



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП № [REDACTED] 2022г.

гр. София, [REDACTED]

ДО

**Г-Н НИКОЛА МИНЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 47-О НАРОДНО
СЪБРАНИЕ**

ДО

**Г-Н МИЛЕН МАТЕЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО КОНСТИТУЦИОННИ И ПРАВНИ
ВЪПРОСИ КЪМ 47-О НАРОДНО
СЪБРАНИЕ**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНЧЕВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МАТЕЕВ,**

Представям на Вашето внимание становището на Прокуратурата на Република България по внесения в 47-о Народно събрание проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт №47-202-01-12, както следва:

Макар и проектът да е в последващ етап от законодателната процедура, предвид наличието на доводи в последната страница от мотивите му, следва да отбележим, че продължаваме да поддържаме мнението си за необосновано съкратения срок на проведеното обществено обсъждане. Проявеният прибързан подход е в нарушение на чл.26, ал.4 от Закона за нормативните актове, а и изобщо на основните принципи при изработването на проект на нормативен акт.

В конкретния случай липсват факти от обективната действителност, налагащи бързина и пренебрегване на дължимия процес на широко обществено обсъждане. Напротив, общественият интерес с оглед важността на промените изисква задълбочен анализ, ангажираност на всички компетентни органи в публичен дебат и сериозно проучване на възможните последици. Това е така, защото се касае за закриването на отделен вид специализирани структури – съдилища и прокуратури, което изисква уреждането на редица произтичащи последици, регламентирането на правоотношения, засягащи статута на множество лица, и най – вече съобразяване с интереса на българските граждани. Не са налице аргументи, от които може да се изведе изключителност на случая.

Изложените в мотивите доводи противоречат на всякаква правна логика и показват непознаване на законодателството и практиката на Народното събрание. Историята не познава „продължение“ на законопроектите в различните народни събрания, пък било то наричано и „концептуално“. Подобна приемственост не съществува. Такава не би била и възможна предвид нормативно регламентирания законодателен процес. Недопустимо е да се извличат аргументи от предходно развитие по друг законопроект, дори и да е налице сходство в основната им цел, защото всеки законопроект има свой самостоятелен път и своеволното му съкращаване би могло да има сериозни последици, включително такива, свързани с противоконституционност.

I. Основната цел на проектозакона е премахването на всички звена на специализираното правосъдие /съд, прокуратура и следствени органи/ чрез заличаването на относимите разпоредби, които ги регламентират. Изложените мотиви в тази връзка са несъстоятелни и са толкова кратки и нелогични, че следва да бъдат приравнени на липса на мотиви.

Посочва се, че „за десетгодишния срок на своето действие, специализираните наказателни съдилища и съответните им прокуратури не постигнаха заложените със създаването им през 2011г. цели“, без да се излагат мотиви за промяна в криминогенната обстановка в България, от които да се направи извод за отпаднала необходимост от наличие на висока степен на тясно специализирана компетентност. Напротив – според вносителите борбата с организираната престъпност и с корупцията по високите етажи на властта не е ефективна и трябва да се премахнат специализираните структури, за да се постигне по – висока ефективност. Възниква въпросът обаче как ще бъде реализирано това – чрез какви методи и средства, има ли алтернатива на специализираните структури и каква е тя. Очевидно, след като целта, послужила като основание за създаването на специализираните структури продължава да

съществува, е необходимо да се предложи модел, с който да бъде заменен настоящият. Такова виждане няма, което означава, че връщайки старият модел, борбата с организираната престъпност и с корупцията ще се води именно там, където са сферите на влияние на настоящите и бъдещи обвиняеми, респективно подсъдими, без да има повече географско разделяне между мястото на наказателното производство и районът, в който действа организираната престъпна група, или изпълнява функциите си съответното длъжностно лице, и без да може да се осигури неутралност на съдиите и съдебните заседатели.

Мотивите не съдържат задълбочен анализ на конкретни данни за вида и обема на работа за целия период на съществуването на специализираните съд и прокуратура, нито извеждане на съответни тенденции и изводи, включително сравнен с предходни периоди. Доколкото са налице данни, то те са избирателно „извадени“ от контекста на различни доклади и са подредени по начин, обслужващ тезата на вносителя. Така например, на стр. 5 от мотивите е изведен цитат от Анализ на Върховния касационен съд, обхващащ работата на специализираните съдилища в периода 2012-2015г., в самото начало на функционирането им, когато компетентността им е била само за организираната престъпност. Въпреки това, в следващия абзац т.нар. „критични оценки“ от този анализ са послужили за извод за цялостно обществено възприятие относно неефективността на противодействието на корупцията с позоваване на данните от Индекса за възприятието на корупцията през 2020г. Очевидната липса на времева и тематична свързаност води до извод за механично събиране на цитати и данни с цел подчиняването им на предварително зададени политически цели.

Направен е опит за извличане на изводи от Анализа на дейността на Специализираната прокуратура и на Апелативната специализирана прокуратура възложен с решение на Пленума на Висшия съдебен съвет, но той съдържа само количествени характеристики, без качествено им изследване и съобразяване със спецификите на дейността на специализираните прокуратури, която не може и не следва да се сравнява механично с останалите окръжни прокуратури. Липсват съответни изводи, а в Анализа са направени редица такива, но те явно не обслужват тезата на вносителя, поради което са останали встрани. За сметка на това е направено изреждане на данни, които избирателно са сравнени с данните за други окръжни прокуратури.

По отношение на дейността на Специализирания наказателен съд е използван същият подход, с тази разлика, че вносителят се позовава изолирано само на годишния доклад на съда за 2020г. Без да навлизаме в подробности, е необходимо да подчертаем, че за нас е недопустимо орган на изпълнителната власт да оценява качеството на работата на независимия български съд по

направения в мотивите начин, позовавайки се на „критичния преглед на данни“. Всеизвестно е, че съдебните актове могат да се проверяват и преценяват само в рамките на инстанционния съдебен контрол. Какви присъди /оправдателни или осъдителни/ постановява съдът, какви правни квалификации приема и какви конкретни наказания налага, не следва да бъде коментирано в настоящите мотиви. Осъдителните присъди не са и не могат да са самоцел. Мерило за ефективност не може в никакъв случай да е тежестта на налаганите наказания. Законът не познава деление на наказанията на „леки“ и „тежки“, а присъдите не могат да бъдат окачествявани като „леки“ и „тежки“. Подобни обобщени квалификации са неуместни изключително опасни за правораздавателната дейност.

Освен това, като практикуващи в съдебната система юристи, не разбираме как би могло приключването на делата със споразумение в досъдебната или съдебната им фаза, да е в основата на оценката за ефективността на специализираните структури. От процесуална гледна точка всъщност би следвало да е точно обратното предвид последиците от споразумението, а и използването на законоустановени способности, след преценка на редица визирани в закона условия, не би могло да обуславя каквато и да било „критика“. При внимателен прочит на Анализа на дейността на Специализираната прокуратура и на Апелативната специализирана прокуратура, достъпен на интернет сайта на Висшия съдебен съвет, биха могли да се изведат точните данни за прилагането на споразумението като институт за прекратяване на наказателното производство. Тогава ще стане ясно, че в действителност честото приключване със споразумения е само тенденция в определени времеви периоди, обусловена от конкретни фактори, но не и доминиращо прилаган институт през целия период на работа на специализираните структури. Като обща статистика също броят на внесените обвинителни актове надвишава този на предложенията за решаване на делото в досъдебната фаза със споразумение, а не обратното, както се прави опит да се внуши с мотивите. Задълбочаването в тази насока обаче е излишно предвид изложеното относно института на споразумението.

Дори и без нарочен анализ, прегледът на ежегодните доклади на ПРБ, достъпен за всеки гражданин на интернет – сайта на ПРБ, и в частност на доклада на Специализираната прокуратура, ясно показва точно обратното фактическо положение, а именно: с всяка следваща година резултатите на СП се подобряват не само като статистика, но и като качество на работа. Тази прокуратура заема вече ключово място в процеса на борбата с организираната престъпност, корупцията и тероризма, и съгласно показателите за дейността ѝ се определя като най – ефективната структура за наказателно преследване срещу

корупцията по високите етажи на властта, както и по досъдебните производства за тероризъм и за шпионаж. Постигнатото от Специализираната прокуратура, макар и съществуваща от кратък период от време, е несъизмеримо с постиженията на териториалните прокуратури с обща компетентност по посечените направления, което доказва ползата от специализацията и компетентността на национално ниво.

В резултат на дейността на Специализираната прокуратура са образувани множество дела за шпионаж, довели до обявяването на редица лица с дипломатически имунитет за *personae non gratae* поради осъществявана от всеки един от тях нерегламентирана дейност, несъвместима с Виенската конвенция. На първа инстанция от Специализирания наказателен съд е разгледано делото за терористичния акт на летище Сарафово от 2012г., определяно като едно от най – значимите дела за тероризъм на европейско ниво, по което са наложени най – тежките наказания в българската система на наказанията – доживотен затвор без замяна. По множество дела на Специализираната прокуратура са повдигнати обвинения с внесени обвинителни актове в Специализирания наказателен съд срещу лица със значителни финансови възможности, и е замразено имущество на стойност около 3 млрд. лева, което е изключителен резултат не само в национален, но и в европейски мащаб. За пръв път в най – новата история, отново по досъдебни производства на Специализираната прокуратура, като обвиняеми са привлечени действащи министри и заместник министри за престъпления по служба. По редица дела за престъпления, включени в Единния каталог на корупционните престъпления, въведен със заповед на главния прокурор в ПРБ, обвиняеми са народни представители, длъжностни лица на високи позиции в системата на органите на централна власт и редица лица, заемащи висши публични длъжности по смисъла на чл.6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. По голяма част от тези дела вече са постигнати осъдителни присъди, видно от докладите за дейността на Специализираната прокуратура за 2019г. и за 2020г., което е обективен показател за ефективността на специализираното правосъдие.

Съществуването на специализиран съд и прокуратура със седалище в столицата и със специализирана компетентност на цялата територия на държавата, е доказало своята необходимост и с оглед постигнатите резултати по наказателните производства за корупционни престъпления не само на централно ниво, но и срещу органите на местна власт и местно самоуправление, както и срещу ръководители на териториални структури на изпълнителната власт. Функционирането на централни структури за преследване и наказване на

посочената категория субекти на корупционни престъпления е гаранция за безпристрастно изпълнение на служебните задължения, извън всякакви „местни обвързаности“, дефинирани като проблем през годините за ефективното противодействие на корупцията.

Успехите на Специализираната прокуратура са получили признание не само у нас, но и от чуждестранните ни партньори в хода на съвместната работа по редица досъдебни производства, както и от компетентните органи на редица държави в и извън Европейския съюз. Спецификата на делата на Специализираната прокуратура налага непрекъснато увеличаване на случаите на използване на механизмите на международно правното сътрудничество за събиране на доказателства, както по досъдебни производства, наблюдавани от Специализираната прокуратура, така и по наказателни дела на други държави членки на ЕС. Проведени са съвместни действия между прокуратури на държави от ЕС и Специализираната прокуратура с подкрепата на Евроджъст и Европол, предимно по дела срещу транснационалната организирана престъпност, някои от които под ръководството на Специализираната прокуратура /за международни организирани престъпни групи за телефонни измами, за кражби на промишлена техника, за незаконно разпространение на телевизионни програми, за измами и компютърни престъпления, за инвестиционни измами в големи мащаби/. Прокурорите от Специализираната прокуратура активно участват и във формираните съвместни екипи за разследване с компетентните органи на други държави, координирани чрез Националното бюро на България в Евроджъст.

В резултат на посочените дейности доверието на държавите членки на ЕС, а и на редица други държави извън ЕС, към работата на специализираните магистрати в България е нараснало многократно. Официално са изразявани благодарности за създадената организация и проявения професионализъм при съвместната работа. Доказателство за това е и обстоятелството, че в отчетния Доклад на Евроджъст за 2020 г., на стр. 31 (казус ID 57155 свързан с ID 56810 и ID 45837) и на стр. 34 (казус ID 53227), са представени два изключително успешни случая с активното и професионално участие на прокурори от Специализираната прокуратура. Единият от тези казуси е даден като пример за изключително добра практика на срещата на Съвета на Министрите на правосъдието на ЕС по въпросите за предизвикателствата, които пандемията е наложила в сферата на международното сътрудничество по наказателни дела през 2020г.

Израз на международното признание на дейността на Специализираната прокуратура е и фактът, че през следващите 4 /четири/ години Специализираната прокуратура ще ръководи секретариата на Постоянната конференция на

прокурорите, работещи по дела за организирана престъпност, под егидата на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. Специализираната прокуратура е избрана след явно гласуване на държавите – участнички в международната конференция.

На фона на гореизложените факти в мотивите към законопроекта са посочени само изречения от доклади по Механизма за сътрудничество и проверка и на заменилия го нов механизъм за върховенството на правото, извадени от общия контекст и превратно поставени в основата на извод, обслужващ тезите на изготвилите проекта. Становището на европейските ни партньори е точно обратното, видно от последния Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.10.2019г. В т.3.3. от доклада по отношение на четвъртия показател „корупция по високите етажи на властта“ ясно е посочено, че всеобхватните реформи на общата институционална рамка за борбата с корупцията, извършени през 2017-2018г. са започнали да дават резултати, като е уточнено, че това се отнася и за измененията от 2017г. в НПК, които са дали на специализираната прокуратура и специализирания съд за борба с организираната престъпност допълнителни правомощия във връзка с корупцията по високите етажи на властта.

Необходимо е да се напомни още веднъж, че окончателните осъдителни присъди за корупция по „високите етажи на властта“ не са единствена цел и единствен качествен показател, и позоваването на броя им не държи сметка за правораздавателния процес. Да се държи сметка за количествени критерии при произнасянето на българския съд е недопустима намеса в работата на правораздавателните органи. Още повече, че при наличието на триинстанционно производство и изключително формален процес следва задължително да се отчита и времевия фактор. Без да се подценява публичното възприятие („цялостното обществено възприятие относно неефективността на противодействието на корупцията“), то не може да замести обосноваването на обществената нужда от решение както в посока на съществуване (разширяване на компетентност), така и на закриване (стесняване на компетентност). Изключителната важност на предвидените промени за върховенството на закона у нас и засягането на структурата на органите на съдебната власт изисква задълбочен и обективен подход, а не простото позоваване на субективни възприятия, очаквания и международни индекси. Следва да се има предвид и, че противодействието на корупцията далеч не е свързано само с дейността на органите на съдебната власт, а е един много по – сложен процес, изискващ

ефективност и професионализъм в други звена от изпълнителната власт, в които се осъществява първичната дейност по разкриването на престъпленията.

В мотивите на законопроекта се съдържа избирателно позоваване на едно становище на консултативен орган по превратен начин, поставящ под съмнение изобщо съществуването на специализирани органи в съдебната система и насочващ към доводи за нарушаване на гарантирани от Конституцията принципи. Касае се за Становище №15/2012г. на Консултативния съвет на европейските съдии /КСЕС/.

Пропуснат е обаче фактът, че са налице решения на българския конституционен съд по въпросите за специализираното правосъдие. С Решение №10 от 15 ноември 2011г. по к. д. №6/2011г. относно създаването на специализиран наказателен съд, апелативен специализиран наказателен съд, специализирана прокуратура, апелативна специализирана прокуратура и следствен отдел в специализираната прокуратура, както и на особени правила за разглеждане на делата от специализирания наказателен съд, Конституционният съд е приел, че Специализираният наказателен съд отговаря на изискванията за редовен съд, който да бъде независим и безпристрастен, тъй като е създаден със закон, прилага същото материално и процесуално право като останалите съдилища и съдиите в него се назначават съобразно условията и реда, предвидени за останалите съдии, което е гаранция за тяхната независимост по смисъла на чл.6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Точното и еднакво прилагане на законите по делата, разглеждани от специализирания наказателен съд, е гарантирано и от факта, че като касационна инстанция действа Върховният касационен съд. В решението е подчертано, че Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 5 от 1994г. по к. д. № 3/1994г., че чл. 119, ал. 2 от Конституцията изрично предвижда създаването в бъдеще и на други специализирани съдилища, непосочени в първата алинея, а в Решение № 22 от 1998 г. по к. д. № 18/1998 г. е приел, че “по смисъла на Конституцията специализираните съдилища са част от целокупната съдебна система. Те не са съдилища само от функционално гледище, т.е. защото са им възложени правораздавателни функции, а съдилища и от организационно гледище, защото за съдиите в тях важат същите изисквания и статут, които важат и за съдиите от общите съдилища“.

Впоследствие, в резултат на изведените изводи за работата на специализираните структури през първите пет години от съществуването им, законодателят мотивирано е преценил, че е необходимо ресурсът им с оглед постигнатата специализация да бъде използван рационално, за да бъдат постигнати очакванията на обществото за своевременни и справедливи

наказания за извършилите корупционни престъпления лица, заемащи висши държавни длъжности. Прехвърлянето на компетентност към специализираните съдилища и прокуратури с изменението в НПК, в сила от 05.11.2017г., се основава на изводите за постигнатите много добри резултати в борбата срещу организираната престъпност в докладите по Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия и на препоръките в Независимия анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на РБ и нейната независимост от м. декември 2016г.

С Решение №6 от 27 март 2018г. по к. д. №10/2017г. Конституционният съд е отхвърлил искането на пленума на Върховния касационен съд и на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл.411а, ал.1, т.4 от НПК. В решението си Конституционният съд е взел отношение именно по становището на Консултативния съвет на европейските съдии, изтъкнато в мотивите на настоящия законопроект, като е направил следното заключение: „Твърденията, че специализация на съдилищата е възможна единствено въз основа на предметен критерий; че специализация по отношение на заеманата от дееца длъжност е изключена, и че специализиран съдия, според Становище (2012) № 15, § 5 на Консултативния съвет на европейските съдии, е само този съдия, който се занимава с ограничени области на правото (наказателно, данъчно, семейно и т. н.), са необосновани. В изложената от вносителите теза се очертават елементи на крайност – акцентирание върху един единствен критерий и изразена категоричност – отричането на други възможни критерии, които изключват каквито и да било други разрешения. Подобен подход сам по себе си крие риск от едностранчивост или най-малкото поражда резервираност. Той не почива и на позитивна конституционноправна или друга законова регламентация, не отчита застъпени преобладаващи или безспорни становища в доктрината, или дефиниращи понятието специализиран съд отправни точки, съдържащи се в обвързващи страната ни актове на международни юрисдикции или институции.“

В тази връзка Конституционният съд е дал пример с Висшия наказателен съд на Франция, който е със специално установена юрисдикция със смесена субективно - предметна компетентност по отношение на Президента на републиката в случаите на „държавна измяна“ (с възможност за търсене само на политическа отговорност) и за членовете на правителството за извършени от тях престъпления по повод осъществяване на възложените им функции. Разгледал е становището на Европейската комисия за демокрация чрез правото (Венецианска комисия) от 6–7 октомври 2017 г., по отношение на предложени проектозакон за Висш съд антикорупция в Украйна с компетентност, основана и на качеството

на извършителите и на естеството на престъпленията (корупционни). Припомнил е Решение №8014/07 от 21.06.2011 г., III - та секция, на Европейският съд по правата на човека по делото „Фруни срещу Словакия“ по повод словашкия специален наказателен съд от 2003 г. със смесена компетентност по отношение на някои държавни служители и по отношение на престъпления, свързани с корупция, организираната престъпност и други тежки престъпления, в което ЕСПЧ е приел, че чл. 6, § 1 от КЗПЧОС не забранява създаването на специализирани наказателни съдилища, ако се основат на закона и е подчертал, че „борбата с корупцията и организираната престъпност, може да изисква мерки, процедури и институции от специализирано естество“. Въз основа на това Конституционният съд е заключил, че критерият за специализация може да бъде разнороден (смесен – предметен и субективен едновременно) или такъв, какъвто законодателят сметне за необходимо да очертае и обоснове надлежно с оглед специфичните за дадения момент нужди, породени от криминологичната обстановка в страната и належащите задачи за овладяване и борба с определен вид престъпност, в това число и чрез наказателно - правната репресия.

Що се отнася до специализацията, следва да се припомни и Препоръка (2000) на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно ролята на прокурорската служба в системата на наказателното правосъдие, 6 октомври 2000г., §8, съгласно която необходимостта от специализация на прокурорите, както и вътре в рамките на организационната структура на прокурорската служба трябва да се разглежда като приоритет с оглед на по – доброто противодействие на новите форми на престъпна дейност. Специализацията би подобрила и улеснила и международното сътрудничество. Тя е от съществено значение за подобряване на ефективността, но и за да се отговори на предизвикателствата, пред които са изправени прокурорите поради нарасналата сложност на съвременното общество.

Развитието на правните системи и международните институти доказват това становище, прието още в далечната 2000г. Именно специализацията в специализираните структури у нас е довела до постигнатите успехи в областта на транснационалната организирана престъпност и международно правното сътрудничество, посочени по – горе в изложението.

Впечатляваща е „лекотата“, с която един подобен законопроект целящ закриването на отделен вид специализирани съдилища, съответно прокуратури, се представя на вниманието на народните представители, без предварителна подготовка, анализи, публично обсъждане, дискусии, аргументи и обосновка. Този подход несъмнено поставя въпроса за конституционосъобразността на закриването на специализираните съдилища и прокуратури или най – малкото за

законодателната целесъобразност. Макар в чл.119, ал.2 от КРБ да е предвидено, че със закон могат да се създават и специализирани съдилища, липсва конституционна уредба на закриването на специализирани съдилища.

Българската държава отдавна е поела ангажменти, ратифицирайки Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, в сила за РБ от 29.09.2003г., като не бива да се забравя, че именно според чл.9 от тази конвенция всяка държава – страна по конвенцията следва да предприеме мерки за гарантиране на ефективното функциониране на съответните ѝ органи по предотвратяване, разкриване и наказване на корупцията сред длъжностните лица, включително „осигуряване на необходимата самостоятелност на тези органи, за да се избегне нежелателно влияние върху техните действия“.

Поради това сме задължени да отбележим, че приемането на предложенията за закриване на специализираните структури, би накърнило сериозно интересите на българската държава предвид постигнатите резултати и международното признание за ефективността на специализираните съдилища и прокуратури. Същото би представлявало съществено отстъпление от постигнатото в резултат на дългогодишните усилия по Механизма за сътрудничество и проверка и поставеното успешно начало по новия Механизъм за върховенството на правото в държавите – членки на ЕС, което несъмнено ще бъде отчетено с отрицателен знак от институциите на Европейския съюз. Предложените изменения са в противоречие с интересите на българските граждани и обществото като цяло, очакващи ефективност и все по – добри резултати в борбата срещу организираната престъпност и корупцията „по високите етажи на властта“. Вместо развитие на постигнатото и осигуряване на среда за утвърждаване на гражданското общество, ще бъдат удовлетворени интересите на ограничен кръг от лица, „застрашени“ от ефективността, обективността и справедливостта на специализираното правосъдие. По този начин чрез механизмите на законодателната власт ще бъдат постигнати политически цели и ще се осъществи пряко политическо влияние върху работата на независимата съдебна власт.

В обобщение, изложените факти насочват към извод за закриване на специализираните структури „на всяка цена“. Неприклучените досъдебни производства, най – вече тези за организираната престъпност, автоматично ще се прехвърлят в окръжните прокуратури в страната, без да се държи сметка за наличието на необходимия кадрови ресурс. Разрушаването на централизирания модел по делата за организирана престъпност ще окаже пряко влияние върху тяхната ефективност и ще възвърне отдавна изоставения модел, доказал своята непригодност.

Освен коментираните промени, които несъмнено биха представлявали сериозно отстъпление от постигнатия напредък на държавата в борбата с организираната престъпност и корупцията, признати от европейските ни партньори, законопроектът предвижда сериозни последици за магистратите, които ще засегнат правата им и един от конституционно гарантираните принципи за осъществяване на магистратската професия, а именно: принципът на несменяемостта. Този принцип от своя страна е пряко свързан с принципа на независимостта, както и с правната сигурност.

В публикувания за обществено обсъждане проект на ЗИД на ЗСВ първоначално е предвиден ред за преназначаване на магистратите от специализираните структури, различен по същество от предвидения в настоящия законопроект ред, макар и в двата случая да е налице позоваване на условията и реда по чл.194, ал.1 от ЗСВ. Макар и на пръв поглед да е предвидено заявяване на желанието на всеки магистрат за това в коя съответна структура да продължи да работи, в действителност липсват каквито и да било гаранции, в противоречие с основния смисъл на чл.194, ал.1 от ЗСВ. Преназначаването при условията и по реда на тази разпоредба се осъществява в равен по степен орган „по възможност“ в същия апелативен район.

В §41 и §42 е описана процедура, която липсва при „традиционното“ прилагане на чл.194, ал.1 от ЗСВ. Касае се за разкриване на съответни длъжности, без задължение за обвързване със същия апелативен район, но при задължителното съобразяване със степента на натовареност на съответните органи на съдебната власт. При невъзможност за удовлетворяване на желанията на магистратите се пристъпва към „реподбор“ с неясен край при неуспешното му прилагане – подаване на нови заявления и пренасочване към други органи „до заемането на всички разкрити длъжности. В крайна сметка тази процедура за част от магистратите несъмнено ще доведе до преместването им, без тяхното съгласие и след проведен подбор. Преназначаването съдържа в себе си изменение на съществуващи правоотношения, тъй като се изменя мястото на работа като един от елементите му. Когато това изменение се осъществява без предварителното съгласие на магистрат, то несъмнено влиза в противоречие с принципа на несменяемост, защото в Конституцията изрично са записани обстоятелствата, при настъпването на които магистратите се освобождават от длъжност. На практика обаче при липса на желание за заемане на „последната останала разкрита“ длъжност, конкретният магистрат няма да може да продължи да работи и няма да е ясно какъв ще бъде статутът му и ще бъде ли той изобщо магистрат, след като органът, в който е работил, няма да съществува и съответно

последно заеманата от него длъжност също няма да съществува. Предварително е ясно, че всички или почти всички магистрати ще подадат заявление за преназначаване в Софийския апелативен район, но тези искания няма да могат да бъдат удовлетворени поради неимоверното нарастване на броя на магистратите в софийските съдилища и прокуратури, в резултат на което ще последва подбор. Същевременно в останалите структури в страната ще възникне нужда от увеличаване на състава поради прехвърлянето на голяма част от делата на териториалните прокуратури, което от своя страна ще предизвика сериозни кадрови проблеми. Поставените въпроси са изключително важни и не могат да бъдат решавани „в движение“ и според „случая“, а следва да бъдат съобразени и внимателно обсъдени.

Всички магистрати от специализираните структури са придобили това си качество след конкурс, като голяма част от тях са заемали по – ниски по степен длъжности. Макар и в настоящия проект да е гарантирано преназначаването в друг равен по степен орган на съдебната власт, правата на магистратите няма да бъдат гарантирани в еднаква степен, защото няма да бъдат преназначени автоматично съобразно желанията им, а ще бъдат подложени на подбор, непознат до настоящия момент в условията на правовата ни държава. В действителност, въпреки издържан конкурс за конкретно място в конкретен орган на съдебната власт, ще се стигне до „реподбор“, приложим само за една част от магистратите – работещите в специализираните структури. Така магистратите от специализираните съд и прокуратура ще бъдат дискриминирани въз основа на определения вид орган на съдебната власт, в който работят, за разлика от всички останали български магистрати.

Макар и да са предвидени предварителни, но не изчерпателно посочени в закона критерии за подбор, част от тях също следва да бъдат определени като дискриминационни – „стаж в съответната система“ и „предходно заемане на длъжност в същия орган на съдебната власт“. Наличието на тези критерии недвусмислено сочи, че в определени случаи ще се стигне до „възстановяване“ на предходно заеманата от магистрата длъжност.

Предлаганите законодателни разрешения очевидно не държат сметка за неминуемите отрицателни последици като подмяна на конкурсното начало с процедура по подбор, и то в обратен ред след издържан конкурс, опорочаване на кариерното развитие и свързаната с него предвидимост.

Държавата като единство от различните видове власти е задължена да осигури независимостта на органите на съдебната власт. В обяснителната бележка към Римската харта на Консултативния съвет на Европейските прокурори от 17 декември 2014г. ясно е посочено, че независимостта на

прокурорите не е прерогатив или привилегия, предоставена в полза на прокурорите, а гаранция в интерес на честна, безпристрастна и ефективна справедливост, която защитава публичните и частни интереси на засегнатите лица. В едно демократично общество прокурорите трябва да изпълняват съответните си задължения без външен натиск или намеса от изпълнителната власт или от парламента, като се вземат предвид разделението на властите и отговорността. Този принцип е затвърден и в т.36 от обяснителната бележка към Римската харта, където е указано, че при всички положения прокурорите трябва да бъдат в състояние безпрепятствено да стартират наказателно преследване срещу длъжностни лица за престъпления, извършени от тях, особено за корупция, неправомерна употреба на власт и тежки нарушения на правата на човека.

Доколко и как този принцип ще бъде спазен у нас е риторичен въпрос, тъй като предвидените разпоредби ще засегнат отрицателно статута на магистратите, които са работили в специализираните структури по най – тежките дела и понастоящем именно поради работата им в тези структури ще бъдат изправени пред несигурност и реподбор. Предвиденият подход за преназначаване ще се отрази отрицателно не само на магистратите от специализираните структури, но и на всички други магистрати, като ще има „превантивен“ ефект върху работата им в бъдеще. На практика решението на законодателната власт, в случая, ще представлява влияние върху съдебната власт и статута на магистратите, независимо че привидно ще премине през последователни решения на съответните колегии на кадровия орган. Решенията, които ще трябва да вземат колегиите в голяма степен ще бъдат обусловени от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСВ.

С оглед гореизложеното в резултат на предвидената процедура за преназначаване ще се стигне до засягане на правата на редица магистрати, до нарушаване на редица конституционни и европейски принципи, заложи в КРБ, ЕКЗПЧОС и Хартата на основните права на Европейския съюз.

В обяснителния протокол към Римската харта /Становище №9 (2014) на Консултативния съвет на европейските прокурори до Комитета на министрите на Съвета на Европа относно Европейските норми и принципи, засягащи прокурорите/, в т.68., ясно е посочено, че преместването на прокурор в друг прокурорски орган без негово съгласие може да представлява начин за упражняване на неправомерен натиск над прокурора. Налице са съответни принципи и за съдиите, обективирани в редица стратегически документи относно статута им.

Тук е мястото да се посочи и решението на Съда на Европейския съюз по дело C-192/2018, постановено във връзка с полската правна уредба, при което в сходна ситуация, е разгледана същността на принципа на несменяемост и допустимите изключения от този принцип.

Необходимо е да се посочат и някои съществени правно – технически недостатъци на проекта.

В тази връзка се отбелязва, че § 61 предвижда законът да влезе в сила три месеца след обнародването му в Държавен вестник, с изключение на някои параграфи, сред които и § 41 и § 42, които влизат в сила в деня на обнародването. Това означава, че изразът „считано от влизане на закона в сила“ в случая би следвало да се тълкува като идентичен на изреча „считано от деня на обнародване“. Тоест би могло да се приеме, че магистратите ще бъдат преназначени, считано от деня на обнародване на закона. Това е и по - логичното тълкуване на текстовете по § 41 и § 42, защото обратното би означавало, че служебните правоотношения на магистратите ще бъдат прекъснати за 44 или повече дни (тъй като първоначалният срок, след който ВСС ще може да ги освободи е 44 дни след обнародването на закона, но ще бъдат назначени, считано 3 месеца след обнародването му). И в двата случая обаче, независимо от кога започва да тече срокът, считано от който са преназначени съдиите, прокурорите и следователите, възниква проблем с възможността за законосъобразното изпращане на неприключилите досъдебни производства и на първоинстанционните наказателни дела, по които не е проведено разпоредително заседание на съответните прокуратури и съдилища.

Това е така, защото в § 43 и § 44 се предвижда неприключилите досъдебни производства и първоинстанционните наказателни дела, по които не е проведено разпоредително заседание да бъдат изпращани на съответните прокуратури и съдилища в седемдневен срок от влизане в сила на закона. Както и да тълкуваме § 41 и § 42, към момента на влизане в сила на закона, всички магистрати вече ще са преназначени в други прокуратури. Това означава, че те вече няма да заемат длъжност в специализираните прокуратури и съдилища и респективно - няма да разполагат с правомощия да административно съответно неприключилите досъдебни производства и съдебни дела.

Такава възможност те няма да имат и преди това, тъй като промените в чл.35, респективно в чл.411а от НПК, предвиждащи прехвърляне на компетентност между специализираните и окръжните съдилища, ще влязат в сила три месеца след обнародването на закона. Така дори и преди преназначаването им, проектът не предвижда за магистратите от

специализираните съдилища и прокуратури законово основание за изпращане на досъдебните производства и наказателните дела на окръжните съдилища¹.

Не е уреден в пълнота въпросът с приключилите с акт по същество, но невнесени в съд досъдебни производства и с нерешените преписки на специализираните прокуратури, по които се извършва или е извършена проверка. Същите не са включени в § 43, който предвижда изпращане по компетентност на съответните прокуратури само на неприключилите досъдебни производства и преписки. Същевременно обаче с § 50 е създадено задължение за административните ръководители на закриваните органи на съдебната власт да създадат организация за предаването и приемането на неприключилите и на приключилите дела, преписки и архива. Налице е несъответствие между двата текста (§43 и §50) и неяснота относно изпращането по компетентност на приключилите дела и преписки и неприключилите преписки.

Задължението на административните ръководители, предвидено в § 50 не е обвързано със срок, както е направено в § 43 и § 44, но по съображенията, изложени в предходния пункт, е изпълнимо. Към момента на влизане в сила на закона и на възникване на процесуално основание за изпращане на делата по силата на § 55, административните ръководители на закриваните органи вече ще са преназначени в други органи на съдебната власт и няма да имат законово основание да изпълнят вмененото им с § 50 от проекта задължение.

II. Относно отмяната на „кариерните бонуси“ за членовете на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, както и отмяната на финансовите обезщетения за тях, становището ни също е отрицателно. Очевидно е, че не се касае само за премахване на т.нар. „кариерни бонуси“ и „социални привилегии“, а се цели своеобразно „санкциониране“ на настоящите членове на ВСС и ИВСС, на които различните политически мнозинства в народните събрания „създават“ и „отнемат“ права в зависимост от своята воля. Подобен подход крие риск от поставяне под политическо влияние и застрашаване на независимостта на кадровия орган на съдебната власт и на ИВСС.

В мотивите е възприета тезата, че въведените в ЗСВ възможности за получаване на „кариерен бонус“ от членовете на ВСС и на ИВСС представляват директна форма на намеса в самоуправлението и кариерното развитие в рамките на съдебната власт, с което се засилва политическата намеса и влияние. Така се създава „особен стимул за членовете на тези органи да следват не утвърдените

¹ Такова например би имало, ако чл. 35 и чл. 411а НПК влязат в сила в деня на обнародване на закона.

професионални стандарти, а да се съобразяват с различни външни за системата очаквания, изисквания и аргументи“.

Тези твърдения не кореспондират с нормите на чл.28 и чл.50 от ЗСВ. Единственият конституционно определен орган, какъвто е Народното събрание, съобразно конституционно предвидената му компетентност и в рамките на конституционната делегация по отношение на съдебната власт е приел закон, с който нормативно е определил /разрешил/ възможностите за възстановяване на по – висока от заеманата преди избора длъжност. Налице е принципна нормативна възможност, нормативно условие, което как ще бъде реализирано персонално изцяло зависи от съответния компетентен орган – съдийската или прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. С това самостоятелността и независимостта на провежданата кадрова политика на съдебната власт не са ограничени по какъвто и да било начин – конкретното персонално решение за възстановяване на съответния бивш член на ВСС или на неговия инспекторат на по – висока длъжност е една възможност, която се преценява във всеки конкретен случай и съобразно законовите изисквания /вж. чл.160 и сл. от ЗСВ/, като са предвидени задължителни критерии, наличието на които може да обосновава вземането на съответното решение.

Промяната в чл.28 от ЗСВ през 2020г. е по – скоро израз на последователен законодателен подход, който цели последователно и безпротиворечиво законодателно регулиране на обществените отношения, доколкото се отнася по еднакъв начин към магистратите, които в определен период на кариерното си развитие са били членове на ВСС и тези, които са били главен инспектор или инспектор в ИВСС. Видно от мотивите към законопроекта, в резултат на който е прието изменението на чл.28, ал.1 от ЗСВ, от изключително значение за ефективно осъществяване на правомощията на колективния орган е персоналният му състав, който се предопределя от възможността за привличането на съдии, прокурори и следователи с доказани високи професионални и нравствени качества. По повод и на двете разпоредби – чл.28 и чл.50 от ЗСВ е заявено точно очакването, че промяната на обсъжданата разпоредба би довело до привличането в състава на ВСС и на неговия инспекторат на такива мотивирани и висококвалифицирани съдии, прокурори и следователи, за които работата в съдебния орган не би се възприела като ограничение на възможността за кариерно развитие, което биха имали извън него. Нормите обективно обосновават възможността за подходящо на квалификацията и опита кариерно развитие, което не може да се квалифицира нито като привилегировано положение или кариерен бонус на членовете на ВСС,

нито като ограничение на равенството пред закона, обосновано на обществено положение.

От една страна, търсейки по – голяма независимост на ВСС и на неговите инспектори, българският законодател е изключил възможността членовете му да упражняват професията си на съдия, прокурор или следовател през петгодишния мандат на органа, за разлика от по – голямата част от държавите – членки на Европейския съюз. Когато това се възприема като фактор, отлагащ кариерното развитие, то не би мотивирало висококвалифицирани магистрати от основните органи на съдебната власт /на районни и окръжни нива/ да се включат в управлението на съдебната система. От друга страна обаче, законодателят изрично е предвидил времето, през което лицето е било член на ВСС, главен инспектор или инспектор да се зачита за стаж по смисъла на чл.164, ал.1-7 от ЗСВ, фактическото основание за което произтича именно от характера на дейността на съдебния орган.

Необходимостта от наличието на възможност за възстановяване на по – висока длъжност след приключване на мандата на членовете на ВСС, на главния инспектор и на инспекторите от ВСС, произтича и от естеството на правомощията на двата органа, които по дефиниция са независими от органите на съдебната власт, а и от всички други власти. За да изпълняват функциите си, на членовете на ВСС и на инспекторите следва да се гарантира институционална независимост. Дейността на членовете на ВСС налага вземането на решения, включително негативни, и то с явно мнозинство, които влияят пряко върху статута на конкретни магистрати /назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност, атестиране, налагане на дисциплинарни наказания/, поради което при вземането на решения същите следва да са свободни и да не са застрашени от бъдещи решения срещу тях, основани на реваншизъм. Предоставянето на възможност за възстановяване на по – висока длъжност в голяма степен би предотвратило подобни отрицателни последици, за разлика от възстановяването на заеманата преди избора длъжност.

Еднакво е и фактическото положение на главния инспектор и инспекторите от ИВСС, които подлежат на възстановяване в органите на съдебната власт. На ИВСС са възложени редица важни проверки на магистратите след промяната в Конституцията през месец декември 2015г., а именно: проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Във връзка с обичайната им дейност за проверка на дейността на органите на

съдебната власт, ИВСС прави предложения за налагане на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори, следователи и административни ръководители на органите на съдебната власт. Предвид това за главния инспектор и инспекторите е относимо изложеното по – горе относно членовете на ВСС.

В мотивите липсват аргументи за целесъобразността на предложеното, като е смесено повишаването въз основа на качеството на работата чрез конкурси и възстановяването на длъжност с по – висока степен след изпълнение на специфични функции във ВСС и ИВСС, което има съвсем различен характер, критерии и цели. В действителност понастоящем в ЗСВ е предвидена възможност, а не задължение за ВСС, да повиши бивш свой член или член на Инспектората към ВСС. Възможността за избор в тези хипотези оправомощава ВСС при решаващата преценка да съобрази редица обстоятелства, след които необходимостта от кадрово обезпечаване на съответния орган на съдебната власт и специализираната компетентност на вече бившия член на ВСС и на ИВСС. Този подход позволява да се постигне баланс между търсенето на механизми за привличане на магистрати, притежаващи висок професионализъм, които са мотивирани да участват качествено и пълноценно в управлението на съдебната власт, и принципите за плановост, стабилност и предвидимост в дейността на органите на съдебната власт.

В тази връзка и с такива аргументи през настоящата година се произнесе Конституционният съд, който обяви за противоконституционни относимите разпоредби от ЗСВ в частта им само относно възстановяването на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт, но не отрече правото на кадровия орган да възстановява на по – висока по степен длъжност от заеманата преди избора. В решението си от 11 май 2021г. по конституционно дело №15/2020г. Конституционният съд е приел, че „законодателен подход, насочен към мотивиране на висококвалифицирани магистрати от органите на съдебната власт да се включат в управлението на съдебната система, принципно не е несъвместим с Конституцията, нито може дефинитивно да бъде отречен“. Чрез попълване на състава на ВСС и ИВСС от средите на магистратите с доказани професионални и нравствени качества се гарантира ефективно осъществяване на правомощията на тези конституционни органи. Посочил е, че този законов механизъм има своето оправдание във високите изисквания за избираемост спрямо членовете на ВСС и на ИВСС, натрупания значителен опит в процеса на практическо осъществяване на правомощията на тези органи и липсата на възможност за участие в конкурси за периода на мандата.

В заключение, закриването на специализираните съд и прокуратура се дефинира като политическа теза, споделяна и поддържана публично от редица обвиняеми и подсъдими по наказателни производства, наблюдавани от Специализираната прокуратура, респективно разглеждани от Специализирания наказателен съд. Премахването им не би съответствало на обществения интерес и на очакванията на българските граждани за резултатност по делата за корупционни престъпления и организирана престъпност, но несъмнено би съответствало в пълна степен на интересите на организираната престъпност, за противодействие срещу която именно са били създадени. Съвпадението на целите поражда въпроса за засягане на независимостта на магистратите от специализираните органи на съдебната власт, защото може да се окаже като опит за намеса в работата им чрез политически механизми за влияние.

**ГЛАВЕН ПРОКУРОР
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ:**


ИВАН ГЕШЕВ