



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП №

г.

гр. София

РРВ 2024

ДО

Г-ЖА МАРИЯ ПАВЛОВА

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАВЛОВА,

На Портала за обществени консултации към Министерския съвет е публикуван на 25.03.2024 г.¹ проект на Закон за съдебната власт (ЗСВ). Посочено е, че целта на законопроекта е да бъде изпълнена волята на конституционния законодател относно процедурите за избор на членове на Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет; преформулиране на правомощията на прокуратурата и на главния прокурор в съответствие с конституционните промени; подобряване на процедурите при провеждането на конкурсите и атестирането в съдебната система, както и промени в института на командироването; подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет, както и осъществяване на безпроблемна работа на правораздавателната система в процеса на въвеждане на електронно правосъдие.

От името на Прокуратурата на Република, изразявам следното становище по проекта:

Основна цел на законопроекта е привеждане на законовите норми, регулиращи правоотношенията в съдебната власт, в съответствие с измененията в Конституцията на Република България, приети със ЗИДКРБ, обн. в „Държавен вестник“ бр. 106 от 22.12.2023г. За коректност, в началото на настоящото изложение намираме за необходимо да отбележим, че Прокуратурата на Република България е представила пред Конституционния съд становище по к. д. № 1 от 2024 г., образувано по повод искания от президента на Република България и от 49 народни представители за обявяване на противоконституционност на този закон. Застъпената в становището на ПРБ теза е, че чл. 126 ал. 1, ал. 2 и ал. 3; чл. 127 т. 5 и т. 6; чл. 129; чл. 130 ал. 1, ал. 2 и ал. 4; чл. 130а ал. 1, ал. 2 и ал. 3; чл. 130б и

¹ Дата на приключване – 15.04.2024 г.

чл. 150 ал. 3 от ЗИДКРБ противоречат на чл. 153; чл. 155; чл. 158 т. 3 във връзка с чл. 4 ал. 1; чл. 8 и чл. 117 ал. 2 от Конституцията на Република България. Накратко, аргументите на държавното обвинение за противоконституционност на тези норми (за които аргументи считаме, че няма основания за промяна) са в липсата на мандат на обикновеното Народно събрание да извършва такава значима ревизия на Основния закон. В приетата от учредителната власт (1990-1991 г.) регламентацията относно разпределяне на правомощията между обикновено Народно събрание и Велико Народно събрание (ВНС) има дълбок смисъл и както посочва Конституционният съд „ВНС е форма на по-широко народно представителство за решаване на изрично предвидени в Конституцията въпроси от особена важност за държавата, механизъм за осигуряването на такова представителство и стабилността на основния закон“.² Въпросите, които са поставени в изключителната компетентност на ВНС са изрично очертани в чл. 158, т. 1-5 от Конституцията. Конституционният законодател от Седмото Велико Народно събрание (1990-1991 г.) е вложил в тази норма виждането си, че фундаменталните принципи, върху които се изгражда новата демократична държава, както и основните държавни органи, техните функции и балансът между тях не могат да бъдат изменяни от обикновено Народно събрание. Целта е била създаване на стабилни институции с точно определени от Конституцията функции, преустройването на които да не се осъществява според конюнктурните политически възгледи на всяко ново парламентарно мнозинство. КС е категоричен, че изградените от ВНС „*върховни институции, мястото, формирането и структурата на техните органи, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс са основата на държавата и не би трябвало да може да се променят при лесно изменящата се политическа и парламентарна обстановка.*“³.

С оглед на това, анализът на съответните норми в законопроекта ще бъде направен през призмата на позицията на ПРБ относно ЗИДКРБ (обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023г).

1. По Глава втора „Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет“

Проектът запазва досегашния статут на Висшия съдебен съвет (ВСС) и на Висшия прокурорски съвет (ВПС) като постоянно действащи органи⁴. В същото време обаче, чл. 23 предвижда, че изборните членове на двата съвета, които са магистрати, запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи, като

² Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по к. д. № 7/2005 г.

³ Пак там

⁴ Чл. 18 ал. 1

съответният съвет определя степента им на натовареност. Така, оказва се, че ако съдия е избран от професионалната общност или от парламента за член на съвет, той запазва длъжността си и правораздава. Подобно решение на практика отрича статута на ВСС и ВПС като постоянно действащи органи. Отделен е въпросът възможно ли е ВСС или ВПС, които не са органи на съдебната власт по смисъла на чл. 117 ал. 2 от Конституцията, да възлагат на съдия, прокурор или следовател да разглежда и решава дела при определена, по-ниска степен на натовареност. Според чл. 23 ал. 4 от проекта, изборните членове, които не са съдии, прокурори или следователи (напр. адвокати) временно и изцяло преустановяват упражняването на дейността си по време на мандата, с изключение на научна и преподавателска дейност. Това решение обаче следва само по себе си от разпоредбите на чл. 21 ал. 1 т. 1 – 5, касаещи несъвместимостта по отношение на изборните членове. При такива не особено удачни законодателни решения се оказва, че всеки от двата съвета ще бъде със „смесен“ състав:

- изборните членове, които са магистрати запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи, изпълнявайки длъжността си в съответния орган на съдебната власт, макар и с по-ниско натоварване;

- изборните членове, които не са магистрати, временно преустановяват упражняването на всякаква дейност, с изключение на научна и преподавателска.

Изборът на членове на ВСС и ВПС от професионалната квота се извършва с хартиени бюлетини или чрез електронно дистанционно гласуване⁵, като се свикват общо събрание на съдиите, общо събрание на прокурорите и общо събрание на следователите, които следва да изберат пряко съответно осем, двама и един членове. При действащата сега правна уредба⁶, всяко общо събрание се провежда в две последователни съботи. В първата събота се избират изборителна комисия и секции и се изслушват кандидатите, като след това прекият избор продължава следващата събота⁷. В отклонение от това, сега проектът за закон предвижда:

- изслушване на кандидатите за членове на ВСС, съответно ВПС, което се провежда в последната събота преди датата на общото събрание⁸;

- провеждане на общото събрание в два последователни почивни дни⁹, като в първия ден събранието избира председател, определя броя на изборителните секции и избира изборителна комисия и изборителни секции от предварително предложените кандидати;

- втори ден на общото събрание – гласуване за кандидатите¹⁰.

Провеждането на събрание в две последователни съботи е доказало досега своите организационни преимущества. Необяснимо е защо проектът „отделя“ изслушването на кандидатите седмица преди събранието и така на практика предвижда то да се проведе в три дни: изслушване в събота, и след седмица, „същинско“ събрание, в два последователни почивни дни (събота и неделя). При положение, че изборителната комисия и секциите ще бъдат формирани на първия

⁵ Чл. 25

⁶ Чл. 29ж ал. 1 от ЗСВ

⁷ Чл. 29к от ЗСВ

⁸ Чл. 35

⁹ Чл. 37 ал. 1

¹⁰ Чл. 39

почивен ден (събота), а изборът с хартиени бюлетини и с електронна система ще се проведе на следващия (неделя), технологичното време за организация на работата на комисията и секциите се оказва крайно ограничено (доста по-малко от 24 часа), при положение, че понастоящем то е в продължение на седмица. Комисията, като орган по провеждане на избора, следва най-малкото да приеме правила (ред) за правата на наблюдателите по чл. 34 ал. 5 и ал. 6, както и да организира провеждането на самото гласуване. Това, че работата ѝ се подпомага от администрацията на съответния съвет, не може да обоснове изключително краткия времеви интервал между избирането на комисия и секции и провеждането на самото пряко гласуване.

Всички кандидати в тези избори са магистрати, които декларират имущество и интереси пред ИВСС, по реда на ЗСВ. Така, изискваните от тях декларации по чл. 28 ал. 4 от проекта - за частни интереси, за имотно състояние и за произход на средствата за придобиването на имуществото им, следва да са именно по Закона за съдебната власт, а не по Закона за противодействие на корупцията, вкл. и на основание чл. 49 ал. 4 от този закон.

Присъствието на всички етапи от изборния процес на наблюдатели, които представляват юридически лица с нестопанска цел, определени за извършване на общественополезна дейност, следва да бъде оценено положително¹¹. Ал. 5 и ал. 6 на чл. 34 им предоставят значителни права, но е необяснимо защо същите права за присъствие и проверка не са предвидени и за кандидатите за членове на ВСС/ВПС, които също (даже в по-голяма степен) са заинтересовани от законосъобразното протичане на изборния процес. Нещо повече, в чл. 43 ал. 2 от проекта за първи път фигурира и терминът „застъпници“, които са различни от регистрираните наблюдатели и чийто статут проектът не урежда никъде.

Изискванията към системата за дистанционно електронно гласуване са казуистично изброени в 29 точки в ал. 1 на чл. 41. Мястото на значителна част от тях следва да е в подзаконов нормативен акт – правила за провеждане на избора, приемани от всеки съвет в изпълнение на задължението им по чл. 27 ал. 1 от проекта. Част от посочените изисквания съдържат значителни терминологични неясноти, които, проявени в хода на изборен процес, биха създали множество проблеми: напр. т. 19 - „упълномощени лица и органи“ (кои и от кого?); т. 21 - „одитирана“ система (от кого?); ал. 2 – „организация“, която удостоверява съответствие на системата с изискванията на ал. 1; чл. 42 ал. 2 – „визуален, аудио-или тактилен терминал“; чл. 42 ал. 7 – „отказоустойчивостта на системата“ и т. н. Един от най-големите недостатъци на предложения проект за закон в частта му относно прекия избор на членове на двата съвета е свързан с разпоредбите на чл. 42 ал. 3 и ал. 5 т. 5. Ако магистрат, който гласува с хартиена бюлетина, допусне в нея зачертаване или каквато и да е поправка, тя става недействителна. В същото време обаче, гласуващият по електронен път съдия, прокурор или следовател има право да промени вота си трикратно(!) преди потвърждаването му. Оказва се, че гласуващите с хартиена бюлетина са в твърде неравностойно положение спрямо тези, които са предпочели електронното гласуване. Мотивите на авторите на

¹¹ Чл. 34 от проекта, като чл. 29м от действащия ЗСВ

законопроекта за това решение са, най-меко казано, необясними. Необяснимо е и въведеното задължение всеки магистрат, който гласува дистанционно, да предостави предварително и мобилен телефонен номер, на който да получи съобщение за потвърждаване на извършеното гласуване¹².

Разпоредбите относно избора на членове на ВСС/ВПС от Народното събрание също търпят критика. Според чл. 52 ал. 2 от проекта, предложения за кандидати се правят от народните представители, от Висшия адвокатски съвет и от *„юридическите факултети или съответните на тях структури във висшите училища, класирани на първите три места съгласно рейтинговата система на висшите училища в България в професионално направление „право“ на МОН за съответната година“*. При тази уредба, ясно е по какъв ред ВАДВС може да отправи предложение, но възниква въпросът, как това ще направи юридически факултет и кой негов орган (общо събрание, факултетен съвет, декан) разполага с такива права. В същото време, ал. 3 предвижда възможност юридически лица с нестопанска цел с поне петгодишен опит в областта на съдебната реформа, медийния плурализъм или превенцията и противодействието на корупцията да предлагат на народни представители кандидати, като *„народния представител, ако приеме номинацията, прави предложението от свое име“*. При положение, че изборът се осъществява от парламента, право на предложения до самото Народно събрание следва да имат само народните представители. Решението е ВАДВС и юридически факултети да имат правата по ал. 3, както неправителствените организации, а не да разполагат с възможност за пряко предложение по чл. 52 ал. 2 т. 2 и т. 3 от проекта.

Чл. 55 ал. 3 и ал. 4 предвиждат изслушването на допуснатите до избор кандидати да се проведе от номинационна комисия, която изготвя подробен и мотивиран доклад за професионалните и нравствени качества на всеки кандидат, с предложение на кандидатурите за обсъждане в специализираната постоянна комисия на Народното събрание. Съгласно чл. 56, следва избор в заседание на парламента, за всеки член поотделно с мнозинство две трети от народните представители. Създаването на номинационна комисия следва да се оцени положително, но самото изслушване трябва да се проведе не пред нея, а на открито заседание на специализираната постоянна комисия на Народното събрание (както е при избор на ИВСС) или на открито съвместно заседание на номинационната и парламентарната комисии. Нелогично е народните представители, които ще избират членове на двата съвета, да нямат възможност за пряко изслушване на кандидатите, като получат само доклад с предложение за обсъждане.

Открит остава въпросът, как следва да процедира Народното събрание при непостигане на мнозинство от две трети за кандидати и така невъзможност за избор на всички петима членове за ВСС и шестима членове за ВПС. Отговор на този въпрос не се съдържа нито в Конституцията, нито в проекта за ЗСВ.

2. По Глава шеста „Прокуратура“

¹² Чл. 42 ал. 4

Според чл. 174 ал. 1 изр. 1 от проекта на ЗСВ структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, *„които разглеждат наказателни дела“*. Нормата възпроизвежда почти буквално чл. 126, ал.1 от Конституцията на Република България (ЗИДКРБ, обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) и формално съответства на конституционната разпоредба. Както се посочи по-горе, ЗИДКРБ към настоящия момент е предмет на проверка от КС по реда на чл. 149, ал. 1 т. 2 от Конституцията, като според становището на ПРБ актуалната редакция на чл. 126 ал.1 е в колизия с чл. 158 т. 3 от КРБ. Поради това считаме, че под въпрос следва да се постави и конституционната съобразност на проекта за текст по чл. 174, ал. 1 ЗСВ (с уговорката, че КС не се е произнесъл по к. д. №1/2024г.). В подкрепа на тази теза могат да се изтъкнат следните аргументи: Видовете съдилища са изчерпателно изброени в чл. 119 ал. 1 от Конституцията, съгласно който правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Със закон могат да се създават и специализирани съдилища (чл. 119 ал. 2 КРБ). Според Конституционния съд *„в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата.“*¹³. В друго свое решение КС изтъква, че изискването структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата предполага създаване на организационни единици, отговарящи по вид и степен само на изчерпателно изброените в чл. 119 ал. 1 от Основния закон.¹⁴ Без да се отрича, че е напълно допустимо от Конституцията структурата на прокуратурата да бъде усъвършенствана със закон чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, не може да не се изтъкне, че това може да бъде осъществено единствено в очертаната от Великото Народно събрание рамка на Основния закон, тъй като тази структура е елемент от формата на държавно управление. С предложения текст по чл. 174 ал. 1 от проекта на ЗСВ се предвижда преструктуриране на прокуратурата по начин, който не съответства на структурата на съдилищата, установена в чл. 119 ал. 1 от Конституцията, като същевременно се създават предпоставки за „свиване“ на нейната правозащитна функция само до един от способите ѝ – наказателния. В тази връзка считаме за необходимо да цитираме КС, който в своя решение отбелязва, че *„Ако под преструктуриране се разбира обаче разчленяване на прокуратурата и прехвърляне на една част от нея извън рамките на съдебната власт, свиване на нейните основни функции само до един от способите, чрез които сега тя осъществява основната си задача, то в този случай, доколкото се променя изначално значима част от организационните и функционалните*

¹³ Решение № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.

¹⁴ решение № 2 от 7.02.2017 г. на КС по к. д. № 13/2016г.

*характеристики на този орган, се касае до промяна, рефлектираща върху формата на държавно управление.*¹⁵

Предложената редакция за норма по чл. 174 ал. 1 от проекта по същество води до промяна на изначално значима част от организационните и функционалните характеристики на прокуратурата, очертани в чл. 127 от Конституцията, които са относими не само към основната ѝ задача, свързана с наказателното производство (чл. 127 т. 1 - 4 КРБ), но има и други специфични функции извън наказателния процес (чл. 127 т. 5 - 6 КРБ). Закриването на Върховната касационна прокуратура и на Върховната административна прокуратура и създаването на една Върховна прокуратура (чл.174 ал. 1 изр. 2 от проекта) представлява значително реструктуриране на прокуратурата, неотговарящо по вид на върховните структури на съда (чл.119 ал. 1 КРБ). Това се отразява пряко върху формата на държавно управление съобразно тълкуването, дадено с Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС по конституционно дело № 22/2002 г. Поради това считаме, че спорната конституционна норма на чл. 126 ал. 1 неизбежно води до противоконституционност и на законодателното предложение, защото такова реструктуриране на Прокуратурата на Република България може да бъде извършено единствено от Великото Народно събрание, съгласно чл. 158 т. 3 КРБ.

В проекта за норма по чл. 174 ал.2 прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, както и осъществяващият контрол върху него, са част от Прокуратурата на Република България. Това законодателно предложение е в съответствие с чл. 130 ал. 4 КРБ, с който се въвежда тази процесуална фигура. Според позицията на ПРБ, подробно аргументирана в посоченото по-горе становище до КС по к. д. №1/2024 г., с тази конституционна разпоредба законодателят от 49-то Народно събрание отново е преодолял конституционната рамка, създадена от учредителната власт, тъй като въпросите за промени във формата на държавно управление са от компетенциите само на Великото Народно събрание (чл. 158, т. 3 КРБ). Конституционно установените органи са с точно определени функции, както във всяка от трите власти по чл. 8 КРБ, така и в рамките конкретно на съдебната власт. Съдът е неин основен носител (чл.117 ал. 2) и е овластен да правораздава (чл. 119 ал. 1). Прокуратурата следи за спазване на законността чрез способите по чл. 127 КРБ, основният от които е наказателно преследване на лица, извършили престъпления. Конституцията забранява създаването на извънредни съдилища (чл.119 ал. 3). Временното назначаването за обвинител на съдия, положил клетва да правораздава, смесва по

¹⁵ Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г.

недопустим начин функциите на съда и на прокуратурата. Условието и редът за назначаването му са напълно различни от условията и реда за назначаване на всички останали прокурори; има особени правомощия, недопустими в правовата държава; създава се за определен период от време; за наказателно преследване на конкретни лица; реално е изключен от системата на прокуратурата, макар формално да е част от обвинителната власт.¹⁶ Не може да се приеме, че с въвеждането на тази фигура се прецизират отделни функции на прокуратурата, нито се поставят акценти или се уточняват правомощия и наименования на органи на съдебната власт, тъй като с нея се изменят дълбоко съществени характеристики на държавното обвинение, което е в компетенциите само на Велико Народно събрание. По тези съображения считаме, че проектът за норма по чл.174 ал. 2 е в колизия с основни конституционни принципи.

Според ал. 6 на чл. 174 от проекта главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура, като детайлната регламентация на правомощията му е развита в чл. 176. С посочения по-горе ЗИДКРБ съществено е изменен чл. 126 ал. 2 от Основния закон, а текстът на чл. 174 ал. 6 от законопроекта буквално възпроизвежда тази норма. Липсата на формално противоречие с Основния закон е очевидна и касателно този текст. Прокуратурата на Република България вече имаше възможност да изрази становище пред КС по к. д. № 1/2024 г., в исканията по което основателно е поставена под съмнение компетентността 49-то Народно събрание да приеме такова изменение в Конституцията. В контекста на разглеждане на законопроекта, предложен от министъра на правосъдието следва да се отбележи, че учредителната власт от ВНС е извела главния прокурор като самостоятелен и едноличен орган, съсредоточила е върху него крайната отговорност за законосъобразно упражняване на дейността на прокуратурата, поради което „свиването“ на правомощията му в чл. 174 ал. 6 (като проекция от промяната на чл. 126 ал. 2 КРБ) не съответства на волята на учредителната власт. Авторите на проекта за ЗСВ са направили опит в текста на чл. 176 ал. 1 да компенсират донякъде това несъответствие. Например, в т. 3 на чл.174 ал.1 е посочено, че главният прокурор организира, освен дейността на Върховната прокуратура и тази на административните ръководители в прокуратурата, а според т. 8 на същата норма той „ръководи контролната дейност на прокуратурата“. В тази връзка следва да се отбележи известна липса на съответствие на нормата с настоящата редакция на чл. 126 ал. 2 КРБ, което е възможно да породи конституционни проблеми, в случай, че законопроектът бъде приет от Народното събрание (и ако КС отхвърли като неоснователни исканията по к. д. № 1/2024 г.).

¹⁶ Вж Решение №10 от 2011г. по к.д. №6 от 2011г.

Чл. 176 ал. 1 т. 7 от проекта на ЗСВ е резултат от промените в чл. 126 ал. 3 от Конституцията със Закона за нейното изменение и допълнение от 2023 г., с който е отнето конституционното правомощие на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Поради това анализът на проектонормата неизбежно е обусловен от съдържанието на конституционната норма, която също е предмет на оспорване по к. д. № 1/2024 г. В Решение № 11 от 23.07.2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Конституционният съд се е произнесъл, че както надзорът за законност, така и методическото ръководство, което главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори, (съобразно старата редакция на чл. 126, ал. 2 от Конституцията), има предназначението да осигурява точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори във връзка с постигането на общата, конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата¹⁷. Това означава, че цитираното правомощие на главния прокурор произтича директно от ролята, отредена му от ВНС. Ето защо, такава значима промяна в компетентността на конституционен държавен орган засяга значително организационните и функционалните елементи на правомощията му до степен на колизия с чл.158 т. 3 КРБ, с принципа на правовата държава (чл. 4 ал. 1) и независимостта на съдебната власт (чл. 117 ал. 2). Още повече, че правото на главния прокурор да утвърждава общи методически правила на прокурорите и разследващите органи е ограничено само до досъдебното производство, а според Конституцията прокуратурата упражнява и други дейности - надзор върху наказателните и други принудителни мерки (чл. 127 т. 4); предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон (чл. 127 т. 5); освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи участва и в други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила (чл. 127 т. 6). Буквалното тълкуване на посланието, съдържащо се в чл.126 ал. 3, съответно в предложението за вторична законова уредба в чл.176 ал. 1, т. 7 от проекта на ЗСВ е, че за значима част от работата на прокурорите, каквато е например тази по изпълнение на наказанията и други принудителни мерки, международна дейност и т.н. главният прокурор е лишен от това право. Освен това, конституционната норма е абстрактна, което предполага нейното развитие в закона, например за реда, по който Върховната прокуратура ще прави предложението до главния прокурор по чл. 176 т. 7. Решението тези вътрешноведомствени актове да се обжалват пред съд (чл. 176 ал. 2) нарушава баланса между компетентността на съда и прокуратурата, като методически правила по провеждане на досъдебно производство са

¹⁷ Чл. 117 ал. 1 от Основния закон

предоставени за контрол на правораздавателен орган. Визираното ограничение влиза в противоречие с чл. 158 т. 3 КРБ, тъй като, както се посочи и по-горе, това е значителна промяна в организационните и функционални характеристики на конституционен орган.

Чл. 178 ал. 2 императивно определя структурата на Върховната прокуратура, като за пореден път главният прокурор е лишен от право, дадено му от Конституцията, което по презумпция е част от ръководството на тази структура. Това е така, тъй като ръководството включва и решения според вижданията на съответния ръководител за организацията на дейността в ръководеното от него звено на прокуратурата. Неуместното предложение на авторите на проекта на ЗСВ се задълбочава в следващите две алинеи на чл. 178, които указват императивно какви направления следва да се създадат в двата отдела на Върховната прокуратура, без да се отчита спецификата на дейността ѝ. По този начин законодателната власт изнемва типични и вътрешно присъщи организационни функции на подсистема на съдебната власт, каквато е прокуратурата и така накърнява независимостта на съдебната власт, гарантирана от Конституцията (чл. 117 ал. 2). Вмешателството преодолява и границите, определени в чл. 8 КРБ. В демократичната правова държава е неоправдана прекомерната намеса на една власт в друга власт. Действително, отделните власти като проявление на единната държавна власт не са изолирани една от друга, осъществяват взаимен контрол и сътрудничество, но то следва да бъде в разумни, лимитирани от Основния закон граници. В противен случай се накърнява равновесието между тях и пряка последица от това е конфликт на конкретната норма с основни фундаменти на правовата държава. Освен изложеното по-горе, предложеното крайно неудачно законодателно решение съдържа и вътрешни противоречия – при два отдела във ВП – „Надзор на досъдебното производство“ и „Надзор в съдебното производство“, възниква въпросът как и чрез кои органи в тази прокуратура главния прокурор ще ръководи контролната дейност¹⁸ или дейността по подготовка на общите методически правила¹⁹.

С изменението на чл. 127 т. 5 от Конституцията са ограничени правомощията на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, като компетентността ѝ е ограничена само до оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон. Тази конституционна норма е пренесена буквално в чл. 183 ал. 1 т. 2 от проекта за ЗСВ. В посоченото по-горе становище на ПРБ до Конституционния съд по к. д. № 1/2024 г. са изложени достатъчно аргументи за липсата на конституционна съобразност на разпоредбата, която по същество представлява промяна във

¹⁸ Чл. 176 ал. 1 т. 8 б. „а“ – „д“

¹⁹ Чл. 176 ал. 1 т. 7.

функционалните характеристики на прокуратурата, като орган, следящ за спазване на законността. Идентични са доводите и касателно т. 6 на чл. 127 КРБ, възпроизведен в чл. 183 ал. 1 т. 3, според който прокуратурата освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи участва и в други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила. Тези проектонорми на ЗСВ противоречат на прокламирания в чл. 4 ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава. Прокурорът е лишен от възможността да извърши преценка дали е налице „значим обществен интерес“, тъй като това е лимитирано от закон. Предложенията за норми по чл. 183 ал. 1 т. 2 и т. 3 са обвързани със зададената от чл. 127 т. 5 и т. 6 конституционната рамка, която за съжаление е твърде непрецизна и дори прекриваща границата на конституционносъобразността.

3. По Глава седма „Следствени органи“

Подходът на авторите на законопроекта при определяне на структурата на Националната следствена служба (чл. 186 ал. 2) е почти идентичен с този, използван в чл. 178 ал. 2 - 4 от проекта при определяне на структурата на Върховната прокуратура. Поради това за тази проектонорма могат да се изтъкнат същите съображения за необосновано лишаване на ръководителя на националната служба от право да организира нейната дейност. По този начин се лишава от съдържание нормата на чл. 187 ал. 2.

4. По Глава девета „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“

Чл. 198 ал. 8 регламентира съдържанието на индивидуалния план за професионално развитие на магистрата. Нормата е декларативна, като липсва яснота кой изработва плана и как същият ще се реализира. Разпоредбата на чл. 198 ал. 10 предвижда, че копия от документите, съдържащи се в кадровото дело, се съхраняват в органа на съдебната власт, в който съответният съдия, прокурор или следовател е назначен на длъжност. Липсва регламентация по отношение на това дали кадровото дело следва магистрата в случаите, при които той преминава от един орган на съдебната власт в друг, т.е. дали същото се предава изцяло или остава на съхранение в органа при първоначалното назначаване.

Според чл. 199 т. 5 едно от кумулативните изисквания за заемане на длъжност съдия, прокурор и следовател е лицето да не е дисциплинарно освободено от длъжност избран член на Висшия съдебен съвет, съответно на Висшия прокурорски съвет за накърняване престижа на съдебната власт. Съгласно чл. 351 ал. 3 от проекта, дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ се налага в 3 случая, а именно: „1. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения; 2. действия, които

накърняват престижа на съдебната власт; 3. тежко нарушение на Кодекса за етично поведение на българските съдии, съответно Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи.“ Според предложената редакция на чл. 199 т. 5 пречка за заемане на длъжността съдия, прокурор и следовател е само наличието на наложено дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ поради действия, които накърняват престижа на съдебната власт, но не и когато същото наказание е наложено поради извършено тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения или заради тежко нарушение на Кодекса за етично поведение на българските съдии, съответно Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи.

Според чл. 202 ал. 2 съдия, прокурор и следовател, придобили несменяемост, се освобождават от длъжност само на основанията по чл. 129 ал. 5 от Конституцията, както и в случаите по ал. 1 т. 7 и 8. Разпоредбата в частта „*както и в случаите по ал. 1, т. 7 и 8*“ е противоконституционна. Конституционният законодател лимитативно е очертал основанията за освобождаване от длъжност на несменяемите съдии, прокурори и следователи, като същите са изчерпателно уредени в чл. 129, ал. 5: „1. навършване на 65-годишна възраст; 2. подаване на оставка; 3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; 4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година; 5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“. Основанията по ал. 1 т. 7 - несъвместимост с длъжности и дейности по чл. 204 ал. 1 и т. 8 - установяване по надлежния ред, че не отговоря на условията по чл. 199, всъщност представляват две допълнителни основания за освобождаване от длъжност, които са извън очертаната конституционна рамка. Конституцията е ограничила основанията за прекратяване на правоотношенията на несменяемите съдии, прокурори и следователи, за да гарантира стабилност на статуса на тези магистрати и тяхната несменяемост на заеманата длъжност, поради което с включването на тези по т. 7 и т. 8 на ал. 1 е налице противоконституционно разширяване на същите извън установените в чл. 129 ал. 5 от Основния закон.

Разпоредбата на чл. 205 ал. 1 задължава всеки съдия, прокурор и следовател, членовете на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, главният инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет в едномесечен срок от встъпване в длъжност да декларират пред Висшия съдебен съвет, съответно Висшия прокурорски съвет всички свои дейности и членства в организации, включително тайни и/или неформални организации и общества, юридически лица с нестопанска цел и в граждански дружества или обединения. В закона липсва дефиниция относно понятието „*тайни и/или неформални организации и общества*“. Доколкото фактите се подвеждат към правната норма, а не обратното, то въведеното понятие следва да бъде изпълнено със съдържание, за да не липсва яснота кои обстоятелства подлежат на деклариране.

5. По Глава дванадесета „Конкурси“

Разпоредбата на чл. 304 ал. 1 предвижда до 20 на сто от броя на свободните длъжности в съда, съответно в прокуратурата и следствените органи да се заемат чрез конкурс за първоначално назначаване. Съобразно ал. 2 на същия член процентите по ал. 1 се определят поотделно за всяко от нивата в съда, прокуратурата и следствените органи. Същевременно, съгласно чл. 302 ал. 1, провеждането на централизиран конкурс се предвижда за заемане на длъжностите: младши съдии, младши прокурори и младши следователи и при първоначално назначаване в районен, окръжен и административен съд и съответните прокуратури. При съпоставянето на текстовете на посочените разпоредби следва изводът, че за длъжности от апелативните и върховните нива законът допуска заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване, от една страна, но от друга, разпоредбата на чл. 302 ал. 1 не предвижда провеждане на централизиран конкурс за заемане на длъжности за тези нива. Налице е вътрешно противоречие и неяснота в посочените текстове по отношение на това, дали за свободните длъжности на апелативно и върховно ниво е допустимо заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване.

Според чл. 308, ал. 1 ал. 4 и ал. 5 Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия съдебен съвет, съответно към Висшия прокурорски съвет извършва проверка на документите и допуска за участие в конкурса всички кандидати, които отговарят на условията по чл. 307. Съгласно чл. 59 т. 12 от проекта, ВСС организира и провежда конкурсите за съдийските длъжности в предвидените от този закон случаи. Аналогични са и правомощията на ВПС съобразно чл. 60 т. 15. Решението, с което участник в конкурса бъде допуснат/съответно недопуснат до участие, представлява самостоятелна фаза от процедурата по провеждането на конкурс, което е изключително правомощие на ВСС и ВПС. Решението по отношение на това дали едно лице да бъде допуснато до участие в конкурса или не може да бъде взето единствено от кадровия орган и същото не може да бъде делегирано на помощен орган, каквито по същество представляват Комисиите по атестирането и конкурсите. Регламентираната в ал. 4 и ал. 5 процедура по оспорване решението на КАК пред ВСС/ВПС води до излишно утежняване и забавяне на процеса, свързан с провеждането на конкурс.

По отношение на чл. 309 ал. 2 т. 5, т. 6 и ал. 5: Липсва регламентация относно начина, по който се избира конкурсната комисия за провеждане на конкурс за първоначално назначаване на прокурор в окръжна и военно-окръжна прокуратура. В т. 5 липсва яснота относно избора на тримата прокурори от окръжно ниво – членове на комисията. Разпоредбата регламентира, че се избират от събранията на прокурорите във всички окръжни прокуратури, от една страна. От друга страна, окръжните прокуратури са общо 28 на брой, т. е. общите събрания ще бъдат 28, като не е ясно всяко общо събрание ли ще излъчва кандидат за член на конкурсна комисия или само тези, за които са обявени свободните места. Липсва яснота колко кандидати ще излъчва всяко събрание и как ще се определят кои конкретно прокурори от предложените ще бъдат членове на конкурсната комисия. Същите аргументи са валидни и по т. 6, относно избора на членовете на конкурсната комисия за провеждане на конкурс за първоначално назначаване на прокурор в районна прокуратура. В ал. 5 е посочено, че органите по ал. 2, т. 5 и 6

предлагат на Висшия прокурорски съвет членове за участници в конкурсната комисия на всеки три години. Участниците могат да бъдат предлагани повече от веднъж. Липсва регламентация как ВПС избира членовете на конкурсната комисия измежду вече предложените му, както и дали общите събрания на окръжните прокуратури се провеждат на 3 години или за всеки обявен конкурс.

Според чл. 311 конкурсната комисия обявява резултатите от устния изпит в 7-дневен срок от провеждането му. Няма разумно обяснение защо срокът за обявяване на оценката от събеседването е 7-дневен от провеждането. Този дълъг срок ще води винаги до подозрение, че оценяването при събеседването не е съобразено с принципите на откритост, прозрачност, публичност и обосновааност.

По отношение на чл. 315 ал. 2, ал. 3, ал. 4 и ал. 5: С оглед правомощията на ВСС и ВПС²⁰ да организират и провеждат конкурсите за съдийските, прокурорските и следователските длъжности, то въпросите, свързани с времето и сроковете за провеждане на тези конкурси са от компетентността на съвета. Фиксирането на срокове за обявяване и провеждане на конкурсите на законодателно ниво може да доведе до неритмичност в заемането на свободните длъжности, както и до неравномерна натовареност в отделните звена в органите на съдебна власт, а също и все по-често използване на института на командироването. Въпросите за периодичността и сроковете за провеждане на конкурсите следва да бъдат уредени в наредбата по чл. 323 ал. 9 от проекта. Систематичното място на разпоредбата на ал. 5 е в Раздел I „Конкурс за младши съдии, младши прокурори и младши следователи. Конкурс за първоначално назначаване в органите на съдебната власт“ на глава дванадесета от проекта.

Разпоредбите на чл. 316 ал. 6 т. 6 и т. 7 предвиждат, че за конкурсите за районно ниво членовете на конкурсната комисия се определят от събранията на прокурорите във всички окръжни прокуратури за всеки апелативен район, съответно от събранията на прокурорите във всички апелативни прокуратури за конкурси за повишаване и преместване на прокурор в окръжна прокуратура. Посочените текстове са неясни. Липсва регламентация по въпросите дали всяко общо събрание ще излъчва кандидат за член на конкурсна комисия или само тези, за които са обявени свободните места. Липсва и яснота колко кандидати ще излъчва всяко събрание. Срокът от 3 години по ал. 8 и ал. 9 на чл. 316 е прекалено дълъг и необоснован. През този период е възможно настъпване на текучество, поради повишаване или преместване на магистрати, напускане на системата поради пенсиониране, подаване на оставка и пр., при което може да се стигне до силно редуциране на първоначално предложения списък и до дублиране на комисии за отделните конкурси.

Въпросите, регламентирани в чл. 317, а именно обявяването на броя и вида на свободните длъжности в съдилищата, прокуратурите и следствените, са от компетентността на ВСС и ВПК и следва да бъдат уредени в наредбата по чл. 323, ал. 9.

Разпоредбата на чл. 319 е вътрешно противоречива. От една страна, тя предвижда извършването на комплексна оценка на качествата на кандидата, но

²⁰ Чл. 59 т. 12 и чл. 60 т. 15

същевременно оценката е фиксирана от законодателя и е предварително предпоставена от извършената вече атестация, която от друга страна няма да бъде и актуална, предвид разпоредбата на чл. 318 ал. 2 (може да е направена 5 години преди конкурса). По същество се стига до положение, при което конкурсната комисията ще оценява направена вече атестация от съответната Комисия по атестирането, т.е. стига се до положение да се прави оценка на оценката. Не е ясно в какво се изразява комплексното оценяване, което конкурсната комисия следва да извърши, кои ще са другите критерии, които тя следва да оценява, освен направената вече атестация и как тези критерии ще се отразят в общата оценка, съответно каква ще е тежестта на всеки от критериите в тази обща оценка. Анализът на текста на разпоредбата води до извод, че по същество оценката на комисията по атестиране ще предопределя оценката по един бъдещ конкурс. Така се обезмисля трудът на конкурсната комисия. Следва да се обсъди вариантът, при който разпоредбите на ал. 3 и ал. 4 да намерят приложение и за двата вида конкурс – за повишаване в длъжност и за преместване в друг орган на съдебната власт, т. е. да се проверяват познанията на кандидатите чрез полагане на писмен изпит, като тези от тях, които получат оценка на професионалните им качества, не по-ниска от много добър „4,50“, биват допуснати до събеседване по практически правни въпроси. В ал. 6 е посочено, че класирането на кандидатите се извършва от конкурсната комисия чрез подреждането им според резултата, който се образува като средно аритметична величина от вече поставените оценки по ал. 1, 2 и 5. Разпоредбата на ал. 1 не предвижда оценяване, а предвид изложените критични бележки по отношение на ал. 2, считаме, че класирането на кандидатите следва да бъде извършено от конкурсната комисия чрез подреждането им според резултата, който се образува като средно аритметична величина от поставените оценки на писмения изпит, събеседването и оценката на професионалните качества, направена въз основа на данните от кадровото им дело и преценка на четирите съдебни акта, предоставени съобразно ал. 1. С оглед спазване на принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост оценката от събеседването следва да бъде направена веднага след неговото приключване. Систематичното място на ал. 6, ал. 8, ал. 12, касаеща класирането на кандидатите от конкурсната комисия, съответно изготвянето на протокол за класиране, следва да бъде в чл. 320. Разпоредбите на чл. 319 ал. 3, ал. 6, ал. 7, ал. 8, ал. 9, ал. 10, ал. 11 и ал. 12 повтарят с разпоредбите на ал. 2 ал. 3, ал. 4, ал. 5, ал. 6 на чл. 320. Изречение 1 от разпоредбата на ал. 12 повтаря разпоредбата на ал. 8 и ал. 10. Следва да остане само текстът, който регламентира реда за обжалване на решението на ВСС и ВПС

В чл. 320 следва да намерят място ал. 6, ал. 7, ал. 8, ал. 9, ал. 10, ал. 11 и ал. 12 на чл. 319.

Чл. 321 регламентира специална процедура относно провеждане на конкурс за повишаване и преместване във Върховен касационен съд и Върховен административен съд. Изразяваме отрицателно становище относно цялата разпоредба, тъй като с предложената регламентация се променя редът на класиране, направен от конкурсната комисия. Според предложената редакция редът, по който кандидатите следва да бъдат предложени за назначаване, се определя от Общото събрание на съответната колегия на Върховния касационен

съд или общото събрание на двете колегии на Върховния административен съд чрез тайно гласуване. По същество се стига до положение, при което се променя направеното вече класиране от конкурсната комисия, без да са налице ясни и прозрачни критерии, при нарушаване на фундаменталните принципи за откритост, прозрачност, публичност и обосновааност на избора. Освен това, доколкото процедурата касае провеждане на конкурс за повишаване и преместване във Върховен касационен съд и Върховен административен съд, то предвиденото в ал. 4 по отношение на Висшия прокурорски съвет - да приема решение по поредността на класирането до попълване на местата, е неотнормено и несъстоятелно.

При прочита на чл. 321 и 322 от проекта се прави извод, че в конкурсната процедура ВСС и ВПС взема решение по поредността на класирането до попълване на местата, съответно приема решение за повишаване или за преместване на съдия, прокурор или следовател по поредността на класирането до попълване на местата. Двете разпоредби са неясни и дублиращи се, поради което се нуждаят от преосмисляне.

6. По Глава Тринадесета „Командиране“

В тази част от проекта необосновано, тенденциозно и правно неиздържано е приет различен срок за командироване на съдии, прокурори и следователи. Съгласно разпоредбата на чл. 324 ал. 1 съдия може да бъде командирован в друг орган на съдебната власт при необходимост за не повече от общо 12 месеца с предварителното му писмено съгласие, докато за прокурор/следовател срокът на командироване не може да бъде по-дълъг от 6 месеца в рамките на една година²¹. Така предложения срок за командироване на прокурор и следовател е изключително кратък и няма да доведе до необходимото подобряване на работата на структурата, в която е командирован. В случая краткият срок за командироване, за разлика от срока предвиден за съдии, дори ще доведе до забавяне на наказателни производства поради обективната необходимост на друг прокурор/следовател, различен от магистрата с приключила 6-месечна командировка да се запознава с материалите по производството и да предприема законово предвидените действия.

7. По Глава петнадесета „Дисциплинарна отговорност“

С разпоредбата на чл. 351 ал. 3 т. 2 ЗСВ отново се предлага дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ да се налага за действия, които накърняват престижа на съдебната власт. В проекта на ЗСВ няма легално определение относно това „кои действия накърняват престижа на съдебната власт“, за да се понесе от магистрата тази тежка дисциплинарна отговорност. Така формулираното основание за налагане на дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ попада в рамките на изключителен субективизъм, без наличието на каквито и да било предварително посочени

²¹ Чл. 334 ал. 3

критерии за поведение на магистратите, с което пряко се засяга тяхната независимост при вземането на решения, съгласно действащите законови норми и вътрешната им убеденост. Така, тази норма за налагане на дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ и чл. 350 ал. 3 т. 4 ЗСВ²² следва да отпаднат от проекта, като се имат предвид и нормите чл. 350 ал. 3 т. 3 и на чл. 351 ал. 3 т. 3 ЗСВ, с които е предвидено за тежко нарушение на Кодекса за етично поведение на българските съдии, съответно Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи да се налага дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“. В случая с правилата въведени в етичните Кодекси се регулира и поведението на магистратите за опазване престижа на съдебната власт, като при нарушаването им следва да се ангажира дисциплинарна отговорност, а не за неясното и общо формулирано „действия, които накърняват престижа на съдебната власт“.

8. По Глава шестнадесета „Инспекторат към Висшия съдебен съвет“

Съобразно чл. 378 от проекта за закон, за главен инспектор и за инспектори се избират юристи с високи професионални и нравствени качества. За главен инспектор се избира съдия с ранг съдия във ВКС или ВАС, който има най-малко 15 години юридически стаж, от които най-малко 12 години като съдия в окръжен, административен или апелативен съд, във ВКС или ВАС²³. Действащият сега закон не съдържа изискване за главен инспектор да бъде избран съдия, а лице, което да отговаря на посочените изисквания за юридически стаж и времеви период на заемане на длъжности в органите на съдебната власт. Съществувало е изменение на чл. 42 ал. 2 ЗСВ, според което за главен инспектор се избира „съдия, прокурор или следовател“, но в тази ѝ част нормата е била обявена за противоконституционна с решение № 10/2011 г. на КС. Според съда „За разлика от условията за избор към членовете на ВСС, които са конституционно закрепени в чл. 130, ал. 2 от Конституцията, в чл. 132а от Основния закон не са предвидени условията за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектори²⁴. Правомощието да уреди условията и реда за избирането и освобождаването им чл. 132а, т. 10 от Конституцията предоставя на законодателя и това е сторено със Закона за съдебната власт. ...Съдът преценява като противоконституционно въведеното изискване главният инспектор към момента на избора да е съдия, прокурор или следовател....Заемането на посочените длъжности в съдебната система към конкретен момент само по себе си не е абсолютна гаранция за професионализъм и за най-добро познаване работата на съда, прокуратура и следствието едновременно....Разпоредбата на чл. 6 от Конституцията прокламира равенството на всички граждани пред закона и недопускането на никакви ограничения на правата или привилегиите, основани на лично и обществено

²² „Дисциплинарните нарушения са действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт“

²³ Чл. 379 ал. 1

²⁴ Така е и след последните изменения в Конституцията – ДВ бр. 106 от 22.12.2023 г., чл. 132а

положение. Създаването на неравни права на определена група юристи - съдии, прокурори и следователи, е дискриминационна мярка и представлява неравно третиране на останалата по-голяма част от юристите, които притежават високите професионални и морални качества и необходимия минимален общ и специален стаж за заемане на длъжността главен инспектор. ...Противоконституционно е да се третират нееднакво различните юристи, като се привилегирова една група и се създават ограничения за останалата голяма част по критерий вид на упражняваната професия, и то преценен към определен момент. Длъжността на главния инспектор е по-скоро организационна и оперативна и няма никакво основание той като ръководител на контролен орган, създаден да подпомага ВСС, да отговаря на повече изисквания от другите членове на същия орган и от самите членове на ВСС....По горните съображения разпоредбата на чл. 42, ал. 2 ЗСВ следва да бъде обявена за противоконституционна в частта "съдия, прокурор или следовател, който", защото нарушава принципа за равенство на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията по признака обществено положение". Изводът е, че чл. 379 ал. 1 от проекта задължително следва да претърпи редакция, като думите „съдия с ранг съдия във ВКС или ВАС, който“ бъдат заменени с „лице, което“.

Предложения за главен инспектор и за инспектори могат да се правят от народните представители, от общото събрание на съдиите от ВКС и ВАС и от общото събрание на прокурорите от ВП и следователите от НСЛС. Това следва да се оцени положително, но напълно необосновано проектът въвежда „квоти“ за предложения от различните общи събрания²⁵. Общото събрание на съдиите представя 1 кандидатура за главен инспектор и до 10 кандидатури за инспектори, докато общото събрание на прокурорите и следователите може да представи на Народното събрание само до 5 кандидатури за инспектори. Няма никакво основание за такова законодателно решение, освен съзнателен стремеж за неравно третиране на съдии, от една страна, и прокурори и следователи, от друга.

Прави впечатление, че за разлика от процедурата по избор на членове на ВСС/ВПС от парламентарната квота, проектът за закон не предвижда създаването на номинационна комисия за главния инспектор и инспекторите. Освен това, чл. 383 ал. 2 предвижда, че повече от половината от членовете на Инспектората се избират от предложените от органите на съдебната власт. Това по принцип положително решение е практически неосъществимо при гласуването в парламента, при положение, че единственото изискване, което Конституцията поставя е „мнозинство две трети от народните представители“. И при този избор остава открит въпросът, как следва да процедира Народното събрание при непостигане на мнозинство от две трети за 1 главен инспектор и 10 инспектори сред предложените множество кандидатури.

Чл. 132а ал. 4 от Конституцията предвижда, че след приключване на мандата главният инспектор и инспекторите не могат да заемат длъжностите съдия, прокурор или следовател в продължение на две години и могат да се пенсионират по ред, определен със закон. Ал. 2 на чл. 387 от проекта обаче по същество

²⁵ Чл. 381 ал. 6 и ал. 8

представлява директно „заобикаляне“ на посочената конституционна норма, осигурявайки възможност забраната за работа в органите на съдебната власт в продължение на 2 години да бъде преодоляна с подаването на оставка. Предвидената възможност за пенсиониране е „при условия и ред, предвидени в Кодекса за социално осигуряване“²⁶, но изменения в кодекса в тази насока не са предложени в преходните и заключителни разпоредби.

При положение, че съществува Национален институт на правосъдието, няма логика обучителни функции да бъдат възлагани и на ИВСС²⁷, независимо, че те са с антикорупционна насоченост. Ал. 4 на чл. 392 предвижда, че тази обучителна дейност се провежда независимо от обученията, организирани от НИП, което е излишно дублиране и натоварване на Инспектората с несвойствени функции.

Необходимо е чл. 394 и чл. 395 от проекта да бъдат допълнени с възможност ИВСС да извършва проверки не само по сигнали или по план (предвидени в годишната му програма), но и по своя инициатива. Това дава възможност за бърза реакция в съответствие с правомощията на Инспектората при необходимост.

Чл. 400 ал. 1 т. 15 от проекта предвижда магистратите да декларират пред ИВСС и „участие в тайни и/или неформални общества“. Както се посочи по-горе, за разлика от всички други обстоятелства, подлежащи на деклариране, точно това се нуждае от ясно дефиниране. Такова обаче липсва в допълнителните разпоредби на проекта за закон.

Чл. 405 ал. 4 предвижда, че при констатирано несъответствие в размер на не по-малко от 20 000 лв., Инспекторатът „изпраща доклада за проверка на компетентните органи за извършването на проверка на имущественото състояние на лицето“. От една страна, ИВСС разполага с правомощия и капацитет сам да извърши тази проверка, както в случаите на несъответствие в размер от 10 000 лв. до 20 000 лв.. От друга, ако се запази това законодателно решение, следва ясно да бъдат посочени в текста на нормата „компетентните органи“ (напр. НАП).

9. По Глава седемнадесета „Национален институт на правосъдието“

Според чл. 424 т. 6 от проекта Управителният съвет на Националния институт на правосъдието (НИП) предлага на Висшия съдебен съвет структурата на института и броя служителите в администрацията. Съответното правомощие на ВСС е фиксирано в чл. 59 т.16. Считаме, че тъй като основната функция на НИП е да осъществява обучение на всички магистрати (съдии, прокурори и следователи) и съдебни служители (във всички органи на съдебната власт), както и да се грижи за поддържане и повишаване на квалификацията на тези лица, логично и балансирано законодателно решение би било Управителният съвет да представя предложението по чл. 424 т. 6 на Общото събрание на ВСС и ВПС, което след обсъждане да изрази становище по него преди окончателното решение на ВСС. Независимо от

²⁶ Чл. 388

²⁷ Чл. 392 ал. 1 т. 17

крайно ограничените функции на Общото събрание според сега действащата редакция на чл.130б ал. 4 КРБ, това е единственият орган, чрез който може да се осъществява взаимодействие, контакт и координация между отделните звена на съдебната власт, а без съмнение съставът и структурата на НИП е въпрос от съвместно значение за всички нейни органи. Правомощието за обсъждане и изразяване на становище по чл. 424 т. 6 би могло да се запише изрично в чл. 61 ал. 2 от проекта на ЗСВ, като това не би било в колизия с абстрактните норми на чл. 130б ал. 4, т. 2 и т. 4 КРБ.

В чл. 432 ал. 1 се предлага нов термин „съдебни обучители“. По-коректно е да се използва терминът от настоящия закон „преподавател“. Няма възражения относно намаляване на срока на дейността на преподавателите - магистрати от пет на три години – петгодишният срок е прекалено дълъг и откъсва магистрата от професионалните му задължения.

10. По Глава деветнадесета „Администрация на органите на съдебната власт“

Ръководството на Върховната прокуратура се осъществява от главния прокурор, съгласно чл. 176 ал. 1 т. 2. Освен предвиденото общо организационно и административно ръководство, което всеки административен ръководител осъществява по отношение на ръководената от него прокуратура, в проекта е предвидено главният прокурор да назначава и освобождава както служителите от ръководената от него Върховна прокуратура, така и служителите от Националната следствена служба²⁸, както е и към настоящия момент. Правомощие на главния прокурор е и организирането на дейността на административните ръководители в системата на ПРБ. Следва да се отбележи и още нещо – за разлика от съдилищата, където всеки съд е отделно юридическо лице, единната Прокуратура на република България е „юридическо лице на бюджетна издръжка“²⁹. Това предполага значителен обем от дейности, свързани с планиране и разходване на бюджетни средства, възлагане на обществени поръчки, управление на човешките ресурси, осъществяване на процесуално представителство по дела³⁰, институционални и международни отношения, информационно обслужване и технологии и др.

Подпомагането на главния прокурор в тези дейности, които не са съответни на дейностите от компетентността на самата Върховната прокуратура, понастоящем се осъществява от администрация на главния прокурор. Видно от чл. 453, ал. 2 обаче, главният прокурор не е сред изброените органи на съдебната власт, чиято дейност може да се подпомага от администрация. Така, проектът за закон се нуждае от допълнения в тази насока, а именно: в чл. 453, ал. 2 да се добави „на главния прокурор“ след израза „Върховния административен съд“; в чл. 473, ал. 1 след

²⁸ Чл. 176 ал. 1 т. 5

²⁹ Чл. 176

³⁰ Главният прокурор представлява ПРБ – чл. 176 ал. 1 т. ,

израза „на *Върховния административен съд*“ да се добави „на *главния прокурор*“; в чл. 473, ал. 8 да се определи възнаграждение и за главния секретар на Администрацията на главния прокурор; в чл. 473, ал. 10 след израза „на *Върховния административен съд*“ също да се добави „на *главния прокурор*“.

11. По Глава двадесета „Взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт“

Според чл. 489 ал. 3 от проекта за ЗСВ при оценка „неиздържал“ стажант-юристът има право да се яви на изпит след допълнителен двумесечен стаж по реда на чл. 485 ал. 2 т. 1 до три пъти. На първо място, намираме за необходимо да се отбележи, че идентична норма се съдържа в сега действащия ЗСВ – чл. 300 ал. 3, която е атакувана като противоконституционна от Омбудсмана на Република България по к. д. № 21/2023 г., допуснато от КС за разглеждане по същество. По това дело главният прокурор е изразил становище за основателност на предявеното искане. Изложените аргументи от страна на Омбудсмана, сезирал Конституционния съд, както и тези в публикуваните вече становища на заинтересованите страни по делото, налагат преосмисляне на текста на ал. 3 на чл. 489 от проекта.

В заключение:

Предложеният проект на Закон за съдебната власт съдържа сериозни недостатъци и противоречиви норми, които налагат допълнителни обсъждания и неизбежна редакция на значителна част от текстовете. Част от посочените недостатъци се дължат на несъвършена правна техника при изработването на законопроекта, както и на ограничено време, резултат на очевиден стремеж да се представи публично и отчете като изпълнена задача все още незавършен законопроект. В него са заложили противоконституционни норми и законодателни решения, които не могат да бъдат обяснени по друг начин освен като резултат от съзнателен и политически мотивиран стремеж за неравно третиране на съдии, от една страна, и прокурори и следователи, от друга.

С УВАЖЕНИЕ

БОРИСЛАВ САРАФОВ
И. Ф. ГЛАВЕН ПРОКУРОР

