



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СПЕЦИАЛИЗИРАНА ПРОКУРАТУРА

ДО
МИНИСТЕРСТВО
НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТ А Н О В И Щ Е

на основание чл.26 от Закона за нормативните актове

от

Валентина Маджарова - административен ръководител на
Специализирана прокуратура

по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; изм., бр. 69 и 109 от 2008 г., бр. 25, 33, 42, 102 и 103 от 2009 г., бр. 59 от 2010 г., бр. 1, 23, 32, 45, 81 и 82 от 2011 г.; Решение No 10 на Конституционния съд от 2011 г. – бр. 93 от 2011 г.; изм., бр. 20, 50 и 81 от 2012 г., бр. 15, 17, 30, 52, 66, 70 и 71 от 2013 г., бр. 19, 21, 53, 98 и 107 от 2014 г., бр. 14 от 2015 г., бр. 28, 39, 50, 62 и 76 от 2016 г., бр. 13 от 2017 г.; Решение No 1 на Конституционния съд от 2017 г. – бр. 14 от 2017 г.; изм., бр. 63, 65, 85, 90 и 103 от 2017 г., бр. 7, 15, 49 и 77 от 2018 г., бр. 17 от 2019 г.; Решение No 2 на Конституционния съд от 2019 г. – бр. 19 от 2019 г., изм. бр. 29 от 2019 г., бр. 11, 86, 103, 109 и 110 от 2020 г., изм. и доп., бр. 16, 41, 43 и 80 от 2021 г.)

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

С настоящото изложение изразявам **отрицателното** си становище относно предоставения за обществено обсъждане нормативен акт, като съображенията за това условно могат да се разделят на две групи :

Относно процедурата:

Първо: В своята трайна и непротиворечива практика ВАС застъпва последователна позиция, че неспазването на реда и условията за издаване на един нормативен акт, обуславя неговата нищожност. При нарушена процедура по издаването му, нищожността се отнася за целия нормативен акт, тъй като се засягат всички негови части. Такъв порочен нормативен акт не би могъл да породи правни последици, тъй като би бил противоконституционен.

В конкретния случай, нито в мотивите, нито в доклада на вносителя на обсъждания проект за изменение и допълнение на ЗСВ се сочат конкретни и/или изключителни причини, които да налагат съкращаване на законоустановения срок от 30 дни за провеждане на обществени консултации¹. Драстичното съкращаване на срока за обществено обсъждане на законопроекта без посочени мотиви за необходимостта от това, ме мотивира да твърдя, че е нарушена процедурата за издаване на закона. Вносителят на законопроекта аргументира сериозното съкращаване на срока за обществено обсъждане наполовина - от 30 дни на 14 дни по следния начин : *“ Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдената власт, съдържащ уредба, свързана със закриването на Специализирания наказателен съд, Апелативния специализиран наказателен съд и съответните им специализирани прокуратури, бе приет в зала на първо четене в 46-тото Народно събрание. Този проект е преминал обсъждане в Комисията по конституционни и правни въпроси, както и в зала на първо четене. Предлаганият проект на Министерството на правосъдието представлява концептуално продължение на тази тема, която вече е широко известна на обществеността и е преминала през посочените по-горе обсъждания. Въз основа на изложеното определения 14-дневен срок се явява достатъчен за продължаване на дискусиата“*. Изложените съображения не отговарят на законовите изисквания и са концептуално погрешни.

В Глава трета на Закона за нормативните актове (чл. 26-28 ЗНА) е регламентиран реда за създаване на нормативните актове². Съгласно чл. 26 ал.2 ЗНА³ в процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат

¹ чл.26 ЗНА –ал.4 (Нова – ДВ, бр. 34/2016г., в сила от 4.11.2016 г.) Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации по ал. 3, е **не по-кратък от 30 дни**. При изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни.

² Глава трета, (отм., нова - ДВ, бр. 46/07 г., в сила от 1.01.2008 г.) - ИЗРАБОТВАНЕ НА ПРОЕКТИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (загл. изм. - ДВ, бр. 46/07 г., в сила от 1.01.2008 г.) – чл. 26 -28 ЗНА

³ Нова – ДВ, бр. 34 от 2016 г. в сила от 4.11.2016 г.)

обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Визираната разпоредба следва да се прилага във връзка с чл. 28 ал. 2 ЗНА, с която е регламентирано мотивите, съответно докладът към проекта на нормативен акт, да съдържат: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Съгласно чл. 28 ал. 3 ЗНА проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.⁴ Разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗНА е императивна⁵. Спазването на предвидената процедура е императивно задължение на натоварените с нормотворчески правомощия органи, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемането на регулиращите определени обществени отношения правни норми по разумен, компетентен и стабилен начин. Нормотворческият процес се основава и на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, провъзгласени в чл. 26 ал. 1 ЗНА.

Новелата на чл. 26 ал. 4 ЗНА изисква срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, да не е по-кратък от 30 дни, като законодателят е допуснал съставителят на проекта да определи и друг срок, но не по-кратък от 14 дни, но това е допустимо **само в изключителни случаи и при изрично посочване на причините в мотивите**, съответно в доклада. В конкретния случай е безспорно, че публикуването на мотивите към предложения законопроект за обществени консултации е извършено на интернет страницата на МП и на Портала за обществени консултации на МС, като е определен 14-дневен, а не 30-дневен срок за обществени консултации. От съществено значение е обстоятелството, че нито в мотивите, нито в доклада на вносителя на проекта са посочени изключителни причини, налагащи по-кратък от законния 30-дневен срок за обществени консултации.

Всяка процедура по изработване на проект на нормативен акт е напълно самостоятелна и проявление на автономната воля и законодателна инициатива на своя активно легитимиран съставител и вносител. Невярно и лишено от всяка юридическа основа е застъпеното становище на вносителя в мотивите на обсъждания законопроект, че последния, бидейки вече „обсъден“ в Комисията по конституционни и правни въпроси и „приет на първо четене“ в пленарна зала в 46-

⁴ Решение № 6046/26.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 5547/2012 г., IV о., докладчик съдията Диана Гърбатова

⁵ Решение № 6577/14.05.2013 г. на ВАС по адм. д. № 3622/2013 г., VII о., докладчик председателят Ваня Анчева – „Разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗНА е императивна и посочва, че мотивите, съответно докладът, трябва да съдържат изчерпателно изброени задължителни реквизити. ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт.

Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 3 ЗНА, проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изчерпателно изброените в закона изисквания, не се обсъжда от компетентния да го приеме орган. А според нормата на чл. 26, ал. 1 ЗНА, изработването на проект за нормативен акт се извършва при зачитане принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.“

тото Народно събрание, представлява „... концептуално продължение на тази тема, която вече е широко известна на обществеността и е преминала през посочените по-горе обсъждания“, което го мотивира да заключи, че определения 14-дневен срок се явява достатъчен за „продължаване на дискусията“.

Демонстрирания подход за привнасяне на един готов законопроект, изготвен от конкретен вносител в рамките на действие на конкретен парламент при конкретно парламентарно представителство в друг, последващ парламент, ситуиран при различно парламентарно представителство и с различен персонален състав, с амбицията да бъде „продължено“ обсъждането на същия този законопроект и то в съкратени срокове, е принципно погрешен. Този извод логично следва от ноторно известния факт, че не би могло да се прави твърдение между вида и състава на парламентарното представителство (вида и броя на парламентарните групи) в 46-то и 47-то Народно събрание, които са различни (и като брой парламентарни групи, и като видове представени политически партии, и като персонален състав на депутатите в съответния парламент). Следвайки логиката в мотивите на вносителя на обсъждания нормативен акт (въпреки, че той не е твърдествен с предходните му два проекта) и при немотивираното съкращаване на половина на срока за обществено обсъждане, едва ли не, се очаква от четиресет и седмото Народно събрание да пристъпи към гласуване на предложениия му законопроект направо на второ четене в пленарна зала.

Липсата на посочени в мотивите и доклада **изключителни причини**, налагащи по-кратък от законния 30-дневен срок за обществени консултации представляват съществени нарушения на законоустановените правила в ЗНА за изработване на проекта за нормативен акт, които пряко рефлектират върху основни принципи, като законност, равенство, достъпност, публичност и прозрачност, уредени в чл. 4, 8, 12 и 13 АПК, както и на принципите, въведени в чл. 26 ал. 1 от ЗНА, съгласно който текст, изработването на проект за нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, откритост, предвидимост, съгласуваност, пропорционалност и стабилност.⁶

С нормата на чл. 26, ал. 4 от ЗНА се цели да бъде дадена възможност на всички заинтересовани организации и лица не само да се запознаят с поставения на вниманието им проект, но и да разполагат с достатъчно време за подготовка на евентуални предложения по него, които да бъдат обсъдени на заседанията на Комисията по конституционни и правни въпроси; с възможност да се промени съдържанието на проекта, а от тук и вида на гласуваното решение за изменение и допълнение на Закона за изменение и допълнение на ЗСВ, което е израз на автономно и свободно формираната им воля.

Второ: Съгласно чл. 18 а във връзка с чл. 19, ал. 2 ЗНА при изработването на проект на нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието,

⁶ Решение № 8709 от 27.06.2018 г. на ВАС по адм. д. № 2751/2017 г., IV о., докладчик председателят Диана Гърбатова

която изследва съотношението между формулираните цели и очакваните (постигнатите) резултати. В случая, такава оценка на проекта на Закона за изменение и допълнение на ЗСВ е извършена съвсем бланкетно, без да съдържа нужната конкретика, което я прави формална и негодна за постигане на целта на законодателя, визирана в чл. 20, ал. 2 ЗНА. Липсата на конкретика в изследваното съотношение между преследваната със законопроекта цел и търсения резултат е самостоятелно основание да се твърди, че е нарушена процедурата по изготвянето на обсъждания проект за закон.

В оценката към законопроекта се сочи : „ *Проблем 2: „Непостигане на заложените през 2011 г. цели при създаването на специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури и липса на достатъчни гаранции за спазване на конституционния принцип за независимост на съдебната власт и защита на конституционните права на гражданите.*“

Този извод, формулиран под формата на проблем, който предложения законопроект има за цел да отстрани чрез закриването на органите на специализираното правосъдие, е лишен от всякакво правно и фактическо основание. Изводът, че не са постигнати заложените през 2011г. цели при създаването на СпНС и СпП е необоснован, тъй като не почива на всеостранен, пълен и обективен сравнителен анализ, който да посочи какви са били реалните резултати от борбата с корупцията по високите етажи на властта преди 2018г., когато тя е била в компетенциите основно на СГС и на общите окръжни съдилища в страната и как се е променила ситуацията след 05.11.2017г.⁷, когато компетентността за това е преминала под надзора на СпНС. Декларативното твърдение в оценката, че „ *За десетгодишния срок на своето действие, специализираните наказателни съдилища и съответните им прокуратури не постигнаха заложените със създаването им през 2011 г. цели.*“ е некоректно и не почива на обективни факти.

Компетентността на специализираните структури (СпНС, АСпНС, СпП и АСпП) да правораздават относно престъпленията, свързани с корупция по високите етажи на властта, има за свой начален момент датата 05.11.2017г., когато с §60 ЗИД НПК е създадена нова т. 4 в чл. 411а ал.1 НПК. С тази промяна в наказателния процесуален закон, законодателят разширява компетентността на тези органи на специализираното правосъдие, като им вменява работата и по отношение лимитативно посочен кръг от престъпления, свързани с висок корупционен риск, които да са извършени от лимитативен кръг длъжностни лица, заемащи висши държавни длъжности (11 категории дл. лица) , при условията на

⁷ § 60 от ЗИД НПК, обн. ДВ 63/2017г. , в сила от 05.11.2017г.

кумулятивност. Реалната работа, свързана с посочената нова компетентност на специализираните съдилища и прокуратури, практически започва от 2018г., което към настоящия момент означава, че те работят в условията на посочената им нова компетентност само четири пълни календарни години (2018г. – 2021г.). При това положение, да се твърди, че : *“Следователно, въпреки дейността на органите на специализираното правосъдие, развиваща се **повече от осем** години, няма осезаем напредък в противодействието на корупцията, особено по „високите етажи“ на властта.*“ е категорично невярно.

Пореден пример за тоталното непознаване на съществуващата правосъдна система в България е следното твърдение : *“Друга критика е, че все още не са постигнати солидни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта“.*

Ноторно известен факт за всички практикуващи юристи е, че специализираните структури (СпНС и АСпНС) не постановяват окончателни съдебни актове.

Законодателят изрично е забранил делата по основните състави на корупционните престъпления, като тези по чл.301 и сл. от НК, да бъдат решавани със споразумение. Освен това споразумението, като законов инструмент, е недопустимо и за други престъпления от функционалната компетентност на специализираните органи на съдебната власт (ОСВ)⁸ . По друг начин би стоял въпроса, ако в този доклад се съдържаеше информация за постановените от специализираните съдилища присъди за корупция, без значение дали те са влезли в сила или не.

Поредния неверен извод, залегнал в мотивите към законопроекта гласи, че поэтапното разширяване на компетентността на органите на специализираното правосъдие „ ... *целеше да компенсира липсата на достатъчно убедителни и последователни резултати, които да обосновават съществуването на органите на специализираното наказателно правосъдие.*“. Това умозаключение на вносителя на обсъждания законопроект също остава необосновано и декларативно, тъй като отново не почива на реален и всеобхватен, професионален и обективен анализ на резултатите от дейността на органите на специализираното правосъдие, касаещи техните компетенции по отношение престъпленията, посочени в нормата на чл. 411 а ал.1 т.1-т.3 НПК (престъпления срещу Републиката и престъпления, извършени от организираната престъпност).

⁸ вж.чл.381 ал.2 НПК

През м.януари 2017г. е извършена цялостна оценка на напредъка, постигнат от България през десетте години от създаването на механизъм за сътрудничество и подкрепа (МСП). На тази основа в Доклада относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка⁹ е очертан ясен път към прекратяване на действието на МСП. Изводите и насоките в Доклада се основават на седемнадесет ключови препоръки. През м. ноември 2018 г. Европейската комисия е приветствала напредъка на Р България към бързо прекратяване на действието на МСП и е стигнала до заключението, че наблюдението по първия, втория и шестия показател може да бъде счтено за временно прекратено. Изложеното заляга в Доклада, относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка¹⁰. Един от показателите, по които наблюдението над страната е временно прекратено е именно показателят „организирана престъпност“. Този успех се дължи единствено и само на работата на прокурорите от Специализирана прокуратура (считано от 01.01.2012г. единствено Специализирана прокуратура е компетентна да ръководи делата срещу организирани престъпни групи). Тези обективно съществуващи фактически обстоятелства опровергават по един категоричен начин наведените в мотивите към настоящия законопроект твърдения на вносителя, че липсват достатъчно убедителни и последователни резултати, обосноваващи съществуването на специализираните органи на съдебната власт.

Следва да се отбележи, че в мотивите към ЗИД НПК (обн.ДВ 63/2017г., в сила от 05.11.2017г.), вносителите на закона подробно са мотивирали кое налага делата за корупционни престъпления, извършени от длъжностни лица, заемащи висши държавни длъжности, да бъдат изведени от местните окръжни съдилища в страната и от най-натоварения към онзи момент съд – СГС и да бъдат възложени на органите на специализираното правосъдие, притежаващи висока компетентност и специализация в областта на тежката криминална и икономическа престъпност. С факта на приетата от законодателя към онзи момент промяна в процесуалния наказателен закон, видимо тези мотиви са били възприети.

Абсолютно неуместно и несъпоставимо е да се сравняват постигнатите от специализираните правораздавателни органи резултати в борбата с тероризма и организираната престъпност (чл. 411 а ал.1 т.1-т.3 НПК), с постигнатите резултати в борбата с престъпленията, свързани с корупцията по високите етажи на властта (чл. 411 а ал.1 т.4 НПК), не само от гледна точка на времето, през което е осъществявана тази дейност от компетентните специализирани органи, а и предвид характера,

⁹ (COM(2017) 43)

¹⁰ (COM(2018) 850 final).

тежестта и спецификата на делата за всеки от тези видове престъпност, която е несъпоставима.

По изложените съображения считам, че съдържанието на мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт не съответства на изискванията, регламентирани в чл. 28, ал. 2 от ЗНА, което е равнозначно на липса на мотиви.

Съдържащите се в доклада на министъра на правосъдието мотиви, целящи да обосноват търсената нормативна промяна, не се основават на конкретни фактически обстоятелства, от които да следва категоричен извод за необходимостта от тази промяна, което ги лишава от съдържание. Целения от вносителя на законопроекта ефект, а именно чрез закриване на специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури, да се гарантира спазването на прогласения в Конституцията принцип за независимост на съдебната власт, защита на конституционните права на гражданите и постигане на осезаем напредък в противодействието на корупцията, особено по „високите етажи“ на властта, е посочен декларативно, не е подкрепен с аргументи и няма връзка с действителното фактическо положение на специализираното правосъдие. Използвания от вносителя подход е лишен от обективност, тъй като от една страна, не е основан на реално съществуващите статистически данни за водените дела за корупция преди 2018г. и за времето след 2018г., а от друга страна, поради факта, че този подход е и крайно несправедлив по отношение на постигнатите от специализираните органи, резултати в борбата с тежката престъпност. В мотивите на доклада, съдържащи съображенията за премахване на специализираните структури, липсват аргументи за това, по какъв начин работата на специализираните структури е застрашила и застрашава независимостта на съдебната власт и по какъв начин точно вносителят на законопроекта предвижда, след закриване на тези структури, тази заплаха да отпадне. Липсата на обективност в мотивите към законопроекта личи и от обстоятелството, че в свое решение №6/2018г. по к.д. № 10/2017г. Конституционния съд приема, че делата за корупционни престъпления, извършени от лица, заемащи висша публична длъжност, са със значим обществен интерес не само във вътрешен аспект, а и с оглед изпълнение на международни задължения на българската държава, произтичащи от Конвенцията на ООН срещу корупцията, ратифицирана на 03.08.2006г. със закон на 40-то Народно събрание.¹¹ Законодателната преценка за

¹¹ обн. ДВ, бр.66/15.11.2006 г.,

възлагане на посочени дела за разглеждане от специализирания наказателен съд и определянето на тази подсъдност, не придава извънредност на специализирания наказателен съд. Застъпва се виждането, че няма конституционна пречка специализираният наказателен съд да разглежда дела при съчетаване на двата критерия - както с оглед предмета, така и с оглед субекта, защото такава уредба е въпрос на законодателна целесъобразност и не противоречи на даденото разрешение в практиката на Конституционния съд¹². В същото решение съдът сочи, че подход, който въвежда или създава представа относно презумпция за злонамереност на действия на органи на съдебната власт е непродуктивен и не може да бъде споделен.

Предвид изложеното, ако мотивите в обсъждания законопроект, сочещи на извънредност за СпНС бяха верни, то видимо предложената законодателна идея би била валидна в пълна степен и по отношение на СГС в бъдеще, ако подсъдността бъде променена.

Трето: Относно изискването на чл. 28, ал.2 т. 3 от ЗНА в мотивите, съответно в доклада да са посочени финансовите и други средства, необходими за прилагане на новата уредба, считам, че такива липсват в приложената финансова обосновка. Декларативното последно изречение на мотивите на законопроекта, гласящо : *„Предложеният проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет“* е крайно недостатъчно като съдържание, за да покрие зададения от законодателя стандарт. От него не може да се извлече необходимата на законодателя информация за размера на финансовите и други средства, които ще бъдат необходими за прилагане на новия нормативен акт, в случай, че бъде приет в този му вид, за времето на действието му ех пипс. Информацията, отнасяща се до размера на финансовите и други средства е от съществено значение за законодателя, тъй като

законопроекта предвижда командироване на магистрати до приключване на висящите съдебни производства. В същото време, в предложения за обсъждане проект на закон липсва каквато и да е информация за броя на тези висящи дела. Не се съдържат и данни, с какъв кадрови капацитет разполагат в страната органите на съдебната власт по места, които се предвижда да поемат разследването по делата, които ще им бъдат възложени, в случай, че законопроектът бъде приет в този му вид. В мотивите на законопроекта липсват съображения относно очакваните резултати от прилагането на закона, включително финансовите, ако има такива.

¹² Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г. на КС

Декларативното твърдение, че с приемането на представения за обсъждане закон за изменение и допълнение на ЗСВ, ще се оптимизира процеса по приключване на висящите дела в СпНС, е най - малкото невярно. Подобно твърдение е манипулативно. Това е така, защото, съгласно нормите действащия понастоящем НПК, е изначално невъзможно да се прогнозира кога ще приключи един наказателен процес в съдебна фаза. Тъкмо поради това, така заявената от вносителя на законопроекта цел, не би било възможно да бъде постигната, посредством закриване на конкретните органи на съдебната власт. Оптимизирането на процеса за срочно приключване на висящите дела във всеки съд, в частност и в СпНС, в съответствие и с нормите на ЕКПЧ, би била възможна при дълбока и всеобхватна реформа на наказателноправното законодателство.

Четвърто: Не е спазено и задължителното условие на чл. 28, ал. 2, т. 5 от ЗНА, императивно изискващ анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. В мотивите към законопроекта се сочи, че проектът на ЗИД на ЗСВ не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Съгласно нормата на чл. 82 §1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), Европейският парламент и Съветът, чрез директиви, в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да установят минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие. Тези области на престъпност са следните: тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпирание на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. В зависимост от развитието на престъпността Съветът може да приеме решение за определяне на други области на престъпност, които отговарят на критериите, посочени в настоящия параграф. Той действа с единодушие след одобрение от Европейския парламент.

Въз основа на посоченото намирам, че анализ за съответствие с правото на Европейския съюз следва да се съдържа в мотивите на поставения за обществено обсъждане акт, тъй като обществените отношения, предмет на проекта на ЗИД на ЗСВ, обхващат основни аспекти за разкриване и наказване на тежката престъпност с трансгранично измерение. Липсата на такъв анализ в мотивите е равнозначна на липса на мотиви.

Вносителите на законопроекта не са съобразили и още едно много важно обстоятелство - как точно за в бъдеще ще се прилага Регламент №2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура.

По същество :

Намирам, че целите на представения за обсъждане законопроект не могат да бъдат постигнати и аргументите ми за това са следните :

Първо: Автоматичното и механично прехвърляне на цялата компетентност на СпНС и СП на други съдилища и прокуратури, без предвидени в закона гаранции и без създаване на условия за тези органи да поемат този огромен обем от работа, а също така и без да разполагат с нужната специализация, за един сравнително некрътък времеви период, би довело до спиране работата по този род дела.

Към момента Специализирана прокуратура и СпНС са органи на съдебната власт, които нямат аналог българската правосъдна система. Тяхната териториална компетентност обхваща територията на цялата страна, а родовата им компетентност се отнася до престъпленията, извършени по Глава I от НК - “Престъпления против републиката“, престъпления извършени от организирани престъпни групи, корупция извършена от лица, заемащи висши публични длъжности. В предметната компетентност на Специализирана прокуратура са включени и делата за посочените по - горе престъпления, и когато са извършени в чужбина.

Един от основните доводи за създаването на Специализирана прокуратура през 2012г. беше идеята да се направи невъзможен натиска и опита за въздействие върху магистратите, занимаващи се реално с най - тежката престъпност. От създаването си през 2012 година със Закона за изменение и допълнение на ЗСВ¹³ до настоящият момент, специализираните юрисдикции са изминали дълъг и сложен път в процеса на своето утвърждаване, съпътстван с чести законодателни и кадрови промени.

Реално, през целия си период на съществуване, Специализирана прокуратура е работила в условията на сериозен и хроничен кадрови дефицит, както за магистрати, така и за съдебни служители. Този проблем е намирал своето частично

¹³ обн.ДВ, бр.1/04.01.2011 г., в сила от 04.01.2012 г.

решение чрез механизма на командироване на магистрати, но това е давало временно и фрагментарно отражение на работата на прокуратурата. В България не е имало друга прокуратура, която да е функционирала при такъв тежък кадрови дефицит. Това неизбежно е довело до сериозна натовареност на прокурорите в СпП, до невъзможност за пътуване в страната, когато разследването предполага разследване на дейността на организирани престъпни групи (ОПГ) извън София, загуба на ежедневния контакт и взаимодействие с оперативните служби на МВР и ДАНС, загуба на ефективен контрол върху разследванията и т.н. Липсата на кадрова обезпеченост на структурата, водеща до висока натовареност на магистратите и служителите, при сега съществуващите регламенти работата по този род дела, прави работата по същите непривлекателна за магистратите, поради това, че освен че обемни (понакога в порядъка на стотици томове), тези дела се отличават с висока фактическа и правна сложност, висок брой обвиняеми и свидетели, а заплащането и останалите условия на труд са като тези на всички останали магистрати в другите органи на съдебната власт. И ако до момента СпП търпи критики по отношение на качеството на работа и понякога необосновано дългата досъдебна фаза по някои от разследванията, то това се дължи единствено и само на кадровия недокомплект, но не и на други причини. Следователно, ако делата на Специализирана прокуратура бъдат прехвърлени на други органи на съдебната власт, така както това е предвидено в настоящия законопроект, ще се постигне същия ефект - недокомплект на заетия щат в тези органи, свръхнатовареност и липса на мотивация у магистратите. Като добавим и дългия период на откъсване от материята, имащ за своя последица липсата на специализация, то тогава се налага логичното заключение – тази трансформация, по обективни причини, не би довела до постигане на поставената цел.

През годините сериозен проблем в работата на Специализираната прокуратура предизвика поредната реформа в сектор „Сигурност“ и измененията в Закона за ДАНС и Закона за МВР, с които Дирекция БОП бе извадена от Държавна агенция национална сигурност (ДАНС) и отново бе обособена като ГДБОП към МВР, която функционира в този си вид, начинаей от 14.02.2015г. В годините тази служба бе натоварена от законодателя, като единствено компетентна да осъществява разследването по дела на Специализираната прокуратура. Значително по-късно във времето на практика се осъществи кадровото обезпечаване на ГДБОП. В резултат на осъществената реформа, отново се стигна до превъзлагане на дела - този път от ДАНС през ГДНП, а в последствие - на ГДБОП. Отново се изискваше време новите разследващи органи тепърва да се запознават с делата и да

се ориентират в сложната наказателноправна материя. Това доведе до забавяне разследването по редица дела и се стигна до реализиране производствата по Глава 26 от НПК, както и процедури по изменение на мерки за неотклонение, поради неритмичност в извършването на процесуално следствени действия по делата. Процеса на структуриране на ГДБОП и кадровото ѝ укрепване през 2015г. предизвика и сериозни проблеми при осъществяването на оперативната работа и основната и дейност по разкриване и противодействия на организираната престъпност в България. През тези периоди в Специализираната прокуратура не са постъпвали достатъчен обем материали. Годните материали за започване на разследвания, в началото са били свързани със случаи на квартално разпространение на наркотични вещества; лихварство; компютърни престъпления. В резултат от това преструктуриране, за дълъг период от време е имало липса на докладвани разработки за дейности, като трафик на хора, корупция, трафик на наркотици. Отсъствали са разработки от цели региони на страната като Варненска област, Бургаска област и др. Сред разработките са липсвали и такива за т.нар. “знакови лица”. Едва през 2016г. тази криза започна да се преодолява и в Специализираната прокуратура започнаха да постъпват и по – качествени разработки.

По аналогия, каквато в случая е напълно уместна, това ще се случи с неприключените досъдебни производства наблюдавани от СпП, както и с бъдещите новообразувани села.

Второ, тези магистрати, на които ще се възложи работата по делата от компетентността на специализираните магистратури, освен липсата на специализация, ще са и демотивирани да работят по тези дела, тъй като при липсата на каквито и да било основателни доводи за закриването на специализираните структури, наложените в обществото и в магистратската гилдия мнения са, че до закриването на специализираните структури се пристъпва тъкмо, защото е работено по конкретни наказателни производства (част от които отдавна се намират в съдебна фаза). Битува тезата, че има нежелание и страх от съществуването на силни и независими магистратури с национални и трансгранични компетенции, натоварени с противодействието на корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност. Безпрецедентното закриване на органи на съдебната власт, афиширано като старт на съдебна реформа, при липсата на други аргументи за това, води до извод у магистратите в тези структури, че това е начин те да бъдат спрени да работят по конкретни наказателни производства. Възлагането на работата за престъпления по Глава I - „Престъпленията против републиката“ на

районните съдилища, най -малко буди недоумение и е лишено от всякаква правна логика, предвид факта, че с оглед обществената опасност и спецификата на тези престъпления, същите до 2015г. са били подсъдни на окръжните съдилища, като първа инстанция.

Трето: Истината е, че без промяна на наказателното законодателство, за което ние прокурорите отдавна апелираме, никой не е в състояние нито да оптимизира процеса по събиране на доказателства, нито да ускори съдебния процес, в неговата съдебна фаза. Освен това, следва да бъдат променени и редица закони - например ЗЕЕЗА, ЗЕЗР, от които зависи качеството на внасяните в съда дела и то не само делата, които наблюдава СпП. Така например, с решения на Съда на Европейския съюз по дела С-724/2019 г. и С-852/2019 г., отнасящи се до Европейската заповед за разследване, са направени констатации, че българската правна уредба не предвижда ефективни средства за защита по смисъла на чл. 13 ЕКПЧ, както по отношение на претърсването и изземването, така и по отношение на разпита на свидетел чрез видеоконферентна връзка, и докато не бъде отстранена тази слабост в националната правна уредба, компетентните органи в Република България не следва да издават ЕЗР. Нещо повече, действащия НПК не съдържа регламент, който да е съответен за събиране на годни доказателства при извършване на престъпления с предмет на престъпление, аналог на движимо и недвижимо имущество, като например биткойни. Не съществуват правила както за оглед на подобен род имущество, така и за налагане на заповест за изземване на същото. Също така логически последователно би било, след извършената законодателна промяна в нормата на чл.276, ал.2 от НПК¹⁴, да се обсъди подобна законодателна промяна и на разпоредбата на чл.246, ал.2 от НПК.

Следва да се прецени опростяване на процедурата за отстраняване на очевидна фактическа грешка (ОФГ) в ОА. Достатъчно би било, в случай на констатирана ОФГ от страна на съда, това да се протоколира в съдебния протокол от разпоредителното заседание и най-много, след изслушване на страните, да се посочи с определение на съда как следва да се чете съответния текст (дума, цифра, друго). След като се касае за очевидност на фактическата грешка, не е нужно тя да се изправя в самия обвинителен акт, още повече и при спазване на процедурата, която сега е предвидена в НПК.

¹⁴ изм. ДВ,бр.7/2019 г

При разследване на престъпления за организирана престъпност, когато като вид СРС се използва разследване чрез служител под прикритие, законово регламентираният срок в НПК и ЗСРС са крайно недостатъчни. В рамките на максимално допустимият 6 - месечен срок, твърде често служителът под прикритие не може изобщо да се внедри, а ако успее, резултатът е незадоволителен. В тази връзка, предложението ни е сроковете, специално за служител под прикритие, да започват да текат от момента на внедряването му или от момента на разрешението, но да са с по-голяма продължителност, така както е в повечето европейски държави.

Целесъобразно е ВДС да не се изготвят на хартия, а само на диск. Практиката до момента показва, че при експлоатирани СРС дори за кратък период от 1 месец, понякога отнема година време, изготвянето на ВДС. Това неминуемо забавя необосновано дълго досъдебната фаза на процеса. За тежки умишлени престъпления по Глава първа от НК, в хода на образувано досъдебно производство, максимално допустимият срок за прилагане на СРС да може да се удължава с още 6 месеца.

Предвид приемането на Закона за европейската заповед за разследване¹⁵ е необходимо чл.25, ал.2 от НПК¹⁶ да се съобрази с този закон, така че, да се даде възможност за спиране на наказателното производство на това основание и в случаи на ЕЗР.

Намирам за необходимо, да се предостави възможност на прокурора за събиране на доказателства, чрез искане до съда по реда на чл.159а от НПК, освен за разкриване на тежки умишлени престъпления и за престъпленията по чл. 319а - чл.319е от НК.

Следва да се прецизира разпоредбата на чл.381, ал.2 от НПК, така че за престъпления по чл.304, чл.304а, чл.304б от НК, да е възможно делата да се решават със споразумение. Това значително би ускорило работата по делата за корупция по високите етажи на властта, най-вече в случаите на усложнена престъпна дейност на повече от едно лица.

Следва да се предвиди възможност в хода на съдебното следствие за прочитане показанията на свидетел, дадени на досъдебното производство, когато свидетелят не може да бъде намерен, за да бъде призован или е починал, като се допълни разпоредбата на чл.281, ал.4 НПК.

¹⁵ в сила от февруари 2018 г.

¹⁶ в сила от 05.11.2017 г

Четвърто: то се свежда до най важното - обективна оценка на съществуващото фактическо положение, а именно :

През 2021г. прокурорите от Специализирана прокуратура са наблюдавали общо **1478 бр. ДП** ¹⁷

От наблюдаваните досъдебни производства **292 бр. са за корупционни престъпления** или престъпления с възможен корупционен мотив ¹⁸ Ръстът на тази категория досъдебни производства се обяснява, от една страна, с подобреното взаимодействие на Специализираната прокуратура с контролните органи (АДФИ, НАП, Агенция „Митници“) и оперативните служби (ДАНС, МВР, КПКОНПИ), съществувало до средата на 2021г., а от друга и основно - с по-високата ефективност в работа на прокурорите и следователите в Специализирана прокуратура, дължащо се на постигнатата специализация и натрупания опит.

През 2021г. от наблюдаваните 292 бр. досъдебни производства, са решени **114 бр..25 бр. ДП** от тях са внесени в съд. Предадените на съд лица за корупция са **66 бр.** Осъдени за корупция, с влязъл в сила съдебен акт, са **16 бр.** лица. Оправданите са **8 бр.**

През 2020г. от наблюдаваните 271 бр. досъдебни производства, решени са **91бр.** 17бр. от тях са внесени в съд. Предадените на съд лица за корупция са били **56 бр.** Осъдени за корупция, с влязъл в сила съдебен акт през 2020г. са **5 бр.** лица. Оправдано е 1 лице.

През 2019г. от наблюдаваните 205 бр. досъдебни производства, решени са **40бр.** От тях 14 бр. ДП са внесени в съд. Предадените на съд лица за корупция са били **44 бр.** Осъдено за корупция с влязъл в сила съдебен акт през 2019г. е **1** лице; оправдани няма.

Наблюдава се сериозно увеличение на престъпленията по чл.321, с цел извършване на **данъчни престъпления** - 175 бр. (при 80 бр. за 2020г.) и пране на пари -70 бр.(при 64 бр. през 2020г.). Запазен е ръстът на делата за организирани престъпни групи, с цел извършване на престъпления, свързани със средства от Еврофондове – 13 бр. (през 2020 г. – 15бр.).

През 2021г. предадените на съд лица за данъчни престъпления е **49бр.,** осъдените с влязъл в сила съдебен акт са **14** (6 бр. за 2020г.), едно лице е оправдано.

За пране на пари на съд са предадени 15,през 2020г.за такива престъпления на съд са били предадени 10 лица.

¹⁷ при 1431 бр. през 2020г.; 1089 бр. през 2019 г. и 919 бр. през 2018г.

¹⁸ през 2020г. те са били 271бр.; през 2019 г. са били 205 бр., а през 2018 г. - 130 бр.

За престъпления свързани с евросредства на съд са предадени 10 лица, докато през 2020г. само 1 лице е било предадено на съд. Положителната тенденция е в резултат на ефективното взаимодействие между Прокуратурата на Република България и всички правоохранителни и контролни органи по превенция на този род престъпни деяния.

Общо осъдените с влязъл в сила акт лица през 2021г е **193бр.**,като едва **14** лица са оправдани за престъпление по чл.321 от НК.

През 2020г. осъдените с влязъл в сила акт са били **191 бр.**,оправданите по чл.321 от НК отново са били **14бр.**.

В периода 2010-2011 г. в обществото интензивно се обсъждаше създаването на специализираните магистратури по примера на напредналите европейски държави. През 2011г. бе постигнат компромис – специализираните магистратури бяха създадени и заработиха на 1 януари 2012 г., но оправомощени да противодействат само на организираната престъпност, не и на корупцията. Така продължи почти половината от живота на тези институции. Призивите „за“ закриването на тези структури се подеха и активизираха след разширяването на компетенциите им, по отношение на корупцията. Тези призови достигнаха върхната си точка, след като Специализираната прокуратура „посегна“ на недосегаеми до тогава лица, разполагащи със значителен финансов ресурс, възможности и влияние, на кметове на общини (издигнати за поста или подкрепени от партии), на ръководители на държавни агенции, членове на Министерския съвет, депутати. Тук отново следва да се отбележи, че специализираните органи на съдебната власт не издаваме окончателни присъди, така че да се твърди, че работата ни застрашава върховенството на правото е лишено от всякаква правна логика.Фактите сочат, че е обратното – работата на специализираните органи на съдебната власт е в интерес на върховенството на правото. Голяма част от оправданите лица за корупция са по обвинителни актове изготвени, внесени, а и поддържани от обвинители от други органи на съдебната власт. Ако приемем, че идеята на законопроекта не е „справяне“ с конкретни магистрати, то тогава се налага извод, че може би следва внасяне на законопроект за закриване и на други органи на съдебната власт (например такива, в които работят или са работили магистратите, работили по делата с оправдателни присъди). Във всяко едно демократично общество обаче, тъкмо оправдателните присъди са едно от реалните свидетелства за върховенството на правото.

Познавайки в детайли работата на прокурорите от специализирана прокуратура, считам че такъв явен обрат в наказателно правната политика на държавата, който да налага пълното закриване на специализирана прокуратура, не е налице. Това е така, защото проблемите, които съществуват и които пречат за по-голяма ефективност в борбата с корупцията, като цяло, се дължат на изключително

формалния наказателен процес. Дължат се и на недостатъчно дългия период от време, в който специализираните магистратури са компетентни да разследват и наказват корупция по висшите етажи на властта (съгласно от посочената по горе кратка статистика за четири години, броят на осъдените за корупция лица е увеличен неколкостранно).

Пето: Представения за обсъждане законопроект не съдържа каквито и да било правила, относно активните Европейски заповеди за разследване и Молби за правна помощ, приети за изпълнение и в процес на изпълнение от прокурори и следователи в Специализирана прокуратура. Това не само, че би създавало хаос и конкуренция между множество, привидно компетентни прокуратури, но би осуетило и събирането на годни доказателства по делата на чуждестранните партньори. В законопроекта не съществува и регламент, който ще поеме делатата на Европейската прокуратура, които към момента се разследват от следователите от Следствения отдел към Специализираната прокуратура.

Специализираната прокуратура до момента играе ролята на важен фактор в общоевропейската система за противодействие на международната организирана престъпност. Тя е органът, който координира работата по международни разследвания с прокурорски и полицейски органи чрез Българското бюро в Евроджъст, а на българска територия планира, координира, ръководи и осъществява надзор на действията на българските разследващи и полицейски органи. До 1/5 от дейността на прокурорите в СпП е достигала годишно работата в съвместни екипи за разследване и по изпълнение на Европейски заповеди за разследване – действия, които изискват висока компетентност, организация, бързина, капацитет и опит. Закриването на Специализираната прокуратура със сигурност ще блокира за дълго българското участие по международни разследвания.

Шесто: Представения на вниманието ни законопроект за изменение и допълнение на ЗСВ в частта, отнасяща се до закриване на специализираните органи на съдебната власт, противоречи на разпоредби на Конвенцията на ООН за трансграничната организирана престъпност¹⁹, в сила от 29.09.2003г. за Република България. В т.2. на чл.9 от Конвенцията се предвижда *„Всяка държава - страна по конвенцията, следва да предприеме мерки за гарантиране на ефективното функциониране на съответните ѝ органи по предотвратяване, разкриване и наказване на корупцията сред длъжностните лица, **включително осигуряване на необходимата самостоятелност на тези органи, за да се избегне нежелателно влияние върху техните действия.**“*. С настоящият законопроект се предвижда в бъдеще за всички престъпления, извършени от лица заемащи висши публични

¹⁹ ратифицирана на 12.04.2001г със закон, приет от 38-то Народно събрание, обн. ДВ, бр. 42/27.04.2001 г. , изд. от МВР, обн. ДВ, бр. 98/ 6.12.2005 г., в сила за Република България от 29.09.2003 г.

позиции, разследването да се извършва от разследващи полицаи. Разследващите полицаи са служители на МВР, т.е. функционално принадлежат към изпълнителната власт. До момента, делата за корупция по висшите етажи на властта по закон задължително се разследват от следователи (чл.194, ал.1, т.2а от НПК). Следователите, като магистрати, разполагат с необходимата по смисъла на конвенцията, самостоятелност и независимост. Ратифицирайки Конвенцията, на основание чл.31, т.1. Р България поема задържението : *“Държавите - страни по конвенцията, се стремят да разработват и оценяват национални проекти и да създават и прилагат най-добрите практики и стандарти, насочени към предотвратяване на транснационалната организирана престъпност.”*. С фактическо децентрализиране на компетентността за противодействие на организираната престъпност, така както това предвижда обсъждания законопроект, е невъзможно България да изпълни цитираната разпоредба. Най-малко, в законопроекта не се съдържат нито идеи, нито предложения, как това би могло да бъде постигнато. В предложения законопроект липсват каквито и да е гаранции , така че, да се приеме че Българската държава ще се съобрази и с разпоредбата на чл.34, която гласи : *„Прилагане на конвенцията т.1. Всяка държава - страна по конвенцията, предприема необходимите мерки, включително законодателни и административни, в съответствие с основните принципи на своето вътрешно законодателство така, че да гарантира спазването на задълженията си по тази конвенция.”*. Законопроектът, освен това, поставя под въпрос изпълнението на разпоредбата на чл.6, т.2 от Конвенцията на ООН срещу корупцията, в сила от 20.10.2006г. за РБ ²⁰ - *“Всяка държава - страна по конвенцията, в съответствие с основните принципи на правната ѝ система предоставя на органа или органите, посочени в ал. 1 на този член, необходимата независимост за ефективно и освободено от неправомерен натиск изпълнение на техните функции. Материалните ресурси и специализираният персонал, както и обучението, което може да изисква този персонал, необходими за изпълнение на техните функции, следва да бъдат надлежно предоставени“*. В чл.36 на същата Конвенция е прието, че *„Специализирани органи - Всяка държава - страна по конвенцията, в съответствие с основните принципи на правната ѝ система гарантира съществуването на орган или органи или лица, специализирани в борбата с корупцията чрез правоприлагане. На този орган или органи или лица се гарантира независимост в съответствие с основните принципи на правната система на съответната държава - страна по конвенцията, за да могат да изпълняват функциите си ефективно и без оказване на неправомерно влияние. Тези лица или персоналет на този орган или на тези органи трябва да са подходящо обучени и да притежават средства за изпълнение на техните задачи.”*.

²⁰ Ратифицирана на 3.08.2006 г със закон, приет от 40-то Народно събрание. обн. ДВ, бр. 66/15.11.2006 г., изд. от Министерството на правосъдието, обн., ДВ бр. 89/3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.

Познавайки в детайли работата на прокурорите от специализирана прокуратура, считам че такъв явен обрат в наказателно правната политика на държавата, който да налага пълното закриване на специализирана прокуратура, не е налице. Това е така, защото проблемите, които съществуват и които пречат за по-голяма ефективност в борбата с корупцията, като цяло, се дължат на изключително формалния наказателен процес и на безвъзвратно остарелия Наказателен кодекс. Дължат се и на недостатъчно дългия период от време, в който специализираните магистратури са упражнявали, възложената им компетентност по разкриване, разследване и наказване корупция по висшите етажи на властта (съгласно от посочената по горе кратка статистика за четири години, броят на осъдените за корупция лица е увеличен неколкостранно).

Поради това категорично считам, че липсата на осезаем напредък по корупционните престъпления се дължи на остарялото наказателно законодателство и изключително формализирания наказателен процес, а истинската причина за желанието за закриване на специализираните структури може да е всяка друга, но не и липса на ефективност и ефикасност.²¹

С УВАЖЕНИЕ,

Валентина Маджарова

²¹ **Ефективността** в най-общия смисъл показва отношението на постигнатия резултат спрямо поставената цел. Ефективността е свързана с целесъобразността на действията. Чрез нея се дава отговор на въпроса, дали се вършат „правилните“ неща. Тя не отчита разходите (енергия, труд, финансови средства), а само постигането на целта. Колкото степента на постигане на една цел е по-висока, толкова по-ефективни са действията и мероприятията.