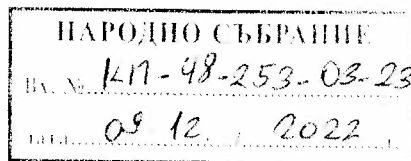




ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 3206 /2022 г. - ГП
София, 08.12.2022 г.



ДО
Г-Н РАДОМИР ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
В 48-то НАРОДНО СЪБРАНИЕ

На Ваш изх. № КП-48-253-03-23/21.11.2022 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЧОЛАКОВ,

За становище е изпратен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт № 48-254-01-15, внесен на 19.10.2022 г. от Костадин Костадинов и група народни представители.

Законопроектът не може да бъде подкрепен, по следните съображения:

На първо място, следва да се отбележи, че вносителите явно са ползвали неактуален текст на действащия Закон за съдебната власт /ЗСВ/ – отпреди ЗИДЗСВ обн. ДВ бр. 32 от 26.04.2022 г, в сила от 28.07.2022 г. С посочения закон са закрити специализираните съдилища и прокуратури, като навсякъде в Глава седма „Следствени органи“ думите „следственият отдел към специализираната прокуратура“ са заличени /чл. 148, чл. 151, чл. 152, чл. 153/. Въпреки това, сега се предлагат същите изменения – „текстът „отдели в окръжните прокуратури и следственият отдел в специализираната прокуратура“ се заличава“ /в чл. 151 ал. 1, в чл. 152, в чл. 153 ал. 4/. Предлага се отменяне на ал. 3 на чл. 153 от ЗСВ, при положение, че тя вече е отменена със ЗИДЗСВ, обн. ДВ бр. 32 от 26.04.2022 г.

Мотивите към законопроекта не отговарят на изискванията на чл. 28 ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/. На практика, причините които налагат приемането на предложените норми, както и целите, които се поставят, са заменени с декларации с откровено политическо съдържание и с описание на действащите норми в ЗСВ. Едни от най-съществените изменения и допълнения в

законопроекта касаят реда за реализиране на наказателна отговорност по отношение на главния прокурор, но именно за тях липсват каквито и да е мотиви, за разлика от подробното описание на действащия режим на дисциплинарна отговорност. Съобразно чл. 19 ал. 3 от ЗНА, Народното събрание е определило методология за извършване на оценка на въздействието на проектите на закони, внесени от народните представители – чл. 71 ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/. Задължителен елемент от тази методология е Анализът на разходите и ползите, с изискване да бъдат описани публичните разходи за реализиране на законодателната инициатива. В приложената Оценка на въздействието това липсва – посочва се само, че *„предложението ще доведе до допълнителни административни разходи, свързани с извършването на процедурата по обособяване на Националната следствена служба като независима структура“*. В самия текст на законопроекта има терминологични неточности и противоречия с мотивите. Например, според предложените изменения в ал. 2 на чл. 148, окръжни следствени служби се създават във всеки окръжен град. Окръжни градове не съществуват – съгласно Закона за административно-териториалното устройство на Република България, коректният термин е *„административен център на област“*. В чл. 153 ал. 1 се запазва длъжността *„завеждащи отдели“*, при положение, че навсякъде в Глава седма се предлага следствените отдели да са окръжни следствени служби, а в ал. 4 ръководителите им вече са определени като директори на тези служби. В мотивите към законопроекта се обосновават изменения в чл. 308 ал. 2, но в текста на самия ЗИДЗСВ такова предложение липсва и се предвижда само създаването на нова ал. 3. Освен това, внесените от народните представители ЗИДЗСВ, като редакция, словесно формулиране и подредба на текста не е в съответствие с чл. 48 – чл. 52 от Указа по прилагане на Закона за нормативните актове.

Така, като цяло, законопроектът не отговаря на изискванията на чл. 9 ал. 1 и чл. 26 ал. 1 от ЗНА.

Разгледан по същество, внесените ЗИДЗСВ предвижда изменения в състава на ВСС, в организацията на следствените служби, в режима за реализиране на наказателна отговорност по отношение на главния прокурор и в дисциплинарната отговорност на магистратите и членовете на ВСС.

1. Предлагат се промени, свързани с т. нар. парламентарна квота в съдебния съвет. От шестимата членове, избирани от НС за съдийската колегия, един задължително трябва да е хабилитирано лице в областта на публичноправните науки, а двама да са преминали поне три нива на съдебната власт, като единият от тях да е практикувал не по-малко от 5 години в областта на публичноправните науки. Съответно, при избора на петимата членове за прокурорската колегия, един следва отново да е хабилитирано лице в областта на публичноправните науки, а двама да са с не по-малко от 5 години стаж в областта на тези науки. В мотивите се твърди, че от заседанията на ВСС е видна липсата на специални знания в областта

на административното право и процес, което довело до срив на доверието към този орган. Трудно обяснима е връзката между публичноправните науки /и само те/ и професионалната компетентност на членовете на съдебния съвет. По-важно е, че съобразно чл. 130 ал. 2 за членове на ВСС се избират *„юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж“*. Въвеждането със закон на други, на практика ограничителни критерии, би противоречало на Основния закон.

2. С мотива, че сега следствените органи са изцяло зависими от прокуратурата, което поставяло под съмнение качеството на работата им и изходът от досъдебните производства, се предлага тяхна нова организационна структура – пълна самостоятелност на Националната следствена служба /НСлС/, с окръжни следствени служби към нея и с широки правомощия на директора на НСлС – да назначава и освобождава ръководителите на специализираните отдели и окръжните служби, както и да осъществява организационно, методическо и административно ръководство по отношение на следователите и служителите. На практика, предлага се връщане към „модел“ на следствието, който вече е действал и не е доказал особена ефективност. С изменение обн. ДВ бр. 133 от 1998 г. на Закона за съдебната власт, обн. ДВ бр. 59 от 22.07.1994 г. и впоследствие отменен, на мястото на дотогава действалата Национална следствена служба се създава Специализирана следствена служба за осъществяване на разследване по дела с особена фактическа и правна сложност, както и за престъпления извършени в чужбина или образувани по договори за международна правна помощ. Статутът на следствените служби остава непроменен. Впоследствие /ДВ бр. 74 от 30.07.2002 г./ се създават Национална следствена служба и окръжни следствени служби, а в София – Столична следствена служба с компетентност на окръжна. Приетият през 2007 г. нов Закон за съдебната власт /обн. ДВ бр. 64 от 07.08.2007 г./ регламентира, че следствените служби са Национална следствена служба и окръжни следствени служби. НСлС се ръководи от директор, който осъществява организационно, административно и методическо ръководство на следователите и служителите от Националната следствена служба и окръжните следствени служби. От 2009 г. с ново изменение на ЗСВ /обн. ДВ бр. 33 от 30.04.2009 г./ следствените служби са трансформирани в следствени отдели към окръжните прокуратури. Ръководството на Националната следствена служба е възложено на главния прокурор пряко или чрез директора, който е и негов заместник по разследването. Действащата сега структура на следствените органи, свързана и с нормите в НПК, регламентиращи компетентността на следователите /чл. 194 ал. 1 и ал. 2/ осигурява необходимата организация на работа и професионална компетентност, особено по дела с фактическа и правна сложност. Нищо не налага „връщане“ към старата уредба. Изложените в мотивите на вносителите доводи за „зависимост“ на следствените органи от прокуратурата са лишени от основание. Функциите на прокурора в наказателното производство и най-вече ръководството на разследването и надзора

за законосъобразното му провеждане, които той осъществява като наблюдаващ прокурор, са регламентирани в НПК /чл. 46/.

3. Предложеният нов чл. 154а от ЗСВ касае наказателната отговорност на главния прокурор. Отделен е въпросът, че систематичното място на тези норми следва на първо място да е в НПК. Необходимо е отново да бъде изразена принципната позиция на ПРБ в подкрепа на законодателни изменения, които осигуряват провеждане на ефективно разследване и преодоляване на дефицитите в действащите норми, констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ. Това безусловно касае и въвеждането на механизми за независимо разследване, включително и по отношение на главния прокурор. В този смисъл Прокуратурата на Република България подкрепя всички действия за въвеждане на законодателни средства, които да отговарят на стандартите и да покриват критериите за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ. Законопроектът предвижда всички сигнали или установени в хода на проверка или досъдебно производство факти за престъпно поведение на главния прокурор да се изпращат от всички държавни органи на директора на НСлС. При наличието на достатъчно данни за извършено престъпление от общ характер, той образува досъдебно производство и уведомява ВСС за отстраняване от длъжност на главния прокурор. С факта на образуване на такова производство, директорът на НСлС придобива качеството на *„изпълняващ длъжността прокурор по разследването срещу главния прокурор“* до приключване на наказателното производство. Тази идея на законопроекта трябва да бъде обсъдена най-вече относно нейното съответствие с Конституцията, със становищата и препоръките на Венецианската комисия¹ и с относимите решения на Конституционния съд². В посочените становища Венецианската комисия приема, че по същество разследването срещу главния прокурор следва да се осъществява от независим магистрат и поставя разрешението на този въпрос в създаване на някаква форма *ad hoc* механизъм, приложим само в тези редки случаи на привличане на главния прокурор към наказателна отговорност, като оттеглянето на тази категория дела от юрисдикцията му да не нарушава същността на неговия конституционен мандат. Следва специално да се акцентира на препоръката в параграф 70³, че проблемът с отговорността на главния прокурор, идентифициран в делото *„С.З/Колеви срещу България“* пред ЕСПЧ, не може да бъде решен с една изолирана законова промяна, а изисква комбинация от институционални промени, нови процедурни и вътрешни правила, както и еволюция в професионалния морал и политическата култура. След представяне на тези становища на Венецианската комисия, Конституционният съд е имал възможността два пъти да се произнесе с

¹ Становище на БК (CDL-AD (2017)018), прието през окт.2017г.; Становище на БК (CDL-AD (2019)031-е)

² Решение № 11 от 23.07.2020 г. на КС по к. д. № 15/2019 г.; Решение №7 от 11.05.2021г. на КС по к.д.№4/2021г.

³ От мнение №968/2019 на БК (CDL-AD (2019) 031.

решения, свързани с отговорността на главния прокурор. В тълкувателно решение №11 от 23.07.2020 г. по к. д. № 15 от 2019 г. съдът постановява, че *„Надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор“*. Това означава, че според действащото законодателство няма пречка срещу главния прокурор да се провежда независимо разследване. В периода на проверката или разследването срещу него, той запазва конституционното си положение, но придобива и ново правно положение на проверявано или разследвано лице. В тези случаи упражняването на конституционните правомощия на главния прокурор за надзор за законност и методическо ръководство е изключено в съответствие с принципа на правовата държава, според който никой не може да бъде съдия сам на себе си. Въвеждането в началото на 2021 г. на фигурата на *„независим прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“* чрез изменения и допълнения в НПК и ЗСВ е обявено за противоконституционно с решение № 7 от 11.05.2021 г. по к. д. №4/2021 г. Според Конституционния съд приетата тогава цялостна уредба в тази насока не е съобразена с действащата конституционна рамка, като основните аргументи на съда срещу тази нова фигура са свързани с нейната безконтролност и че този нов орган, вместо да осигурява гаранции за независимостта на разследването срещу главния прокурор или негов заместник, буди сериозни съмнения относно постигане на декларираната от законодателя цел. Посочените по-горе две решения на Конституционния съд очертават точната конституционна рамка, в която следва да се вмести всяка новопредлагана нормативна уредба, свързана с предвиждане на специален механизъм за търсене на наказателна отговорност на главния прокурор. На практика, обаче, с оглед на тези критерии, представеният проект за поредна правна конструкция за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, не отговаря на решенията на КС, както и на основните принципи на наказателното право и наказателния процес. Директорът на НСлС се оказва в положение на еднолично оправомощен да преценява всеки сигнал и всеки факт за наличието на достатъчно данни за извършено престъпление и така да образува досъдебно производство. Не е предвиден какъвто и да е механизъм за контрол по отношение на него. В същото време, той не е *„независим магистрат“*, тъй като се назначава и освобождава от Прокурорската колегия, на която член е и самият главен прокурор. С факта на образуване на такова производство, директорът на НСлС придобива качеството на *„изпълняващ длъжността прокурор по разследването срещу главния прокурор“*. Това предложение не отчита, че съобразно чл. 129 ал. 1 от Конституцията, прокурорите, както всички магистрати, се назначават от ВСС, а директорът на НСлС е следовател. Дори да се приеме възможността той да осъществява разследване по отношение на главния прокурор, липсва каквато и да е възможност този следовател, макар и директор, да извършва действия пред съд – защото не е прокурор и не може да осъществява функциите по чл. 127 т. 3 от Конституцията.

Предложената процедура е в колизия и с препоръките на Венецианската комисия, включително и на изложените в последното ѝ становище №1095/2022г. от 24.10.2022г., прието на 132-рата пленарна сесия. /CDL-AD(2022)032/.

4. По отношение на дисциплинарната отговорност се предлага:

- Отстраняване от длъжност на членовете на ВСС, председателите на върховните съдилища, главният прокурор, прокурорът по разследването срещу главния прокурор, до приключване на водено срещу тях наказателното производство. Формулировката е различна от тази на чл. 232, ал. 1 от действащия ЗСВ, където за ВСС е предвидена *възможност* да отстрани магистрат при образувано срещу него наказателно производство за умишлено престъпление от общ характер. В този смисъл вносителят на предложението не е съобразил практиката на Конституционния съд (РКС № 2 от 21.02.2019 г. по к.д.№ 2/2018 г.). С посоченото решение за противоконституционна е обявена нормата на чл. 232, ал. 1 /изм. ДВ, бр. 90 от 2017 г./ ЗСВ, лишаваща съответните колегии от възможност за самостоятелна преценка на основателността на предложението за отстраняване от длъжност на магистрат. Установено е, че безусловното въвеждане на подобно задължение е несъвместимо с принципа на независимост на съдебната власт.

- Допълване на чл. 308 с нова ал. 3, регламентираща възможност за налагане на наказанията „забележка“ и „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ на председателите на върховните съдилища и главния прокурор в качеството им на административни ръководители, като инициатива за налагането на такова да има и министърът на правосъдието;

- Разширяване на кръга на лицата, подлежащи на санкциониране от пленума на ВСС (чл. 311, т. 4) – включени са председателите на върховните съдилища и главния прокурор;

- Предвидено е правомощие за Пленума на ВСС да налага дисциплинарно наказание на прокурора по разследването на главния прокурор или неговите заместници. В същото време, новият чл. 154а определя директорът на НСлС за „изпълняващ длъжността прокурор по разследването срещу главния прокурор“ и не предвижда възможност за негови заместници.

В мотивите към законопроекта фигурира предложение за допълване на текста на чл. 308, ал. 2 от ЗСВ, където вероятно като т. 3 да бъде предвидено наказание по отношение на изборните членове на ВСС „лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност“. В изготвения законопроект липсва обаче конкретно предложение в тази посока. Отделен е въпросът, че лишаването от право да се упражнява определена професия или дейност е наказание по НК /чл. 37 ал. 1 т. 7/ и може да се налага само от съд.

Изложеното по-горе обосновава отрицателното становище по отношение на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт № 48-254-01-15, внесен на 19.10.2022 г. от Костадин Костадинов и група народни представители. Освен несъответствие с изискванията на Закона за

нормативните актове и ползване от вносителите на неактуален текст на действащия сега Закон за съдебната власт – отпреди ЗИДЗСВ обн. ДВ бр. 32 от 26.04.2022 г, в сила от 28.07.2022 г., проектът съдържа и множество предложения, които са открито противоконституционни.

Благодаря за предоставената възможност за изразяване на становище от името на Прокуратурата на Република България.

ЗА ГЛАВЕН ПРОКУРОР:

(съгласно заповед № РД-0741634/07.12.2022 г.
на главния прокурор)



БОРИСЛАВ САРАФОВ
ДИРЕКТОР НА НАЦИОНАЛНАТА
СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА И
ЗАМЕСТИК НА ГЛАВНИЯ
ПРОКУРОР ПО РАЗСЛЕДВАНЕТО