

КАКВО (НЕ) ЗНАЕМ ЗА ГЛАВНИТЕ ПРОКУРОРИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Сравнителноправно изследване
на Институт Отворено общество - София

С	О	Ф	И	Я	Я	Н	У	А	Р	И	2	0	1	9
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Този текст съдържа резултатите от сравнителноправно изследване на функциите, процедурите по избор и профилите на главните прокурори в държавите членки на Европейския съюз. Изследването е осъществено между м. ноември 2018 г. – януари 2019 г. от екип в състав: д-р Иванка Иванова (ръководител на проекта, автор), Георги Ангелов (експерт, събиране на данни) и д-р Яни Киров (експерт, събиране на данни).

Изследването е финансирано по проект „Какво (не) знаем за главните прокурори на държавите членки на Европейския съюз“ от Министерството на външните работи на Кралство Нидерландия.

Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от автора и при никакви обстоятелства не може да се приеме, че този документ отразява официалното становище на Министерството на външните работи на Кралство Нидерландия или на Институт Отворено общество – София.

ISBN 978-954-2933-53-3

© Институт Отворено общество – София. Всички права запазени.

От същата серия:

Какво (не) знаем за председателите на върховните съдилища в държавите членки на Европейския съюз, С.: Институт Отворено общество – София, 2014

Какво (не) знаем за отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, С.: Институт Отворено общество – София и Център за либерални стратегии, 2010

Какво (не) знаем за МВР, С.: Институт Отворено общество – София и Програма Достъп до информация, 2010

За контакти във връзка с това изследване:

Институт Отворено общество – София

София 1000, ул. „Солунска“ №56

Тел. (02) 930 66 19, Факс (02) 951 63 48

Интернет: www.osis.bg

Електронна поща: info@osi.bg

Съдържание

- Задачи на изследването / с. 4
- Прокуратурата като организация / с. 7
 - Различни модели на организация на прокурорската служба / с. 8
 - Какво се разбира под „главен прокурор“? / с. 10
- Европейски стандарти по отношение на статута и начина на назначаване/избор на главните прокурори / с. 11
- Функции на главния прокурор / с. 14
- Участие на колективни органи в управлението на прокуратурата / с. 17
- Причини за овакантиране на поста на главния прокурор. Мандат / с. 19
- Профил на главните прокурори в ЕС / с. 23
 - Демографски характеристики / с. 24
 - Образование и академична кариера / с. 25
 - Професионален опит / с. 25
 - Обществена дейност на главните прокурори / с. 29
- Процедура по назначаване на главния прокурор / с. 31
 - Органи по номиниране на кандидатите за главен прокурор / с. 31
 - Органи по назначаване/избор на главен прокурор / с. 32
 - Участие на професионалната общност в процедурата по назначаване/избор на главен прокурор / с. 34
- Особеностите на българския модел на прокуратура и главен прокурор / с. 36
- Изводи / с. 40
- Източници и библиография / с. 42
- Приложение 1 – Списък на разгледаните държави и имената на главните прокурори / с. 44
- Приложение 2 – Основни елементи от националните процедури по избор/назначаване на главен прокурор / с. 46

1) Задачи на изследването¹

През 2019 година в България ще се проведе избор на нов главен прокурор. Мандатът на действащия главен прокурор изтича през януари 2020 година, а според чл. 173 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) процедурата за избор на нов може да започне не по-рано от шест месеца и не по-късно от четири месеца преди изтичане на мандата на действащия.

Темата за назначенията на лицата, които заемат отговорни постове в съдебната власт, е обект на специално наблюдение от страна на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП)². В предишни случаи Европейската комисия е проследявала с особено внимание избирането на настоящия главен прокурор през 2012 година, избирането на председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и на Върховния административен съд (ВАС), както и на членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС).

Втората препоръка към България в доклада по МСП (ноември, 2017 г.) е „да се установи практика назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно и да се основава на качествата на кандидатите...“³. В техническия доклад по МСП от януари 2017 година се отбелязва, че „провеждането на такива назначения прозрачно и въз основа на качествата на кандидатите е важен тест за способността на ВСС да действа като независима и професионална институция, която заслужава доверието на съдебната власт и на обществото като цяло“.⁴

Този текст представлява сравнително изследване на функциите, процедурите по назначаване/избор и професионалните профили на главните прокурори в държавите членки на Европейския съюз (ЕС) и показва по какъв начин процедурите по подбор

¹ Докладът беше представен публично за първи път на 29.01.2019 г. Това е последна актуализация на текста от 19.02.2019 г. Благодарим сърдечно на доц. д-р Екатерина Салкова от Института за държавата и правото при БАН, която даде някои ценни бележки по една по-ранна версия на текста.

² Механизмът за сътрудничество и проверка е установен с решение на Европейската комисия от 13.12.2006 г. като временна мярка, чрез която тя наблюдава и подкрепя реформите в съдебната система, борбата с корупцията и организираната престъпност в България и Румъния след присъединяването на двете държави към ЕС.

³ Доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2017)750 final, Брюксел, 15.11.2017 г., с. 3.

⁴ Commission staff working document, Bulgaria: Technical Report, accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification mechanism, SWD(2017)700 final, Brussels, 15.11.2017, p. 5.

гарантират професионализъм и ефективност в управлението на прокурорската служба и нейната независимост спрямо корупционни влияния. Изследването позволява да се открият някои основни разлики между установения в България модел на уредба на позицията главен прокурор и практиките в другите държави членки на ЕС. То има за задача преди всичко да информира българския обществен дебат по въпроса за ролята и функциите на главния прокурор и да съдейства за изпълнение на формулираната от Европейската комисия препоръка за провеждане на изборите за върховите позиции в съдебната система по прозрачен начин и въз основа на качествата на кандидатите.

Работата при това изследване премина през няколко етапа: първо бяха прегледани относима литература и документи на органи към Съвета на Европа (Венецианската комисия и Консултативния съвет на европейските прокурори) с цел установяване на основните елементи, които съставляват европейски стандарт по отношение на процедурите по назначаване/избор на главни прокурори. После тези основни елементи бяха извлечени и подредени в матрица с въпроси, която беше използвана за събиране и обобщаване на информация за всяка от държавите членки на ЕС.

Матрицата съдържа информация относно пет групи въпроси: прокуратурата като организация (подчиненост, място в системата на разделение на властите), основните функции на главния прокурор, основните участници в процедурата по назначаване/избор на главен прокурор (кой номинира, кой назначава, кой дава становище), професионален опит и демографски данни за предпочетен кандидат и основанията за отстраняване на предишния (списък с имената на главните прокурори във всяка държава членка се намира в Приложение 1). Информацията беше извлечена основно чрез преглед на текстовете на относимо национално законодателство (Конституция, Закон за прокуратурата, Закон за съдебната система), преглед на уеб страниците на националните прокуратури и преглед на медийни публикации.

При събирането на информацията срещнахме редица трудности, особено в частта, която засяга биографиите на действащите главни прокурори и причините за овакантяване на поста. В повечето държави членки на ЕС отговорността за наказателната политика е на правителството и министърът на правосъдието стои често във фокуса на общественото внимание, а не главния прокурор. В други държави

членки на ЕС главният прокурор е просто водещият прокурор при Върховния съд; не се ползва с голяма власт и също рядко привлича внимание.

Основната трудност обаче беше свързана с анализа на събраната информация. Прокуратурата като организация съчетава в себе си елементи на политическата власт с организацията на съдебната система, а те са специфични за всяка държава и е необходимо изследване на историческото развитие на организациите и на особеностите на националния контекст във всяка страна, за да се даде правилна преценка на фактите. Историческото развитие на прокурорската организация в държавите членки на ЕС обаче не е предмет на настоящото изследване. По тази причина сме се стремили да се въздържаме от твърде категорични обобщения и да фокусираме анализа не толкова върху извличането на общоевропейски особености, колкото върху открояването на някои специфики на българския модел спрямо този, наблюдаван в другите държави членки на ЕС.

Доколкото можахме да установим, в България досега не е публикувано подобно сравнителноправно изследване, но има няколко публикации, които засягат сходен предмет. Статутът и правомощията на главния прокурор са разгледани като отделна тема в публикуваното през 2008 година сравнителноправно изследване на Институт Отворено общество – София „Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция“ (506 с.). В него е дадено подробно описание на организацията на прокуратурата в девет държави, като само шест от тях са членки на ЕС. В началото има сравнителен анализ, който беше използван като основа за разработване на матрицата за събиране на информация за това изследване.

Като източник на информация за някои от разгледаните държави бяха използвани и две други издания: публикуваната през 2001 година книга на И. Петров „Прокуратурата в Европа“ (Сиела, 207 с.) съдържа информация за структурата и организацията на прокурорската институция в различни държави. Информацията е предложена схематично под формата на въпроси и кратки отговори за всяка национална правна система; анализ и позоваване на литература липсват; няма изведена отделна тема за ролята и функциите на главния прокурор. През 2005 година Центърът за изследване на демокрацията публикува резултати от сравнително-правно изследване „Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството

в Европейския съюз“. То съдържа също данни за статута и законодателното уреждане на прокуратурата в повечето държави членки на ЕС, включително всички бивши социалистически държави, и изказвания на участници в международна конференция по темата. В приложение е дадена таблица, която посочва начина на назначаване/избор на прокурорите и на главните прокурори във всяка от разгледаните държави. Тази таблица не представя всички държави членки на ЕС (липсват Австрия, Гърция, Ирландия, Кипър и Малта), освен това за 13 години след публикуването на изследването на ЦИД в някои от държавите има относими законодателни промени (Полша, Унгария) и това наложи да бъде събрана отново информация за всички (вж. Приложение 2).

2) Прокуратурата като организация

В държавите членки на ЕС съществува голямо многообразие от модели на организация на прокуратурата. Тенденцията, която откроява Венецианската комисия в своите становища, е за конвергенция: въпреки многообразието, между отделните прокурорски служби съществуват редица общи черти, които в хода на времето се задълбочават.

Прокуратурата е сравнително нова организация – в повечето европейски държави тя се появява едва в началото на XIX-ти век, когато Наполеоновите походи разнасят из Европа конституциите, декларациите за основните права и кодификацията на наказателните закони. Заедно с тях и под доминиращо френско влияние в Европа се разпространява и прокурорската служба – като структура, която наблюдава и гарантира приложението на наказателните закони. През 70-те години на XIX-ти век с отделна държавна структура за поддържане на обвиненията се снабдяват дори държавите от системата на общото право, в които историческата традиция е полицията да наема адвокати за поддържане на обвинението пред съда.

В наши дни обвинението е основна държавна функция във всички държави членки на ЕС. Навсякъде прокурорите, без значение дали са част от изпълнителната власт или са при съдилищата, се ползват с относителна самостоятелност при вземането на решение дали да образуват или не наказателно производство. При организацията на всички прокурорски служби се спазват принципите на единство (решенията на един

прокурор обвързват цялата служба) и йерархия (по-ниските нива в структурата получават указания от по-високите).

В повечето държави членки на ЕС има два вида контрол над работата на прокуратурата: съдебен и политически. В доктрината се приема, че само съдебният контрол не е достатъчен. Той е ефективно средство в случаите, когато прокуратурата злоупотребява с правото да образува наказателно производство и така нарушава правата на засегнатите. Съдебният контрол обаче трудно може да балансира опасностите, които възникват поради липса или отказ от провеждане на наказателно преследване.⁵

Прокуратурата не е непременно изградена като единна структура или ако е, тя не е непременно пирамидална. В някои държави структурата на военните прокуратури не е включена в структурата на националната прокуратура, а е отделно. В Австрия има отделно Финансова прокуратура, която е към Министерството на финансите. Състои се от юристи и дава правни съвети на правителството, като се явява и като ответник, когато съдят държавата. В Испания Прокуратурата при Специализирания съд (*Fiscalía de la Audiencia Nacional*) е относително независима спрямо прокурорската структура при главния прокурор. Отделно от това в структурата при главния прокурор влизат редица специализирани прокурорски отдели, начело с действащи главни прокурори, които изпълняват функциите по ръководство и надзор над определени видове производства: има отделно национален главен прокурор, отговорен за разследване и наказване на насилието над жени, за защита и подкрепа на непълнолетни, за случаи на трудови злоупотреби, за пътна безопасност и т.н.

Въпреки сближаването между функциите и организацията на прокуратурите в отделните държави между тях съществуват значителни различия, които се отразяват в различното положение на главния прокурор и съответно в различните изисквания, на които трябва да отговарят титулярите на този пост.

а. Различни модели на организация на прокурорската служба

В своите становища Венецианската комисия разглежда два алтернативни модела на организация на прокуратурата, които счита за еднакво съобразени с

⁵ Уотърс, Т., Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция..., с. 29, (в бел. 25 са посочени няколко статии по темата).

Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ) и еднакво приемливи в европейски контекст: прокуратурата може да бъде част от изпълнителната власт или отделен, независим орган. Като пример за първото обикновено се изтъкват Англия и Уелс, Германия, Дания, Естония, Полша, Чехия. Венецианската комисия уточнява, че принадлежността на прокуратурата към изпълнителната власт е по-скоро въпрос на принцип, не на действителност – в смисъл че изпълнителната власт не винаги може да дава указания на прокурорите по отделни казуси, а дори и когато може, е много внимателна да не се намесва в индивидуални случаи.⁶

Като пример за правни системи, в които прокуратурата е изградена като отделен и независим орган, обикновено се посочват Франция, Белгия, Испания, Италия, Нидерландия, Румъния. В тези държави отделните прокурори са при съдилищата, те са част от състава на отделните съдилища, каквато е била и системата в България преди Конституцията от 1947 година. Понятието *Ministère Publique*, което се използва във Франция и в романските държави за обозначаване на прокуратурата, се отнася до отделна структура, която обаче не е самостоятелно юридическо лице. Такова не съществува нито във Франция, нито в Белгия, нито в Румъния.

В средата на XX-ти в. налагането на тоталитарно управление в страните от Централна и Източна Европа е свързано с възникването на нов модел на независима прокуратура, която съществено се различава от моделите на независима прокуратура в Западна Европа. В България през 1947 година прокурорите са извадени от състава на съдилищата и формират отделна структура, чийто обхват на действие рязко надскача рамките на наказателното право: прокуратурата в тоталитарната държава упражнява функцията по общ надзор за законност (т.е. следи за всякакви правонарушения, а не само за извършени престъпления) в работата на държавните органи, предприятия и всякакви организации. Тя не може да бъде отнесена към никой от клоновете на държавната власт, както са очертани в съвременната демократична конституция, защото тоталитарната държава не признава изобщо принципа за разделение на властите. Формално прокуратурата се отчита пред висшия законодателен орган и той избира и освобождава главния прокурор, но в действителност само комунистическата партия може да упражнява контрол над прокуратурата.

⁶ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), p. 6.

Борис Спасов пише, че през 1947 година проектът на правителството на Отечествения фронт за нова конституция на България е изпратен за съгласуване в Москва: „Направените предложения на съветските специалисти бяха приети и в проекта за Конституция се извършиха следните по-съществени изменения: (...) установи се единна система на изборни съдилища, възглавявана от Върховен съд на Републиката; Върховният административен съд отпадна от съдебната система; прокуратурата бе обособена в самостоятелен клон на държавния апарат, възглавявана от главен прокурор, който се избира от Народното събрание (...)“.⁷

Основните елементи от този модел са запазени и днес в някои от бившите социалистически държави. В България прокуратурата и днес може да упражнява общ надзор за законност над работата на държавни органи, фирми и организации и макар че като структура е уредена в частта „Съдебна власт“ на Конституцията, всъщност е самостоятелно юридическо лице. В Латвия прокуратурата е независима държавна институция, със собствен бюджет, гласуван от парламента; не е към съдебната система, нито към Министерството на правосъдието. В Унгария прокуратурата също е независима служба със собствен бюджет. Ръководи се от главен прокурор и не е нито към изпълнителната, нито към съдебната власт, а отделна власт – „четвърта власт“.

б. Какво се разбира под „главен прокурор“?

Под названието „главен прокурор“ в това изследване са разгледани ръководителите на държавното обвинение в държавите членки на ЕС, т.е. най-старши служител, който взема решения за образуването и воденето на наказателни производства в държавата и обичайно дава указания на прокурорите как да прилагат закона и/или какви приоритети да следват.

При държавите от системата на общото право (Англия и Уелс, Ирландия) и повлияния от тях модел в Малта има позиция *attorney general*, който е част от правителството и един вид негов главен юрисконсулт, защото съветва правителството по всички правни въпроси. В Англия и Уелс, формално погледнато, това е най-високата позиция в системата на държавното обвинение. Специално за прилагането на наказателния закон обаче отговаря служител на отделна позиция – директор на

⁷ Спасов, Б. Конституционно право на Република България – част първа, С.: ЮРИСПРЕС. УИ „Св. Климент Охридски, 2002, с. 88.

държавното обвинение (Director of Public Prosecutions)⁸. За Англия и Уелс и за Ирландия в това изследване са представени биографиите на директора на държавното обвинение, а не на attorney general. Директорът на държавното обвинение в Англия и Уелс е третата най-висша позиция в йерархията на държавното обвинение след attorney general и solicitor general. Представяме него обаче заради специализацията в областта на наказателното право и защото е най-старшият служител, който изпълнява прокурорски функции. Директорът на държавното обвинение в Англия и Уелс и в Ирландия е по-близко по функциите си до главните прокурори на останалите държави членки на ЕС и участва в Консултативния форум на главните прокурори и директорите на държавното обвинение в държавите членки на ЕС.

Малко по-специален случай представляват федералните държави. В Германия и Австрия има две отделни съдебни системи: от една страна, всяка провинция има своя съдебна система, своя прокурорска организация и собствен главен прокурор. От друга страна, съществува федералната съдебна система, начело с федерален върховен съд и федерален главен прокурор. Федералната прокуратура има правомощия само по отношение на определен тип престъпления, които засягат територията на цялата страна или сигурността на държавата. Тя няма правомощия по отношение на прокурорите в отделните съдебни системи на федералните провинции. Тук като главен прокурор на Германия и Австрия сме разгледали главните федерални прокурори на двете държави, макар че обхватът на престъпленията, които са в тяхната компетентност, е значително по-ограничен в сравнение с този на главните прокурори в унитарните държави.

3) Европейски стандарти по отношение на статута и начина на назначаване/избор на главните прокурори

Не съществува задължителен европейски стандарт, с който държавите членки на ЕС трябва да съобразяват структурата и организацията на своите прокуратури и позицията на главния прокурор в тях. Няколко общи правила обаче могат да бъдат извлечени от препоръки на различни органи към Съвета на Европа (Комитет на министрите на държавите членки, Консултативен съвет на европейските прокурори, Венецианска комисия).

⁸ Тук превеждаме public prosecutions като държавно обвинение, защото това е възприетото разбиране за ролята на прокуратурата у нас и защото „обществено обвинение/обвинител“, което би било по-точен превод на български, у нас се отнася за нещо друго.

В Препоръка (2000)19 на Комитета на министрите до държавите-членки относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие няма изрична уредба на функциите или начина на назначаване/избиране на главните прокурори.⁹ Позицията „главен прокурор“ се споменава само в контекста на уредбата на препоръки за подобряване на международното сътрудничество по наказателни дела – в т. 38, която препоръчва „да се предприемат стъпки за създаване на благоприятни условия за преки контакти между прокурорите в рамките на международното съдебно сътрудничество. Такива стъпки трябва да се състоят в (...) установяване на редовни лични контакти между прокурорите на различните страни, в частност при организирането на редовни срещи между главните прокурори“.

Препоръка (2000)19 обаче съдържа общи условия за развитие на кариерата на прокурорите. Според т. 5 държавите членки на Съвета на Европа трябва да вземат мерки, за да се осигури:

а) набирането, повишаването в длъжност и преместването на прокурорите да се осъществява по справедливи и безпристрастни процедури, включващи гаранции срещу всеки подход, който покровителства интересите на определени групи, и изключвайки дискриминация на каквато и да било основа (...);

б) развитието на кариерата, повишаването и преместването на прокурорите да се основава на известни и обективни критерии, каквито са компетентността и опитът.

В обяснителния протокол към своето Становище № 9 (2014) за Европейските норми и принципи по отношение на прокурорите¹⁰ Консултативният съвет на европейските прокурори отбелязва две неща по отношение на главните прокурори:

§ 55. Начинът, по който се назначава и освобождава главния прокурор, играе съществена роля в системата, като гарантира правилното функциониране на прокурорската служба;

§ 56. Ако правителството упражнява някакъв контрол върху назначаването на главния прокурор, важно е методът за подбор на кандидатите да е такъв, че да спечели доверието и уважението на публиката, както и на членовете на съдебната и

⁹ Препоръка (2000)19 е приета от Комитета на министрите на страните членки на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г. по време на 724-та сесия на представителите на министрите.

¹⁰ Opinion No 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, CCPE (2014) 4 Final.

прокурорската система и на юридическата професия. Главният прокурор трябва да бъде назначен или за достатъчно дълъг период или за постоянно, за да бъде осигурена стабилност на неговия/нейния мандат и неговата/нейната независимост спрямо политически промени.

Въпросите на назначаването/избора на главен прокурор са разгледани и в някои от становищата на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) и от тях могат да се извлекат още няколко правила, които са валидни за държавите членки на Съвета на Европа.

Според Венецианската комисия там, където прокуратурата е под контрола на правителството, естествено е то да назначава главния прокурор; където е автономна – назначението се извършва или от президента, или от висшия законодателен орган. И двата модела са съответни на европейското разбиране за правова държава. Венецианската комисия не изключва възможността за участие на правителството при назначаване на главен прокурор и в страните, в които прокуратурата е отделна и независима институция: „разумно е правителството да иска да има някакъв контрол над назначението предвид на важността на наказателната политика“.¹¹

Според Венецианската комисия процес на назначаване на главен прокурор, който включва изпълнителната и/или законодателната власт дава повече гаранции за демократична легитимност на назначението.¹² Препоръчително е също така да се вземе предвид становището на професионалната общност относно качествата на кандидатите и да е ясно кой номинира кандидатите.

По отношение на продължителността на мандата на главния прокурор Венецианската комисия приема, че назначението или трябва да е безсрочно, или да е с дълъг мандат, без възможност за преизбиране, за да се гарантира, че главният прокурор няма да търси да прави услуги на властта. Препоръчително е мандатът на главния прокурор да не съвпада с мандата на висшия законодателен орган.

Важна част от европейските стандарти за положението на главния прокурор е какво става с него след изтичане на мандата. Венецианската комисия препоръчва това

¹¹ Report on the European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session in Venice at 17-18 December 2010, p. 8.

¹² Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors, 06-07 October 2017, p. 18.

да е ясно уредено предварително в закона, например възможността да стане съдия във Върховния съд. Препоръчва по законодателен път да не се ограничава възможността главен прокурор с изтекъл мандат да кандидатства за друга държавна длъжност.

Според Венецианската комисия основанията за отстраняване на главен прокурор трябва да бъдат ясно формулирани в закона и преди да се вземе решение за неговото отстраняване, е подходящо някой независим орган да проверява дали е основателно искането за отстраняване.

4) Функции на главния прокурор

Тимъти Уотърс нарича главния прокурор „звено за връзка между функциониращата система на прокуратурата и политическите власти“.¹³ Главният прокурор може да изпълнява няколко типа функции, които най-общо могат да се групират така:

- *Функции по правото*: следи за законността в действията на съдилищата и прокуратурите и подава касационни протести пред Върховния съд; дава задължителни указания на прокурорите; може да отменя техни актове; може да решава преместването на наказателни производства от един съдебен район в друг (при определени обстоятелства);
- *Функции по наказателната политика*: може да участва в определянето на приоритетите на националната наказателна политика, осигурява изпълнението на тази политика, като дава указания на прокурорите от по-ниските нива в йерархията на организацията; отчита пред институциите и обществеността дейността на държавното обвинение;
- *Функции по администриране на прокуратурата*: може да решава самостоятелно или да дава становища по въпросите на вътрешната структура и организация на прокуратурата, по назначенията, дисциплината, преместването и кариерното развитие на прокурорите и служителите в прокуратурата; може да отговаря за планирането и управлението на бюджета на прокуратурата;
- *Представителни функции*: решава определени въпроси, свързани с участието на страната в европейското или международноправното

¹³ Уотърс, Т. Общ преглед: устройство и реформа на прокуратурите, В: Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция, Сравнителноправно изследване, С.: Институт Отворено общество – София, 2008, с. 46.

сътрудничество по наказателни дела; представлява прокуратурата пред другите държавни органи.

Функциите, които се отнасят до приложението на правото и подаването на касационни протести, са присъщи за най-висшите нива в прокуратурите на всички държави членки на ЕС. В някои от тях изобщо позицията на главния прокурор е ограничена до единствения прокурор при Върховния касационен съд (Австрия, Белгия, Франция, Нидерландия). В тези случаи той отговаря основно за еднаквото прилагане на закона, изпълнява прокурорски функции и единствен може да се явява по дела пред Върховния касационен съд, има правомощия само спрямо служители на държавното обвинение при ВКС и, специално във Франция, те не са му йерархично подчинени. В тези случаи главният прокурор не е първият обвинител на държавата. Заради особеното положение на ВКС като касационна инстанция, т.е. съд по правото, а не по фактите, главният прокурор към ВКС не се явява пред съда като повдигащ или поддържащ обвинението, а като един вид правен съветник към съда. Точно по тази причина във Франция генералните адвокати, които са служителите на държавното обвинение при върховния и при апелативните съдилища, не са йерархично подчинени на главния прокурор при ВКС. В австрийската правна система ролята на главния прокурор към ВКС се формулира като *Rechtswahrer* („пазител на правото“).

По-особен е случаят в Германия, където главният федерален прокурор може да се явява във функцията на обвинител по дела за определени престъпления, свързани с националната сигурност и упражнява надзор над разследванията по тези дела.

Когато главният прокурор е преди всичко фигура по правото, въпросите за бюджета, назначаването и кариерното развитие на прокурорите се решават изцяло от министъра на правосъдието (Австрия, Германия) или със съвещателен глас на колективен прокурорски орган (Белгия, Франция). Министърът също може да дава указания на прокурорите при определени условия. В тези случаи главният прокурор обикновено има малка или само съвещателна роля при формирането на наказателната политика на държавата – например главните прокурори при ВКС в Белгия и Нидерландия участват в колективен орган, който решава какви са приоритетите на наказателната политика.

На обратния полюс е главен прокурор, който освен в областта на правото, изпълнява и основните функции по формулирането и прилагането на националната наказателната политика. В най-крайната форма на този модел самият главен прокурор може да е политик. В Полша функциите на министър на правосъдието и на главен прокурор се съвместяват. Титулярят има правомощия спрямо всички прокурори в системата, дава указания по правото и по наказателната политика, формулира самата наказателна политика, изцяло отговаря за назначаването и кариерните въпроси на прокурорите и съдиите и като част от правителството разполага със законодателна инициатива. В този случай главният прокурор изобщо не се явява по дела – нито за да поддържа обвинения, нито за да отстоява въпроси на правото.

Полският модел на сливане на функциите по правото и функциите по политиката на държавното обвинение е по-скоро изключение. Възприетият европейски модел е тези функции да не принадлежат изключително нито на министъра на правосъдието, нито на главния прокурор, а да бъдат балансирано разпределени между двамата. Така гаранциите за независимостта на отделния прокурор не се коренят основно в институционалната независимост на прокуратурата, а в баланса и разделението на отговорностите между главния прокурор и министъра на правосъдието. В държавите, в които прокуратурата принадлежи към изпълнителната власт (Австрия, Германия, Чехия и др.) министърът на правосъдието може да дава указания на прокурорите както по приложение на закона, така и във връзка с наказателната политика; той отговаря и за кариерните и дисциплинарни въпроси на прокурорите.

При много от държавите, които имат независима система на прокуратурата, въпросите на кариерното развитие на прокурорите също се решават основно от министъра на правосъдието. Във Франция той предлага кандидатите за прокурори, които след това с одобрението на Прокурорски съвет към Висшия съвет на магистратурата биват назначени от президента. Министърът взема самостоятелно решенията за преместване на прокурорите и за тяхната дисциплинарна отговорност. Може също да дава указания на прокурорите – общи и по конкретни дела, макар че това правомощие е ограничено от закона и рядко се използва.

5) Участие на колективни органи в управлението на прокуратурата

Макар навсякъде прокуратурата да е йерархична структура, не винаги начело стои едноличен орган. В националните правни системи на държавите членки на ЕС съществуват различни варианти на включване на колективен орган в управлението на системата. Тук ще разгледаме три варианта: колективен орган управлява прокуратурата (Белгия, Нидерландия), колективен орган подпомага главния прокурор при изпълняване на неговите правомощия (Испания) и съществува колективен орган за отстояване на независимостта на прокуратурата (Португалия, Полша, Словакия, Словения).

Всяка от тези форми на колективно вземане на решения се основава на относителната независимост от прокурорите, които са на средно управленско ниво в йерархията (еквивалент на окръжните и апелативните прокурори у нас). В Нидерландия и Белгия апелативните прокурори на отделните съдебни области се наричат „главен прокурор“ и са независими спрямо главния прокурор при ВКС.

В Белгия и Нидерландия начело на прокуратурата стои колективен орган. При тях главният прокурор при ВКС има ограничени правомощия само до прилагането на правото и само по отношение на структурата на прокуратурата, която е към ВКС. В Нидерландия начело на прокуратурата стои Съвет (колеж) от главните прокурори, който се състои от 3-5 ръководители на отделните регионални прокурорски служби. Съветът отговаря за формулирането и прилагането на националната наказателна политика; той дава общи и специфични указания на прокурорите. Министърът на правосъдието също може да дава общи указания на прокурорите, но след като поиска становището на Съвета по тях. Министърът и Съветът на главните прокурори заедно формулират наказателната политика.

В Белгия също има Съвет (колеж) на главните прокурори, който има шестима членове: главните прокурори на всяка от областите и федералния прокурор. Председателството на съвета се поема ротационно от всеки от главните прокурори. По закон компетентността между тях е разпределена: главният прокурор на Антверпен отговаря за общата наказателна политика, за приложението на наказателно-процесуалното право, за борбата с киберпрестъпността и за изпълнението на наказанията. Главният прокурор на Брюксел отговаря за борбата с тероризма; главният прокурор на Гент – за борбата с организираната престъпност и т.н. Ролята на съвета е да разработва националната наказателна политика и да дава указания на прокурорите;

да съветва министерството на правосъдието по всички въпроси, които засягат държавното обвинение. Министърът на правосъдието също може да дава указания на прокурорите, но преди това взема становището на Съвета. Самият Съвет на главните прокурори е под надзора на министъра на правосъдието. Решенията на Съвета са задължителни за всички прокурори. Освен Съвет на главните прокурори в Белгия има и втори Съвет (колеж) на прокуратурата, в по-широк състав, който вече отговаря за изпълнението на наказателната политика, формулирана от Съвета на главните прокурори.

В Испания начело на прокуратурата стои главен прокурор, но три колективни органа го подпомагат при изпълнение на функциите му. Най-важен е деветчленният Прокурорски съвет, който представлява професията и подпомага дейността на главния прокурор – помага му да решава спорове за подсъдност, трудни дисциплинарни въпроси и промени във вътрешната структура. Отделно съществува Съвет на прокурорите при съдилищата (които влизат в съдебни заседания), и които съветват главния прокурор по въпросите на правоприлагането и уеднаквяването на съдебната практика. Съществува и Съвет на главните прокурори на автономните области в Испания.

В Португалия офисът на главния прокурор е най-високият офис в Прокуратурата. В неговата структура влиза Висшият прокурорски съвет (Conselho Superior do Ministerio Publico), който назначава, премества, повишава прокурорите и провежда дисциплинарни действия срещу тях.

В Полша има Национален съвет на прокурорите, който се създава със заповед на главния прокурор (който е и министър на правосъдието). В него влизат прокурори, назначени от главния прокурор, но и прокурори, избрани от своите колеги. Мандатът на Националния съвет на прокурорите е две години. Председател на съвета е главния прокурор. Заседанията се свикват по негова инициатива или по предложение на една трета от членовете. Задачата му е да отстоява независимостта на прокурорите. Националният съвет на прокурорите дава становища по проекти на нормативни актове, които засягат прокуратурата, по кариерни и дисциплинарни въпроси на прокурорите.

В Словакия има Прокурорски съвет, който изразява мнението на прокурорите от Главната прокуратура. Този орган се избира от самите прокурори, произнася се със становище и по номинацията за главен прокурор.

В Словения Съветът на прокурорите осъществява самоуправлението и отстоява независимостта на прокурорите. Той се състои от 9 души – четирима се избират от

обикновените прокурори, четирима – от парламента и един от министъра на правосъдието. Съветът на прокурорите назначава ръководителите на отделните прокурорски служби, отговаря за повишаването, преместването, дисциплината и командироването на прокурорите. Дава предложение и за назначаването на главен прокурор.

6) Най-чести причини за овакантиране на поста на главния прокурор.

Мандат

Както посочихме по-горе, според отделни становища на Венецианската комисия е препоръчително или да не се определя мандат за главния прокурор, или мандатът да е максимално дълъг и без възможност за преизбиране.

Емпиричното изследване показва, че със сигурност поне в осем от държавите членки на ЕС назначаването на главния прокурор е безсрочно, а като ограничение за продължителността на заемане на поста служи възрастта за задължително пенсиониране на магистратите. Държавите, в които длъжността може да се заема пожизнено, са по-скоро изключение: например в Германия (за позицията федерален главен прокурор), но на практика свободата на правителството да назначава и освобождава главен прокурор при определени обстоятелства балансира липсата на мандат. През периода 1950 – 2015 г. в Германия е имало общо 10 федерални главни прокурори, т.е. средната продължителност на заемане на поста от един човек е 6,5 години. Главният федерален прокурор на Австрия има безсрочно назначение, но не може да остане на поста след навършване на 65-годишна възраст, защото това е възрастта за задължително пенсиониране на магистратите. Така е и в Малта.

При половината от държавите членки на ЕС има мандат за заемане на поста главен прокурор, като неговата продължителност в различните държави варира между 3 и 9 години. В най-много държави (5) продължителността на мандата е 5 години (Англия и Уелс, Белгия, Естония, Латвия, Литва). В две държави мандатът на главния прокурор е 3 години (Гърция и Румъния), в две държави – 4 години (Испания и Хърватска), в две държави – 6 години (Португалия и Словения), в две държави – 7 години (България и Словакия), в една – 9 години (Унгария), но със задължително пенсиониране при навършване на 70-годишна възраст.

Най-честото основание за смяна на главния прокурор е изтекъл мандат – в 13 от разгледаните държави това е причина за смяната. Второто най-често срещано основание за смяна на главния прокурор е пенсиониране на титуляря (в 7 от държавите членки на ЕС), в четири случая главният прокурор е подал оставка, в два случая е бил отстранен. В Полша основанието за смяна на бившия главен прокурор е приемането на нов закон през 2016 година, който постановява съвместяването на длъжностите главен прокурор и министър на правосъдието. За една от държавите (Литва) не беше установено по каква причина се е наложила последната смяна на главен прокурор. Някои от случаите трудно подлежат на класифициране: например предишният главен прокурор на България проф. Борис Велчев подаде оставка 6 месеца преди края на своя седемгодишен мандат, но този случай беше класифициран като „изтичане на мандата“. През 2015 година бившият главен федерален прокурор на Германия Харалд Ранге беше пенсиониран няколко месеца преждевременно заради конфликт между него и федералния министър на правосъдието Хайко Маас. Доколкото обаче решението за ранно пенсиониране на Ранге е на федералния министър на правосъдието, този случай беше класифициран като „отстраняване“.

В четири от 28-те разгледани смени на главни прокурори в държавите членки на ЕС смяната е свързана с публично изнесена информация за незаконно или неетично поведение на главния прокурор. Тук ще представим тези четири случая малко по-подробно:

Оставка на Петрос Клеридес, главен прокурор на Кипър (2013 г.). Клеридес подава оставка на 15.09.2013 г., няколко месеца преди да навърши възрастта за задължително пенсиониране. В телевизионно интервю малко преди това той признава, че е използвал правомощието си да откаже да образува наказателно производство в случай, когато един от синовете му е заловен от полицията да шофира след употреба на алкохол. Изказването на Клеридес предизвиква скандал. Освен това той е остро критикуван в медиите заради начина, по който прокуратурата води няколко разследвания със значим обществен интерес.¹⁴

Отстраняване на Харалд Ранге, главен федерален прокурор на Германия (2015 г.). През април 2015 година един немски блог (Netzpolitik.org) публикува две статии, в

¹⁴ Attorney general steps down ahead of time, 06.09.2013, (последно проверено на 10.01.2019 г.) www.cyprus-mail.com

които твърди, че Федералната служба за защита на Конституцията смята да разшири наблюдението над поведението на гражданите в социалните медии. Информацията се основава на изтекли секретни правителствени документи, някои от които са публикувани в блога. Заради разпространяването на секретна информация Федералната прокуратура започва разследване срещу журналистите по подозрение в извършване на национално предателство. В пресата избухва скандал, защото подобни разследвания срещу медии се изключителна рядкост и се възприемат като ограничения на тяхната свобода. В началото на август има и граждански протести в защита на свободата на словото. Опозиционни политици искат федералния главен прокурор да подаде оставка. На 4-ти август 2015 г. обаче той обвинява федералния министър на правосъдието в посегателство срещу независимостта на разследването и съобщава, че министърът, под натиска на общественото недоволство, е поискал разследването да не взема предвид доклад на вещо лице, който установява, че разпространените документи са наистина секретни. Още в същия ден федералният министър на правосъдието съобщава, че главният федерален прокурор вече не се ползва с неговото доверие и предлага неговото отстраняване под формата на преждевременно пенсиониране.¹⁵ Харалд Ранге към момента е бил на 67 години и така или иначе е трябвало да се пенсионира в началото на 2016 година. В материал, публикуван на 5.08.2015 г. в сайта на Deutsche Welle и озаглавен „Как светът изтълкува погрешно немската афера с Нецполитик“, се казва, че отстраняването на Ранге е само „жертване на пешка“, чрез която се слага край на скандала, но се прикрива отговорността на самия министър на правосъдието, на ръководителя на германската служба за вътрешна сигурност (Ханс Георг Маасен), който първи е обвинил журналистите в предателство, и на министъра, който отговаря за службите за сигурност.¹⁶ Федералната прокуратура съвсем не е независима институция – тя е на подчинение на министъра на правосъдието, а той е знаел за разследването от самото му начало.

Оставка на Тиберiu Ницу, главен прокурор на Румъния (2016 г.). Тиберiu Ницу е назначен за главен прокурор на Румъния на 16.05.2013 г. с тригодишен мандат. На 2.02.2016 г., т.е. около три месеца преди края на мандата, Ницу подава оставка. Името

¹⁵ German Justice Minister Maas terminates Federal Prosecutor Range, DW, 04.08.2015, достъпно в интернет на адрес (последно проверено на 10.01.2019 г.) <https://www.dw.com/en/german-justice-minister-maas-terminates-federal-prosecutor-range/a-18625000>

¹⁶ How the world misunderstood Germany's Netzpolitik affair, 05.08.2015, достъпно в интернет на адрес (последно проверено на 10.01.2019 г.) <https://www.dw.com/en/how-the-world-misunderstood-germanys-netzpolitik-affair/a-18630649>

му е замесено в разследване, което специализираната Антикорупционна прокуратура на Румъния (DNA) води срещу сенатора Габриел Опреа, бивш заместник министър-председател и министър на вътрешните работи. Разследването се води по подозрение за това, че Опреа, в качеството си на министър на вътрешните работи, е злоупотребил със служебното си положение, като е разрешил на Ницу да ползва моторизиран ескорт от служители на Пътна полиция, когато се придвижва из града. В искането за сваляне на депутатския имунитет на Опреа прокурорите от DNA посочват, че по закон такъв ескорт се полага само на президента и на министър-председателя, а Ницу неправомерно го е използвал поне 500 пъти само през 2015 година.¹⁷ Разследването срещу Опреа започва, след като един от полицаите от моторизирания ескорт умира при катастрофа. По-късно Ницу е обвинен като съучастник на Опреа, но през 2018 г. е оправдан от съда.

Отстраняване на Мати Нисинен, главен прокурор на Финландия (2018 г.). През март 2017 г. срещу Мати Нисинен, главен прокурор на Финландия започва досъдебно производство за разследване на злоупотреба със служебно положение: в качеството си на главен прокурор той е възложил на фирма, собственост на неговия брат, да организира обучения за прокурори. Договорите за обучение засягат период от няколко години, а общата сума на разходените публични средства е около 74 000 евро. Нисинен е подписал няколко такива договора с фирмата на брат си, въпреки че е бил предупреден, че това може да предизвика съмнения в непотизъм. След началото на разследването Нисинен доброволно излиза в отпуск. През септември 2017 година разследването приключва и става ясно, че ще му бъде повдигнато обвинение. Тогава правителството временно отстранява Нисинен от поста до произнасяне на съда. Във Финландия делата срещу висши държавни служители се гледат от Върховния съд, който през декември 2017 г. намира Нисинен за виновен и го осъжда на глоба в размер на 1720 евро. След решението на съда, на 25.01.2018 г., правителството освобождава Нисинен от поста главен прокурор на страната. Това е първият случай в историята на страната, в който главен прокурор е осъден.¹⁸ Самата присъда не включва лишаване на Нисинен от право да заема държавна длъжност. Освобождаването му става по решение на правителството.

¹⁷ Romania's Prosecutor General Resigns, 2.02.2016 (последно проверено на 10.01.2019 г.) www.romaniajournal.ro

¹⁸ Supreme Court fines Prosecutor General for official misconduct, 20.12.2017, (последно проверено на 10.01.2019 г.) www.yle.fi

Според Венецианската комисия в случаите на отстраняване на главния прокурор е препоръчително отделен колективен орган да разгледа случая и да се произнесе по въпроса дали са налице основания за отстраняване. Както се вижда от четирите най-скорошни примера в държави членки на ЕС обаче, повод за отстраняване на ГП могат да бъдат разногласия с министъра на правосъдието относно воденето на конкретни досъдебни производства, но и съмнения за извършено престъпление. На практика в нито един от разгледаните четири случая няма произнасяне на отделен колективен орган по наличието на основания за отстраняването на главния прокурор. Това е така, първо, защото, ако има подозрение, че главният прокурор е извършил престъпление, отделен колективен орган не може да се произнася за неговата отговорност – този въпрос може да бъде решен само от съда. В този случай единствено възможен е подходът на финландското правителство първо временно да отстрани главния прокурор, за да гарантира обективност на разследването, и след това да изчака решението на съда, преди да се произнесе с решение за отстраняване на главния прокурор.

7) Профил на главните прокурори в ЕС

Както беше посочено по-горе, функциите на главния прокурор могат да бъдат разположени по една скала, в единия край на която стои главен прокурор, чиято основна функция е да гарантира приложението на наказателния закон, а в противоположния край на скалата стои главен прокурор, който е основно политик и мениджър и отговаря за провеждане на наказателната политика на държавата. В първия случай от кандидатите за главен прокурор се очаква преди всичко задълбочено познаване на правото. Във втория случай значение имат мотивацията, енергията, управленският опит и умения. При всяка от разгледаните държави членки на ЕС функциите на главен прокурор съдържат едновременно и двата типа отговорности, в различно съотношение, и оттам – характеристиките на избраните за поста кандидати комбинират специализация и задълбочено познаване на наказателното право с чувство за отговорност и управленски умения.

а. Демографски характеристики

Към края на 2018 година преобладаваща част от главните прокурори в държавите членки на ЕС са мъже, само в 8 държави членки главните прокурори са жени (Гърция, Естония, Ирландия, Испания, Люксембург, Португалия, Финландия и Швеция). Достъпът на жени до поста главен прокурор е сравнително ново явление: Клеър Лофтус, директор на държавното обвинение в Ирландия, Мартин Соловиеф – главен прокурор на Люксембург, и Петра Лунд – главен прокурор на Швеция, са първите жени в своите държави, които достигат до този пост. Мария Хосе Сегара (главен прокурор на Испания), Ксени Димитриу (главен прокурор на Гърция) и Лусилия Гаго (главен прокурор на Португалия) са вторите жени на тази позиция в своята държава.

Проведено преди пет години подобно проучване сред председателите на върховните съдилища в държавите членки на ЕС показва, че към 2014 г. само шест от тях са били жени.¹⁹ В същото време обаче в много от държавите членки в юридическата професия като цяло и на по-ниските нива от прокуратурата броят на заетите жени надхвърля броя на мъжете. Висшите нива на съдебната система обаче са все още достъпни за жени само в редки случаи.

Извън ЕС има някои опити по пътя на законодателно предписание в процедурите за подбор на прокурори да се гарантира, че съставът на прокуратурата отразява коректно съотношението между половете и различните раси в обществото като цяло, но не откриваме подобен аналог в Европа.²⁰

Общо за държавите членки на ЕС средната възраст на титулярите при заемане на поста главен прокурор е 54 години. Тя е малко по-ниска от установената средна възраст за първо заемане на поста председател на Върховен съд към 2016 година (между 55 и 60 г.).

¹⁹ Какво (не) знаем за председателите на върховни съдилища в държавите членки на Европейския съюз, Институт Отворено общество – София, 2014 г., с. 4. Достъпно в интернет на адрес www.osis.bg

²⁰ Според чл. 8 от Закона за Националната прокуратура на Южна Африка от 1998 г. при прокурорските назначения трябва да се отчита необходимостта професионалният състав на националната прокуратура да отразява в най-общи линии расовия и половия състав на населението в Южна Африка.

б. Образование и академична кариера

Всички главни прокурори на държавите членки на ЕС по образование са юристи, като в преобладаващия брой от случаите са завършили с образователна степен „магистър“. Системите на юридическо образование на някои от държавите членки позволяват специализирани магистратури – например Йоханес Силвис (главен прокурор при Върховния съд на Нидерландия) е завършил специализирана магистърска програма по наказателно и конституционно право. В някои от случаите дипломата по право е комбинирана и с други науки: например Павел Земан (главен прокурор на Чехия) има университетско образование по право и политически науки; Клеър Лофтъс (Директор на държавното обвинение на Ирландия) освен юридическа диплома от Унивърсити Колидж Дъблин има дипломи по специалностите „История и политика“, „Управление в публичния сектор“ и „Европейско право“.

Доколкото основната функция на главния прокурор е да гарантира прилагането на наказателните закони, задълбоченото познаване на правото е важен критерий за достъп до позицията. За пет от главните прокурори на държавите членки на ЕС има данни, че са завършили образованието си с академична степен „доктор“, десет от главните прокурори имат публикации в отделни области на наказателното право, а за осем е известно, че преподават право в университетска среда или в център за подготовка на магистрати.

с. Професионален опит

Мнозинството от главните прокурори (19 от 28) могат да бъдат определени като прокурори от кариерата, т.е. кариерата им се е развила преобладаващо в прокуратурата и са израствали постепенно в йерархията. От 28-те разгледани главни прокурори 22 имат опит като прокурори, а 6 – не. За тези, които имат опит като прокурор, средният прокурорски стаж към момента на заемане на позицията главен прокурор е малко над 21 години. Повечето от главните прокурори имат опит като прокурор от най-висшето звено от системата на прокуратурата (прокуратура към Върховния съд) – в нея са работили 18 от 22-ма главни прокурори на държавите членки на ЕС, които са били прокурори. Средната продължителност на стажа им в най-висшето звено на прокуратурата е малко над 9 години.

По отношение на последно заемана длъжност: 10 от 28-те главни прокурори на държави членки на ЕС идват от позиция заместник-главен прокурор или от втората в йерархията на прокуратурата позиция – възможно е тя да не се нарича „заместник главен прокурор“; в някои държави има само един прокурор в звеното от прокуратурата, което е към Върховния съд, останалите служители на това звено са с позиция „генерален адвокат“.

Десет от главните прокурори на държавите членки на ЕС идват от друга позиция в прокуратурата (били са ръководител на специализирано звено в прокуратурата, главен прокурор на федерална провинция, главен прокурор към апелативен съд), а осем идват от друга работа. От осемте главни прокурори, които идват от позиции извън прокуратурата, петима са заемали различни съдийски длъжности – главният прокурор към Върховния съд на Нидерландия идва от позицията съдия в Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ); главният прокурор на Кипър е бил съдия във Върховния съд; главният прокурор на Литва е бил съдия; Сотир Цацаров (главен прокурор на България) и Петра Лунд (главен прокурор на Швеция) са били председатели на окръжни съдилища. Преди да стане главен прокурор на Полша, Збигнев Жобро е бил министър на правосъдието (двете позиции са обединени със законодателна промяна през 2016 година); Павел Земан, главен прокурор на Чехия, преди да заеме позицията, е бил национален представител в EUROJUST, а Макс Хил (директор на държавното обвинение в Англия и Уелс) е бил адвокат, председател на адвокатски съвет и председател на Асоциацията на адвокатите, които се занимават с наказателно право.

Двама от главните прокурори на държавите членки на ЕС – Ян Рекендорф (главен прокурор на Дания) и Евалдас Пашилис (главен прокурор на Литва) имат и професионална подготовка на полицаи и са работили като такива. Пашилис е бил пет години полицаи и разследващ в данъчните служби. Министърът на правосъдието на Дания Съорен Папе Полсен казва за Рекендорф: „Ян Рекендорф е започнал кариерата си като полицаи и след това е бил съдия и прокурор. С този свой опит той има много ясно разбиране за това каква е основната задача на всички стъпки от веригата на даден криминален случай – Дания да бъде сигурна и защитена. С дългите години опит на Ян Рекендорф като висш ръководител в тази област аз съм сигурен, че той е правилният човек начело на прокуратурата“.

Повечето от главните прокурори на държавите членки от ЕС имат и юридически опит извън прокуратурата: десет от ГП имат съдийски опит, седем са заемали позиции в министерството на правосъдието, пет са били адвокати, четири са работили и на друга работа като юристи.

В някои държави експертните позиции в Министерството на правосъдието често се запълват с магистрати, които могат да бъдат временно командировани или назначени на постоянна служба. Интересен ракурс към този въпрос дава Тимоти Уотърс. Като описва политическия контрол, който Министерството на правосъдието упражнява над прокуратурата, Уотърс пише, че този контрол може да се смекчи чрез внедряването на прокурори на длъжности в Министерството на правосъдието – така инструкциите, които министерството дава на прокурорите, идват от техни колеги. Уотърс сочи като пример Италия, където висшите кръгове на държавни служители в Министерството на правосъдието са съставени предимно от магистрати.²¹

Както се вижда, за позицията главен прокурор са предпочитани прокурори от кариерата, които познават системата отвътре и за които може да се предположи, че ще се ползват с доверието на колегите си. Този избор е в пряка връзка с йерархичната структура на прокуратурата: в случаите, в които указанията произтичат от главен прокурор, който е компетентен и се ползва с доверие, има по-голяма вероятност те да бъдат изпълнявани от по-нискостоящите нива. В поне две от държавите членки по закон изборът за главен прокурор е ограничен до лица, които вече заемат определена длъжност: според чл. 29 от унгарската конституция (2011 г.) за главен прокурор може да бъде избран само прокурор; според чл. 90, ал. 5 от Конституцията на Гърция за главен прокурор може да бъде назначен само съдия или прокурор, които са вече във Върховния съд.

През 2016 година в България беше извършена мащабна промяна на Закона за съдебната власт и в чл. 170, ал. 5 бяха допълнени нови изисквания за заемане на постове председател на ВКС, председател на ВАС и за главен прокурор. Сред тези изисквания бяха включени „способност за придържане и налагане на висок етичен стандарт“ (чл. 170, ал. 5, т. 1 ЗСВ), „висока професионална компетентност: да притежава задълбочени знания в областта на правото, богат практически опит в

²¹ Уотърс, Т. Общ преглед: устройство и реформа на прокуратурите, В: Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция..., с. 48.

съответната област на правото, ръководни и административни умения, изявени аналитични способности“ (чл. 170, ал. 5, т. 2 ЗСВ), „изявена независимост, воля за налагане на законността, решителност при изпълнение на служебните задължения и принос за утвърждаване на правовата държава“ (чл. 170, ал. 5, т. 3 ЗСВ) и „да притежава развити умения за работа в екип, за мотивиране на колеги, за търсене и носене на отговорност“ (чл. 170, ал. 5, т. 4 ЗСВ).

В по-голямата част от държавите членки на ЕС обаче критериите за заемане на поста главен прокурор не са подробно регламентирани в закона. Ако изобщо има посочени изисквания, те са като за заемане на висши длъжности в магистратурата, както беше в България до 2016 година.

Подробно регламентиране на критериите за заемане на поста главен прокурор виждаме само в случаите, когато кандидатите се отсяват чрез открит конкурс (Ирландия, Англия и Уелс). В тези случаи критериите са по преценка на правителството, а не са предварително и изчерпателно уредени в закон. Примерът на избора на действащия директор на държавното обвинение в Англия и Уелс Макс Хил е особено интересен. Той е известен адвокат по наказателни дела, който се ползва с висок престиж в професионалните среди – бил е председател на адвокатски съвет и председател на Асоциацията на адвокатите, които работят в областта на наказателните дела. В тези си позиции той е изследвал и критикувал публично антитерористичните мерки, предприемани във Великобритания. Като поставя начело на прокуратурата критик на прилаганите дотогава мерки, правителството всъщност коригира прилаганата политика. Тъкмо това е основното предимство на подход, при който критериите за заемане на поста не са изчерпателно изброени (освен условията за достъп до висша длъжност в съдебната система): оставя се повече гъвкавост на преценката и изборът на кандидат за главен прокурор е във връзка с актуалните приоритети на наказателната политика.

И макар че в повечето случаи няма подборно уредени критерии за избор (извън изискванията за заемане на висша позиция в съдебната система), в преобладаващият брой от случаите правителствата в държавите членки на ЕС излъчват прокурор от кариерата за позицията главен прокурор. Свободата на преценка на министъра на правосъдието/правителството е ограничена не от закона, а от политическо съображение: правителството носи отговорност за наказателната политика и на първо

място то има интерес да избере компетентен и отговорен човек начело на прокуратурата.

Тази зависимост между актуалните приоритети на наказателната политика и избора на най-подходяща фигура за главен прокурор в българската практика е напълно отсъстваща. Според доминиращото разбиране в литературата прокуратурата не изпълнява политика; свободата на преценка на отделните прокурори е ограничена от принципа на законност: те са длъжни да образуват наказателно производство всеки път, щом са налице законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление.

d. Обществена дейност на главните прокурори

За 13 от разгледаните 28 държави липсват данни за обществената дейност на главния прокурор. В случаите, когато беше открита такава информация, тя засяга членство в национални или международни организации, които развиват дейност в юридическото образование, юридическата наука или в областта на защита на правата на лица в уязвимо положение. Франц Плъхл (главен федерален прокурор на Австрия) е член на австрийското дружество по наказателно право и криминология; Петер Франк (главен федерален прокурор на Германия) е председател на фондация, която подпомага обучението на студенти-юристи и млади учени; Макс Хил (директор на държавното обвинение в Англия и Уелс) е също председател на благотворителна организация, която подкрепя младежи да учат право; Петра Лунд (главен прокурор на Швеция) е член на мрежата Hilda – организация, която подкрепя кариерата на жените в юридическите професии и се стреми да подобри достъпа на жени до ръководни позиции в адвокатски фирми и в съдебната система; Збигнев Жобро (министър на правосъдието и главен прокурор на Полша) през 1998 г., преди да влезе в политиката, е учредил асоциация за предоставяне на безплатна правна помощ на нуждаещи се; Лусилия Гаго (главен прокурор на Португалия) е специалист по защита на правата на децата и член на националната комисия за защита на децата и младежите.

Поне пет от главните прокурори на държавите членки на ЕС членуват или са членували в професионална организация на магистрати. Драго Шкета (главен прокурор на Словения) е член на дисциплинарния съд към Асоциацията на прокурорите; Мария Хосе Сегара (главен прокурор на Испания) е член на Прогресивния съюз на прокурорите и предложена от тях за член на Прокурорския съвет на Испания; Рикардо Фуцио (главен прокурор на Италия) е член на „Съюз за конституцията“ –

професионална организация на магистрати; Костас Клеридес (главен прокурор на Кипър), докато е бил съдия е бил секретар на съдийската асоциация на Кипър, а Сотир Цацаров (главен прокурор на България), също по време на съдийската си практика, е бил член на Съюза на съдиите в България.

Извън кръга на професионалните и правните организации, почти липсват данни за включването на главните прокурори в други форми на гражданска активност. Когато има, спортът и ловът изглежда са дейностите, които най-често привличат интерес от страна на отделни главни прокурори. Питър Грек (главен прокурор на Малта), докато е бил адвокат през 80-те години, е бил президент на футболен клуб, бил е дисциплинарен комисар на футболния съюз и на асоциацията по водни спортове на страната. Мартин Соловиеф (главен прокурор на Люксембург) е член на дисциплинарен съвет, който разследва злоупотребата с допинг в спорта. Тя членува и в дружество за защита на животните, в интересен контраст с Ерик Калнмейерс (главен прокурор на Латвия), който е ловец и шеф на ловна дружинка, и Петер Полт (главен прокурор на Унгария), който също е ловец.

В две държави членки към момента главен прокурор е политик или тясно обвързан с управляващата политическа сила. Збигнев Жобро (главен прокурор и министър на правосъдието на Полша) е политик от кариерата и активист на партията „Право и справедливост“. Бил е депутат в полския Сейм, в Европейския парламент, а от 2015 година е министър на правосъдието. В началото на 2016 година, чрез промяна в закона, позицията се обединява с тази на главния прокурор. Главният прокурор на Унгария (Петер Полт) е близък до управляващата партия Фидеш от средата на 80-те години, бил е член на партията и кандидат за депутат. Заемал е постове извън съдебната власт, които са политически назначения: бил е съветник на министъра на правосъдието, на министъра на вътрешните работи и заместник-омбудсман.

В Полша главният прокурор се назначава от президента по предложение на министър председателя, след което парламентът гласува състава на цялото правителство. В Унгария главният прокурор се избира от парламента с квалифицирано мнозинство въз основа на предложение на президента. В тези случаи гласуването на главния прокурор от парламента не само не е пречка за избиране на политици или политически обвързани лица на поста, а напротив — доколкото има в момента два

примера, и двамата главни прокурори са гласувани от парламента, в унгарския случай дори с квалифицирано мнозинство.

Противно на популярното у нас мнение, че ако процедурата по назначаване/избор на главен прокурор се движи от изпълнителната власт, това ще доведе до политизиране на позицията, доминиращата практика е, когато правителството отговаря за наказателната политика, то да предлага прокурор от кариерата за поста главен прокурор.

8) Процедура по назначаване на главния прокурор

Нормативно определен европейски стандарт за това кой държавен орган да извършва номинацията и назначението на главен прокурор не съществува. В доклада на Венецианската комисия за Европейските стандарти за независимост на съдебната система (част 2 – Прокуратура) се разглеждат два възможни модела за назначаване/избор на главен прокурор: в страните, в които прокуратурата е подчинена на правителството, то назначава и главния прокурор, а в страните, в които прокуратурата е независим орган, назначението е или от президента или от висшия законодателен орган. Венецианската комисия разглежда и двата модела като еднакво приемливи от гледна точка на гарантиране на независимостта на службата, като поставя само две условия: да е ясно от кого произтича номинацията и да се отчете становището на професионалните среди относно качествата на кандидатите.

а. Органи по номиниране на кандидатите за главен прокурор

През 2008 г. Тимоти Уотърс пише, че „(...) повечето главни прокурори са политически назначени по определен начин, т.е. от политическите власти в рамките на повече или по-малко дискреционна процедура..“²²

Нашето изследване до голяма степен потвърждава, че това твърдение е вярно за преобладаващата част от държавите членки на ЕС. В 19 от 28-те държави предложението за назначаване/избор на главен прокурор идва от орган на изпълнителната власт: в 11 държави предложението се прави от министъра на

²² Уотърс, Т. Общ преглед: устройство и реформа на прокуратурите, В: Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция..., с. 47.

правосъдието, в 6 държави – от правителството, а в две – лично от министър-председателя. В две държави номинацията за главен прокурор се прави от президента, а в един случай главният прокурор се предлага от висшия законодателен орган, т.е. в 22 от 28-те държави членки на ЕС предложението за номиниране на главен прокурор произтича от политически орган и инициативата за развиване на процедурата обикновено е на орган на изпълнителната власт.

Дори когато не назначават, политическите органи участват със становище относно кандидатурата. В два от случаите се взема становището на правителството, в един – на министъра на правосъдието, в три случая – на висшия законодателен орган. Държавният глава/президентът никога не се явява в ролята на някой, който е само консултиран по темата.

Две от юрисдикциите на държави членки на ЕС (Ирландия, Англия и Уелс) представляват по-особен случай, защото там кандидатурите за главен прокурор постъпват не чрез номинации, а чрез обявен открит конкурс. Постъпилите кандидатури се преценяват от комисия, начело на която е министърът, отговорен за държавната служба. Комисията издава препоръка и в крайна сметка министърът на правосъдието назначава директора на държавното обвинение, т.е. и в тези два случая процедурата се развива с водещата роля на членове на правителството.

Държавите, в които номинацията за главен прокурор произтича от неполитически орган, са по-скоро изключение. В три държави номинацията за главен прокурор се прави от аналог на ВСС (Белгия, България, Словения), а в един случай – от председателя на Върховния съд (Латвия).

в. Органи по назначаване/избор на главен прокурор

Назначението на главен прокурор в повече от половината случаи (15 от 28) се извършва от държавния глава (крал/президент). В шест от случаите назначението се извършва от висшия законодателен орган. В четири от случаите правителството назначава главен прокурор, а в един от случаите – еднолично министърът на правосъдието. Само в една държава членка на ЕС колективен магистратски орган (аналог на ВСС) назначава ГП (Италия). Преди обаче италианския ВСС да назначи нов ГП, взема становището на министъра на правосъдието по разглежданите кандидатури.

Доминиращият европейски модел при назначенията/избора на главен прокурор се развива с водещата роля на правителството при номинацията и на държавния глава при извършване на самото назначение.

Макар че Венецианската комисия разглежда участието на висшия законодателен орган в процедурата по номиниране и назначаване/избор на главен прокурор като еднакво валидна възможност с номинацията и назначението при водеща роля на правителството, изследването показва, че в държавите, в които законодателният орган участва в процедурата, скандалите и забавянията в назначението се случват значително по-често, отколкото в тези, в които назначението се развива като процес с участието на правителството и държавния глава.

В Унгария главният прокурор има мандат от 9 години и се избира с квалифицирано мнозинство от 2/3 в парламента. Сегашният главен прокурор Петер Полт е заемал поста вече веднъж (2000 – 2006 г.), а през 2010 година е избран отново с мандат от 9 години. Той е приятел от студентските години на президента на страната Янош Адар, близък до партията Фидеш още от 80-те години и е бил член на партията, кандидат за депутат, избран е и на други постове с политически решения. Разследващ сайт го нарича „най-важният стълб на режима на Орбан“.²³

В Словакия през м. юни 2011 година парламентът избира Йозеф Чентеш на поста главен прокурор. Президентът на страната Иван Гаспарович отказва да го назначи и бави процедурата почти две години. Йозеф Чентеш сезира Конституционния съд заради отказа на президента да го назначи. Междувременно се провеждат парламентарни избори и новият парламент, вече доминиран от партия СМЕР, избира Яромир Чизнар за главен прокурор. Президентът го назначава на 17.07.2013 г. почти веднага след решението на парламента и без да изчака произнасяне на Конституционния съд по жалбата на Чентеш.²⁴

В Литва настоящият главен прокурор е всъщност третото предложение на президента за поста: парламентът е гласувал против първите две номинации на

²³ Radi, A. The Orban regime's most important pillar – the career arc of Peter Polt, публикувано на унгарски в сайта за разследваща журналистика Atlatzo.hu на 27.06.2016 г., превод на английски, публикуван на 9.09.2016 г. в The Budapest Beacon.

²⁴ UPDATED: President appoints Ciznar as chief prosecutor, публикация в интернет сайта Spectator.sme.sk от 17.07.2013 г.

президента. По време на парламентарните процедури Словакия и Литва остават за продължителни периоди от време без титуляр начело на прокуратурата.

Самата Венецианска комисия отчита, че участието на парламента в процедурата по номинация и назначаване/избор на главен прокурор е свързана с риск от „политизация“ на процеса (§3 6), но препоръчва като средство за противодействие, първо, да се вземе становище на парламентарна комисия и експерти по въпроса и, второ, гласуването в парламента да е с мнозинство 2/3. Както се вижда от цитираните по-горе примери обаче, изглежда спорно дали допълнителното забавяне на процедурата и обсъждането на номинацията в парламентарна комисия би могло да съдейства за по-бърз и по-удачен избор.

Интересно е правното положение на държавния глава в хипотезата, когато той назначава/освобождава главен прокурор по предложение на друг орган. По принцип държавният глава има самостоятелно право на преценка, обаче от миналата година в Румъния се развива друго виждане по въпроса. През февруари 2018 година министърът на правосъдието поиска от президента на страната да отстрани от поста Лаура Кьовеша, по това време главен прокурор на антикорупционната прокуратура. Аналогът на ВСС в Румъния се произнесе с отрицателно становище по предложението на министъра, а президентът отказа да издаде указ. Спорът беше отнесен до Конституционния съд на Румъния, който има право да разглежда конфликти между институциите и да издава предписания как те да бъдат разрешавани. На 30 май 2018 г. Конституционният съд на Румъния разпореди на президента на страната да освободи Лаура Кьовеша от поста, като по този начин значително ограничи правото му на преценка и увеличи властта на министъра на правосъдието самостоятелно да решава кариерните въпроси по висшите етажи на националната съдебна система.²⁵

с. Участие на професионалната общност в процедурата по назначаване/избор на главен прокурор

Както беше посочено по-горе, само в една държава членка на ЕС (Италия) главният прокурор се избира от колективен орган на магистрати, в който участват и прокурори. По-често колективни магистратски органи участват с консултативен глас в процедурата (в четири държави членки – Испания, Латвия, Румъния, Франция) или с

²⁵ Neagu, B., Romanian Constitutional Court orders President to sack chief anti-graft prosecutor, EURACTIV.ro 31.05.2018.

право да излъчат кандидат за главен прокурор (в три държави членки – Белгия, България, Словения).

Подробности за консултациите, които се провеждат в процедурата по назначаване/избор на главен прокурор бяха установени в 11 от държавите членки на ЕС. Тези консултации не винаги са формални (уредени в нормативен акт) и публични.

В случаите, когато кандидатите се набират чрез открит конкурс и *ad hoc* комисия, която преценява техните качества, в състава на комисията обикновено има представители на професионалната общност.

Според Венецианската комисия най-съвременните форми на вземане на становище от професионалната общност по номинациите за ГП са произнасяния на прокурорските съвети. Най-близкият до препоръката на Венецианската комисия случай изглежда този на Словения. Там за избор на главен прокурор се обявява открит конкурс. Министерството на правосъдието отсява допустимите кандидати и ги препраща на Съвета на прокурорите, който ги интервюира. Съветът на прокурорите избира един или няколко от кандидатите (посочва предпочитания кандидат), който след това трябва да бъде одобрен в парламента. Правителството също дава становище. Отделен прокурорски съвет има и в Словакия, който се произнася по номинацията на кандидата за главен прокурор (гласува се от законодателното тяло и след това се назначава от президента).

Не винаги, когато се иска становище по кандидатурата от професионалната общност, назначаващият орган е длъжен да се съобрази с него. Във Франция президентът на републиката е длъжен да се съобрази с предложението на аналога на ВСС, когато назначава съдии, но не и когато назначава прокурори. В Словения също парламентът не е длъжен да назначи кандидатът за главен прокурор, който е предложен от прокурорския съвет на страната. Българската конституция допуска президентът да откаже да назначи кандидат за главен прокурор, предложен от ВСС, но само веднъж. В края на миналата година, при отстраняването на бившия главен прокурор на антикорупционната прокуратура в Румъния, Лаура Кьовеша, румънският аналог на ВСС излезе с негативно становище по предложението за отстраняване на главния прокурор, но въпреки това тя беше отстранена.

В някои от държавите под становище на професионалната общност по кандидатурите за главен прокурор се има предвид не просто становището на представителен орган на другите съдии и прокурори, а по-широката юридическа общност. Комисията по избор на кандидатите за директор на държавното обвинение на Англия и Уелс се ръководи от министъра, който отговоря за държавните служители и включва представители на адвокатурата, поне един от обикновените директори в прокуратурата и поне един председател на съд. По сходен начин се извършва подборът на кандидати за директор на държавното обвинение и в Ирландия – създава се *ad hoc* комисия, в която влизат компетентен служител на правителството, който отговаря за държавната служба, председателят на Върховния съд и председателите на адвокатски съвети. Те преценяват кандидатурите и препоръчват на правителството един или няколко кандидати, които са най-подходящи за поста.

Специфична форма на въвличане на професионалната общност в процеса на назначаване/избиране на главен прокурор има в Латвия. Там главният прокурор се избира от парламента по предложение на председателя на Върховния съд. Председателят на Върховния съд може да получава номинации от главна прокуратура, пленарна сесия на Върховния съд, професионални асоциации на съдии и прокурори и отделни физически лица, които могат да се кандидатираат. Председателят на Върховния съд решава кого да предложи на парламента. Скорошни законодателни промени предвиждат, след като стане ясна номинацията и преди гласуване в парламента, да се вземе становище и на аналог на ВСС.

9) Особеностите на българския модел на прокуратура и главен прокурор

В българската конституция от 1991 година въпросите за статута и организацията на прокуратурата са уреди заедно с тези на съда в частта „Съдебна власт“, но прокуратурата като структура запазва двете основни характеристики, които е имала и в тоталитарната държава: отделните прокурори не се връщат в състава на съдилищата (както е до 1947 година), а остават в една независима структура, паралелна с тази на съдилищата. И докато прокуратурата в повечето държави членки на ЕС е орган, специализиран изключително в областта на наказателното право, българската прокуратура запазва функцията по общ надзор за законност (чл. 127, т. 5 и 6 от Конституцията).

Назначенията, кариерното развитие и дисциплината на съдии, прокурори и следователи са уредени в конституцията и закона по идентичен начин, т.е. прокурорите и следователите се ползват с несменяемост както съдиите и със същите гаранции за независимост както тях. Кадровите въпроси на трите магистратски професии се решават от отделен колективен орган – ВСС, който до 2015 година действа като едно колегиално тяло, а след това се формират две отделни колегии: Съдийска колегия, която отговоря за назначенията, дисциплината и кариерното развитие на съдиите, и Прокурорска колегия – която решава същите въпроси за прокурори и следователи.

В останалите държави членки на ЕС въпросите за назначенията и кариерното развитие на прокурорите обикновено са уредени по различен начин от тези за съдиите, а назначенията, специално за прокурори, в преобладаващия брой държави членки се извършват от едноличен орган (министър на правосъдието, държавен глава).

България е особен случай, защото, от една страна, колективен орган назначава прокурорите (Прокурорска колегия към ВСС), колективен орган (Пленум на ВСС) избира кандидат за главен прокурор, а след това той отчита дейността на организацията пред колективен орган (Народното събрание) и може да бъде отстранен от президента само по инициатива на колективен орган (ВСС). Самите колективни органи обаче не носят никаква отговорност за своите решения, а и по дефиниция действат по-бавно и трудно в сравнение с едноличните. Обратно, поверяването на процедурата по назначаване на прокурори и назначаване/освобождаване на главен прокурор на еднолични органи, какъвто е най-разпространеният модел в останалите държави членки на ЕС служи като гаранция за ефективност и отчетност на самата прокуратура.

През 1991 година доминира идеята, че организационната независимост на българската прокуратура ще бъде най-добрата гаранция за автономията на отделните прокурори. Обаче на практика резултатите са различни. Още през 2005 г. Йонко Грозев пише: „Конституцията и законодателството уредиха системата на българското наказателно правораздаване и структурата на институциите в него така, че те да бъдат напълно независими от политическите власти. При това положение (...) се очакваше по-голяма безпристрастност и по-голяма деполитизираност. Парадоксът е, че на практика политизирането в системата е много голямо. Очакваше се по-голяма бюрократична автономност на работата, една бюрократична анонимност. Вместо това

имаме изключителна публичност и непрестанни спорове, конфликти и размяна на обвинения между институциите в публичното пространство. Създаде се ситуация, която в никакъв случай не е особено благоприятна за ефективна работа.“²⁶

В същия смисъл тогава коментира и Румен Ненков: „Проблемът на българската съдебна реформа не е наказателният процес. Големият проблем на българската реформа е структурен проблем и той е свързан с Конституцията и със системата на разделение на властите, така, както е възприета от Конституцията. (...) Всяка политическа сили излиза с лозунга, че ще ограничи корупцията и ще сведе престъпността до нормални граници. Когато обаче съответната партия поеме властта, се оказва, че тя не разполага с този механизъм, защото механизмът на държавното обвинение, който иначе е типична функция на изпълнителната власт, не е неин.“²⁷

Българската конституцията не казва много за ролята на главния прокурор: подобно на председателите на ВКС и на ВАС, той се назначава от президента, по предложение на ВСС; има 7 години мандат, не подлежи на преизбиране, а според чл. 126, ал. 2 от Конституцията основната му функция е да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.

За дейността по разследването на престъпления и държавното обвинение българският главен прокурор се отчита пред парламента. През 2006 г. промени в Конституцията предвидиха възможността по предложение на една четвърт от народните представители парламентът да може да започне процедура по отстраняване на главния прокурор и на председателите на ВКС и ВАС. По-късно през същата година тези промени бяха обявени за противоконституционни.

Българският законодател е предвидил гаранции за независимост на главния прокурор спрямо политическата власт, които са еднакви с тези на председателите на двете върховни съдилища. В останалите държави членки на ЕС обаче не само не е обичайно главният прокурор да има толкова високи гаранции за независимост, но често установеният модел е на подчиненост/зависимост на главния прокурор от изпълнителната власт и редът за назначаване/освобождаване на главния прокурор е различен от реда за назначаване/освобождаване на председателя на Върховния съд. Типичен пример в това отношение се съдържа в чл. 123 и 124 от Конституцията на

²⁶ Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в ЕС,...с. 90.

²⁷ Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в ЕС,..., с. 99.

Испания, която третира двете теми отделно: председателят на Върховния съд се назначава от краля по предложение на Генералния съвет на съдебната власт; главният прокурор се назначава от краля по предложение на правителството, като Генералният съвет на съдебната власт има само съвещателен глас.

Българският главен прокурор е по право член на ВСС и след 2015 година по право е председател на Прокурорската колегия към ВСС. Пет от членовете на Прокурорската колегия на ВСС са подчинени на ГП, което му дава диспропорционално голяма тежест при решаване на въпросите за назначаването и кариерното развитие на прокурорите.²⁸ Обратно на това, най-разпространената практика в държавите членки на ЕС е въпросите на кариерното развитие на прокурорите да се решават от министъра на правосъдието, а доколкото има колективен прокурорски орган, той има само съвещателен глас. Когато в управлението на прокуратурата участват колективни органи (примери са Белгия и Нидерландия, в които начело на прокуратурата изобщо стои колективен прокурорски орган) прокурорите, които членуват в него, имат в достатъчна степен независимост спрямо главния прокурор.

Освен прокуратурата българският главен прокурор ръководи и Националната следствена служба и може да прехвърля към нея разследвания по своя преценка. Всички специализирани звена на прокуратурата са подчинени на главния прокурор и по своя преценка той може да създава специални екипи за разследване на определени престъпления. Той може да изменя или отменя актовете на всички прокурори в страната; може и със самостоятелно решение да командирова прокурори. Това поставя въпроса дали изобщо може да се проведе обективно и безпристрастно разследване на случаите, в които главния прокурор или други висши прокурори са замесени в извършването на престъпление. През 2009 година в решението си по делото *Колеви срещу България* ЕСПЧ отговаря отрицателно на този въпрос и установява редица нарушения на Конвенцията във връзка с това.²⁹

Важна особеност на българския модел на организация на държавното обвинение е, че прокуратурата не е възприемана като орган за изпълнение на наказателна политика, а законите изобщо не предвиждат ред и отговорност за формиране и прилагане на такава политика. Доминиращото разбиране в доктрината е, че

²⁸ Последно вж. в този смисъл Opinion No 855/2016 of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on Bulgaria's Judicial System act – CDL-AD(2017)018, § 26 – § 37.

²⁹ Решение на ЕСПЧ от 5.11.2009 г. по делото *Колеви срещу България* (жалба №1108/02), вж. § 205 – 215.

прокуратурата действа в условията на законност, т.е. длъжна е да образува наказателно производство винаги, щом има законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление, и няма свобода на преценка. Министърът на правосъдието има много малко правомощия в тази област, които използва рядко или почти никога. Той може да номинира кандидати за главен прокурор, но това никога не се е случвало. Може да прави предложения до ВСС за образуване на дисциплинарни производства спрямо магистрати, но това също на практика се прави много рядко.

10) Изводи

В преобладаващия брой от държавите в ЕС функциите по даване на указания по приложение на правото на прокурорите, функциите по даване на общи указания за приоритетите на наказателната политика и подборът и кариерното развитие на прокурорите са разделени, като най-често за политиката и кариерата на прокурорите отговаря министърът на правосъдието, а главният прокурор отговаря за приложението на наказателния закон. Индивидуалната автономия на всеки прокурор е гарантирана не толкова от институционалната независимост на прокуратурата, колкото от факта, че нито главният прокурор, нито министърът на правосъдието могат да упражняват пълен контрол над кариерното развитие и решенията по отделните наказателни производства.

И тъй като главният прокурор в държавите членки на ЕС отговаря най-вече за въпросите на правото, най-разпространената практика е за поста да се предпочита кандидат, който е прокурор от кариерата – 22-ма от 28-те действащи главни прокурори са работили като прокурори, като имат средно по 21 години прокурорски стаж, около 9 от които са прекарани в най-високото йерархично звено на прокурорската структура.

Главният прокурор в повечето държави членки на ЕС е и важна фигура, която участва във формирането на националната наказателна политика и отговаря за нейното осъществяване заедно с министъра на правосъдието. Затова предпочитаният кандидат за главен прокурор обикновено се ползва с доверието на колегите си вътре в прокуратурата и от него се очаква да генерира и обществено доверие в обективността и безпристрастността на институцията. В преобладаващия брой случаи обаче главните прокурори не са пряко обвързани с конкретна политическа сила и не са политици. Унгария и Полша рязко се отличават от този модел, доколкото там начело на прокуратурата стои действащ политик (в случая с Полша) и прокурор, който е участвал в политиката (Унгария).

Най-разпространеният вариант на процедура по назначаване на главен прокурор в държавите членки на ЕС е предложението да се прави от орган на изпълнителната власт (правителството/министър на правосъдието), а самото назначение да се извърши от държавния глава (крал/президент), т.е. процедурата се движи от еднолични органи, което дава гаранция за ясна отговорност. Доколкото се вижда от практиката на другите държави членки на ЕС, въвличането на висшия законодателен орган с решаваща роля в процедурите по назначаване и освобождаване на главния прокурор не е разпространен модел. Практикува се само в няколко държави членки на ЕС, които са бивши социалистически републики, и е свързано с по-чести скандали и забавяне на процедурите в сравнение с държавите, при които процедурата по назначаване/освобождаване на главен прокурор се развива с участието на правителството и държавния глава.

В този контекст продължителността на мандата на главния прокурор в България сам по себе си не е проблем: изрична препоръка на Венецианската комисия е главният прокурор или да няма мандат, или той да бъде с максимално дълга продължителност. Мандатът на главния прокурор в България е 7 години и това е сравнимо с продължителността на заемане на поста в другите държави членки на ЕС. В държавите членки на ЕС обаче, в които няма мандат на главния прокурор, доминиращата практика е на поста да се назначават хора, които са към края на своята кариера и които след заемане на най-високия пост в йерархията се пенсионираат. Така те остават в по-голяма степен независими от правителството при осъществяване на своите правомощия като главен прокурор, защото не се налага да очакват следващо правителствено назначение.

Държавите членки на ЕС предлагат редица различни модели на гарантиране на независимостта на прокурорите чрез въвличането на колективни органи (прокурорски съвети) в управлението на прокуратурата. Обикновено те формират становище по кандидатури за назначения в прокуратурата и по кандидатури за поста главен прокурор. В поне два случая обаче начело на прокуратурата изобщо стои колективен прокурорски орган (Белгия, Нидерландия), който участва в определяне на приоритетите на националната наказателна политика и дава указания на прокурорите за нейното изпълнение. Успехът на тези модели е основан на значителната автономия, която прокурорите в колективните органи имат спрямо главния прокурор. От тази гледна точка преосмислянето на модела на Прокурорската колегия към българския

ВСС в посока гарантиране на по-голяма независимост на неговите членове спрямо главния прокурор представлява необходима следваща стъпка за продължаване на реформата на държавното обвинение.

Назначаването на нов главен прокурор на България, което се очаква към края на 2019 година или в началото на 2020 година, ще бъде първата процедура, в която ще бъдат приложени промените в чл. 170, ал. 5 от ЗСВ, които въведоха през 2016 година подробни изисквания към кандидатите за заемане на поста, и по-специално изискването за висока професионална компетентност (знания и практически опит в съответната област на правото). Заради тези изисквания изборът най-вероятно ще се ограничи до професионалисти – прокурори, които вече работят в системата, и с това България формално ще се приближи до най-разпространения модел в ЕС за утвърждаването на поста главен прокурор на прокурори от кариерата.

Законодателствата в отделните държави обаче рядко посочват изчерпателно критериите, на които трябва да отговарят главния прокурор, и не това е основната гаранция за избор на компетентен прокурор начело на организацията. Основната гаранция за това се съдържа в ясната политическа отговорност за провеждането на наказателната политика: ако е ясно, че правителството носи отговорност за наказателната политика, то има и интерес да избере компетентен и опитен прокурор начело на прокуратурата.

11) Източници и библиография

Какво (не) знаем за председателите на върховните съдилища в държавите членки на ЕС, С.: Институт Отворено общество – София, 2014 г., 29 с.

Петров, И., Прокуратурата в Европа, С.: Сиела, 2001, 207 с.

Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция. Сравнителноправно изследване, С.: Институт Отворено общество – София, 2008, 506 с.

Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз, С.: Център за изследване на демокрацията, 2005, 123 с.

Mathieu, B., Verpeaux, M. (dir.), Le statut constitutionnel du parquet, Dalloz, 2012, 161 p.

Milburn, Ph., Kostulski, K., Salas, D., Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques, P.U.F., 2010, 238 p.

Conseil de l'Europe, Le rôle du ministère public dans une société démocratique, Réunion multilatérale, organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec INTERCENTER, Messine (Sicile), 5-7 Juin 1996, 191 p.

Council of Europe, The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law, Proceedings of multilateral meeting, Budapest, 27-29 September 1994, 165 p.

Council of Europe, What Public Prosecution in Europe in the 21st Century, Proceedings of a Pan-European Conference, Strasbourg, 22-24 May 2000, 179 p.

Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors, CDL-PI (2018) 001, Strasbourg, 11 November 2017

Opinion No9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, CCPE (2014) 4 Final, Strasbourg, 17 December 2014

Quel avenir pour le ministère public? Actes de la conférence tenue le 12 octobre 2007 sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2008, 181 p.

Recommendation REC (2000) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies (превод на български език на препоръката се намира като приложение в Токушев, Д. Съдебната власт в България, С.:Сиби, 2003, 422 с.)

Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)

Приложение 1/

Списък на разгледаните държави и имената на главните прокурори

Държава	Позиция	Титуляр	Встъпване
Австрия	главен федерален прокурор	Франц Пльохл	1.XII.2016 г.
Белгия	главен прокурор при Върховния съд	Патрик Дюинслегер ³⁰	25.IV.2014 г.
България	главен прокурор	Сотир Цацаров	10.I.2013 г.
Великобритания (Англия и Уелс)	директор на държавното обвинение	Макс Хил	1.XI.2018 г.
Германия	главен федерален прокурор	Петер Франк	5.X.2015 г.
Гърция	главен прокурор при Върховния съд	Ксени Димитриу	1.VII.2016 г.
Дания	директор на държавното обвинение	Ян Рекендорф	1.VI.2018 г.
Естония	главен прокурор	Лавли Перлинг	31.X.2014 г.
Ирландия	директор на държавното обвинение	Клеър Лофтус	XI.2011 г.
Испания	главен прокурор	Мария Хосе Сегара	29.VI.2018 г.
Италия	главен прокурор при Върховния съд	Рикардо Фуцио	4.I.2018 г.
Кипър	главен прокурор на републиката	Костас Клеридес	16.IX.2013 г.
Латвия	главен прокурор	Ерик Калнмейерс	12.VII.2010 г.
Литва	главен прокурор	Евалдас Пашилис	29.XII.2015 г.
Люксембург	главен прокурор	Мартин Соловиеф	1.VIII.2015 г.

³⁰ Патрик Дюинслегер е починал на 27.VI.2016 година. До завършване на неговия мандат за главен прокурор при Върховния съд е назначен Дирк Тийс.

Малта	главен прокурор	Питър Грек	IX.2010 г.
Нидерландия	главен прокурор при Върховния съд	Йоханес Силвис	1.IX.2016 г.
Полша	министър на правосъдието и главен прокурор	Збигнев Жобро	16.II.2016 г.
Португалия	главен прокурор на републиката	Лусилия Гаго	12.X.2018 г.
Румъния	главен прокурор	Аугустин Лазар	IV.2016 г.
Словакия	главен прокурор	Яромир Чижнар	17.VII.2013 г.
Словения	главен държавен прокурор	Драго Шкета	1.V.2017 г.
Унгария	главен прокурор	Петер Полт	13.XII.2010 г.
Финландия	главен прокурор	Райа Тоивияйнен	1.VIII.2018 г.
Франция	главен прокурор при Върховния съд	Франсоа Мулен	26.X.2018 г.
Хърватска	главен прокурор	Дражан Еленич	20.IV.2018 г.
Чехия	главен прокурор	Павел Земан	1.XI.2011 г.
Швеция	главен прокурор	Петра Лунд	1.IX.2018 г.

Приложение 2/

Основни елементи от националните процедури по избор или назначаване на главен прокурор

Държава	Процедура
Австрия	Президентът на страната назначава главния прокурор по предложение на министъра на правосъдието. Взема се становище от горната камара на висшия законодателен орган.
Белгия	Кралят назначава главен прокурор, по предложение на министъра на правосъдието, което преди това е гласувано от Висшия съдебен съвет.
България	Пет от членовете на ВСС или министърът на правосъдието предлагат номинация, по която решение взема ВСС с квалифицирано мнозинство от 2/3. Предложението се изпраща до президента, който назначава главния прокурор. Президентът може да откаже веднъж.
Великобритания (Англия и Уелс)	Обявява се открит конкурс за Директор на държавното обвинение и ad hoc комисия оценява кандидатите. В комисията влизат поне един председател на съд и един от директори в прокуратурата. Министърът, отговорен за държавната служба ръководи комисията. Тя предлага няколко кандидати. Министърът на правосъдието избира един от тях и го назначава.
Германия	Федералният министър на правосъдието предлага главния прокурор, а президентът на страната го назначава със съгласието на горната камара на федералния парламент (Бундесрата).
Гърция	Президентът назначава главния прокурор, по предложение на правителството.
Дания	Министърът на правосъдието предлага главния прокурор.
Естония	Правителството назначава главния прокурор, по предложение на министъра на правосъдието. Правната комисия на парламента се произнася със становище по кандидатурата.

Ирландия	Създава се ad hoc комисия за провеждане на избора. В комисията влизат председателят на Върховния съд, председателите на отделните адвокатски колегии, висши правителствени служители. Комисията може да предложи един или няколко кандидати за директор на държавното обвинение. Назначението се извършва от правителството.
Испания	Кралят назначава главния прокурор по предложение на правителството. Обикновено предлагат само един кандидат. По кандидатурата се взема становището на Генералният съвет на съдебната власт.
Италия	Висшият съвет на магистратурата избира главен прокурор, като взема становището на министъра на правосъдието.
Кипър	Президентът на републиката назначава главния прокурор.
Латвия	Парламентът избира главния прокурор въз основа на предложение на председателя на Върховния съд. По предложението се взема становище от Съдебния съвет.
Литва	Президентът назначава главния прокурор след одобрение от парламента.
Люксембург	Великият херцог назначава главния прокурор въз основа на предложение на министъра на правосъдието. По предложението се произнася с решение и цялото правителство.
Малта	Президентът на страната назначава главния прокурор въз основа на предложение на министър-председателя.
Нидерландия	Правителството назначава главния прокурор въз основа на предложение на министъра на правосъдието.
Полша	Президентът на страната назначава цялото правителство, включително и главния прокурор, който е и министър на правосъдието, въз основа на предложение на министър-председателя. До две седмици след това целият състав на правителството трябва да бъде гласуван и в парламента.
Португалия	Президентът на страната назначава главния прокурор, въз основа на предложение на правителството. Главният прокурор е единственото политическо назначение в прокуратурата и

	няма предварително зададени критерии за избор на кандидата, може дори да не е юрист. Правителството обаче обикновено предлага прокурор от кариерата.
Румъния	Президентът на страната назначава главен прокурор, въз основа на предложение на министъра на правосъдието. Висшият съвет на магистратурата се произнася със становище по кандидатурата. Президентът може да откаже назначението, но само с мотивирано решение.
Словакия	Президентът назначава главния прокурор по предложение на парламента.
Словения	Обявява се открит конкурс и министърът на правосъдието изпраща всички допустими кандидати за становище на Висшия прокурорски съвет. Парламентът избира главен прокурор, като преди това взема становището на правителството.
Унгария	Парламентът избира главен прокурор с квалифицирано мнозинство от две трети въз основа на предложение на президента на страната.
Финландия	Президентът на страната назначава главния прокурор въз основа на предложение на правителството.
Франция	Президентът на страната назначава главния прокурор въз основа на предложение на министъра на правосъдието. По номинацията се взема становище от Висшия съвет на магистратурата.
Хърватска	Парламентът избира главния прокурор въз основа на предложение на правителството. Взема се предварително становище от Правната комисия на парламента.
Чехия	Правителството назначава главния прокурор въз основа на предложение от министъра на правосъдието.
Швеция	Правителството назначава главния прокурор.