



АСОЦИАЦИЯ НА
ПРОКУРОРИТЕ
В БЪЛГАРИЯ

гр.София, ул."Пиротска" №7
тел.02/9219 330, fax 02/9885895

E-mail : apb@prb.bg, Internet: <http://apb.prb.bg>

Изх. № 67/2022 г.
София, 13.06.2022 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 180/61
Дата 14.06.2022

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Асоциация на прокурорите в България
по конституционно дело № 9/2022 год.

С Определение от 17.05.2022 год. по конституционно дело № 9/2022 год. по описа на Конституционния съд, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от К н и и чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, е допуснато за разглеждане по същество искането на Главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 169, ал. 5 от Закона за съдебната власт (изм. и доп., ДВ, бр. 32/2022 год.) и на §.3, §.4, §. 7, §.8, §. 9, §.10, §.11, §.12, §.13, §.14, §.15, §.16, §.17, §.18, §.19, §.20, §.21, §.22, §.23, §.24, §.25, §.26, §.27, §.29, §.30, §.31, §.33, §.35, §.36, §.37, §.38, §.39, §.40, §.41, §.42, §.43, §.44, §.45, §.46, §.47, §.48, §.49, §.50, §.51, §.52, §.53, §.54, §.55, §.56, §.57, I.58, §.59, §.60, §.61, §.62, §.63, §.64, §.65, §.66, §.67 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт.

С писмо - изх. № 144КД/17.05.2022 год. по описа на Конституционния съд на Република България е отправена покана до Асоциация на прокурорите в България за предоставяне на становище по предмета на делото в 30 – дневен срок, считано от получаване на писмото.

Предмет на конституционното дело е установяване на противоконституционност на посочените по-горе разпоредби от ПЗР на ЗИД ЗСВ.

В цял свят съществуват институции, които са създадени, за да се справят с тежката организирана престъпност и корупция, особено в държави, в които е трудно конвенционалните съдилища и прокуратури да решат този проблем. Освен в Р.България, в редица европейски държави, наред с военни, административни, търговски, данъчни, трудови и други специализирани

съдилища, съществуват и специализирани наказателни съдилища и съответните им прокуратури¹.

В докладите на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка от 2007 г. до 2012 г. се изведе едно общо заключение – България не се справя в борбата срещу организираната престъпност и корупцията.

За преодоляване на този проблем ЕК препоръча създаването на специализирани отдели за борба с корупцията и организираната престъпност в Прокуратурата, както и специализирани съдилища². Във всеки следващ доклад се настояваше за по-бързи мерки при създаването на такива специализирани органи.

През 2011 г. тези органи бяха създадени.

В докладите след 2012 г. Европейската комисия се констатира, че въпреки трудностите, които неизменно са свързани със създаването на специализираните органи, тяхната дейност постепенно започва да дава положителни резултати.

Целите, заради които бяха създадени тези специализирани органи са формулирани съвместно с Европейската комисия и те са „да се подобри бързината и последователността в разглеждането на дела, свързани с организираната престъпност³ и корупцията по високите етажи на властта и тези цели „бяха постигнати в приемливи граници“⁴.

¹ Пример за това са Латвия, Италия, Испания, Португалия, Румъния, Словакия и др.
- <https://e-justice.europa.eu>

² Придружаващ документ към Доклада от 23.07.2008 г., т. IV. Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 22.07.2009 г. ²Междинен доклад от 18.02.2011 г.,

³ Резултатите от дейността им бяха анализирани от ЕК и въз основа на тях през 2018 г. временно беше прекратено наблюдението на България по шестия показател „Борба с организираната престъпност и прането на пари, конфискуване на незаконно придобито имущество“ (Доклад на ЕК от 13.11.2018г.), а през 2019 г. - и по показател 4 „Корупция по високите етажи на властта“ (Доклад на ЕК от 22.10.2019 г.). В доклада от 2018 г. ЕК констатира, че „през последните десет години в престъпната среда е настъпила мащабна промяна, като при организираната престъпност се наблюдава спад на нивото на видимо насилие и тя представлява по-малка заплаха за стабилността на обществото, отколкото в миналото, както и че поради тази причина като цяло положението в България се приближава до това в

⁴ Междинен доклад от 18.02.2011 г.

⁴ Резултатите от дейността им бяха анализирани от ЕК и въз основа на тях през 2018 г. временно беше прекратено наблюдението на България по шестия показател „Борба с организираната престъпност и прането на пари, конфискуване на незаконно придобито имущество“ (Доклад на ЕК от 13.11.2018г.), а през 2019 г. - и по показател 4 „Корупция по високите етажи на властта“ (Доклад на ЕК от 22.10.2019 г.). В доклада

В противовес на изводите на Европейската комисия, че целите, поради които са създадени специализираните структури, са постигнати в приемливи граници, както и на анализа на ГПК на ВСС за дейността на СпП, на СЛО в СпП и на АпСП за периода от 01.01.2012 г. – 31.12.2020 г.⁵, Народното събрание взе решение за закриването им с неверния, манипулативен и необоснован мотив, че съществуването им „не водело до постигане на формулираните при създаването ѝ цели“⁶.

II. С приемането на ЗИДЗСВ⁷, с който се закриха специализираните органи на съдебната власт, Народното събрание превиши правомощията, които му дава разпоредбата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно тази разпоредбата, Народното събрание със закон може само да създава специализирани съдилища⁸.

Нормата не оправомощава Народното събрание да закрива вече съществени съдилища и това не е съвместимо с конституционния законодател.

от 2018 г. ЕК констатира, че през последните десет години в престъпната среда е настъпила мащабна промяна, като при организираната престъпност се наблюдава спад на нивото на видимо насилие и тя представлява по-малка заплаха за стабилността на обществото, отколкото в миналото, както и че поради тази причина като цяло положението в България се простирава до това в някои други държави членки, а „специализираните институции са започнали да постигат съгласувани резултати“.

В доклада от 2019 г. също се признава напредък в борбата с организираната престъпност и корупцията.

В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. се констатира, че „реформите започват да дават първи резултати“ и че основни пречки пред ефективното разследване и наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта са сложната и формалистична българска система на наказателнопроцесуалното право и недостатъчните финансови и човешки ресурси на Специализирания наказателен съд“.

В Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. ЕК констатира, че „Финансовите и човешките ресурси на Специализирания наказателен съд бяха увеличени, т.е. може да се счита, че е изпълнена препоръката от 2020 г.“

⁵ <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/34/Rezume-2022-02-16.pdf>

⁶ Стр. 5 от мотивите към законопроекта проекта за изменение и допълнение на ЗСВ, публикуван в портала за обществени консултации на 28.01.2022 г.

⁷ ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г)

⁸ Така със закон се създадоха 28-те административни съдилища, Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд. Със закон са създадени и специализирани структури в Прокуратурата на РБ – Националната следствена служба, Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура.

В случая не може да се приложи логическия аргумент на по-силното основание – "Argumentum a fortiori" – който има по-голямото, има и по-малкото право и от тук да се направи извод, че след като Народното събрание може да създава специализирани съдилища, може и да ги закрива.

Този аргумент (Argumentum a fortiori) за преодоляване на празнини предимно в частното право изхожда от логическото съвпадане на два юридически факта с различен обем, от които единият е уреден, а другият – не, като неуреденият е по-тесен от уредения.

В случая не става въпрос за отношения от по-голямото към по-малкото право, а до две свършено различни по характер правомощия, които не са в подчинено или в зависимо положение едно спрямо друго.

Известен е основния принцип в публичното право, част от което е и конституционното право, че правомощията на публичните органи са изчерпателно и точно посочени в правните норми и на тях е разрешено само и единствено това, което изрично е предвидено в тях⁹. Такова е разбирането и на правната доктрина¹⁰ и на съдебната практика¹¹, и на Европейската комисия¹².

По тази причина публичното право не позволява тълкуване по аналогия и/или азисително тълкуване в случаите на рестрикции, ограничаване или лишаване от права, създаване на публични задължения, налагане на санкции и пр. Напротив – изисква се буквално или стеснително тълкуване. По този начин обществото се предпазва от произвол на публичните органи, превишаване или превратно упражняване на властта, както от държавните органи към частните лица, така и в отношенията между самите държавни органи.

По аналогични разсъждения конституционната норма на чл. 119, ал. 2 от КРБ, като публичноправна норма, следва да се тълкува в буквален смисъл,

⁹ В частното право принципът е обратен – всичко е разрешено, освен изрично забраненото

¹⁰ Напр. проф. Ем. Друмева „Конституционно право – пето допълнено и преработено издание“, стр. 21- 22

¹¹ Напр. Решение № 6500 от 15.08.2001 г. на ВАС по адм. д. № 7340/2000 г., Решение № 10696 от 1.12.2005 г. на ВАС по адм. д. № 3826/2005 г. и др.

¹² В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. ЕК отбелязва, че „Съгласно принципа на върховенство на закона всички публични органи на власт винаги действат в само в рамките на ограниченията, определени със закон, в съответствие с ценностите на демокрацията и основните права и под контрола на независими и безпристрастни съдилища“.

а това тълкуване води до извод, че Народното събрание може само и единствено да създава специализирани съдилища.

Това е така, тъй като създаването им е предшествано от възникнала обществена необходимост и широк обществен дебат за необходимостта от специализация в дадена област. Конституционният замисъл е, че след като създава специализирани съдилища, Народното събрание ще въздейства благоприятно върху съдебната власт, защото ще създаде структури, магистратите в които ще са със специализация по определена материя. Това, от своя страна, ще облекчи дейността на цялата съдебна система и ще повиши качеството и бързината на правораздаването, от което има полза цялото общество.

Злоупотребите със съдебната власт в миналото, изразяващи се в постоянен стремеж на всяка законодателна и изпълнителна власт да подчинят съдебната, са накарали съвременния конституционен законодател да я устрои по такъв начин, че да я направи колкото се може по-независима от другите две власти, за да и създаде обективни условия за безпристрастно и справедливо правораздаване. Нейната задача е да осъществява правораздаването като *самостоятелна държавна функция* с органи, които го упражняват и които са независими и така да се гарантира, че съдебната власт ще правораздава ефективно дори да няма подкрепата на парламента и/или правителството.

Българският конституционен законодател също е уредил съдебната власт като независима¹³ и най-самостоятелна в триадата на разклонената държавна власт и така трябва да бъде.

В действащата конституционна уредба реалното „отделяне“ на съдебната власт в рамките на различните власти се проявява както във функционално и персонално, така и в организационно отношение.

Затова по отношение на структурата на съдебната власт Народното събрание може само да въздейства благоприятно, като създава специализирани съдилища, но не и да въздейства негативно върху нея като закрива структури и звена в случаите, в които самата съдебна власт с всичките и органи се противопоставя на такова законодателно решение.

Конституционният съд¹⁴ приема, че съществуването на двете изречения във втората алинея на чл. 117 от Конституцията е показател за конституционно установяване на независимостта, както на магистратите, така и на цялата система, в която са тези магистрати, т.е. на съдебната власт.

¹³ чл. 117, ал.2 от КРБ

¹⁴ Напр. Решение № 11 от 14.11.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 18/2002

Закриването на специализирани съдилища е рестриктивна мярка, която следва да се преценява след внимателен анализ, тъй като засяга както структурата на съдебната власт, така и качеството на правораздаването.

Затова Законодателят още преди повече от 10 години е предоставил тази преценка на Пленума на Висшия съдебен съвет като орган, който управлява съдебната система.

За пръв път правомощията на ВСС да създава и закрива съдилища беше призната през 2011 г. с допълването на т.2 на чл. 30 от ЗСВ¹⁵. Тези правомощия бяха съобразени със степента на натовареност на съответния съд.

След изменението на Конституцията през 2015 г.¹⁶ и в съответствие с конституционната разпоредба на чл. 130а, ал. 2, т. 8, през 2016 г. беше изменен и чл. 30 от ЗСВ¹⁷, с което правомощията на ВСС да създава и закрива съдилища и прокуратури беше разширено и не беше поставено в зависимост само от степента на натовареност на съответния орган на съдебната власт.

Законодателят не случайно е предоставил тези правомощия на ВСС, защото още тогава логично е преценил, че само ВСС, управлявайки съдебната система, може обективно да прецени необходимостта от съществуването, реорганизацията или закриването на съдебни органи.

Следващият аргумент в подкрепа на разбирането, че Конституцията не е дала правомощие на Народното събрание да закрива съдилища, е целта – да предпази структурата на съдебната система от вмешателство на законодателната власт, особено в случаите, в които има крехко и нестабилно парламентарно мнозинство.

Това е така, тъй като веднъж създадени, тези органи стават част от структурата на съдебната власт и закриването им със закон освен, че ще е пряка намеса на законодателната власт в независимата съдебна власт, още и ще доведе до дисбаланс на цялата съдебна система. Така ще се затрудни, забави, а в някои случаи дори ще се възпрепятства правосъдната дейност.

За разлика от съдебната власт, изпълнителната власт е в състояние на по-голяма зависимост от законодателната, защото правителството управлява само докато има подкрепата на парламента.

И тук идва следващият аргумент в полза на разбирането, че Народното събрание не може да закрива създадените със закон специализирани съдилища, като се направи аналогия с правомощието на Народното събрание да закрива министерства.

¹⁵ ДВ, бр. 1/2011 г.

¹⁶ ДВ, бр. 100/2015 г.

¹⁷ ДВ, бр. 28/2016 г.

Внимателният прочит на чл. 84, т. 7 от КРБ води до извод, че дори по отношение на структурирането на далеч по-зависимата изпълнителна власт, Конституцията не позволява на Народното събрание само и по своя инициатива да закрива министерства, а това е възможно единствено след предложение на министър-председателя. Това е естествено, тъй като обратното би означавало пряко да се засегне структурата и функциите на изпълнителната власт, а от тук – да се създадат трудности или невъзможност за осъществяване на изпълнителната дейност.

Изводът, който може да се направи е, че след като не съществува правомощие за Народното събрание по своя инициатива да влияе върху структурата на изпълнителната власт, като закрива министерства, то на още по-голямо основание може да се приеме, че такова вмешателство не е допустимо по отношение на структурата на независимата съдебна власт.

Затова единственият начин за закриване на създадени със закон специализирани съдилища е да има широк парламентарен консенсус, който би позволил Народното събрание с квалифицирано мнозинство при условията и реда на чл. 153-157 от КРБ, да допълни разпоредбата на чл. 119, ал. 2 КРБ и да създаде правомощие на Народното събрание да закрива създадени със закон специализирани съдилища. Въпрос за конституционно уреждане е това да става по предложение на ВСС, което е аналогично на правомощието на министър-председателя да предлага на Народното събрание закриването на министерства.

Намираме, че е налице и вътрешно противоречие между самите разпоредби, тъй като остава неясен статутът на прокурорите и следователите, които следва да се преназначат при условията и реда на § 45 и 46 от Закона. § 45, ал. 1 – ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, съгласно които:

Ал.1. Прокурорите от Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура се преназначават при условията и по реда на чл.194, ал. 1 от ЗСВ.

Ал.2. В 14- дневен срок от обнародването на този закон, лицата по ал. 1 могат да подадат заявления до прокурорската колегия на ВСС, в което да заявят своето желание да бъдат възстановени на длъжността прокурор, която са заемали преди назначаването си в Специализираната прокуратура, съответно Апелативната специализирана прокуратура.

Ал. 3. В 30 - дневен срок от изтичането на срока по ал. 1, прокурорската колегия на ВСС приема решение за разкриване на длъжности на прокурори в прокуратури, съответни на закриваните в Специализираната прокуратура и Апелативната Специализирана прокуратура. В една прокуратура се преназначават до една трета от прокурорите от закритата Специализирана прокуратура, съответно Апелативна специализирана прокуратура.

Освен посоченото на стр. 14 от Искането на Главния прокурор на Р. България за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на §. 45, ал. 1 – 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, за очевидното противоречие на същата разпоредба с чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Р. България (Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона), е необходимо да бъде посочено следното:

Съгласно чл. 5, ал. 1 от Конституцията на Република България, "Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да и противоречат". С тази разпоредба се утвърждава върховенството на Конституцията като ядро на принципа на правната държава и на конституционната демокрация. Принципите на върховенството на разделението на властите и независимостта на съдебната власт са универсални конституционни принципи. На тях се основава цялата правна система на Република България, поради което тяхното нарушение означава нарушаване на този основополагащи конституционни принципи. Поради това, за да защити конституционния ред, в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България е утвърден институтът на контрола за конституционност, който е използван с искането за обявяване на противоконституционност и на §. 45, ал. 1 – 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ. От една страна считано от 27.07.2022 г. специализираните органи на съдебната власт се закриват (§43,67), а магистратите и служителите до тази дата се преназначават в други органи на съдебната власт (§ 44, 45, 46, 56). Неясен е въпросът по какви условия и ред ще бъдат преназначавани административните ръководители на закриваните структури и техните заместници - по реда на § 44 и 45 или по реда на § 47, ал.2¹⁸.

От друга страна, неприключилите досъдебните производства, преписките и делата да се изпратят на съответните прокуратури и съдилища по компетентност в 7-дневен срок от влизането в сила на закона (§ 48, 49, 51,52). Предаването следва да се организира от административните ръководители на закриваните и приемащите органи на съдебната власт (§55).

Не е ясно как това задължение е предвидено да се осъществи след 28.07.2022г при приключила правосубектност на СНС и АСНС, при закрити СпП и АСпП, отсъстваща администрация, нефункционираща деловодна система и регистратура за класифицирана информация, ръководство,

¹⁸ Напр. председателят на РС - гр. Трявна - Пламен Борисов Евгениев, окръжният прокурор на ОП – Сливен Веселин Йорданов Тангалов, зам. окръжният прокурор на ОП – гр. Плевен Венцислав Данев Фердинандов и др. след освобождаването им от длъжност, следва да се върнат на длъжност „прокурор в АСпП“, респ. „прокурор в СпП“.

магистрати; кой ще осигури транспорта и охраната на тези дела и преписки и пр.

Независимостта на съдебната власт по смисъла на чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Р.България е пряко свързана с принципа на вътрешното убеждение при вземане на решенията в крайните актове на органите на съдебната власт, включително тези на прокуратурата. Вътрешното убеждение има две страни – вътрешна (субективна) и външна (обективна). Субективната страна е увереност, и то такава, че да изключва съмнение в нещо различно и същевременно включва и една готовност да се постанови съответният краен прокурорски акт в съответствие с тази увереност. Съмнението изключва увереността. Обективната страна на вътрешното убеждение се състои в това, че то е създадено върху увереността. Основана се на доказателствения материал и е изградено въз основа на всестранно, обективно и пълно изследване на този материал.

Поради това, при желание на съответния прокурор от Специализирана прокуратура и Апелативна специализирана прокуратура да бъде възстановен на длъжността прокурор, която е заемал преди назначаването си в Специализираната прокуратура, съответно Апелативната специализирана прокуратура, то тази прокуратура може да бъде различна по степен от тази, аналогична на правилата за родовата подсъдност на наказателните дела по чл. 35, ал. 3 НПК.

Възможно е, също така, този прокурор да избере Окръжна прокуратура, която е различна от тази, която е местно компетентна по смисъла на чл. 36, ал. 1 от НПК. В който и да било вариант, образуваното от този прокурор досъдебно производство няма да го следва. При това положение досъдебното производство ще се преразпредели по правилата на случайното разпределение на друг прокурор от местно компетентната Окръжна прокуратура. Вътрешното убеждение на новоизбрания прокурор за образуваното досъдебно производство може да бъде различно от това на този, който го е образувал. При това положение новоизбраният прокурор се лишава от своето вътрешно убеждение по образуваното досъдебно производство, т.е. нарушава се неговата независимост. Той ще бъде поставен в положение да обосновава теза, за която друг магистрат е разполагал със субективна увереност. Всички тези трудности несъмнено нарушават независимостта на съдебната система като принцип по чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Р.България. Поради тази причина разпоредбите на §. 45, ал. 1 – 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ противоречат и на разпоредбата на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Р.България, според която "Актовете на правораздаването се мотивират", тъй като мотивирането е гаранция за

обосноваността на субективната увереност на магистрата, като част от вътрешното му убеждение.

Поради изложеното, намираме, че са налице основания да се обявят за противоконституционни и разпоредбите на §. 45 ал. 1 – 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, тъй като същите противоречат на чл.4, ал.1, чл.8, чл.48, ал.1 и ал.3, чл.117, ал. 1 и ал.2, чл. 121, ал. 4 и чл.129, ал.3 от Конституцията на Р.България.

