



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВЪРХОВНА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА
ЗАМЕСТНИК НА ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР

№4494/2020г.

гр.София, 28.04.2021г.

ДО
Г-ЖА ИВА МИТЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 45-ТО НАРОДНО
СЪБРАНИЕ

ДО
Г-Н РАДОСТИН ВАСИЛЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ ПРИ
45-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИТЕВА
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВАСИЛЕВ,

Представям на Вашето внимание становището на Прокуратурата на Република България по внесените в 45-то Народно събрание законопроекта, както следва:

1. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт с вх.№154-01-22/16.04.2021г.

В редица параграфи от проекта е предвидено премахването на всички звена на специализираното правосъдие /съд, прокуратура и следствени органи/ чрез заличаването на относимите разпоредби, които ги регламентират. Посочените мотиви в тази връзка са несъстоятелни, макар и избирателно изведени от становище на консултативен орган по превратен начин, поставящ под съмнение изобщо съществуването на специализирани органи в съдебната система и насочващ към доводи за извънредно правосъдие. Пропуснат е обаче

фактът, че по въпроса за разликите между „специализираните“ и „извънредните“ структури вече се е произнесъл Конституционният съд на РБ още преди да започнат за функционират специализираните съдилища и прокуратури у нас.

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 КС 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 2017г., по отношение на предложения 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 21.06.2011г., III - та секция, на Европейския съд по правата на човека по делото „Фруни срещу Словакия“ по повод словашкия специален наказателен съд от 2003г. 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.

Твърденията в мотивите на законопроекта за липса на резултатност от функционирането на специализираните структури не са подкрепени с аргументи. Няма позоваване на какъвто и да било анализ, който да почива на конкретни данни за вида и обема дела и резултатността по тях през целия период на съществуването им, включително сравнен с предходни периоди. Без да се подценява публичното възприятие („преобладаващо негативно като се възприемат не като независими органи“), 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).

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 посочените 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 осем 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 – доживотен затвор без замяна. По множество дела на Специализираната прокуратура са повдигнати обвинения с внесени обвинителни актове в Специализирания наказателен съд срещу лица със значими 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 първи път в най – новата ни 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 органи 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 органите 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.

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 вносителите. 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.

Предложените промени изобщо не са съобразени с измененията в НПК, възлагащи именно на Специализирания наказателен съд разглеждането на делата от компетентността на Европейската прокуратура. Същите биха се отразили отрицателно на взаимодействието с Европейската прокуратура, и в частност с европейските прокурори и европейските делегирани прокурори, предвид поетите ангажименти по Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017г. за установяване на засилено сътрудничество и създаване на Европейска прокуратура.

С оглед гореизложеното 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 противодействието на която именно са били създадени. Това поражда въпроса за засягане на независимостта на магистратите от специализираните органи на съдебната власт, защото закриването би било намеса в работата им чрез политически механизми за влияние.

Съгласно Мнение №9 от 17 декември 2014г. на Консултативния съвет на Европейските прокурори по европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, известно като „Римската харта“, независимостта и автономията на прокуратурата представляват неизменно следствие от независимостта на съдебната власт /т.IV/. Прокурорите трябва да бъдат самостоятелни в своите решения и да изпълняват задълженията си без външен натиск или вмешателство, като се спазват принципите на разделение на властите и отговорността.

В тази връзка следва да се има предвид, че в Декларацията от Бордо от 2009г. към Съвместното мнение на Консултативния съвет на Европейските съдии /Мнение №12/ и Консултативния съвет на Европейските прокурори /Мнение №4/ е подчертана необходимостта от гаранции за това, че върху органите на съда или прокуратурата няма да бъде упражнен политически натиск.

Гаранциите за независимост следва бъдат осигурени чрез националната нормативна рамка съгласно чл.6 от ЕКПЧ, защото зачитането на върховенството на закона е задължение на всяка от държавите членки на Съвета на Европа.

Независимо от отрицателното становище по законопроекта, следва да се обърне внимание, че предлаганото законодателно решение за възстановяване или премесване на магистрати като резултат от закриването на специализираните органи на съдебната власт несъмнено ще доведе до необосновано засягане на гарантиращите статута на магистратите принципи и нарушаване на правата на конкретните съдии, прокурори и следователи. Подобни разрешения очевидно не държат сметка за неминуеми 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, преуреждане на компетентности с ефект върху разумния срок на наказателните производства, както и редица други затруднения от организационно и финансово естество.

С оглед изложеното промени в предложения в законопроекта смисъл биха представлявали сериозно отстъпление от постигнатия напредък на държавата в борбата с корупцията, признат от европейските ни партньори, и биха засегнали правата на магистратите в степен, изискваща промени на конституционно ниво.

По отношение на останалите предложения за промени, засягащи организацията на работата в ПРБ, също изразяваме отрицателно становище.

Въвеждането на задължение за всеки административен ръководител на териториална прокуратура ежегодно да внася в ПК на ВСС доклад по подобие на този, който ежегодно се внася от главния прокурор за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, е в противоречие с единността на ПРБ. Такива доклади на практика се подготвят ежегодно от всяка териториална прокуратура, като за горестоящите прокуратури обхващат дейността на съответните им райони. Изготвянето и представянето им е регламентирано с вътрешноеведомстен акт /Указание за организация на информационната дейност в ПРБ/. Неясно е и предвиденото публично обсъждане на тези доклади, а задължението докладите да са и относно осъществяването на наказателната политика излиза извън възможностите и задълженията на прокуратурата, която не осъществява политика, било то и наказателна такава. Новото задължение не е съобразено изобщо със съществуващата уредба по чл. 138а ЗСВ относно годишния доклад на главния

прокурор, чийто срок е 30 април. В този доклад задължително следва да са взети предвид всички въпроси/проблеми на териториалните прокуратури, чийто срок по законопроекта е 30 септември. Още повече поставените въпроси, които предполагат и бюджетно обезпечаване за цялата страна, би следвало да се вземат предвид в процедурата по планиране на бюджета за следващата година, като се съобрази времето на стартирането ѝ.

Създаването на нова ал.3 към чл.143 от ЗСВ, кореспондираща с промяна в НПК /изменяща чл.46 от НПК, конкретно създаването на нови ал.4 и ал.5 по законопроекта по т.2 от настоящото становище/ е в разрез с промените в ЗСВ и НПК от 2016г., както и с въведеното през 2015г. право на възражение срещу указанията на горестоящия прокурор. Липсва детайлизация на предвиденото самостоятелно извършване на съответните действия от горестоящия прокурор, когато не е съгласен с оценката на доказателствата и с вътрешното убеждение на „подчинените му“ прокурори относно начина, по който да се реши преписката. При приемане на подобна разпоредба на практика ще се наложи своеобразно „изземване“ на делото от страна на горестоящия прокурор и извършването на всички необходими действия, които принципно са от компетентността на „подчинения прокурор“. В резултат на това ще се получи смесване на функциите и правомощията, респективно решаване на делото с акт по същество от горестоящия прокурор, което от своя страна би могло да предизвика необходимост от извършване на съответните действия от страна и на неговия горестоящ прокурор, когато не е съгласен с неговото решение по същество, и т.н. до следващия горестоящ прокурор. От друга страна, наличието на такава разпоредба би могло да има за последица „абдикиране“ от същинските прокурорски функции на първоинстанционния наблюдаващ прокурор.

В новия чл.144 от ЗСВ по законопроекта е направен опит да се обобщят правомощията на прокурора, но при тях не е включено основното правомощие на прокурора да повдига и поддържа обвинения пред съда /съответно на чл.127, т.3 от Конституцията на РБ/, като към ал.1 на чл.144 от ЗСВ са включени някои от правомощията на прокурора по чл.145 и чл.146, които се отменят.

Предвидената отмяна на чл.145 и чл.146 от ЗСВ се явява сериозно посегателство на утвърдените функции на прокуратурата, гарантирани от Конституцията на РБ. Премахването на проверките по реда на ЗСВ и на надзора за законност, са отхвърлени при предходни обсъждания през 2016г. на идентични предложения.

Отмяната на чл.145 от ЗСВ ще създаде пречка за установяване на данни за допуснати закононарушения и за предприемане на действия за защита правата

на гражданите, който надзор в страната се осъществява единствено от прокуратурата. Същата ще премахне възможността за възлагане на проверки на компетентните органи /респективно извършване на лични проверки/ при липса на достатъчно данни за образуване на досъдебно производство в колизия с изискването на чл. 207 НПК за образуване на досъдебно производство при наличие на достатъчно данни. Така прокурорът ще е задължен при наличие и на съвсем малък обем от данни за извършено престъпление /в повечето случаи само изявление за поведение, съдържащо признаци на престъпен състав/ да образува наказателно производство. Това неминуемо ще доведе до засилване на наказателната репресия и съответно до увеличаване на броя на осъжданията на ПРБ по ЗОДОВ, както и на броя на осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека, за което е необходим допълнителен финансов ресурс. Ще се увеличи и без това високата натовареност на разследващите органи, което ще постави въпроса за финансова обезпеченост с оглед увеличаване на щата им. Към момента липсва информация този въпрос изобщо да е поставян за обсъждане с МВР и другите компетентни органи.

При преждевременно образуване на досъдебни производства неминуемо ще се увеличи и броят на прекратените дела, и то на основание чл.24, ал.1, т.1 от НПК. Това от своя страна ще натовари работата не само на по - горестоящите прокуратури, но и на съдилищата, които ще бъдат сезирани с множество жалби срещу прокурорските актове за прекратяване на делата.

Ако се възприеме обратният подход – постановяване на откази при липса на достатъчно данни в първоначалните жалби и сигнали, отново ще се стигне до претоварване с жалби на горестоящите прокуратури, които ще трябва в повечето случаи да разпореждат образуване на досъдебно производство, и на практика това само ще доведе до забавяне във времето. Липсата на възможност за проверка по постъпилите жалби и сигнали ще има за последица постановяване на необосновани откази за образуване, и то в случаи, когато действително има извършено престъпление, но данните в първоначалния сигнал не са достатъчни по смисъла на НПК.

Всичко това идва да покаже, че подобни прибързани промени, без необходимото широко обсъждане с всички компетентни органи и без съответни кардинални промени в процесуалния ни закон, не биха могли да постигнат каквото и да било ефект, освен отрицателен.

Не са удачни и предлаганите промени в режима и сроковете за командироване на прокурорите и следователите, въвеждащи различен статут от този на съдиите, без каквито и да било мотиви.

Командирането на магистрати за 6/шест/ месеца в рамките на една календарна година ще създаде сериозни затруднения. В миналото съществуваше подобен срок за командироване, който в последствие бе премахнат именно поради непригодността му за нуждите на съдебната система. Впечатление прави стремежът за заобикаляне на основните принципи за административно ръководство в органите на съдебната власт и поставянето в зависимост на административните ръководители от решение на подпомагащ дейността на прокурорската колегия на ВСС орган - Комисията по атестирането и конкурсите.

В заключение, в голямата си част предложените изменения са идентични с тези по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, оповестен на 29.05.2015 г. от Министъра на правосъдието.

2. Проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно – процесуалния кодекс с вх.№154-01-23/16.04.2021г.

Като се изключат разпоредбите, свързани със закриването на специализираните органи на съдебната власт, регламентиращи последиците на процесуално ниво, по които вече е взето отношение в т.1 по проекта на ЗИД на ЗСВ, следва да се изложи становище за предвидените промени в чл.46 и чл.213 от НПК.

В действителност същите представляват несполучлив опит на настоящата изчерпателна и съответна на ЗСВ редакция на чл.46 от НПК с елементи на ретроградност. Въвеждането на термини като „подчинен прокурор“ и контрол на „по – горестоящия по длъжност прокурор“ са връщане назад във времето, когато Прокуратурата бе централизирана структура и когато по – горестоящият по длъжност прокурор, включително административна такава, можеше по свой почин да отменя или изменя прокурорски актове, което е недопустимо и несъвместимо с настоящите достижения в резултат на промените в ЗСВ през 2016г. и организационната реформа в ПРБ. Относно разширяването на компетентностите на горестоящия прокурор вече е взето отношение в настоящото становище /вж.т.1 при съответните промени в ЗСВ/.

Изменението в чл.213, ал.2 от НПК – „По свой почин или по жалба на лицата по ал.1 прокурор от по – горестоящата прокуратура може да отмени постановлението по ал.1 и да образува досъдебно производство и да започне разследване“ е безсмислено, доколкото след отмяната на ал.2, ДВ, бр.62 от 2016г., при отмяна на постановление за отказ и преценка за наличие на

основания за образуване на досъдебно производство, същото се образува от горестоящия прокурор и се изпраща на компетентния прокурор за упражняване на функциите по ръководство и надзор. Отново е проявен стремеж към вменияване на „първоинстанционни функции“ на прокурора от по – горестоящата прокуратура. Освен това от изменението не става ясно само да образува досъдебно производство ли е компетентен прокурорът от по – горестоящата прокуратура, което да изпрати на съответния прокурор за наблюдение веднага след образуването му, или следва да поеме изцяло функциите на наблюдаващ прокурор вместо първоинстанционния. Няма логика в подобно законодателно разрешение, но прочитът на предлаганото изменение би могъл да се разбира и по двата начина.

3. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт с вх.№154-01-30/19.04.2021г.

Проектът, в противоречие със заглавието му, съдържа едно единствено предложение – за допълнение на чл.195, ал.1, т.6 на ЗСВ, като участието в избори на магистратите, в качеството им на кандидати, като непартийна и/или гражданска квота или като независим кандидат, е признато за съвместимо със статута на магистрат.

Категорично не е налице визираното в мотивите нарушение на принципа на равенство на гражданите пред закона по чл.6 от Конституцията на Република България в сегашната уредба. Смесеният коментар на разпоредби от КРБ, Изборния кодекс и ЗСВ е в неудачен вариант и не отговаря на смисъла на цитираните правни норми. Освен това, в предложението за допълнение се въвежда възможност за „непартийни кандидатури“. Такава на практика съществува и към настоящия момент като част от общата уредба на несъвместимостта. Предвидените възможности се осъществяват при строго спазване на принципа на разделението на властите и яснота за началото и края на периодите на „несъвместимост“, недопускащи смесването на качества и дейности в законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Настоящите разпоредби за несъвместимостта в ЗСВ като гаранция за независимост регламентират възможности за заемане на редица длъжности извън съдебната власт с осигурено право на възстановяване след преустановяването им. Предвид това ограниченията, произтичащи от несъвместимостта, отговарят изцяло на изискванията за пропорционалност.

Същите не засягат и конституционно защитеното право на труд. В Решение №18 от 1997г. по к.д. № 12 от 1997г. Конституционният съд е приел, че установяването от законодателя на конкретни изисквания за заемане на определени длъжности не представлява нарушение на правото на труд и избор на професия. Изискванията за несъвместимост представляват специфични изисквания за изпълнението на определена длъжност в защита на обществения интерес, те са съответни на квалификационните изисквания и съставляват пропорционална мярка за ограничаване правото на труд. Ограничаването на правото на труд е непропорционално само когато се основава на критерии, противоречащи на основни конституционни принципи. За публичните длъжности не само е допустимо, а е задължително да се поставят изисквания за несъвместимост, защото органите на държавна власт и тяхната администрация са длъжни да осъществяват функциите си при спазване на принципите на законност, обективност, безпристрастност и отговорност. Частните интереси на лицата, упражняващи публични функции, нямат предимство пред обществения интерес и затова налагането на такава мярка е пропорционално средство на целта, чието постигане се търси от законодателя. Правото на труд и правото на свободен избор на работа и професия не е ограничено непропорционално, защото всеки гражданин е свободен да избере да упражнява друга работа или професия, която не е свързана с изпълнение на държавни функции и заемането на която не е натоварено с изисквания за несъвместимост.

С предвиденото изменение обаче ще се наруши чл.8 от КРБ, защото ще се даде възможност на магистратите, които следва да са независими и да осъществяват само произтичащите от това им качество функции в защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, да извършват и дейности, засягащи независимостта им. Дейностите, свързани с участие в избори, несъмнено следва да се квалифицират като политически и паралелното им извършване ще представлява недопустимо нарушение на принципа на разделението на властите като основополагащ признак на правовата държава. Що се отнася до засягането на независимостта на магистратите като основен принцип, то могат да бъдат посочени множество източници на националното право и на правото на Европейския съюз, както и редица стратегически документи на международни органи, организации и консултативни комисии и съвети, но предвид изначалната яснота за неминуемото засягане на този принцип и липсата на правно издържани мотиви, не е необходимо подобно задълбочаване.

4. Проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно – процесуалния кодекс №154-01-29/19.04.2021г.

Предвидените изменения се изразяват в отмяна на настоящите разпоредби на Глава двадесет и шеста от НПК за ускоряването на наказателното производство и връщане на предходните разпоредби, регламентиращи разглеждането на делото по искане на обвиняемия. От мотивите към законопроекта се установява, че се посочват отдавна загубили значение факти и практика, относима към редакции на закона преди десетилетие, както и предходни норми, за които е признато, че са били в противоречие с европейските стандарти и именно поради това са отменени. Очевидно не е взето предвид и не се познава развитието на правото в посока утвърждаване на върховенството на закона в РБ, защото след 2010г. има редица изменения, свързани с осигуряването на разумен срок на разследване, включително въвеждането на компенсаторния механизъм по Глава трета „а“ от ЗСВ, признат от ЕСПЧ за съответно на КЗПЧОС вътрешноправно средство за защита. В мотивите обаче липсва посочването на каквито и да било аргументи, обосноваващи предлаганата промяна. Същевременно са направени обидни обобщаващи коментари за противозаконни практики, отговарящи на престъпни състави по НК, които освен, че са лишени от основание, не биха могли да представляват мотиви за изменение на процесуален закон. Независимо от това, е необходимо да се обърне внимание, че връщането на Глава двадесет и шеста в предходния ѝ вариант би било съществена стъпка в отрицателен смисъл, в разрез с европейските стандарти и принципите на наказателния процес, която ще доведе неминуемо до засягане на правата на пострадалите от престъпления и до разрушаване на вече постигнатия баланс между правата на обвиняемите и пострадалите. В този смисъл следва да бъде обяснена същността и значението на настоящите разпоредби на чл.368, чл.368а и чл.369 от НПК.

В Глава двадесет и шеста от НПК е регламентирано типично ускорително средство, подобно на жалбата за бавност в гражданския и административния процес, съобразено с изискванията на чл. 13 от КЗПЧОС и приложимо в двете фази на наказателното производство. Моделът за ускоряване на наказателното производство отговаря на изискванията на чл.2, чл.3, чл.4 и чл.8 от Конвенцията, обезпечава процеса на ефективно разследване в случаите на тежко посегателство на основните човешки права и е съобразен с критиките на ЕСПЧ към действащата преди измененията на НПК, в сила от 05.11.2017г., процедура по Глава двадесет и шеста. В редица решения на ЕСПЧ, довели до това изменение,

като пилотното решение „Димитров и Хамънов срещу България“, решенията по делата „Шишкови срещу България“, „Бисер Костов срещу България“, „Филипови срещу България“, е прието, че прекратяването на производството по искане на обвиняемия предотвратява „бъдещо забавяне само в досъдебното производство“, създава благоприятни последици единствено за „лицата, срещу които официално са повдигнати обвинения“, използва „формален критерий, за да измери „разумния срок“ и противно на обществения интерес създава условия извършители на престъпления да не бъдат предадени на съд, вследствие на ненадлежно прекратяване на наказателното преследване. При премахването на възможността за прекратяване на досъдебното производство по искане на обвиняемия са отчетени и становищата на Докладчика на ПАСЕ и Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа, според които изпълнението на решенията не предполага въвеждане на вътрешноправно средство, водещо до безнаказаност, а е въпрос на справедливост и спрямо жертвите на престъпления, и най – вече на спазване на принципа на върховенство на правото.

С ускорителното средство е премахната възможността за прекратяване на наказателното производство като санкция от необоснованото му забавяне и е преодолян негативният ефект, противоречащ на интересите на пострадалите лица от самото забавяне, тъй като констатирането му от съда не е обвързано с процесуална санкция, отразяваща се на наказателното преследване.

Нормативната рамка гарантира не само ефективното упражняване на правата на страните в наказателното производство, но и възможностите за компенсация при нарушаването им. Влезият в сила съдебен акт, с който е констатирано необосновано забавяне е основание за търсене на дисциплинарна отговорност на конкретния магистрат и се отчита при атестирането му. Въз основа на съдебния акт се определя и размера на обезщетението на заявителя в производствата по Глава трета „а“ от Закона за съдебната власт. Сметчането на наказателната репресия и без да са налице предпоставките по чл. 55 НК е допълнителна гаранция за защита правата на подсъдимия.

В настоящата уредба на Глава двадесет и шеста от НПК, за разлика от предходната, е разширен кръгът на лицата, които могат да направят искане за ускоряване на наказателното производство. Такива права са предоставени вече не само на обвиняемия и неговия защитник, а и на пострадалия и ощетеното юридическо лице. Изоставена е концепцията за формално разглеждане на искането с отчитане единствено на периода след привличане към наказателна отговорност на обвиняемо лице. В настоящата редакция този период е условие за

допустимост на направеното искане за ускоряване. Съдът преценява забавено ли е разследването въз основа на обективни критерии като: фактическа и правна сложност на делото, проведените и предстоящи за провеждане процесуални действия, причините за неуспех при събиране на относими доказателства. Тези критерии са съответни на критериите на Съда по правата на човека в Страсбург, когато прави преценка за нарушение на правото по чл. 6 КЗПЧОС за разглеждане и решаване на делото в разумен срок.

От изключителна важност е да се напомни, че във връзка с отменената Глава двадесет и шеста от НПК с измененията на НПК в ДВ, бр.63 от 2017г., има произнасяне на Съда на ЕС по дело С-612/2015г. по преюдициално запитване на Специализирания наказателен съд по НОХД № 504/2015г., предвид което възстановяването на Глава двадесет и шеста би влязло в противоречие с Договора за функциониране на Европейския съюз и не би могло да се прилага от българските съдилища поради задължителността на тълкуването на правото на ЕС. Съгласно решението на Съда в Люксембург чл.325, параграф 1 от ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която въвежда процедура за прекратяване на наказателното производство като предвидената в чл.368 и чл.369 от НПК /в отменените им редакции/.

Извън изложените аргументи конкретно по предложенията за изменения в ЗСВ и НПК, е необходимо в обобщение да се посочи, че са прибързано внесени, без предварително обществено обсъждане, въпреки изключителната им важност за върховенството на закона у нас и засягането на структурата на органите на съдебната власт, без проучвания и анализ на статистическите данни, без ясни и задълбочени мотиви, без изискване на становища от съответните компетентни органи.

Приемането на предложенията за закриване на специализираните структури, освен статута и независимостта на магистратите, би накърнило сериозно и 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, „заstraшени“ 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.

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.

Използваме случая да припомним, че един от най - важните фактори за работата на прокурорите според Становище №11 (2016) от 18 ноември 2016г. на Консултативния съвет на Европейските прокурори е правната рамка, в която осъществяват правомощията си, като първостепенно предварително условие за качество и ефективност. В този смисъл некачественото създаване или прекалено честите изменения в законодателството могат да се окажат сериозни бариери пред обосноваването и убедителни прокурорски решения.

КРАСИМИРА ФИЛИПОВА

заместник на главния прокурор при ВКП