



СТАНОВИЩЕ

на фондация „Български адвокати за правата на човека за необходимите промени за укрепването на гаранциите за основните права и свободи и тяхната ефективна защита в Конституцията на Република България

Конституцията на Република България от 1991 г. издига правата на личността, нейното достойнство и сигурност във върховен принцип. Тя е изготвена и приета на ранен етап от демократичното развитие на страната – преди ратификацията на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Договора за ЕС и Хартата за основните права на Европейския съюз. Тяхното съдържание по отношение на основните права и свободи се различава както по видове и обхват на гарантираните права, така и по обхвата на техните допустими ограничения и гаранциите за тяхната ефективна защита. Някои от съществуващите съдържателни несъответствия на Конституцията са били предмет на анализ на Венецианската комисия¹. Съответствието на Конституцията с ангажиментите за осигуряване на ефективното упражняване на права и свободи и на средства за тяхната защита съгласно изискванията на тези договори, както и хармоничното им и безпротиворечиво тълкуване е дълъг и сложен процес, свързан както с промени в законодателството, така и с промени в практиката на националните съдилища и държавните институции. Сложността и продължителността на този процес не освобождават държавата от ангажимента ѝ за уважение на правата и интересите като конституционна ценност и задължението на властите да отговарят за тяхното нарушаване.

Настоящото становище няма за задача да анализира всички несъответствия между Конституцията от 1991г. и приетите по-късно задължения по ратифицирани международни договори, а по-скоро да предложи промени, които биха спомогнали за осигуряването на конституционни гаранции за ефективната защита на прокламираните от Конституцията и от тези договори права и интереси на национално равнище.

¹ Opinion no. 444 / 2007 ¹CDL-AD(2008)009 -

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)009-e)



ЕФЕКТИВНА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА И СВОБОДИТЕ

Конституцията не съдържа обща разпоредба, гарантираща ефективни средства за защита на правата, свободите и интересите на лицата под юрисдикцията на Република България на национално равнище, както изискват Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (чл. 6 и 13) и чл. 19 ДЕС и чл. 47 от Хартата за основните права.

„Член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, възлага задачата да се осигури съдебен контрол за спазването на правния ред на Съюза не само на Съда (на ЕС), но и на националните съдилища... Посоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективната съдебна защита на правата... представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, провъзгласен е в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи ... и понастоящем е потвърден в член 47 от Хартата ...[В]сяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които, като „юрисдикции“ ... са част от системата ѝ от способности за защита ... изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита и съдържат такова изискване към държавите страни по тези договори.“²

По силата на чл. 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЗЧОС), Република България е задължена да осигури на „[в]секи, чиито права и свободи, провъзгласени в тази Конвенция, са нарушени, ... право на ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи при упражняване на служебни функции“. Това задължение кореспондира с базисния принцип за отчетност на властите пред гражданите, характерен за всяко демократично общество. Към края на 2019 г. Европейският съд по правата на човека е установил в повече от 170 решения срещу България нарушение на задължението за осигуряване на ефективно средство за защита на основни права, някои от които са гарантирани както от Конвенцията, така и от Конституцията.³ Същевременно гражданите все по-често изразяват неудовлетворение от обстоятелството, че присъдените обезщетения за допуснати нарушения на правата и интересите им както от ЕСПЧ, така и от националните съдилища, се заплащат от данъкоплатците, а не от установените преки извършители. Това безспорно лишава

² Виж между много други Решение на Съда на Европейския съюз от 27 февруари 2018 година, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses §§ 29 и сл. и цитираните в него решения.

³ Пример в това отношение е липсата на ефективно средство за защита на правото на всеки да бъде считан за невиновен до произнасяне на осъдителна присъда. Виж решенията по групата *Гуцанови*.



осъдителните решения от възпиращия им потенциал и не способства за солидарност на обществото със засегнатите от нарушения лица.

В продължение на години практиката на съдилищата по пряко прилагане на разпоредбите на Конституцията, които следва да имат „непосредствено действие” (чл. 5.2 КРБ), както и по прилагането на международните договори с предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат (чл. 5.4. КРБ), остана противоречива и често ограничителна. В някои от произнесените Тълкувателни решения по тези въпроси Върховният касационен съд заяви изрично становище, че разпоредбата на чл. 7 от Конституцията не е пряк път за защита на основните права и свободи на гражданите.⁴

Същевременно опитите на законодателя да въведе разпоредби за отговорността на властите и възможностите на гражданите да търсят защита на правата си пред националните съдилища се сведоха до промени и допълнения на приетия през 1988 г. Закон за отговорността на държавата „на парче” – във връзка само с някои права. Този казуистичен подход оставя впечатлението, че останалите права и свободи, защитени от Конституцията и Конвенцията, не следва да се ползват от същата защита. С последното „частично” изменение и допълнение на приет през 1998 г. закон с норми от по-висок порядък, чл. 2в (Нов - ДВ, бр. 94 от 2019 г.) от ЗОДОВ предвиди „Ред за разглеждане на искове срещу държавата за вреди от нарушение на правото на Европейския съюз”, който произтича пряко от самия Договор за функциониране на ЕС – чл. 4 ДЕС. Този несистематичен подход, както и съдържателните различия в актовете за основните права и интереси и противоречивата практика на съдилищата по прилагането им, би следвало да бъдат избегнати с въвеждането на конституционна гаранция за защита като част от Глава първа на Конституцията

Основни начала

Член 7.

- 1. Република България гарантира уважението към правата и свободите, прокламирани от Конституцията, правото на Европейския съюз, ратифицираните и обнародвани международни договори и законите. Ограниченията на тези права и свободи подлежат на съдебен контрол относно**

⁴ Виж т. 1 от мотивите към Тълкувателно решение № 3 от 22.04.2005 г. по ТР № 3/2004 г. на ОСГК на ВКС.



законността, първоначалната и продължаваща необходимост и пропорционалността им спрямо преследваната с ограничението цел.

2. Всяко лице може да защити тези свои права, свободи и интереси пред съдилищата. Съдилищата са длъжни да разгледат такива претенции по реда на действащите процесуални закони и в случай на установено нарушение, да разпоредят възстановяването на засегнатите права и интереси, както и да присъдят подходящо обезщетение за допуснатото нарушение и настъпилите от него вреди.
3. Държавата отговаря за нарушенията, настъпили във връзка с актове, действия и бездействия на нейните органи и длъжностни лица. Установените длъжностни лица – преки извършители на такива действия и бездействия, отговарят с личното си имущество за присъдените обезщетения солидарно с държавата.

Безспорно е, че основната роля в осигуряването на средство за защита на правата и свободите е възложена на националните съдилища. Каталогът на предвидените в Конституцията права и свободи обаче не съдържа изричното право на всеки на справедлив съдебен процес, съответстващо на предвиденото в чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. По смисъла на чл. 6 ЕКПЗЧОС, освен като средство за защита, това право има и своето самостоятелно значение и включва редица конкретни изисквания за независимост и безпристрастие на съдилищата, както и процесуални гаранции за правата и интересите на гражданите и юридическите лица, между които на първо място – достъпът им до съд за решаването на спорове и произнасяне по обвинения в нарушения и престъпления. Към настоящия момент в решенията си срещу България Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е установил 270 нарушения на различни аспекти на това право. Съществена част от тях бяха свързани с нарушението на един от аспектите на чл. 6 – правото на всеки на разумен срок на съдебното производство. В отговор на приети пилотни решения на ЕСПЧ законодателят въведе възможност за обезщетение за това нарушение на национално равнище с изменение и допълнение на ЗОДОВ.⁵ Тази стъпка не е достатъчна за въвеждането на основното право на справедлив процес в националното законодателство. Практиката на съдилищата, както и възприетите от законодателя решения показват, че разбирането за обхвата на правото на достъп до съд и защита далеч не всякога се припокрива със съдържанието на чл. 6 от ЕКПЧ.⁶

⁵ Чл. 26. (Нов - ДВ, бр. 98 от 2012 г.) „Отговорност за дейност на органите на съдебната власт за нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок”

⁶ В това отношение показателен е примерът с РКС №6/2016 по к.д.1/2016г. **Обн., ДВ, бр. 47 от 21.06.2016 г.** относно достъпа до съд на акционерите в банка в производство по несъстоятелност.



Възприемането на това право на конституционно ниво би съответствало на ролята на съдилищата в осигуряването на справедлив процес за защита на правата и интересите на гражданите и би способствало за ясни критерии при тълкуването на конституционните разпоредби, свързани с правото на защита, независимостта на съдебната власт и върховенството на закона. Необходимо е допълнение на Конституцията с текст, съответстващ на чл.6 ЕКПЗЧОС:

Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и непристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Независимостта на съдилищата от властите и страните е гаранция за функцията на арбитър и осъществяването на справедлив процес. В съответствие с правото на всеки на справедлив процес пред независим и непристрастен съд, Конституцията следва категорично да посочи, че съдебната власт се упражнява от съдилищата, както и да съдържа ясни гаранции за независимостта им както от властите, така и от страните в съдебното производство. Само независимият от властите и страните в процеса съд може да осигури справедлив процес и да служи като ефективното средство за защита на правата и интересите на лицата пред националните съдилища. Конституцията следва ясно да посочи, че съдилищата упражняват съдебната власт. „Независимостта на съда е основна и задължителна характеристика на справедливия процес, изисквана както от ЕКПЧ, така и от ДЕС и Хартата за основните права. За да се гарантира, че орган като съда] е в състояние да осигури защита, запазването на независимостта [му] е от първостепенно значение, което се потвърждава от член 47, втора алинея от Хартата, съгласно който достъпът до „независим“ съд е едно от изискванията, свързани с основното право на ефективни правни средства за защита. Това изискване за независимост на съдилищата, присъщо за правосъдната дейност, спада към същественото съдържание на основното право на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гарант за защитата на всички права ... и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава”⁷.

⁷ Решение на СЕСот 24 юни 2019 година, C-619/18, Комисия/Полша. Ви. в този смисъл и решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 48 и 63; решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 41 и др.



Конституцията възлага на „съдебната власт“ общото задължение да „защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата“ и придава еднакъв статут на независимост и несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите, без да посочва от кого следва да са независими те, какви техни функции обезпечава тази независимост и каква е длъжимата от тях отговорност пред обществото за ефективното им осъществяване. Подобно „обобщение“ на функциите е отразено и в разпоредби, относими към основните права и свободи, които говорят за „орган на съдебната власт“, без да посочват кой орган от трите структури на съдебната система е овластен да осъществява съдебната власт в стриктния смисъл на това понятие. Макар чл. 119.1. КРБ да овластява единствено съдилищата да „правораздават“, и въпреки някои промени в Конституцията, които до известна степен уточниха функциите на прокуратурата в правосъдието, в Конституцията не се съдържа изрична и отчетлива диференциация на ролите на различните органи, включени в съдебната система. Такава дефиниция би допринесла за определяне на техния статут в съответствие с функциите им, както и за яснота в закона и практиката относно техните правомощия и отговорности при изпълнението на задължението да защитават правата и законните интереси на различните и често противостоящи субекти в съдебното производство. Конституцията следва ясно да отразява основния принцип, че независимите от властите и страните съдилища се произнасят по спорове и обвинения, а прокуратурата е страна в съдебния процес, която представлява обществен интерес от законност и борба с престъпността.

Вместо изясняване на принципите на разделение на властите и укрепване на гаранциите за независимостта на съда в съответствието с ролята му на безпристрастен арбитър, настъпилите след 1991 г. десетки изменения на ЗСВ и КРБ не способстваха за елиминирането на влиянието на политическата власт и прокуратурата като страна в съдебното производство в структурата и избора на членовете на ВСС, създаването и избора на членовете на Инспектората към ВСС и пр. Тези проблеми бяха отразени в нееднократни становища на Венецианската комисия, приети през последните 20 години относно изменения на ЗСВ и Конституцията, по искане на българските власти или ПАСЕ. Както тези становища, така и изразени в рамките на Постмониторинга мнения на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа⁸ бяха съпътствани от препоръки за подходящи промени и предложения за съдействие при изготвянето им. В някои принципни становища на Венецианската комисия по отношение на други държави се посочват и изискванията за яснота в дефинирането на дисциплинарните нарушения на магистратите и справедливостта на дисциплинарните производства и др. В това отношение следва да се съобразят и ключови решения на ЕСПЧ⁹, в които се анализират

⁸ Виж повече <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27711&lang=en>

⁹ Виж решенията по делата *Олександр Волков срещу Украйна*
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22CASE%20OF%20OLEKSANDR%20VOLKOV%20v.%20UKRAINE%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20OLEKSANDR%20VOLKOV%20v.%20UKRAINE%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22)



приложимите принципи, становища на Венецианската комисия, на Комисаря по правата на човека и пр., изразени във връзка с независимостта на съдебната власт в други държави.

Тези становища бяха нееднократно пренебрегвани. Независимо от обстоятелството, че прокуратурата е страна в производството пред съда, и въпреки постигнатите частични промени в Конституцията от 2015 г., управлението на съдебната власт продължава да се осъществява с мнозинство на членове в съдийската колегия на ВСС, посочени от Народното събрание, а в Пленума на ВСС – и с участието на представители на прокуратурата. Становището на Венецианската комисия от 2019 г. съдържа както ясни мотиви относно потенциалната зависимост на съдиите от властите и прокуратурата, така и конкретни препоръки за преодоляването на тези дефекти.¹⁰

Присъединяваме се към вече изразените становища на неправителствени организации за изменения в Конституцията относно структурата и начина на избиране на членовете на ВСС. Считаме, че пълното разделяне на съдийската и прокурорските колегии е крайно необходимо за осигуряването на организационна и институционална независимост на съдилищата и техните председатели от прокуратурата като страна в съдебния процес. Промяната на състава на двете колегии следва да съответства на функциите на съдилищата и прокуратурата за осигуряването на правосъдието, като на съдийската колегия се осигури независимост чрез мнозинство на съдиите избрани от действащи съдии, а на прокурорската – автономност от властите чрез мнозинство на представители на обществото, а не на прокурори, избрани от Народното събрание. В Становището на Венецианската комисия от 2017 г. (§§ 20-24) се съдържа и по-подробен анализ за подходящия модел на ВСС, който би могъл да осигури действителна независимост на съдебната власт в тесния смисъл на понятието, както и на необходимата отчетност на прокуратурата пред обществото.¹¹

[CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-125317%22\]}}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20BAKA%20v.%20HUNGARY%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-163113%22]}) и *Бака срещу Унгария* –
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22CASE%20OF%20BAKA%20v.%20HUNGARY%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-163113%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20BAKA%20v.%20HUNGARY%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-163113%22]})

¹⁰ Виж Становище CDL-AD(2019)031 English 09/12/2019 - Public

[Bulgaria - Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019](#)

¹¹ Виж CDL-AD(2017)018 09/10/2017 - [Bulgaria - Opinion on the Judicial System Act, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session \(Venice, 6-7 October 2017\)](#) - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e)



ПРОКУРАТУРАТА Е ЧАСТ ОТ СЪДЕБНАТА СИСТЕМА, НО НЕ Е СЪД

Безспорно е, че прокуратурата има своята роля като представител на обществен интерес в осъществяването на правосъдието от независимите съдилища. Тъй като прокуратурата е страна по делата пред съда, нейната роля не може да е съдебна, нито квази-съдебна. Още с първите решения на ЕСПЧ по дела срещу България беше посочено ясно, че като страна в съдебното производство, прокурорите не могат да изпълняват съдебни и квази-съдебни функции нито в наказателните, нито в гражданските спорове.¹²

Макар в Конституцията и законите да бяха въведени някои промени, прокуратурата продължава да осъществява широки квази-съдебни правомощия и „привременно правосъдие“, с което нередко се засягат и основни права на гражданите, а прокурорите имат неадекватен за функциите им статут на независими и несменяеми магистрати еднакъв с този на съдиите. Разгледани заедно с даденото от Конституционния съд тълкуване на чл. 127, т. 3 като осигуряващ „ексклузивно“ правомощие на прокуратурата за независима и безотчетна преценка на прокуратурата дали, кога, кого и как да изправи пред наказателния съд, те осигуряват безконтролното и избирателно практикуване на „монопол“ върху наказателното правосъдие.

Някои от тези дефекти са обсъдени в повече от петдесетте осъдителни решения на ЕСПЧ за неизпълнение на задълженията на държавата да осигури ефективно разследване, както и за липсата на мерки срещу неуважението към презумпцията за невиновност и др. Неизпълнението на тези решения чрез въвеждането на подходящи генерални мерки е поставено под засиленото наблюдение на Комитета на министрите към Съвета на Европа.¹³ Следва да се отбележи, че в практиката на ЕСПЧ понятието „ефективно разследване“ е различно от действията по разследване в досъдебното производство по смисъла на националното законодателство и включва всички етапи на процеса. Целта на такова ефективно разследване е да установи обстоятелствата по твърдяното нарушение, да идентифицира евентуално замесените в него лица и да им наложи съответната предвидена в закона отговорност. Ефективното разследване следва да допуска достатъчен обществен надзор върху самото разследване или неговите резултати, за да бъде осигурена на отчетност на практика, да бъде запазено общественото доверие в придържането на властите към върховенството на закона и да бъде предотвратена появата на тайни споразумения или търпимост на незаконни действия. „Ако това не е така, ... в някои

¹² Виж решенията на ЕСПЧ по делата *Злинсат срещу България*, *Асенов и други срещу България* - §§ 144-150, *Михайлов срещу България*, *Belilos v Switzerland* и много други

¹³ Виж групите дела *Великова* -

<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Velikova%22%5D,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-3593%22%5D%7D> , С.3. -

<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22S.Z.%22%5D,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-1934%22%5D%7D> , *Гуцанови* -

<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Gutsanovi%22%5D,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-3943%22%5D%7D> и др.



случаи би станало възможно практически безнаказаното нарушение от страна на представители на държавата на правата на лица под техен контрол”.¹⁴ Част от дефектите, установени в осъдителните решения на ЕСПЧ, би могла да бъде преодоляна чрез изменения в Конституцията и закона, с които да се наложи ефективен съдебен контрол върху действията и бездействията на прокуратурата при упражняването на нейните правомощия, засягащи основни права и интереси. През последните години законодателят въведе такива промени само по отношение на някои от правомощията на прокуратурата като задържането под стража, но не и по отношение на всички действия и бездействия на прокуратурата, с които се засягат права и интереси без съдебна санкция или контрол. Това допринесе за общественото усещане за несправедливост и безнаказаност, както и за навлизането на чужди за понятийния апарат на правосъдието изрази като „обвинителна власт” и до превратна представа за независимостта и „суверенитета” на прокуратурата.¹⁵

Избирателното и произволно упражняване на правомощията на несъдебен орган като прокуратурата може да бъде преодоляно с предложената по-горе изрична конституционна норма, гарантираща право на обжалване пред съд на всички актове, действия и бездействия, с които се засягат основни права и свободи на гражданите и юридическите лица. Независимо от това **Конституцията следва да съдържа разпоредба за обжалваемостта на актовете на прокуратурата пред съд**, освен в изрично посочени от закона случаи, като гаранция срещу потенциален произвол, за контрол и законност на действията на институцията, откриваща и достъпа на засегнатите лица до правосъдие, въздадено от съд.

ГЛАВНИЯТ ПРОКУРОР

Конституцията отрежда самостоятелно място на главния прокурор като орган, осъществяващ ръководството на прокуратурата със статут, еднакъв с този на председателите на върховните съдилища. Този статут не съответства на функциите на прокуратурата като институция и на нейната йерархична структура, както и на функциите на главния прокурор като неин ръководител. Осигуряването на дължимата ефективност и независимост на разследването на заподозрян извършител – прокурор е проблем, отразен в решението по делото *Колеви срещу България*¹⁶, свързан именно с йерархичната подчиненост и институционална зависимост на всички прокурори от главния прокурор. **Подкрепяме предложенията за решаването на този проблем чрез въвеждането на ad hoc съдия от Върховния касационен съд за целите на разследването в подобни случаи. Считаме обаче, че такова решение рискува да бъде затруднено от липсата на капацитет за извършването на действия по разследването и не е в състояние да реши**

¹⁴ *Асенов и други срещу България*, § 100-102

¹⁵ Становище на прокуратурата по законопроект

<https://www.parliament.bg/pub/cW/202001101246031111.pdf>

¹⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-156883%22%7D>



по-общия проблем за независимостта на ефективното разследване на който и да е представител на прокуратурата. Този проблем е свързан с тълкуването на разпоредбата на чл. 127, т. 3 КРБ като предоставяща „ексклузивно” правомощие на прокуратурата да „привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер”. Преодоляването на това тълкуване би позволило **функциите по разследване и привличане към отговорност, както и поддържането на обвинения срещу представители на прокуратурата да се извършват от орган, различен от прокуратурата, вместо от прокурори, които безспорно са институционално и/или йерархично свързани с евентуално заподозрените лица.** В този смисъл е и едно от предложените от Венецианската комисия решения във връзка с измененията на НПК и ЗСВ за изпълнението на решението на ЕСПЧ по делото *Колеви*.¹⁷ Не съзираме нито логика, нито основателни причини функцията по привличане на обвиняеми и поддържане на обвинението да е съсредоточена единствено в прокуратурата и да не може да се осъществява от други държавни органи, на които законът възлага разследващи функции (напр. митнически и данъчни органи), както и пряко от засегнати от престъпления субекти, които в момента могат да повдигат обвинения за по-леки престъпления, но не и за онези, от които са пострадали значително по-тежко.

АВТОНОМНОСТ НА ПРОКУРАТУРАТА ОТ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Изясняването на функциите и определянето на съответен на тези функции статут на представителите на прокуратурата в Конституцията нито изисква, нито означава непременно преминаването на прокуратурата в изпълнителната власт. При съществуващите (нееднократно критикувани) безконтролни правомощия, подобна промяна рискува да осигури възможност за напълно „законен” произвол от страна на изпълнителната власт. Това обаче не означава, че оглавената от самостоятелен орган йерархична система на прокуратурата може и следва да остане извън системата за взаимен контрол и възпиране на властите, присъщ на принципа за тяхното разделение в демократичното общество. В общественото съзнание, в ежедневието, а и в редица решения на Конституционния съд тълкуването на широките правомощия и независимостта на представителите на прокуратурата достигна до представи за „ексклузивни правомощия” и „суверенитет”, които от една страна не подлежат на съдебен контрол, а от друга достигат до монополизиране на наказателното правосъдие чрез възможностите за избиращо и произволно упражняване на предвидените в закона правомощия за проверка, разследване, повдигане на обвинения.

¹⁷ Виж по-конкретно т.62 от Становище CDL-AD(2019)031 –
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)031-e)



В сегашната си редакция Конституцията и ЗСВ не предполагат каквато и да е възможност за реален контрол и възпиране от която и да е от другите власти (изпълнителна и законодателна), или на другите структури в съдебната система както при избора, така и по време на мандата и/или във връзка с необходимост от временно отстраняване, или разследване на главния прокурор като ръководител на тази йерархична структура. Това е до голяма степен обусловено от състава на прокурорската колегия и предоставената ѝ от закона възможност да блокира което и да е от тези действия поради зависимост на членовете на колегията от нейния председател във връзка с професионалното израстване, дисциплиниране и пр. преди и след края на мандата на членовете на колегията.

За разлика от предишни български конституции и действащата уредба в други държави, предвиденото в днешната Конституция одобрение на избора на главен прокурор от ВСС от президента е по-скоро задължение да се съобрази с решението на ВСС, достигнато под императивното влияние на прокурорската колегия, отколкото реална възможност за външно за системата влияние върху този избор. В конституционната уредба на разделението на властите и баланса на тяхното взаимно възпиране няма друг несъдебен орган с подобна „автономия“. Конституцията би следвало да предвижда възможност за избор на главния прокурор от мнозинство от по-широк кръг представители на съдийската колегия в Пленума на ВСС и възстановяването на задължението на ВСС да проведе повторна процедура при връщането на избора от Президента на Републиката. С оглед на различията във функциите на председателите на върховните съдилища и главния прокурор, както и на ролята на прокуратурата на представител на обществен интерес, а не на властите, или на отделни партии, би могло да се мисли и за въвеждането на по-нисък праг и по-широк кръг от субекти, овластени да инициират пред ВСС отстраняването на главния прокурор от длъжност и неговата дисциплинарна отговорност.

КОНСТИТУЦИОННАТА ЖАЛБА

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ разглежда предложението за въвеждане на възможност за конституционна жалба от гледна точка на наличните и необходими средства за ефективна защита на правата, свободите и законните интереси на гражданите. В този смисъл считаме за належащо укрепването на гаранциите за ефективна защита преди всичко в рамките на съдебния процес пред националните съдилища. Въвеждането на конституционна жалба би могло да допълни тяхната роля, но не и да замести техните функции. То би следвало да е съпътствано със значителни ресурси и промени в сегашните функции на Конституционния съд, неговия капацитет и действието на неговите решения. Опитът на други държави сочи, че сама по себе си конституционната жалба не би могла да предотврати евентуални нарушения, да има самостоятелен ефект за бързото и ефективно разглеждане на оплаквания във връзка с тях, или да замести последващи осъдителни решения от международните съдилища, чиято юрисдикция е приета и от България по силата на ратифицираните от страната международни договори.