



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Reg. №.....483/22
.....20.06.2022 г.
РРВЗ0022150108440

Вх. № 196 В
Дата 20.06.2022

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 9/2022 г.

Уважаема г-жо председател,

изпращам Ви в определения срок становището на Национална следствена служба /НСЛС/ по к. д. № 9/2022 г., образувано по искане на главния прокурор на РБ за установяване на противоконституционност на параграфи 3-4, 7-17, 19-31, 33, 35-67 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИДЗСВ/, обн. ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.

В искането си до Конституционния съд /КС/ вносителят твърди, че § 43 от преходните и заключителни разпоредби /ПЗР/ на ЗИДЗСВ, който предвижда закриването на специализираните съдилища и прокуратури и §§ 44-59 на ЗИДЗСВ, които уреждат неговите последици, противоречат на принципите на правовата държава /чл. 4 ал. 1 от КРБ¹/ и на разделението на властите /чл. 8 от КРБ/, не създават необходимите гаранции за защита на правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата по започнатите наказателни производства в нарушение на чл. 117 ал. 1 от КРБ и накърняват независимостта на съдебната власт /чл. 117 ал. 2 от КРБ/. В искането се посочва, че §§ 3-4, 7-17, 19-27, 29-31, 33, 35-42, 60-67 на ЗИДЗСВ също противоречат на тези конституционни разпоредби.

Според вносителя ЗИДЗСВ оказва негативно въздействие върху наказателния процес, тъй като разпоредбите относно прехвърлянето на делата² в други органи на съдебната власт застрашават правната сигурност, влизат в противоречие с

¹ Конституция на Република България.

² Имат се предвид преписките, досъдебните производства и делата в съдебна фаза.

разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс /НПК/ и влияят негативно върху бързината и ефективността на правораздаването, като създават непреодолими трудности за приключване на делата. Посочва се, че предвидените условия за преназначаване на магистратите представляват посегателство върху самостоятелността на съдебната власт. В искането се твърди, че е налице противоречие с КРБ и на законодателното решение относно мандата на съдебните заседатели, тъй като то не съответства на предвидения в Закона за съдебната власт /ЗСВ/ ред на техния избор, а неяснотата относно момента на прекратяване на мандата им ще доведе до противоречиво тълкуване и хаос в правоприлагането. Вносителят посочва, че разпоредбата на §56 от ПЗР на ЗИДЗСВ създава неяснота относно уредбата на трудовите правоотношения на служителите в закритите органи на съдебната власт и нарушава правото им на труд и на свободен избор на място на работа /чл. 48 ал. 1 и 3 от КРБ/. В искането се обосновава и противоконституционност на §§ 28, 44 и 45 от ЗИДЗСВ, като се посочва, предвиденият ред за преназначаване на магистратите съгласно задължителни квоти и по неясни критерии създава правна несигурност, има дискриминационен характер и изземва конституционни правомощия на Висшия съдебен съвет /ВСС/ в противоречие с чл. 8, чл. 117 ал. 2 и чл. 129 ал. 3 от КРБ. Твърди се противоконституционност и на разпоредбата на § 50 ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСВ, тъй като тя създава временна подсъдност за конкретни първоинстанционни дела /тези, по които е проведено разпоредително заседание/ в противоречие с чл. 8 и чл. 117 ал. 2 от КРБ.

Със свое определение от 17.05.2022 г. Конституционният съд е допуснал искането на главния прокурор, като е направил уточнение, че § 28 от ЗИДЗСВ³ се е инкорпорирал в действащата норма на чл. 169 ал. 5 от ЗСВ и на практика на разглеждане по същество подлежи разпоредбата на ЗСВ, а не § 28 от ЗИДЗСВ, който вече няма самостоятелно значение. Такова значение обаче имат разпоредбите на също така влезлите в сила §§ 44, 45 57 и 58 и те подлежат на разглеждане по същество като част от ЗИДЗСВ.

Целесъобразност на закона за закриване на специализираното правосъдие. Необходимост от това и последствия.

Преди да изложим становището си по същество за нуждите на к. д. № 9/2022 г., трябва да отбележим, че НСлС участва чрез свои представители на заседанието на Комисията по конституционни и правни въпроси /ККПВ/ в 47-то Народно събрание /НС/ преди приемането на ЗИДЗСВ на първо четене. Там цялата

³ Параграфът е влязъл в сила в деня на обнародването на ЗИДЗСВ /26.04.2022 г./

магистратска общност⁴ изрази несъгласието си с внесеня законопроект, като оспори не само предлаганите текстове, а и мотивите за приемането на закона, като най - общо ги определи като „изпълнени с неистини, откровени лъжи и внушения“.

Преди да стигнем до разглеждане на твърденията на вносителя за противоконституционност на определени параграфи от ЗИДЗСВ, трябва да обсъдим доколко мотивите на вносителя на законопроекта за закриване на спецправосъдието са в съзвучие или в противоречие с международните актове, по които Република България е страна и е ратифицирала същите, както и доколко те /мотивите на вносителя на законопроекта/ отговарят на препоръките на Европейската комисия /ЕК/ и на констатациите ѝ в редовните и в междинните доклади, извършвани в периода 2007 - 2019 г. по т. нар. „мониторингов механизъм“. Това е популярното название на Механизма за сътрудничество и проверка /МСП/, който беше създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г. Тогава беше постигнато съгласие относно необходимостта от полагане на допълнителни усилия в ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност. Ежегодно /чрез междинни и годишни доклади на Комисията до Европейския парламент и Съвета/ в периода 2007-2019 г. се анализираше и оценяваше напредъкът на България по определени ключови показатели. Може хронологично да се проследи промяната в оценката на ЕК относно състоянието на борбата с корупцията и организираната престъпност в България:

- в доклада от 22.07.2009 г. /стр. 8/ е отправена препоръка да се създадат **специализирани структури за съдебно преследване и произнасяне на решения по дела за корупция по високите етажи на властта и дела, отнасящи се до организираната престъпност, като тези структури трябва да разполагат със съответната функционална и политическа компетентност;**
- в доклада от 20.07.2010 г. /стр. 10/ се напомня препоръката от м. юли 2009 г. за специализация в рамките на съдебната власт, свързана с разследването на организираната престъпност, като се обръща внимание, че същата не е изпълнена и се приканва страната ни да предприеме незабавни действия в тази насока;
- в междинния доклад от 18.02.2011 г. /стр.5/ е отбелязано, че през м. декември 2010 г. и м. януари 2011 г. българският парламент е приел законодателни

⁴ На заседанието присъстваха и представители на ръководството на прокуратурата на РБ /ЛРБ/, административни ръководители и редови магистрати от Специализирания наказателен съд /СпНС/, Апелативния специализиран наказателен съд /АпСпНС/, специализираната прокуратура /СпП/ и Апелативната специализирана прокуратура /АпСпП/.

разпоредби⁵ за създаването на специализиран наказателен съд и специализирана прокуратура, като по този начин е изпълнил препоръките на Комисията от 2009 г. и 2010 г.;

- в доклада от 08.09.2011 г. /стр. 3/ създаването на специализираните правосъдни структури е оценено като демонстрация на трайна политическа воля от страна на българското правителство и ангажимент да се продължи стратегията за провеждане на реформи; направена е препоръка /стр. 10/ да се осигури необходимия ресурс и персонал за работата на специализираните съд и прокуратура;
- в междинния доклад от 08.02.2012 г. /стр. 2/ отново положително е отчетено създаването на специализиран съд и прокуратура и е отправена препоръка /стр. 5/ за предоставяне на необходимите средства за обезпечаване на работата им;
- в доклада от 18.07.2012 г. /стр. 14/ се дава положителна оценка на създаването на специализиран съд и прокуратура, като изрично се отбелязва, че това е вследствие на препоръките, дадени в три последователни доклада по МСП в периода 2009-2010 г.; за първи път се споменава, че специализираният съд би трябвало да разглежда и дела за корупция, защото тя често е свързана с организираната престъпност;
- в доклада от 28.01.2015 г. /стр. 10/ се отбелязва, че работата на създадените преди две години специализиран съд и прокуратура вече започва да дава резултати, но дейността им е възпрепятствана от твърде формалистичните разпоредби на НПК;
- в доклада от 27.01.2016 г. /стр. 10/ е направен същият извод, че работата на новосъздадените специализиран съд и прокуратура вече започва да дава резултати, но дейността им е възпрепятствана от твърде формалистичните разпоредби на НПК;
- в доклада от 25.01.2017 г. /стр. 15/ е отбелязано, че **специализираният съд и специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност вече постигат трайни резултати; отправена е препоръка за разширяване на компетентността на специализирания съд , така че тя да включва делата за корупция по високите етажи на властта;**
- в доклада от 15.11.2017 г. /стр. 11/ се отбелязва видимият напредък на страната ни след 2012 г. в борбата с организираната престъпност и в дейността по отнемане на незаконно придобитото имущество; отново е отбелязано, че **специализираните съд и прокуратура постигат трайни резултати в борбата с организираната престъпност, като в резултат на това при нея е настъпила мащабна промяна, изразяваща се в спад на нивото**

⁵ Законовите промени са в ЗСВ и в НПК.

на видимо насилие, с което заплахата за стабилността на обществото намалява и положението в България в тази област вече се приближава до това в другите страни-членки;

- в доклада от 13.11.2018 г. /стр. 8/ като положителен факт е отбелязано укрепването на специализираната прокуратура, на която вече са възложени и делата за корупция по високите етажи на властта; в заключението на доклада /стр. 13/ се отбелязва, че поради изпълнението на всички препоръки наблюдението по показателите „Независимост на съдебната власт“, „Нормативна уредба“ и „Борба с организираната престъпност“ може да се смята за временно прекратено;
- в доклада 22.10.2019 г. /стр. 10/ е отбелязан значителният напредък на България по препоръките, свързани с борбата с корупцията по високите етажи на властта, в т.ч. разширяването на компетентността на специализирания съд в тази насока; в заключението на доклада /стр. 14/ се отбелязва, че **Комисията е на мнение, че извършеният от България напредък по линия на МСП е достатъчен за изпълнението на ангажиментите на страната, поети към момента на присъединяването ѝ към ЕС;**

Докладът от 22.10.2019 г. е последният такъв за България по МСП. От 2020 г. ЕК изготвя годишни доклади относно върховенството на закона за всички страни-членки на ЕС. В докладите за 2020 и 2021 г. няма негативни констатации за работата на специализираното правосъдие, а само препоръка за финансово и кадрово обезпечаване на специализирания съд.

Специализираното наказателно правосъдие се създава през 2011 г.⁶ в отговор на отправените от Европейската комисия /ЕК/ през 2009 г. и 2010 г. препоръки в нейни доклади до Европейския парламент /ЕП/ и до Съвета относно напредъка на България по „Механизма за сътрудничество и проверка“, а именно **„да се създадат специализирани структури за съдебно преследване и произнасяне на решения по дела за корупция по високите етажи на властта и по дела, отнасящи се до организирана престъпност.“**

Изграждането на тези звена е в съответствие и с чл. 9 т. 2 от Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, ратифицирана със закон⁷, според която Република България поема задължението да предприеме мерки за гарантиране на ефективното функциониране на съответните ѝ органи по предотвратяване, разкриване и наказване на корупцията сред длъжностните лица,

⁶ ЗИДЗСВ, обн. ДВ, бр. 1 от 04.01.2011 г., в сила от 04.01.2011 г. и ЗИДНПК, обн. ДВ, бр. 13 от 2011 г., в сила от 01.01.2012 г./

⁷ Закон за ратифициране на Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, Протокола срещу незаконния трафик на мигранти по суша, море и въздух и Протокола за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца./обн. ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г., в сила от 29.09.2003 г./

включително осигуряване на необходимата самостоятелност на тези органи, за да се избегне нежелателното влияние върху техните действия в контекста на общата цел по Конвенцията за по - ефективното предотвратяване и борба срещу транснационалната организирана престъпност.

Първоначално на тези органи са били възложени само делата за престъпления за организирани престъпни групи. Последователно, след изменения в НПК от 2015 г., компетентността им е разширена с делата по глава първа от НК „Престъпления против Републиката“, а през 2017 г. и с делата срещу лица, заемащи висши публични длъжности. Измененията от 2017 г. са в изпълнение на поетите задължения на българската държава по чл. 36⁸ от Конвенцията на ООН срещу корупцията⁹, според който 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 срещу корупцията чрез правоприлагане.

Конституционносъобразността на органите на специализираното правосъдие е безспорна. В чл. 119 ал. 2 от КРБ е предвидена възможността със закон да се създават специализирани съдилища, респ. прокуратури */по аналогия на чл. 126 ал. 1 от КРБ¹⁰/*, които не са регламентирани изрично от самата Конституция. Такива са 28-те административни съдилища, създадени след приемането от Народното събрание на РБ на административно-процесуалния кодекс /обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г./. Такива са и Специализираният наказателен съд /СПНС/ и Апелативният специализиран наказателен съд /АпСПНС/. Идентичен е характерът и на съответните им прокуратури - Специализираната прокуратура /СПП/ и Апелативната специализирана прокуратура /АпСПП/.

Обществената необходимост от специализирано наказателно правосъдие е отбелязана и в решение № 10/15.11.2011 г. на Конституционния съд¹¹, според което *„създаването на специализирани подразделения и структури в системата на съдилищата и прокуратурата с оглед по-доброто противодействие на отделните видове престъпления е от компетенциите на Народното събрание“*, а също така, че *„една от основните цели за създаването на специализирания наказателен съд е процесът да се води извън сферата на влияние на обвиняемите, действали като*

⁸ чл. 36 от Конвенцията на ООН срещу корупцията: „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. този орган или на тези органи трябва да са подходящо обучени и да притежават средства за изпълнение на техните задачи.“

⁹ Конвенцията на ООН срещу корупцията е подписана от Република България на 10 декември 2003 г. при откриването ѝ за подписване по време на Политическата конференция на високо равнище, проведена в Мерила, Мексико, от 9 до 11 декември същата година.

¹⁰ чл. 126 ал. 1 от КРБ: „Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата“.

¹¹ Решение № 10/15.11.2011 г. на КС по к. дело № 6/2011 г.

организирана престъпна група, за да се постига географско разделяне между мястото на съдене и района, в който действа организираната престъпна група, като се осигури максимална неутралност на съдиите и съдебните заседатели.“. В същото решение КС отбелязва, че „специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите. Специализираните по материя съдилища трябва да се различават от общите съдилища само по предмета си, защото целта на създаването им е да осигури тясна специализация на съдиите чрез разглеждане само на определен вид дела /наказателни, административни, трудови, търговски и пр./, за да придобият съдиите по-задълбочени познания, да натрупат практически опит и така да се повиши качеството и бързината на правораздавателната дейност“. Цитираното конституционно решение категорично отхвърля тезата за извънредност на специализираното наказателно правосъдие. В друго свое решение¹² КС подчертава, че „приложеният от законодателя в чл. 411а, ал.1, т. 4 от НПК смесен /предметно-субектен/ критерий при изменената компетентност на специализирания наказателен съд съставлява надлежно упражняване по целесъобразност на конституционно установено правомощие, поради което не превръща специализирания наказателен съд в извънреден такъв, какъвто е недопустим по смисъла на чл. 119 ал. 3 от КРБ, а функционирането му не е в противоречие с чл. 6 ал. 2¹³ и чл. 4 ал. 1¹⁴ от КРБ“.

В мотивите си към ЗИДЗСВ вносителят на законопроекта /Министерство на правосъдието/ се обосновава с изводи за лоша и неефективна работа на спецправосъдието. Тези изводи на практика не почиват на никакви конкретни факти и същите бяха детайлно оборени от представителите на СпНС, АпСпНС, СпП и АпСпП по време на цитираното по-горе заседание на ККПВ при 47-то НС.

Мотивите на Министерство на правосъдието /МП/ не намират опора и в констатациите от проверките и анализите на специализираното правосъдие, които са извършвани от Висшия съдебен съвет /ВСС/ и Инспектората към ВСС /ИВСС/, а именно:

През 2021 г. работна група към Прокурорската колегия на ВСС е извършила анализ на дейността на Специализираната прокуратура, следствения отдел към нея и Апелативната специализирана прокуратура за периода 01.01.2012 г. - 31.12.2020 г. Заключение на работната група е следното:

„От цялостния анализ на дейността на Специализираната прокуратура, Следствения отдел към нея и Апелативната специализирана прокуратура може да се заключи, че за относително краткия период от създаването му до сега специализираното правосъдие последователно изпълнява възложените му

¹² Решение № 6/27.03.2018 г. на КС по к. дело № 10/2017 г.

¹³ Принципа на равенство на всички граждани пред закона.

¹⁴ Принципа на правовата държава.

законови функции. Поставено пред предизвикателството на честите промени в законодателството и разширяване на приложното му поле, то се стреми да отговори адекватно на повишаващите се законови и обществени изисквания. Концепцията за концентриране на разследването за определени категории дела в един териториално и структурно обособен център, какъвто се явява Специализираният наказателен съд и прилежащата му прокуратура с цел ограничаване на евентуално негативно въздействие на местни зависимости, доказва своята адекватност към социалните реалности.

Един от изводите, който се налага, е че за ефективността на специализираното правосъдие от ключово значение е не само кадровата обезпеченост, но и професионалната квалификация и профилирането на кадрите. Обхватът на правомощията на Специализираната прокуратура, на Следствения отдел към нея и на АпСПП - територията на цялата страна, изисква специфична подготовка и висока степен на организираност в дейността на магистратите. Координацията на действията с множество органи в страната и взаимодействието с чуждестранни партньорски служби налага не само познаване на инструментариума на българското процесуално право, но и по-широк поглед върху възможностите на международно-правните механизми. В тази насока повишаването на квалификацията се явява ключов фактор за магистратите и следва да бъде стимулирана чрез обучителни мероприятия по линия на Националния институт на правосъдието /НИП/ и на ведомствената обучителна програма на Прокуратурата, както и включването им в международни обучителни форуми.

За деветте години на съществуването /към 31.12.2020 г./ на Специализираната прокуратура, на следствения отдел към нея, както и на Апелативната специализирана прокуратура, прокурорите и следователите са натрупали специфичен практически опит, който реално не биха могли да придобият в прокуратура с обща компетентност дори за по-дълъг период, поради особените законови рамки на специализираното правосъдие. Именно поради това и личната им мотивация в тези звена е висока и се поддържа от ежедневните професионални предизвикателства пред тях.

Административното ръководство на Специализираната и на Апелативната специализирана прокуратура последователно полага грижи за подобряване на работната среда, организацията на работа и обезпечаване на техническите потребности на магистрати и служители. Изградена е добра система на взаимодействие между двете структури, позволяващи адекватна методическа помощ по дела, взети на специален надзор.

Това най-ясно се отчита в увеличаване през годините на обема на процесуално-следствените действия с участието на прокурор и във високия процент влезли в сила осъдителни съдебни актове, постановени по наблюдаваните

от СП дела. Същевременно процентът на оправдателните присъди се запазва сравнително нисък и съотносим към отчитания общо за страната.

Утвърждаването на унифицирани критерии за структурата на обвинителните актове, съобразно спецификата на престъпната дейност и изискванията на Специализирания наказателен съд, способства за запазване през годините на относително стабилен процент на върнатите от съда дела, въпреки значително повишения обем на приключени досъдебни производства.

В резултат на активната дейност на Специализираната прокуратура по международно-правното сътрудничество, доверието на държавите членки на ЕС, а и на редица други държави извън ЕС, към работата на специализираните магистрати в България е нараснало. Официално са изразявани благодарности за създадената организация и проявения професионализъм при съвместната работа. Някои казуси са сочени като пример за изключително добра практика на срещата на Съвета на Министрите на правосъдието на ЕС.

Съществуването на специализиран съд и прокуратура със седалище в столицата и със специализирана компетентност на цялата територия на държавата доказва 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. Същевременно централизирането при разследването на организираната престъпност преодолява потенциалното влияние и на местни престъпни групировки по места.

Като цяло, без да се омаловажават проблемните зони в дейността на Специализираната прокуратура, следствения отдел към нея и Апелативната специализирана прокуратура, може да се заключи, че те с висока степен на успеваемост реализират идеята на законодателя, заложена при създаването им.“

През 2018 г. Инспекторатът към ВСС /ИВСС/ е извършил комплексна планова проверка на работата на СпНС за периода 01.01.2016 - 31.12.2017 г.¹⁵ В резултат на проверката ИВСС е направил изводи за много добра организация на административната и деловодната дейност в съда; много добра оценка е дадена по показателите „срочност на разгледаните дела“ и „срочност на изготвяне на съдебните актове“; по показателя „качество на съдебните актове“ не са

¹⁵ Акт за резултати от извършена комплексна планова проверка на Специализирания наказателен съд гр. София, възложена със заповед № ПП-01-35/19.09.2018 г. на главния инспектор на ИВСС.

констатирани нарушения на материалния и процесуалния закон, както и отклонения от тълкувателната практика на ВКС.

Сходни са и констатациите от извършената проверка от ИВСС в Апелативния специализиран наказателен съд, извършена през 2018 г.¹⁶

Решението на НС за закриване на специализираното правосъдие предизвика много сериозен негативен отзвук от страна на Постоянната конференция на европейските прокурори, работещи срещу организираната престъпност, корупцията и тероризма. С нарочна своя декларация от 28.04.2022 г.¹⁷ Постоянната конференция изрази дълбоката си загриженост от закриването на специализираното правосъдие в България. В декларацията се казва, че прекратяването на работата на специализираната прокуратура противоречи на препоръките на Европейския съюз, на принципите, насърчавани от конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и възгледите на европейските професионални прокурорски асоциации. Познавайки се на общия професионален опит, членовете на Постоянната конференция заявяват, че подобно решение ще окаже отрицателно въздействие върху резултатите в борбата с организираната престъпност, върху работата на прокурорите, участващи в мрежата за международно сътрудничество по наказателни дела и върху международното правно сътрудничество като цяло. Изразяват и общата си позиция относно необходимостта от специализация на прокурорите в борбата с организираната престъпност с цел да се предприемат адекватни действия срещу нововъзникващите ѝ форми. Европейските магистрати са единодушни, че специализацията на правосъдните органи е единствено възможният начин да се осигури ефективна борба срещу организираната престъпност в различните ѝ форми и срещу тероризма. В заключение се сочи, че „Постоянната конференция заявява подкрепата си за дейността на специализираната прокуратура и за запазване на специализираните съдебни органи за борба с организираната престъпност в България.“ Декларацията на прокурорите от 12-те държави е изпратена на редица европейски институции, както и на Конституционния съд на РБ.

Напълно съзнавайки, че това няма отношение към конституциосъобразността на ЗИДЗСВ, искаме да отбележим странната процедура, по която проектозаконът е внесен в Народното събрание и впоследствие разгледан там. Министър - председателят Кирил Петков депозира в Парламента решение на Министерски съвет /МС/ № 104 от 02.03.2022 г., с което: 1. Законопроектът е одобрен; 2. Предлага се на НС да го разгледа и приеме и 3. Възлага се на премиера да го внесе в НС. От справка в ел. страница на МС обаче е видно, че на 02.03.2022 г. такова решение не е приемано. От протокола от

¹⁶ Акт за резултати от извършена планова и тематична проверка на Апелативния специализиран наказателен съд гр. София, възложена със заповед № ПП-01-47/30.10.2018 г. на главния инспектор на ИВСС.

¹⁷ в-к „Труд“, 17.05.2022 г., стр. 8, „Спецпрокурори от Европа защитиха колегите си у нас.“

заседанието е видно, че на тази дата МС е разгледал само 27 точки. Установи се, че законопроектът е разгледан като т. № 33 на заседанието, проведено на 24.02.2022 г. Същият е внесен от заместник - министъра на правосъдието Борислав Ганчев, без да е бил включен нито като редовна, нито като допълнителна точка в дневния ред на правителственото заседание. Точка № 33 в предвидения дневния ред е била „Решение за изменение на програма за компенсиране на битови клиенти на природен газ и топлофикационни дружества, използващи като основно гориво природен газ, с подпомагане с фиксирана сума на един MWH.“ с вносител министъра на икономиката. Това решение впоследствие е гласувано и прието като т. № 35, видно от протокола от заседанието. По никакъв начин не става ясно как, кога и от кого проектът на ЗИДЗСВ е включен в дневния ред на заседанието на МС, проведено на 24.02.2022 г.

Процедурните правила бяха нарушени и от ККПВ при 47-ото НС, която допусна за разглеждане законопроекта при положение, че към онзи момент в деловодството на НС беше внесен още един законопроект, регулиращ абсолютно същата материя и предвиждащ специализираното правосъдие да не се закрива изцяло, а само от правомощията му да бъдат извадени делата за т. нар. „корупция по високите етажи на властта“.

Тези процедурни нарушения, както и скъсените срокове за обществено обсъждане, определени от МП, показват желанието на изпълнителната власт много бързо да приеме закон, които страда от сериозни недъзи и със сигурност ще доведе до неблагоприятни последици за наказателното правораздаване в страната ти.

Всичко изложено дотук предизвиква сериозен размисъл относно това какви всъщност са истинските мотиви на вносителя на законопроекта, защото реалността и фактите говорят за липсата на каквато и да е целесъобразност и необходимост от приемането на закон, с който да се ликвидира специализираното правосъдие.

Основателните са опасенията, че след 27 юли 2022 г., със закриването на специализираните структури, в страната ще настъпи невъобразим правен хаос, който в огромна степен ще се дължи на недобре обмислените законодателни промени, неотчитащи евентуалните отрицателни последици, до които те ще доведат. Освен генералният проблем, който ще възникне, поради липсата на централизирани юрисдикции, които да се занимават с делата за организирана престъпност, тероризъм, корупция по високите етажи на властта и с тези на европейската прокуратура, се създават и множество проблеми от организационен характер, които, поради тотално сбърканите законодателни решения, на практика са неразрешими. Такива са проблемите с преназначаването на магистратите и съдебните служители, неуредените въпроси с веществените доказателства, с прилагането на специални разузнавателни средства /СРС/, със съдебните заседатели и много други, като основният проблем е, че след 27 юли

специализираните структури ще бъдат закрити и в тях няма да има магистрати и служители, които да изпратят преписките и делата на компетентните съдилища и прокуратури.

Всичко това в краткосрочен план най-вероятно ще доведе до провал по много от делата и досъдебните производства и ще спомогне на не един и двама извършители на престъпления да избегнат наказателната отговорност. В по-дългосрочен план последствията ще са още по-пагубни, защото вече няма да има централизиран прокурорски и съдебни структури, специализирани в борбата срещу организираната престъпност, тероризма и корупцията. Вероятно ще станем свидетели на възраждаща се организирана престъпност в отделни региони на страната, срещу която държавата няма да може да даде адекватен и качествен отпор. Закриването на специализираното правосъдие ще окаже и изключително демотивиращо въздействие върху всички магистрати, които за в бъдеще ще трябва да се занимават с този род престъпления.

Конституционосъобразност на разпоредбите на ЗИДЗСВ

Пълното закриване със закон на орган на съдебната власт от определен вид, вкл. и специализиран, не е предоставено от Конституцията в правомощие на Народното събрание. Този въпрос е много сложен, тъй като пряко засяга както независимостта на съдебната власт при осъществяването на нейните правомощия, така и гаранцията за тази независимост, каквато е несменяемостта. Действително, от една страна, съгласно разпоредбата на чл. 84 от КРБ парламентът има право да приема, изменя, допълва и отменя законите. От друга страна обаче, всички случаи, в които НС разполага с правомощие със закон да решава въпроси, свързани със „Съдебната власт“ /глава Шеста от Конституцията/, са изрично посочени в Конституцията. Такива например са разпоредбите на чл. 119 ал. 2 /за създаването на специализирани съдилища/; на чл. чл. 122, 123, 127 т. 6, 128, чл. 130а ал. 5 т. 6 /във връзка с правомощията на ВСС, извън изрично предоставените с КРБ/, чл. 132а ал. 10 / за условията и реда за избиране и освобождаване на главния инспектор и на инспекторите, и за организацията и дейността на Инспектората/, както и на чл. 133 /за организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, и за осъществяване на тяхната отговорност/. Всъщност, с посочените разпоредби, свързани със съдебната власт, на НС са предоставени изрични правомощия извън общо включените в чл. 84 от Конституцията. Предоставеното изрично правомощие за приемане на закон за създаване на специализирани съдилища обаче не е

съпътствано с правомощие за пълната фактическа отмяна на този закон /независимо дали тя се прави с изменение и допълнение на закона за създаването им/, защото фактическата отмяна на закона за създаването на СпНС и АпСпНС /и съответните им прокуратури/ на практика води до закриване на органи на съдебната власт, с каквото правомощие НС не разполага. Това поражда извода, че посочените разпоредби на Конституцията, с които се възлага законодателното уреждане на конкретно определени въпроси, свързани със съдебната власт, са специални и обхващат само изрично предвиденото в тях. От изложеното следва, че със закон може да се промени/измени организацията на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, но не може да се закрие изцяло съдебен орган от определен вид, тъй като това не е предвидено в специална разпоредба. Всъщност, с разпоредбата на чл. 119 ал. 2 от Конституцията на НС се възлага само създаването на специализирани съдилища, които след това стават неразделна част от конституционно установената структура на съдебната власт и за тях са приложими същите конституционни правила, както за останалите съдилища и прокуратури, посочени в КРБ. В подкрепа на тази теза е и обстоятелството, че НС няма нито конституционно, нито делегирано законодателно правомощие да закрива съдебни органи сред посочените в чл. 119 ал. 1 от Конституцията. В по-широк план НС няма правомощие и да закрива районни, окръжни, апелативни, административни или военни съдилища и прокуратури в определени съдебни райони, а това е от компетентността на съдебната власт чрез ВСС /чл. 30 от ЗСВ/. Освен това, съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност само от съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет /чл. 129 ал. 1 от КРБ/. Именно една от гаранциите за независимостта на съдебната власт е правото ѝ сама да назначава, понижават, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите /решение № 8/1994 г. по к. д. № 9/1994 г./. Това правомощие на ВСС произтича пряко от Конституцията и упражняването му не може да бъде възлагано със закон за случаи, които не са предвидени в самата нея /както е сторено с преходните и заключителните разпоредби на ЗИДСВ/, тъй като обективно поради принудителния си характер представлява изземване на конституционни правомощия на ВСС от законодателната власт. Тук е мястото да се отбележи, че с решение по к. д. № 22/2002 г.¹⁸ Конституционният съд дори е

¹⁸ Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните

приел, че би била налице промяна във формата на държавно управление, ако например съдиите, прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават или уволняват не от Висшия съдебен съвет, а от друг орган. В случая на практика се получава точно това, макар формално в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗСВ да е записано, че съдиите, прокурорите и следователите от закритите специализирани органи се преназначават при условията и по реда на чл. 194 ал. 1 от ЗСВ /т.е. от ВСС/. Преназначаване по този ред обаче произтича единствено от правомощията на ВСС по чл. 30 от ЗСВ, които са свързани със закриване само на определени районни, окръжни, военни, административни и апелативни съдилища и прокуратури от даден съдебен район /а не изцяло като вид/, обуславящо и преназначаването на съответните магистрати. Разпоредбата на чл. 30 от ЗСВ не се отнася до СпНС, АпСпНС и съответните им прокуратури и това е изрично посочено в самата нея. Следователно преназначаването като част от правомощието по назначаване не обхваща хипотези извън посочените в чл. 30 ЗСВ. Освен това законодателната власт не може да нарежда на съдебната власт преназначаване /производно от правомощието по назначаване/ на съдии, прокурори и следователи, тъй като това представлява недопустима намеса в чужда сфера на изключителни конституционни правомощия. Предвид обстоятелството, че единствено ВСС разполага с правото да назначава и преназначава, следва и изводът, че единствено ВСС може да закрива съдилища и прокуратури, но само измежду предвидените в чл. 30 от ЗСВ. 2. Относно спецификата на закриваните длъжности, когато употребява понятието „длъжност“ Конституцията има предвид не просто длъжността „съдия“, „прокурор“ или „следовател“, а техните наименования и функции, произтичащи от принадлежността им към съответните съдилища и прокуратури, определени в Конституцията. Следователно длъжностите са: съдия в районен съд /прокурор в районна прокуратура; съдия в окръжен съд/прокурор в окръжна прокуратура и т.н., какъвто подход е възприет и в ЗСВ /чл. 163/. Длъжностите „съдия в специализирания наказателен съд/прокурор в специализираната прокуратура“, както и „съдия в апелативния наказателен съд/прокурор в апелативната специализирана прокуратура“ са самостоятелни длъжности и следователно се ползват изцяло от закрилата, предвидена в чл. 129 от КРБ, свързана с несменяемостта. В тази връзка в решение № 13/2002 г. по к. д. №17/2002 г. Конституционният съд е приел, че „при определяне по силата на чл.133 от Конституцията на условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, законодателят е длъжен да се съобрази с конституционно установената гаранция за независимост, каквато е несменяемостта, визирана в чл. 129 ал. 2 от основния закон“. Конституционният

принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

принцип на несменяемостта изключва произволното отстраняване на съдии, прокурори и следователи от длъжността, която заемат, и това осигурява стабилността на съдебната система. Именно несменяемостта на съдиите, прокурорите и следователите ги прави независими от другите държавни органи при осъществяване на техните правомощия. От една страна, закриването на СпНС и АпСпНС и съответните им прокуратури по същността си води до освобождаване от заеманата длъжност, тъй като тези длъжности се заличават от правния мир въобще. Съдиите, прокурорите и следователите обаче не могат да бъдат освобождавани от длъжност пряко от законодателя с негов акт, а само от оправомощения от Конституцията орган - ВСС, съобразно посочените от закона основания и ред /в този смисъл решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/94 г./. Освен това, независимо от обстоятелството, че СпНС е приравнен към окръжен съд, а АпСпНС към апелативен съд, при създаването на специализираните съдилища и прокуратури законодателят е въвел допълнителни условия за назначаване/упражняване на длъжността, различни от условията за назначаване/упражняване на длъжността на съдии и прокурори в окръжен и апелативен съд /чл. 164 ал. 3 и ал. 6 от ЗСВ/. Поради това длъжностите „съдия в СпНС/прокурор в СпП, както и съдия в АпСпНС/прокурор в АпСпП не могат автоматично да се приравнят на длъжностите съдия в окръжен съд/прокурор в окръжна прокуратура и на съдия в апелативен съд/прокурор в апелативна прокуратура /включително и във връзка с възнагражденията/ и в този смисъл не са „съответни“. Следователно т. нар. „преназначаване“ всъщност има характер на понижаване. Понижаването обаче само по себе си също е част от конституционните правомощия на ВСС, каквото е и преместването /в случая принудително/, което се постига като пряк резултат от предприетата „реформа“. В тази връзка Съдът на ЕС е имал повод да постанови решения, че принудителното преместване на съдия в друг съд може да засегне принципите на несменяемост и на независимост на съдиите. Според Съда такива премествания могат да са средство за упражняване на контрол върху съдържанието на съдебните актове, тъй като са в състояние не само да засегнат обхвата на задълженията на съответните магистрати и разглеждането на възложените им случаи, но и да окажат значително отражение върху живота и кариерата им, както и да имат последици, подобни на тези на дисциплинарно наказание.

Окончателното ни становище относно конституционосъобразността на ЗИДЗСВ е, че:

- 1. Със ЗИДЗСВ е извършена промяна във формата на държавно управление от обикновено Народно събрание, а то няма такива правомощия.**

В изпълнение на правомощието си по чл. 119 ал. 2 през 2010 г. /ЗИДЗСВ/ Народното събрание е създадо специализирани съдилища и съответните им прокуратури. С конституирането си те са се инкорпорирали в съдебната част и са станали неотменима част от нея. Съгласно решението по к. д. № 22/2002 г. формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. В нея се включва системата от висши държавни институции /Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт/, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт. В този смисъл закриването на изрично предвиден в Конституцията орган на съдебната власт означава промяна във формата на държавно управление и то не може да бъде извършено от обикновено Народно събрание, т. е. § 43 от ПЗР на ЗИДЗСВ е противоконституционен.

2. Нарушен е принципът на разделение на властите /чл. 8 от КРБ/ и независимостта на съдебната власт /чл. 117 ал. 2 изр. първо от КРБ/, като законодателната власт е иззела правомощия на съдебната. С приемането на §§ 43 - 47 от ПЗР на ЗИДЗСВ 47-то Народно събрание е иззело правомощията на ВСС по чл. 30 ал. 5 т. т. 5-8 от ЗСВ.

3. Нарушено е правото на труд¹⁹ на съдиите, прокурорите, следователите и съдебните служители от СпНС, АПпСпНС, СпП и АпСпП. С приетите съгласно §§ 44 и 45 от ПЗР на ЗИДЗСВ задължителни квоти при преназначаването на магистрати и служители са ограничава правото им свободно да изберат своята професия и мястото си на работа. Някои от тях ще трябва принудително да заемат нови длъжности в съдебната система, които не съответстват на желанието им. Трябва да се отбележи, че изискванията за длъжностите, които магистратите са заемали преди закриването им, са по - завишени в сравнени с тези за длъжностите, на които те ще бъдат преназначени. В този смисъл това преназначаване за тях се явява на практика понижаване.

Поради първите две съображения считаме, че § 43 от ПЗР на ЗИДЗСВ трябва да бъде обявен за противоконституционен. Ако това бъде сторено, на практика за

¹⁹ Чл. 48 ал. 3 от КРБ „Всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа“

противоконституционен ще бъде обявен целият ЗИДЗСВ и преценката относно конституционосъобразност на останалите параграфи от него става безпредметна.

Ако КС прецени, че § 43 от ПЗР на ЗИДЗСВ съответства на КРБ, считаме, че за противоконституционни трябва да бъдат обявени разпоредбите на § 44 ал. 3 и на § 45 ал. 3 и ал. 6. от ПЗР на ЗИДЗСВ поради противоречие с чл. 16 и чл. 48 ал. 1 и ал. 3 от КРБ

20.06.2022 г.

**ДИРЕКТОР
НА НАЦИОНАЛНАТА
СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА**

БОРИСЛАВ САРАФОВ*
Република България