановка по делото „Колеви“. Именно това е изложената теза за поръчаното убийство на прокурора Колев от действащия главен прокурор по това време Филчев, както и твърдението за фактическото извършване на убийството на ямболската адвокатка Надежда Георгиева. Второ по ред е условието обвиняемият да е „привлечен за умишлено престъпление от общ характер“ – проблемът е, че до такова обвинение практически трудно би се стигнало с оглед на средата в българската прокуратура и фактическата власт на главния прокурор. Третата предпоставка е за обвиняемия да „има достатъчно основания да се счита, че служебното му положение ще създаде пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото“.

Така приложението на чл. 69 от НПК е със значително стеснен обхват на прилагане, а в допълнение към това, е практически затруднено осъществяването на привличане като обвиняем на главния прокурор от подчинените нему.

Дори и да допуснем привличането на главния прокурор като обвиняем, предвид доминиращото положение на главния прокурор в самата прокуратура, лесно би се стигнало и до отмяната на самата мярка за временно отстраняване в досъдебното производство по реда на чл. 69, ал. 5 от НПК. На този етап от производството, когато отпадне нуждата от взетата мярка, в досъдебното производство отстраняването от длъжност се отменя от прокурора или по искане на обвиняемия или неговия защитник от съда по реда на ал. 1 и 2, без дори съдебен контрол, преценката се прави именно от прокурор, който е подчинен на главния прокурор. Трудно можем да приемем за силен аргумента в подкрепа на прилагането на чл. 69 от НПК като ефективен способ за отстраняване на главния прокурор и аргумента, че мярката за временно отстраняване от длъжност може да бъде приложена и в по-късен момент, например съдебното производство, включително второинстанционно такава<sup>11</sup>.

В настоящия момент, след решението на КС<sup>12</sup>, с което са обявени за противоконституционни ал. 1 и ал. 2 на чл. 230 от ЗСВ (изм. - ДВ, бр. 90 от 2017 г.), отстраняването на магистрат вече не е задължително, а по преценка на ВСС, но при фактическата власт на главния прокурор пак не би сработила.

Двете мерки преследват различни цели – тази по чл. 69 от НПК цели да обезпечи нормалното провеждане на наказателния процес в частта обвиняемият да не попречи на нормалното събиране на доказателства. Мярката по чл. 230 от ЗСВ е далеч по-строга и преследва друга цел – запазване авторитета на правосъдието, за да не се стига до практическата ситуация обвиняем да

<sup>11</sup> Виж [Определение № 31 от 9.08.2005 г. на Военно-апелативен съд на РБ по ч. н. д. № 52/2005 г.](#)

<sup>12</sup> Виж РКС № 2/2019 по КД № 2/2018 г.

разглежда делото на подсъдим гражданин. Така и при съществуването на чл. 230 ЗСВ и на чл. 69 от НПК няма ефективен способ за временно отстраняване на главния прокурор. А въпросът за статута на главния прокурор отново не намира решение – усилията очевидно са да няма такова.

## Общи положения

Независимо от това какъв модел за обезпечаване на независимо разследване на главния прокурор ще бъде избран, следва да бъдат взети под внимание редица предпазни мерки. В държавите, в които системите на прокуратурата са структурирани йерархично по-високопоставените прокурори имат правомощията да дават нареждания и инструкции на прокурорите с по-нисък ранг. Въпреки йерархичната структура, в правните системи на държавите-членки са въведени редица предпазни мерки, за да се гарантира ефективността и независимостта на органите, отговарящи за провеждане на наказателното разследване срещу висши прокурори. Тези предпазни мерки включват:

- Прехвърляне на делото на друг субект в или извън системата на прокуратурата;
- Специална процедура по разследване в случаи на съмнение срещу висши прокурори;
- Отстраняване на заподозрения прокурор от работа (в случая на най-високопоставения прокурор, това решение следва да бъде направено от политическите органи, които отговарят за неговото назначаване – в случая ВСС и президента), и
- Предпазни мерки от общ характер, като гаранции за служебната независимост на прокурорите от по-висши служители в йерархията и съдебен контрол върху действията на прокуратурата“ (§ 142 от решението „Колеви“). В българския контекст това би означавало и процесуални гаранции от общ характер – да се обжалват отказите за образуване на наказателно производство срещу главния прокурор и винаги проверката да подлежи на съдебен контрол, а това би наложило както изменение на КРБ, така и на НПК – чл. 213 и следващите;
- От момента на извършване на убийството на Колев до настоящия момент са се променили две неща – имунитетът на магистратите, вкл. на главния прокурор и организационно някои детайли в устройството на прокуратурата. Според текста на решението „Съгласно член 132 от Конституцията, който е в сила до септември 2003 г., във връзка с член 70, наказателно производство срещу прокурори може да бъде започнато единствено, ако имунитетът им бъде свален с решение на Висшия съдебен съвет. В Закона за съдебната власт от 1994 г. (раздел 27 (1) (6) и раздел 134 (3)), гласи, че правомощието да прави предложения до Висшия съдебен съвет за свалянето на имунитета на даден съдебен служител се предоставя на главния прокурор“. (§ 121) Тази процесуална пречка вече не съществува, но въпреки това, не води до възможност за ефективно разследване срещу главния прокурор. Чрез по-нататъшно изменение на Конституцията от февруари 2007 г., всички процедурни ограничения, отнасящи се до наказателното преследване срещу съдебни служители, са премахнати. Новият Закон за съдебната власт от 2007 г. отразява това изменение в своите разпоредби. От февруари 2007 г. на теория всеки прокурор или следовател има право, без предварително разрешение, да повдигне обвинение срещу Главния прокурор, или да поиска от съответния съд заповед за предварителното му задържане, когато има достатъчна информация, че той може да е извършил престъпление. Както бе споменато по-горе, обаче, Главният прокурор може да отмени всяко такова решение, взето от подчинен прокурор или следовател“ (§ 127) Съгласно чл. 194, ал.1, т.2 от НПК за престъпления, извършени от съдии, прокурори и следователи, разследването се извършва от следователи;

- Относно структурата на прокуратурата – въпреки че в чл. 136 от ЗСВ през 2016 г. отпадна формулировката „единна и централизирана“ и остана само това, че прокуратурата е единна, то при условията на чл. 136, ал. 5 от ЗСВ „главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите...“. Йерархичното структуриране, включително възможността за инструкции към долустоящите прокурори се запазва. При условията на чл. 139, ал. 2 от ЗСВ главният прокурор и неговите заместници могат писмено да отменят или изменят прокурорски актове, освен ако са били предмет на съдебен контрол.

### Вариант 1: Специална процедура – нарочен прокурор

При настоящия конституционен порядък главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи като издава писмени инструкции и указания относно дейността на прокуратурата. Накратко – може всичко спрямо всички прокурори в системата, включително да възпрепятства предприети срещу него действия, въпреки измененията на ЗСВ от 2016 г. и в частност на чл. 136, ал. 5 във връзка с чл. 138, т. 6.

Тоест, за да бъде разследван главният прокурор, трябва разследващият да бъде някой външен за системата. Но кой да бъде той?

Това е модел, предложен и в Структурния и функционален анализ на прокуратурата, а именно в работата по казуса да участва независим и уважаван висш служител от системата на наказателното правосъдие. Предложението е отговорността за упражняването на надзор върху разследването на твърдения за тежки престъпни деяния, извършени от главния прокурор, да се възлага на независимо лице, заемащо висша длъжност в съдебната система извън системата на прокуратурата, което да се подпомага от служители на Националната следствена служба (НСЛС) (предоставени от ръководещия НСЛС заместник-главен прокурор) или от старши полицейски служители от МВР. За тези цели разследващите служители, независимо дали са от НСЛС или МВР, следва да отговарят пред горепосоченото независимо лице, натоварено с провеждането на разследването. По отношение на евентуалното наказателно преследване въпросното лице да отправя препоръки до заместника на главния прокурор, който е негов подчинен и има най-дълъг стаж като негов заместник. Решението дали да се започне наказателно преследване следва да се взема от този заместник на главния прокурор. Той самият ще носи отговорност за това решение пред парламента и обществеността.

Тази теза за проведено независимо разследване по делото от страна на Националната следствена служба се застъпва и от жалбоподателя г-жа Нанка Колева по делото Колеви (§98 от делото). „Освен това, в резултат на конституционни и законодателни промени от 2006 г., 2007 г. и 2009 г., следствените служби бяха интегрирани в прокуратурата, и към момента са административно подчинени на Главния прокурор (чл. 127 и 128 от Конституцията на Република България)“ - § 135.

Нито един орган, извън прокуратурата, обаче няма правомощието да прави преценка дали да обвинява или не разследвания? Тогава това следва да се направи от прокурор, който обаче да остане извън „методическото ръководство“ на главния, тоест да разполага с привременен статут на независим от главния прокурор. Този статут следва да се явява имунитет срещу дисциплинарни посегателства, кариерни препятствания и наказателни атаки на разследвания спрямо разследващия. Но и тук се натъкваме на практически и законови пречки:

- След като от имунитет (освен функционалния) са лишени всички магистрати с предишни конституционни промени, даването на привилегия на един е мярка в разрез с принципа на основния закон;
- Кой да бъде този еднократно независим за случая и при множество поводи за разследвания дали няма множество прокурори да променят статута си;
- Създаването на нови безконтролни фигури е опасно, а както е видно от разгледания по-долу опит на Грузия, ВК не поощрява наличието на *ad hoc* прокурор във връзка с разследването на главния.

Възникват и редица спомагателни въпроси, които да изключат такова решение. Критично може да се гледа на предложението най-старшият заместник-главен прокурор да взема решение за разследване. Като положително може да се отчете въвличането на парламента.

#### Вариант 2: Специален орган, извън системата на прокуратурата

Концепцията зад този вариант е функцията на независим разследващ главния прокурор и повдигащ обвинение, при основание за това, да бъде изпълнявана от нарочен за целта орган. Тази хипотеза изглежда примамлива, тъй като би дала възможност на широк кръг експерти, включително и външни за прокуратурата лица, да участват. Такъв орган би могъл да се учреди *ad hoc* или дейността му да бъде изпълнявана от Конституционния съд, по подобие на други държави като Словакия и Грузия. И този вариант обаче изглежда непостижим поради факта, че държавното обвинение има монопол над дейността си. Тоест и тук стигаме до задънена улица, която води до въпроса за инициране на конституционен дебат. Прехвърлянето на делото на външен за системата на прокуратурата субект е невъзможно на този етап без изменение на Конституцията.

#### Вариант 3: Временно отстраняване на главния прокурор от длъжност с цел провеждане на независимо разследване

Подобен вариант е обсъждан и подкрепен в Структурния и функционален анализ на прокуратурата. Застъпена е позицията как главният прокурор трябва да бъде временно отстраняван от длъжност или другояче задължен по закон да отстъпи от функциите си на главен прокурор, докато трае разследването. Ако срещу него бъде повдигнато обвинение и той бъде осъден, следва да му бъдат наложени произтичащите от това наказателноправни и дисциплинарни санкции.

Пристъпването към такова нормативно решение безспорно изисква изменение на КРБ. Конституцията е обществен договор, който, предвид състоянието на обществото, следва да отразява динамичния характер на обществените отношения и да служи като инструмент за вече идентифицирани проблеми – да не ги прави непреодолими. Затова и твърдения за непромяна и неотваряне дори и на конституционния дебат са немотивирани. Обществената задача е или да бъде доизграден настоящият конституционен модел, или да бъде отречен и да се гради друг, тъй като зад настоящите високо въздигнати принципи за независимост на прокуратурата стоят лоши практики в действителността. А такъв тип модел не може да бъде защитаван като конституционна ценност.

## Конкретно предложение за текст на разпоредба

След като бяха разгледани два възможни варианта и се убедихме в неефективността и невъзможността за прилагането им, авторите на този доклад предлагат конкретно предложение както следва:

*Създава се нова т. 9 на чл. 130а, ал. 2 от Конституцията на Република България: „Пленумът, по искане на 1/5 от народните представители отстранява временно от длъжност главния прокурор в случай на обосновано предположение за извършено престъпление от общ характер.“*

*Мотиви за избор на този подход:*

- Необходимостта от специално разрешение е обоснована с оглед невъзможността за провеждане на ефективно и независимо разследване, докато главният прокурор изпълнява правомощията си. Целта е да се създаде институционална и функционална независимост на прокурорите. И докато функционалната е постижима с акта на временното отстраняване на главния, то институционалната остава трудно изпълнима с оглед устройството на ВСС, а това би изисквало освен редакция на чл. 130а от КРБ и реструктуриране на прокурорската колегия, за да бъде ограничено влиянието на главния прокурор;
- Предложението не създава дисбаланс между законодателната и съдебната власти, тъй като основното решение остава в компетентността на органа, администриращ съдебната власт, който е и органът по избора - ВСС. За да не изпаднем в състояние различни органи да взимат едни и същи решения, така както е предвидено в обявената за противоконституционна разпоредба на чл. 129, ал. 4 на КРБ в редакцията ДВ бр. 27 от 2006 г., то НС, по инициатива на 1/5 от народните представители може само да отправи искане до ВСС да отстрани временно главния прокурор. Обезпечава се и необходимото функционално взаимодействие между трите клона на властта – народните представители, като представители на суверена, придобиват възможност за инициатива като кадровото решение за отстраняване остава в компетентността на ВСС по 129, ал. 1 от КРБ.
- Защо е нужно да бъде отстраняван – по закон главният прокурор може не само да отмени акт на друг прокурор, но и да мотивира редови прокурор да отмени на свой колега, като, ако това е прокурор от ВКП, тогава обжалването на този от долна инстанция става пред самия главен прокурор – чл. 143, ал. 7 от ЗСВ;
- Надлежната процедура по отстраняване от длъжност трябва да дава право на защита по смисъла на чл. 32 от КРБ на главния прокурор. Тази защита изисква при инициране на процедура за отстраняване на магистратите да бъде предвидена изначална възможност да оспорят констатациите;
- Искането за временно отстраняване именно от НС покрива критерия за обществен надзор над разследването и повишаване на обществения интерес. Актът на НС гарантира това;
- Уместно би било броят на народните представители, имащи право да упражнят искане за отстраняване до Пленума на ВСС, да бъде невисок спрямо парламентарното представителство. По този начин ще бъде лишен главният прокурор от комфорта при подкрепа на действията му от доминираща политическа партия в Народното събрание да бъде фактически безконтролни действията му както и ще бъдат отчетени правата и на малцинственото представителство в НС;
- Като последваща комплексна мярка относно правомощията на прокуратурата следва да бъде премахнато или изрично ограничавано приложението на надзора за законност, за

да се възпрепятства възможността за намеса в спорове с частен характер и да се намали възможността за участие на прокуратурата в акции с политически привкус;

- Следва да бъде преосмислено и това какво мнозинство във ВСС е необходимо, за да произведе временно отстраняване. В Анализа на прокуратурата се подчертава, че това може да става и с обикновено мнозинство. При настоящата структура на ВСС трудно можем да допуснем, че реално би се стигнало до отстраняване. В случай, че главният прокурор бъде осъден и му бъде наложено наказание за извършено тежко престъпление и се стигне до окончателното му отстраняване от длъжност в Анализа на прокуратурата се приема, че президентът следва автоматично да го освободи от длъжност. Когато са установени факти от дисциплинарно естество в ущърб на главния прокурор вследствие на наказателно разследване, по което е постановена оправдателна присъда (но съответното поведение все пак се счита за несъвместимо със заемането на длъжността), считаме, че решението за отправяне на предложение от страна на ВСС за освобождаване от длъжност на главния прокурор следва да се взема с обикновено мнозинство.

В случай че бъде подкрепено едно такова предложение следва да бъде доразвита детайлна уредба в съдоустройствения закон.

Правомощието по новопредложения текст на разпоредба на чл. 130а, ал. 2 т. 9 трябва да бъде упражнявано след изтичане на определен период от време спрямо предходното искане, за да не се стига до злоупотреба с това право.

## Изследвани практики на Грузия, Украйна и Словакия

Целта не е извършване на сравнително-правен анализ *per se*, а по-скоро черпене на опит и уроци. Изследването излиза от матрицата за „добри практики“, които макар и достойни като цел, понякога са неприложими за местния контекст, и се фокусира върху държави със сходен исторически опит на българския, защото:

- При анализ на законодателната рамка и приложението ѝ на практика в традиционно демократични държави се вижда, че утвърдените демокрации имат добре смазани, работещи механизми, утвърждаващи разделението на властите и върховенството на правото. Т.е. дори да са налице фактори, които ги застрашават, винаги има критична маса от хора, които разпознават ценността, която е атакувана и необходимостта от защитата ѝ. В този смисъл дългогодишният опит е натрупан в доста различен от нашия контекст, в който дори основни ценности, свързани с функционирането на държавата, следва да се разпознават, разбират и защитават;
- Имат сходно пост-тоталитарно наследство. Това позволява да се проследи техният опит за справяне с това наследство, което включва и фигурата на главния прокурор като носител на огромна и безконтролна власт;
- В делото „Колеви срещу България“, както и в редица сравнителноправни изследвания държавите-членки на ЕС вече са разгледани, затова обръщаме внимание и на такива, които са извън ЕС.

Избраните държави са следните:



- Грузия, която е известна с радикалните си реформи и желание за намаляване на политическото влияние върху прокуратурата. Последните изменения са от края на 2018 г., а информацията за това у нас липсва;
- Украйна, чиито проблемите са сходни с тези в България и която фокусира реформите си върху премахването на общия надзор за законност, който може да служи като инструмент за принуда, корупция и шантаж. И към момента ситуацията с главния прокурор там е динамична;
- Словакия, която е държава-членка на ЕС, приела интересни законодателни решения по отношение отстраняването от длъжност на главния прокурор.

## Общи бележки

При преглед на опита на тези, а и на други държави, е повече от очевидно, че, когато се предприемат реформи, се работи на по-широк фронт и **мерките следва да бъдат комплексни**. Т.е. дори един определен проблем да се явява приоритетен, той винаги е неразривно свързан с други такива. В този смисъл дори да говорим за независимото и ефективно наказателно преследване и отстраняване на главния прокурор от длъжност, не следва да пренебрегваме факта, че този проблем не битува във вакуум. Той е свързан и с това как главният прокурор се избира. Например, в България изборът се прави от силно политизиран състав на ВСС (поради съществуващата в този вид парламентарната квота и нейния брой). Когато към това се добави и фактът, че поради безконтролната си власт и все още съществуващия надзор за законност (във вида, в който съществува в момента), е ясно, че у нас главният прокурор е и активен участник в политически процеси, което прави необходимостта от независимото му разследване още по-належаща.

При прегледа на посочените държави се установява и друга обща характеристика именно, че се цели промените да имат дългосрочен ефект. Например, **като противовес** на свръх овластяването на главния прокурор се правят опити за **увеличаване автономията на редовите прокурори** (например чрез създаване на прокурорски съвети с цел контрол над главния прокурор и засилване на индивидуалната и колективна автономия).

Освен това, предприетите в разглежданите държави мерки се фокусират върху **отчетността** пред релевантния орган, съответно пред обществото.

## Грузия

Подобно на други постсоциалистически държави през 90-те години на миналия век и в началото на този Грузия е изправена пред широко разпространена корупция, която пречи на икономическото и социално развитие на страната. Наличието на повсеместна корупция е една от основните причини, които легитимират радикалните реформи в редица сфери, включително съда и прокуратурата след „Революцията на розите“ през 2003 г.

Наред с други фактори, динамиката на политическия климат предопределя и динамичността на мястото на прокуратурата:

- до 2004 г. прокуратурата е част от съдебната власт като това е закрепено в Конституцията на страната и в Закона за прокуратурата (ЗП);
- след конституционни изменения, между 2004 г. (след „Революцията на розите“ и идването на власт на Михаил Саакашвили) и 2008 г. прокуратурата се ръководи от



„Конституцията, международните закони и законите на Грузия“ като никъде не е експлицитно упоменато да принадлежи към съдебната или изпълнителната власт. Това е предвидено в Закона за прокуратурата, към който Конституцията препраща, тъй като не предвижда нищо за мястото ѝ;

- от 2008 г. (след началото на Руско-Грузинския конфликт в Южна Осетия и Абхазия) до края на 2018 г. прокуратурата е подчинена на Министерство на правосъдието след изменения на Конституцията и ЗП;
- от декември 2018 г. по силата на поредни конституционни изменения прокуратурата е „извадена“ от Министерство на правосъдието и става независим орган.

Докато прокуратурата е част от съдебната власт, президентът (начело на изпълнителната власт) на Грузия прави номинация за главен прокурор, а изборът е в ръцете на парламента (с мнозинство). Мандатът му е 5 години. Подобно на Украйна в този период има възможност за еднократно преизбиране. Главният прокурор се отстранява от длъжност поради: нарушение на Конституцията на страната, измяна и други престъпления. Основанията са предвидени в Конституцията. Положението е сходно и в периода, когато прокуратурата не е „пришита“ към никоя от властите.

Когато през 2008 г. прокуратурата става част от изпълнителната власт и е подчинена на Министерство на правосъдието<sup>13</sup>, чл. 9, ал. 1 от Закона за прокуратурата предвижда, че главният прокурор се назначава и освобождава от длъжност от министър-председателя (глава на правителството) на страната по предложение на министъра на правосъдието. Изискванията (чл. 31 от Закона за прокуратурата) към кандидатите за заемане на длъжността са изброени изчерпателно – грузинско гражданство, юридическо образование, работни и морални качества, здравословно състояние, което позволява изпълнение на задълженията му. Законът обаче не предвижда процедура и конкретни основания за освобождаването от длъжност на главния прокурор. Това е една от препоръките на международната общност<sup>14</sup>, заедно с необходимостта от по-ефективни гаранции за неправомерно политическо влияние. Последното се подсказва и от честата смяна на главни прокурори<sup>15</sup>.

През 2013 г. правителството започва институционална реформа на прокуратурата с цел обезпечаването на по-голяма ѝ автономия и независимост от политическо влияние. През същата година парламентът гласува изменения на ЗП, по силата на които всички прокурорски правомощия, съсредоточени в министъра на правосъдието, се прехвърлят на главния прокурор, а възможността на министъра да се намесва в отделни случаи е отнета. През есента на 2015 г. влизат в сила изменения в закона, които предвиждат създаването на Прокурорски съвет (ПС) и Конференция на прокурорите и се приемат нови разпоредби относно назначаването и освобождаването от длъжност на главния прокурор.

Мандатът е увеличен на 6 години като изрично е забранено назначаването на едно и също лице за втори пореден мандат. Условието, на които лицето трябва да отговаря, за да бъде назначено като главен прокурор са:

1. грузинско гражданство,
2. чисто свидетелство за съдимост,
3. поне 5 години опит като съдия, прокурор или адвокат по наказателни дела или признат експерт в сферата на наказателното право с поне 10 години работа като юрист;
4. висока репутация, дължаща се на неговите морални и професионални качества.

<sup>13</sup> Чл. 81<sup>4</sup> от Конституцията на Грузия, според който „Прокуратурата е включена в системата на Министерство на правосъдието и министърът на правосъдието осъществява цялостен надзор върху органите на прокуратурата“

<sup>14</sup> Виж тук: <https://www.osce.org/odihr/130676?download=true>

<sup>15</sup> Така например само в периода 2013 – 2014 г. трима главни прокурори са били начело на прокуратурата.

Процедурата по назначаване има четири фази:

1. Министърът на правосъдието организира консултации с представители на академичната общност, гражданския сектор и правни експерти. В резултат на тези консултации на Прокурорския съвет се предлагат поне трима кандидати като и двата пола следва да са представени (с поне 1 кандидат). Решението, с което се предлагат конкретните кандидати трябва да е мотивирано.
2. Прокурорският съвет провежда отделно тайно гласуване за всеки един от тримата кандидати. В надпреварата продължават тези, които получават най-много гласове, но не по-малко от гласовете на 2/3 от всички членове на Съвета. Ако никой от кандидатите не получи необходимата подкрепа, двамата кандидати, получили мнозинството от гласовете, продължават във втори тур. Ако никой от кандидатите не получи необходимите гласове във втория кръг, то в рамките на една седмица министърът на правосъдието номинира различни кандидати.
3. Министърът на правосъдието от името на ПС представя предложението за главен прокурор на правителството, което следва да даде своето съгласие. Ако правителството не одобри кандидата, министърът представя друг избран от ПС кандидат. Ако правителството одобри кандидата, той бива представен пред парламента.
4. Последният го избира чрез таен вот с мнозинство. Ако кандидатът не събере необходима подкрепа, процедурата започва отначало.

#### *Прокурорски съвет*

ПС е независим колегиален орган към Министерство на правосъдието. Състои се от 15 членове: министъра на правосъдието (*ex officio* председател), осем прокурори, избрани от Конференцията на прокурорите (поне ¼ следва да са от различен пол), един депутат, избран от парламентарното мнозинство и един депутат, избран от депутатите извън парламентарното мнозинство, двама съдии (от общи съдилища), избрани от Висшия съвет на правосъдието, двама правни експерти, избрани от парламента от средите на академичната общност или гражданското общество. С изключение на *ex officio* председателя останалите членове имат четиригодишен мандат и не могат да бъдат членове на съвета в два последователни мандата.

Главният прокурор може да участва в заседанията, но има само консултативен глас. Решенията се приемат с мнозинство от присъстващите на заседанието членове. Сред правомощията на органа са:

- участие в процедурата по назначаване на главния прокурор,
- търсенето на дисциплинарна отговорност от него (и заместниците му) и
- назначаване на *ad hoc* прокурор при процедурата за предсрочно освобождаване от длъжност.

Министърът на правосъдието и съветът нямат разследващи функции.

#### *Специален (ad hoc) прокурор*

В случай, че има основание да се смята, че главният прокурор е извършил престъпление, ПС, по инициатива на един или повече от членовете си, обсъжда въпроса за назначаването на специален (*ad hoc*) прокурор. Всеки един от членовете има правомощие да номинира кандидат за позицията. Решението за назначаване се взема от мнозинството от всички членове на ПС. Съветът може да откаже назначаването на специален прокурор, ако мнозинството реши, че няма

достатъчно основание да се смята, че главният прокурор е извършил престъпление. Решението за отказ следва да бъде мотивирано.

Изисквания към кандидата за *ad hoc* прокурор:

- чисто свидетелство за съдимост,
- бивш съдия, бивш прокурор или наказателен адвокат с юридическо образование и с поне 5-годишен релевантен стаж. Кандидатът, освен това, може да бъде от средите на признати експерти по наказателно право и/или НПО с поне 10-годишен юридически ста,
- висока репутация, дължаща се на доказани морални и професионални качества.

Продължителността на мандата на специалния прокурор зависи от конкретния случай – прекратява се след приключване на неговата мисия с решение на ПС.

#### *Отстраняване от длъжност на главния прокурор*

Назначеният *ad hoc* прокурор изготвя доклад относно това дали е налице обосновано предположение да се смята, че главният прокурор е извършил престъпление. Докладът се представя пред ПС. Ако специалният прокурор е установил, че има вероятност за извършено от главния прокурор престъпление, ПС с 2/3 от членовете си одобрява доклада. След това изпраща искане до парламента на Грузия за отстраняване от длъжност на главния прокурор. Ако с мнозинство от 2/3 ПС отхвърли доклада на специалния прокурор, производството се прекратява. Ако обаче докладът не установява наличието на обосновано предположение за извършено престъпление, ПС (с мнозинство от 2/3) има правомощието да отхвърли доклада на специалния прокурор. Т.е. ПС смята, че има причина да се смята, че главният прокурор е извършил престъпление и се обръща към парламента с искане за отстраняване от длъжността.

Главният прокурор се отстранява **временно** от длъжност още с назначаването на *ad hoc* прокурора. То е в сила до решението на ПС/парламента.

Парламентът гласува „за“ или „против“ отстраняването на главния прокурор от длъжност. Решението е прието, ако е подкрепено от мнозинството от всички членове на парламента.

Освен това, главният прокурор може да бъде отстранен от длъжност на основание извършване на дисциплинарно нарушение – това става по решение на 2/3 от ПС. Гласуването е тайно. Редът и правилата са идентични с посочените по-горе с единствената разлика, че не се назначава специален прокурор. Вместо него ПС избира докладчик, който изпълнява задълженията на *ad hoc* прокурор.

#### *Конференция на прокурорите*

Т. нар. „конференция“ на прокурорите е общо събрание на всички прокурори и следователи. Основната функция на конференцията е изборът на членове на прокурорския съвет. Конференцията е самоуправляващ се орган на прокурори и следователи от цялата страна, които избират своите осем представители в ПС.

Създаването на ПС и предоставянето на прокуратурата на Грузия на правото да избират свои представители в този орган получават положителна експертна оценка. В съвместно становище Венецианската комисия, Консултативния съвет на европейските прокурори, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа/Службата за демократични институции и човешки права отбелязват, че: „Основната новост [...] е създаването на Прокурорски съвет [...], което е много благоприятна стъпка към деполитизация на прокуратурата. Прокурорският съвет е замислен

като плуралистичен орган, който включва депутати, прокурори, членове на гражданското общество и представител на изпълнителната власт<sup>16</sup>.

#### *Последни конституционни реформи*

Поради препоръки за намаляване на политическото влияние над прокуратурата<sup>17</sup>, Грузия предприема конституционни реформи и през декември 2018 г. прокуратурата е махната от изпълнителната власт и става независим орган. Според чл. 65 („Прокуратура“) от [Конституцията](#) на Грузия:

- „1. Прокуратурата на Грузия е независима в своята дейност и се съобразява единствено с Конституцията и закона.*
- 2. Прокуратурата се ръководи от главния прокурор, който се избира за срок от 6 години по предложение на Прокурорския съвет с мнозинство от общия брой на членовете на парламента, в съответствие с процедурите, установени със закон.*
- 3. Прокурорският съвет се създава, за да гарантира независимостта, прозрачността и ефективността на прокуратурата. Съветът се състои от 15 членове, избрани в съответствие с процедурите, установени със закон. Председателят на прокурорския съвет се избира от членовете на Съвета за срок от 2 години.*
- 4. Прокуратурата ежегодно представя на парламента доклад за своята дейност.*
- 5. Правомощията, структурата и дейността на прокуратурата се определят със закон.“*

ПС става конституционно закрепен орган. Ал. 3 въвежда една от препоръките, отправени от международни експерти, а именно председателят на ПС да е избран измежду членовете му, а не да е по право министърът на правосъдието. Това се прави с цел намаляване на политическото влияние (както преди конституционните изменения). Министърът на правосъдието вече не е член, но може да предлага кандидат, който да бъде избран. Всички членове на съвета са избираеми. Специалният прокурор е премахнат и се въвежда нова процедура за отстраняване от длъжност, наречена „импийчмънт“.

По отношение на отстраняването от длъжност чл. 48 от Конституцията вече предвижда, че главният прокурор (както и президентът на Грузия, член на правителството, съдия от Върховния съд, главният одитор или член на Управителния съвет на Националната банка) подлежи на „импийчмънт“. Не по-малко от една трета от общия брой на членовете на парламента имат право да повдигнат въпроса за импийчмънт, ако действията на съответното лице нарушават Конституцията или дават признаци за извършване на престъпление. Компетентен да разглежда този тип дела е Конституционният съд, който представя своето заключение в парламента в срок от един месец. Ако заключението на Конституционния съд потвърди нарушение на Конституцията или наличие на признаци на извършено престъпление от въпросното лице, парламентът обсъжда и гласува въпроса за импийчмънта в рамките на 2 седмици от представянето на заключението на съда. Главният прокурор се счита за отстранен, ако решението е подкрепено от мнозинство от общия брой на членовете на парламента. Ал. 5 от чл.

---

<sup>16</sup> Стр. 9, т. 33 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)039-e)

<sup>17</sup> Пак там.

48 изрично подчертава, че посочените лица (вкл. главният прокурор) могат да бъдат отстранени от длъжност само чрез импийчмънт.

Фактът, че основните функции на ПС в общи линии се запазват (свързани с избора на главен прокурор, реализирането на дисциплинарната му отговорност и преглед на подготовения от него доклад), въпреки че вече е конституционно закрепен орган, също подлежи на критика от НПО и Венецианската комисия, които смятат, че неговите правомощия следва да се разширят.<sup>18</sup> Предвид промените в Закона за прокуратурата, Венецианската комисия е на мнение, че правомощието, закрепено в Конституцията „да гарантира независимостта, прозрачността и ефективността на прокуратурата“ на практика не среща необходимите гаранции за реализация в закона. Премахването на специалния прокурор е поощрено от Венецианската комисия.

Ефектът от последните изменения тепърва предстои да бъде наблюдаван и оценен. Макар да е извървяла дълъг път на реформи, а последната да се посреща положително, грузинската прокуратура продължава да е обект на критики поради възможността от неправомерно политическо влияние<sup>19</sup>.

## Украйна

Подобно на България, Украйна също получава като наследство съветски модел на устройство и функциониране на прокуратурата. Както Венецианската комисия отбелязва<sup>20</sup> този модел принадлежи на едно недемократично минало и поради това не е съвместим с ценностите на Съвета на Европа (СЕ). Това е и причината при присъединяването си към СЕ (през 1995 г.) Украйна да поеме ангажимент да приведе прокуратурата си в съответствие с европейските стандарти. Това е дългогодишен процес с противоречиви резултати. Въпреки това, динамичният опит на Украйна (промяна на законодателната рамка и Конституцията на страната) може да послужи като източник на идеи, приложими за България.

През 1991 г., годината, в която Украйна става независима, е приет първият Закон за прокуратурата. Той следва съветската традиция и установява широк набор от прокурорски правомощия. Законът предвижда общ надзор за спазване и правилно приложение на закона от всички държавни органи, физически и юридически лица.<sup>21</sup> Така прокуратурата има правомощието да извършва прокурорски проверки, които не подлежат на съдебен контрол и по този начин пряко оказват влияние на различни сфери на обществения и бизнес живот. Този общ надзор за законност излиза извън функциите за наказателно преследване. Според Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) правната традиция на дадена държава понякога може да обоснове наличието на функции, излизащи извън наказателно преследване, но подобни съображения могат да се взимат предвид само по отношение на демократичните правни традиции.<sup>22</sup> Бившите социалистически държави не се вписват в тези традиции. Предвид това, че подобни правомощия водят до лесното инструментализиране на органа за корупционни цели, прокуратурата и редица политици дават сериозен отпор на желанието за промяна в това отношение. Освен това, главният прокурор и неговите заместници могат да участват в заседанията на парламента и неговите органи, министерски съвет и други органи (чл. 9).

<sup>18</sup> Виж тук: [https://idfi.ge/en/prosecutorial\\_reform\\_review\\_of\\_system\\_changes\\_at\\_the\\_onset\\_of\\_2019](https://idfi.ge/en/prosecutorial_reform_review_of_system_changes_at_the_onset_of_2019)

<sup>19</sup> На критика подлежи участието на член, предложен от министъра на правосъдието в ПС. Същото се отнася и до членове, предложени от парламента.

<sup>20</sup> Европейска комисия за демокрация чрез право, „Компиляция на становища и доклади на Венецианската комисия, отнасящи се до прокурори“, CDL-PI(2015)009, 30 юни 2015 г.

<sup>21</sup> Чл. 1 от Закон УКРАЇНИ про прокуратуру, ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53, ст.793 )

<sup>22</sup> Европейска комисия за демокрация чрез право, „Компиляция на становища и доклади на Венецианската комисия, отнасящи се до прокурори“, CDL-PI(2015)009, 30 юни 2015 г.

По силата на чл. 2 от закона от 1991 г. главният прокурор се избира от парламента на Украйна за срок от 5 години. Изборът се извършва по предложение на председателя на Народното събрание (НС), пред което главният прокурор докладва поне веднъж годишно за дейността си. В същия член е посочено, че отстраняването му от длъжност е възможно само при: извършване на престъпление, неизпълнение на служебните задължения поради здравословни причини или по собствена воля. Във всички случаи отстраняването се извършва от НС.

Конституцията на Украйна, приета през 1996 г.<sup>23</sup>, включва отделна глава, посветена на прокуратурата – Глава VII „Прокуратура“ (чл.122-чл.123). Макар че формулировката на надзора за законност търпи промяна, тя не е съществена. Назначаването и освобождаването от длъжност вече е в ръцете на президента на Украйна, но става със съгласието на парламента. Последният може да гласува вот на недоверие на главния прокурор, което да доведе до неговото отстраняване от длъжност. Продължителността на мандата се запазва непроменен.

Предприетите от правителството през годините законодателни изменения, които целят реформа на прокуратурата, са без особен ефект (*измененията в закона са през 1993 г., 2001 г., 2008 г., 2010 г., 2012 г.*) и Конституцията през 2004 г.). Венецианската комисия (ВК) е последователна в критиките си към украинското правителство във връзка с неуспехите по привеждане на прокуратурата в съответствие с европейските стандарти. Основните недостатъци, които ВК посочва в поредица от становища ([Становище](#) от 2001 г., [Становище](#) от 2004 г., [Становище](#) от 2009 г.) са:

- Краткият 5-годишен мандат и възможността за преназначаване на главния прокурор не предоставят достатъчни гаранции за независимостта му. Тъй като се назначава от президента след съгласуване с парламента, той би могъл да бъде подложен на натиск да удовлетвори желанията и очакванията и на двата органа, в случай, че пожелае да бъде преназначен;
- Липса на адекватни законови гаранции срещу неправомерното отстраняване на главния прокурор поради възможността парламентът да снесе доверието си от него. Това води до отстраняване от длъжност без изчерпателно изброяване на основанията за това (впоследствие като основания са предвидени: освобождаване от гражданство или трайно установяване в чужбина, влизане в сила на осъдителна присъда или прекратяване на наказателно разследване поради „неоправдани обстоятелства“ – понятие, което самата ВК описва като неразбираемо);
- Липса на независим наблюдаващ орган, който да следи за работата и управлението на прокуратурата;
- Централизиране на прекалено много власт в ръцете на главния прокурор;
- Широките правомощия на прокуратурата, които не подлежат на съдебен контрол, включително надзора за законност;
- Разделението на властите изглежда застрашено поради участието на главния прокурор в заседания на органи на законодателната, изпълнителната власт и съда.

С приемането на [нов Закона за прокуратурата](#) в края на 2014 г. са въведени по-сериозни промени, които в голяма степен взимат предвид препоръките на ВК по проектозакона, [изразени в Становище от 2013](#) г. Тези промени включват децентрализиране на властта на главния прокурор, по-сериозни гаранции за автономия на отделните прокурори, защита от неправомерно влияние в работата им. Мерките се изразяват в нова процедура за първоначален подбор на прокурорите, извършвана от Комисия за атестиране и дисциплинарни производства;

---

<sup>23</sup> Виж тук: <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>

създаване на органи на самоуправление (Национално събрание на прокурорите и Съвет на прокурорите); ежегодни проверки за интегритет от вътрешно звено, инструкциите на горестоящия прокурор трябва да бъдат давани само писмено. Освен това мандатът на главния прокурор е удължен с една година до 6-годишен като е премахната възможността за преизбиране. Премахната е възможността за участие в заседания на органи на други власти. Макар да се създават повече гаранции, някои проблеми продължават да съществуват. Така например се запазва зависимостта на главния прокурор от парламента, тъй като остава възможността последният да гласува вот на недоверие и по този начин да освободи предсрочно главния прокурор от длъжност. Основанията за освобождаването му от длъжност са изброени изчерпателно в чл. 51, ал. 1, т.1-3 (невъзможност да изпълнява задълженията си по здравословни причини; нарушение на изискванията за съвместимост, предвидени в закона; влизане в сила на решението, с което на прокурора се налага административна отговорност за правонарушения, свързани с нарушаване на ограниченията, установени в Закона за принципите за предотвратяване и борба с корупцията) и т.5-7 (влизане в сила на осъдителна присъда; освобождаване от украинско гражданство и придобиване на гражданство на друго държавно; по собствено желание) от закона. В тези хипотези е предвидено и участието на Комисията за атестиране и дисциплинарни производства или на Висшия съвет на правосъдието. Комисията изпраща предложение на президента. Продължава да липсва независим орган при избора му (запазва се назначаването и освобождаването от президента след съгласуване с НС). Ако парламентът откаже да даде съгласие за назначаване на длъжността главен прокурор на предложението от президента кандидат, това е основание президентът да предложи друг кандидат.

Сериозен напредък Украйна бележи с конституционните изменения от септември 2016 г. Те се извършват въпреки ожесточената съпротива на прокуратурата и някои политици. Отменена е Глава VII „Прокуратура“ (чл.122-чл.123) и е приет чл. 131, който установява следното:

*Прокуратурата упражнява функции на:*

- 1. Държавно обвинение в съда*
- 2. Организационно и процесуално ръководство на досъдебното производство, решения на други въпроси в наказателното производство в съответствие със закона, надзор на разследвания под прикритие и други разследващи и издирвателни дейности на правоохранителните органи;*
- 3. Представява интересите на държавата в съда в изключителни случаи и по ред, предвиден от закона.*

*Организацията и функционирането на прокуратурата се определя със закон.*

*Прокуратурата в Украйна се оглавява от главния прокурор, който се назначава и освобождава от длъжност от президента на Украйна със съгласието на парламента на Украйна.*

*Мандатът на главния прокурор е шест години. Едно и също лице не може да не заема длъжността два последователни мандата.*

*Главният прокурор може да бъде предсрочно отстранен по изключение в случаи и на основания, предвидени в Конституцията и закон.*

Докато преди измененията прокуратурата не принадлежи нито към изпълнителната, нито към съдебната власт, след това, тя е преместена в главата за съдебната власт. С приемането на измененията най-накрая е премахнат общият надзор за законност. Конституционно закрепена е продължителността на мандата на 6 години. На пръв поглед изглежда, че Украйна се е съобразила с изискването на ВК да се премахне възможност за преизбиране на главния



прокурор. Все пак обаче държавата си е оставила вариант, в който едно лице може да бъде главен прокурор не само веднъж, просто мандатите не следва да са последователни. Запазени са и процедурата, и субектите, които назначават и освобождават главния прокурор от длъжност.

Промените стесняват правомощията на прокуратурата, което води до намаляване на политическото влияние на органа. Те са сериозна крачка напред и разкриват ангажираността на държавата да намали предишното сериозно влияние на прокуратурата. Подобно на България и други бивши социалистически държави обаче измененията на конституционно ниво не означават задължително подобряване на средата. Така например чрез светкавични законодателни промени се отменя задължението главния прокурор на Украйна да има юридическо образование. Настоящият главен прокурор не е юрист (а политик), а критиките за разпространяване на корупцията изобилстват.

## Словакия

Макар Словакия да не преминава през сходни на разгледаните по-горе държави реформаторски турбулентности, страната предвижда интересно законодателно решение, което заслужава внимание.

В Словакия прокуратурата е независим орган, уреден в Глава VIII от Конституцията. Има самостоятелен бюджет. Организационно структурата на прокуратурата отговаря на тази на съдилищата. Прокуратурата в Словакия се ръководи от главен прокурор. Той се назначава и освобождава от длъжност от президента на страната по предложение на парламента (чл. 150 от Конституцията<sup>24</sup> на Словашката република и чл.7, ал. 2 от Закона за прокуратурата). Продължителността на мандата е 7 години с възможност за еднократно преизбиране. Организацията и дейността на прокуратурата и правомощията на главния прокурор са уредени и в Закона за прокуратурата № 153/2001. Статутът, правата и задълженията на прокурорите са уредени в отделен закон – Закон за прокурорите и младши-прокурорите № 154/2001.

Изискванията за заемане на длъжността са изброени в чл. 7, ал. 3 от Закона за прокуратурата (ЗП): навършена 40-годишна възраст, съгласие да заеме поста и опит като съдя, прокурор или адвокат в продължение на поне 10 години.

Чл. 8, ал. 1 предвижда, че правомощията на главния прокурор се прекратяват при изтичане на мандата му, а преди това при:

1. Подаване на оставка (писмено пред президента на Словакия). В този случай изпълнението на функциите на главния прокурор се прекратява след изтичане на календарния месец, следващ месеца, в който уведомлението за подаване на оставка на главния прокурор е предадено на президента, освен ако не е договорено друго.
2. Освобождаване от длъжност
3. Смърт

Чл. 8, ал. 3 от закона предвижда основанията за освобождаване от длъжност (от президента по предложение на парламента):

- a. ако с влязло в сила решение на съда е ограничена дееспособността му;
- b. загуби гражданство на Словашката република;
- c. е осъден за престъпление с влязла в сила присъда;
- d. стане член на политическа партия или политическо движение;

---

<sup>24</sup> Виж тук: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>

- e. започне да изпълнява функция или дейност, несъвместима с изпълнението на функцията на прокурор;
- f. не е в състояние да изпълнява задълженията си за повече от една година по здравословни причини;
- g. е извършил деяние, което е несъвместимо с изпълнението на функцията на главния прокурор съгласно окончателното решение на Конституционния съд на Словашката република, издадено в дисциплинарно производство;
- h. не пребивава на територията на Словашката република.

Дисциплинарна отговорност се реализира чрез КС, парламента и президента и се осъществява във връзка с чл. 8, ал.3, б. „ж“(g).

Според чл. 189 „Дисциплинарни мерки, санкции и предпазни мерки“ и по-конкретно ал. 4 от Закона за прокурорите и младши-прокурорите № 154/2001 Конституционният съд (КС) на Словашката република е компетентният орган, който може да реши дали главният прокурор е извършил деяние, което е несъвместимо с работата на главната прокуратура. Ако КС реши, че такова деяние е извършено, парламентът може да сезира президента на страната да освободи главния прокурор от длъжност.

Подобно на Грузия и Украйна, в Словакия също има Прокурорски съвет, чийто състав се избира от самите прокурори и излиза със становище при номинацията за главен прокурор.

## Заклучение

От разгледаните примери е видно, че, когато държавата започва определени реформи, те следва да представляват комплекс от мерки. Обратното би означавало да се позволи прокрадването на политическото и/или икономическо влияние по други пътища и незатворени вратички. Реформите, освен всичко друго, следва да включват засилване на автономността на прокурорите без да се нарушава субординацията и йерархичността на системата, а уредбата трябва да е контекстуално специфична.

Възможни решения какво да се прави с прокуратурата и статута на главния прокурор:

- Да остане такава, каквато е – обществото ще свикне с липсата на резултати, а чувството за справедливост ще остане дефицит;
- Прокуратурата да премине в изпълнителната власт – аргументи не липсват в тази посока, тъй като обвинението е функция на изпълнителната власт и показва изпълнението на конкретна наказателна политика на мнозинството. Тъй като прокуратурата е винаги страна в процеса, а съдът независимо следва да разрешава споровете, то съд и прокуратура не бива да са заедно в съдебната система. Функцията по разследване и обвинение сближава МВР и прокуратурата повече, отколкото прокуратурата и съда. Рисковете от приложение на такъв модел на този етап, обаче, са големи, тъй като той дава възможност за политически репресии над малцинството. В същото време закононото устройство на прокуратурата ще стане отражение на действителността, т.е. ще се получи фактическо и нормативно съвпадение. Така политическата отговорност на правителството за борба с престъпността ще бъде снабдена с възможност за контрол върху органа за наказателно преследване. До 1947 г. моделът е този;

- Прокуратурата да се реформира и остане в съдебната власт, при ясни механизми на кого да се отчита, как и при какви условия да бъде отстраняван главният прокурор. Различните функции на съда и прокуратурата изискват прилагането в различна степен на принципа за независимост. При съда тя е безусловна, но при прокуратурата следва да говорим убедително за автономия – неуспехите на обвинението в съда следва да бъдат съпроводени от отчет за това и понасяне на отговорност. За целта е необходимо огромно обществено и политическо усилие. Първата стъпка е да се спре публичната спекула и политическият натиск. Трябва на всички страни да стане ясно, че съдът не правораздава резултатно, а безпристрастно на базата на представените и защитени от страните доказателства. Резултатността е измерима категория за действия само на обвинението, като резултатът трябва да мери доколко качествено то е провело разследването и насочило в правилна посока обвинението;
- Друг възможен вариант е прокуратурата да придобие статута на автономен, самоуправляващ се орган, който да не е закрепен към нито една от властите. В този случай следва да се предвидят строги механизми и мерки за отчетност и отговорност, както и ефективен контрол от трите власти. Има държави в ЕС, в които прокуратурата е самостоятелен орган (Словакия, Словения, Литва и др.).

При съществуващия модел на устройство на съдебната власт и в частност на прокуратурата, основният проблем за решаване е създаване на възможност за извършване на пълноценно разследване, при съмнение за извършено престъпление от главния прокурор, като се има предвид доминиращото му положение над всички редови прокурори. Под *ефективно разследване* следва да се разбира такова, което да протече с необходимата *бързина, ефективност и независимост* при достатъчен *обществен надзор*.

Целта е създаване на институционална и функционална независимост на прокурорите, които биха се осмелили да го започнат и извършат. И докато функционалната независимост е постижима само с акта на временното отстраняване на главния прокурор, то институционалната остава трудно изпълнима. Последното се дължи на устройството на ВСС и изисква реструктуриране на прокурорската колегия, за да бъде ограничено влиянието на главния прокурор върху членовете ѝ.

Дискусията за това как да се случи напоследък излезе от полето на експертните аргументи. Това се случи по една проста причина – системните политически фигури се заявяват като поддръжници на главния прокурор, превръщайки се в поддръжници на модела. Така полето на дебата от маската на това колко е аполитично виждането за ролята на прокуратурата придобива строго политически характер, Конституционната реформа от 2015 г. се провали основно поради нежеланието за изясняване ролята и статута на прокуратурата. А доколко реална е волята за съдебна реформа, възгледите за прокуратурата са реален тест.

## ИЗТОЧНИЦИ

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35>

<https://matsne.gov.ge/en/document/download/19090/7/en/pdf>

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)008-e)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)029-e)

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116>

[http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human\\_rights\\_2012/20130920\\_report\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human_rights_2012/20130920_report_en.pdf)

<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

<https://www.osce.org/odihr/130676?download=true>

<https://osgf.ge/files/2015/Publication/EU-Geirgia%20Association%20report6.pdf>

[https://idfi.ge/en/prosecutorial\\_reform\\_review\\_of\\_system\\_changes\\_at\\_the\\_onset\\_of\\_2019](https://idfi.ge/en/prosecutorial_reform_review_of_system_changes_at_the_onset_of_2019)

[https://idfi.ge/en/overview\\_of\\_the\\_reforms\\_in\\_prosecution\\_system\\_of\\_georgia\\_achievements\\_and\\_existing\\_challenges](https://idfi.ge/en/overview_of_the_reforms_in_prosecution_system_of_georgia_achievements_and_existing_challenges)

<https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>

<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/52>

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/ed19911105>

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2663-14>

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/502-17>

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2592-17>

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1170-18>

<https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/ed19911105>

[https://idfi.ge/en/prosecutorial\\_reform\\_review\\_of\\_system\\_changes\\_at\\_the\\_onset\\_of\\_2019](https://idfi.ge/en/prosecutorial_reform_review_of_system_changes_at_the_onset_of_2019)

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=292&year=all>

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=539&year=all>

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=181&year=all>

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=735&year=all>

<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075f4b7>

<https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>

<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/154/20160701>

<https://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-153>

[https://osis.bg/wp-content/uploads/2019/02/Prosecutors\\_General\\_EU\\_MS\\_2019\\_BG\\_new.pdf](https://osis.bg/wp-content/uploads/2019/02/Prosecutors_General_EU_MS_2019_BG_new.pdf)

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>

<https://rm.coe.int/16804be55a>

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)003-e&fbclid=IwAR1iVimyPur1HOy2D0pUC6GtcIM86PIY3K575oQIDLWmYIkpgu2JET1zYIs](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)003-e&fbclid=IwAR1iVimyPur1HOy2D0pUC6GtcIM86PIY3K575oQIDLWmYIkpgu2JET1zYIs)