



СТАНОВИЩЕ на УС на АПБ относно проект на Министерството на правосъдието за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, публикуван за обсъждане на 28.01.2022 г.

ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

15. издание

2 02 C01

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО,

Управителният съвет на Асоциацията на прокурорите в България /АПБ/ обсъди представения от Министерството на правосъдието /МП/ проект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт. В него са очертани две водещи предложения – отмяна на т.н. „кариерни бонуси“ за членовете на Висшия съдебен съвет /ВСС/, главния инспектор и инспекторите от ИВСС, както и за административните ръководители и техните заместници и прекратяване съществуването на специализираните структури в съдебната система – Апелативния специализиран съд, Апелативната специализирана прокуратура, Специализирания наказателен съд и Специализираната прокуратура. В предлагания проект на МП от месец януари 2022 година и в мотивите към него се заявява, че той представлява концептуално продължение на темата за премахване на специализираното правосъдие, която била широко известна на обществото и била преминала през обществени обсъждания.

Преди да представим подробните ни съображения относно този законопроект, бихме желали да изкажем своята загриженост от непоследователната законодателна активност на МП. Считаме, че тя се намира в конфликт с правната и житейска логика – на фона на заявено желание за конституционни промени и широка реформа на съдебната власт МП е поставило на публично обсъждане настоящия законопроект в изключително кратък срок, а именно до 11.02.2022 година. Едновременно с това, правосъдното министерство организира и промотира в публичното пространство инициатива за набиране на предложения относно законодателни промени за друг втори по ред, проект за изменение на същия закон – ЗСВ. Определен е отново абсурдно кратък краен срок за представяне на предложенията – 17.02.2022 година. Посочената паралелна работа от един орган по изменението на един и същи закон намираме за нецелесъобразна. Резонен е въпросът, по каква причина МП не предлага един консолидиран проект, което ще позволи да се проследят и взаимовръзките по направените изменения. Не по-малко съществено е, кое налага избързването с прекратяване на дейността на посочените по-горе специализирани съдебни структури?

В публикувания от МП законопроект, освен декларативно изявление, че специализираните структури не са постигнали своята цел, заложена при тяхното учредяване, не открихме друг довод, който да подкрепи предложеното закриване на специализираните съд и прокуратура.

Не приемаме общото и неконкретизирано суждение, че бъдещето функциониране на специализираното наказателно правосъдие ще „създаде допълнителни рискове за независимостта на съдебната власт“ и ще „ерозира върховенството на правото“. Не открихме в нито един ред на мотивите факти или твърдения, които подкрепят това, неправилно според нас, схващане, поради което го отчитаме като голословно и тенденциозно. Следва да насочим вниманието и на широката общественост, че в мотивите на законопроекта не се съдържа анализ, препоръчан от Министерски съвет, на „целите, които не са били постигнати, в какво се състои констатираното нарушаване на независимостта на съдебната власт и съответно – какво е желаното състояние, до което промяната следва да доведе...“ – цитат от Становището на администрацията на МС в р. I –ви. У нас се създава усещане за мимикриране на истинските цели в декларирана грижа за опазването на значими обществени ценности. Ето защо намираме за несъстоятелни изложенията от Министерството на правосъдието мотиви за закриване на специализираните съдебни органи.

Не на последно място, трябва да подчертаем, че в мотивите е налице пропуск по друг важен и значим въпрос – защо не са обсъдени решенията на КС по к.д. № 6/2011 и по к.д. № 10/2017 година? Не е коментиран фактът, че по въпроса за разликите между „специализираните“ и „извънредните“ структури вече се е произнесъл Конституционният съд на Република България и то още преди да започнат да функционират специализираните съдилища и прокуратури у нас. В тези конституционни решения категорично е отречен извънредния характер на специализираните съд и прокуратура. Поради това от мотивите остава неясно по какъв начин „смесване на критериите за специализация по материя (предмет) и специализация с оглед на субектите нарушава принципа за независимост на съда, а от тук и принципа за правова държава“? По какъв начин дейността на специализираните съдилища и прокуратури ограничават общите съдилища в независимото осъществяване на тяхната на тяхната правораздавателна дейност?

С Решение № 10 от 15 ноември 2011 година по к. д. № 6/2011 година относно създаването на Специализиран наказателен съд, Апелативен специализиран наказателен съд, Специализирана прокуратура, Апелативна специализирана прокуратура и Следствен отдел в специализираната прокуратура, както и на особени правила за разглеждане на делата от специализирания наказателен съд, Конституционният съд е приел, че Специализираният наказателен съд отговаря на изискванията за редовен съд, който да бъде независим и безпристрастен, тъй като е създаден със закон, прилага материално и процесуално право като останалите съдилища и съдиите в него се назначават съобразно условията и реда, предвидени за останалите съдии, което е гаранция за тяхната независимост по смисъла на чл.6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Точното и еднакво прилагане на законите по делата, разглеждани от специализирания наказателен съд, е гарантирано и от факта, че като касационна инстанция действа Върховният касационен съд на Република България. В решението е подчертано, че Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 5 от 1994 година по к. д. № 3/1994 година, че чл.119, ал. 2 от Конституцията на Република България изрично предвижда създаването в бъдеще и на други специализирани съдилища, непосочени в първата алинея, а в Решение № 22 от 1998 година по к. д. № 18/1998 година е приел, че “по смисъла на Конституцията специализираните съдилища са част от целокупната съдебна система. Те не са съдилища само от функционално гледище, т.е. защото са им възложени правораздавателни функции, а съдилища и от организационно гледище, защото за съдиите в тях важат същите изисквания и статут, които важат и за съдиите от общите съдилища“.



С Решение № 6 от 27 март 2018 г.одина по к. д, №10/2017 година Конституционният съд на Република България е отхвърлил искането на пленума на Върховния касационен съд и на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл.411а, ал.1, т.4 от Наказателно- процесуалния кодекс. В решението си Конституционният съд е взел отношение именно по становището на Консултативния съвет на европейските съдии, изтъкнато в мотивите на настоящия законопроект, като е направил следното заключение: „Твърденията, че специализация на съдилищата е възможна единствено въз основа на предметен критерий; че специализация по отношение на заеманата от дееца длъжност е изключена, и че специализиран съдия, според Становище (2012) № 15, § 5 на Консултативния съвет на Европейските съдии, е само този съдия, който се занимава с ограничени области на правото (наказателно, данъчно, семейно и т. н.), са необосновани“.

Прехвърлянето на компетентност към специализираните съдилища и прокуратури с изменението в Наказателно- процесуалния кодекс, в сила от 05.11.2017 година, се основава на изводите за постигнатите много добри резултати в борбата срещу организираната престъпност в докладите по Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия и на препоръките в Независимия анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на Република България /ПРБ/ и нейната независимост от месец декември 2016 година.

Отново подчертаваме, че твърденията в мотивите на законопроекта за липса на резултатност от функционирането на специализираните структури не са подкрепени с аргументи. Няма позоваване на какъвто и да било анализ, който да почива на конкретни данни за вида и обема дела и резултатността по тях през целия период на съществуването им, включително сравнен с предходни периоди. Без да се подценява публичното възприятие („преобладаващо негативно като се възприемат не като независими органи“), то не може да замести обосноваването на обществената нужда от решение както в посока на съществуване (разширяване на компетентност), така и на закриване (стесняване на компетентност). В мотивите към проектозакона избирателно са посочени данни, от които се правят тенденциозни изводи за липса на резултатност от работата на специализираните структури.

Дори и без нарочен анализ, прегледът на ежегодните доклади на ПРБ, достъпен за всеки гражданин на интернет- сайта на ПРБ, и в частност на доклада на Специализираната прокуратура, ясно показва точно обратното фактическо положение, а именно: с всяка следваща година резултатите на Специализираната прокуратура се подобряват не само като статистика, но и като качество на работа. Тази прокуратура заема вече ключово място в процеса на борбата с организираната престъпност, корупцията и тероризма, и съгласно показателите за дейността ѝ се определя като най- ефективната структура за наказателно преследване срещу корупцията по високите етажи на властта, както и по досъдебните производства за тероризъм и за шпионаж. Постигнатото от Специализираната прокуратура, макар и съществуваща от кратък период от време, е несъизмеримо с постиженията на териториалните прокуратури с обща компетентност по посочените направления, което доказва ползата от специализацията и компетентността на национално ниво.

В резултат на дейността на Специализираната прокуратура са образувани множество дела за шпионаж, довели до обявяването на осем лица с дипломатически имунитет за *personae non gratae* поради осъществявана от всеки един от тях нерегламентирана дейност, несъвместима с Виенската конвенция. На първа инстанция от Специализирания наказателен съд е разгледано делото за терористичния акт на летище Сарафово от 2012 година, определяно като едно от най- значимите дела за тероризъм на европейско ниво, по което са наложени най- тежките наказания- доживотен затвор без замаяна. По множество дела на Специализираната прокуратура са повдигнати обвинения с внесени обвинителни актове в Специализирания наказателен съд срещу лица със значими финансови възможности, и е замразено имущество на стойност около 3 млрд. лева, което е изключителен резултат не само в национален, но и в европейски мащаб. За първи път в най- новата ни история, отново по досъдебни производства на Специализираната прокуратура, като обвиняеми са привлечени действащи министри и заместник министри за престъпления по служба. По редица дела за престъпления, включени в Единния каталог на корупционните престъпления, въведен със заповед на главния прокурор в ПРБ, обвиняеми са народни представители, длъжностни лица на високи позиции в системата на органите на централна власт и редица лица, заемащи висши публични длъжности по смисъла на чл.6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. По голяма част от тези дела вече са постигнати осъдителни присъди, видно от докладите за дейността на Специализираната прокуратура за 2019 година и за 2020 година, което е обективен показател за ефективността на специализираното правосъдие.

Съществуването на специализиран съд и прокуратура със седалище в столицата и със специализирана компетентност на цялата територия на държавата, е доказало своята необходимост и с оглед постигнатите резултати по наказателните производства за корупционни престъпления не само на централно ниво, но и срещу органите на местна власт и местно самоуправление, както и срещу ръководители на териториални структури на изпълнителната власт. Функционирането на централни органи за преследване и наказване на посочената категория субекти на корупционни престъпления е гаранция за безпристрастно изпълнение на служебните задължения, извън всякакви „местни обвързаности“, дефинирани като проблем през годините за ефективното противодействие на корупцията.

Спецификата на делата на Специализираната прокуратура налага непрекъснато увеличаване на случаите на използване на механизмите на международно правното сътрудничество за събиране на доказателства, както по досъдебни производства, наблюдавани от Специализираната прокуратура, така и по наказателни дела на други държави членки на Европейския съюз /ЕС/. Проведени са съвместни действия между прокуратури на държави от ЕС и Специализираната прокуратура с подкрепата на Евроджъст /Eurojust/ и Европол /Europol/, предимно по дела срещу транснационалната организирана престъпност, някои от които под ръководството на Специализираната прокуратура /за международни организирани престъпни групи за телефонни измами, за кражби на промишлена техника, за незаконно разпространение на телевизионни програми, за измами и компютърни престъпления, за инвестиционни измами в големи мащаби/. Прокурорите от Специализираната прокуратура активно участват и във формираните съвместни екипи за разследване /ЛП/ с компетентните органи на други държави, координирани чрез Националното бюро на България в Евроджъст.

В резултат на посочените дейности доверието на държавите членки на ЕС, а и на редица други държави извън ЕС, към работата на специализираните магистрати в България е нараснало многократно. Официално са изразявани благодарности за създадената организация и проявления професионализъм при съвместната работа. Доказателство за това е и обстоятелството, че в отчетния Доклад на Евроджъст за 2020 година на стр.31 (казус ID 57155 свързан с ID 56810 и ID 45837) и на стр. 34 (казус ID 53227), са представени два изключително успешни случая с активното и професионално участие на прокурори от Специализираната прокуратура. Единият от тези казуси е даден като пример за изключително добра практика на срещата на Съвета на Министрите на правосъдието на ЕС по въпросите за предизвикателствата, които пандемията е наложила в сферата на международното сътрудничество по наказателни дела през 2020 година.

Безспорно доказателство за международния авторитет и признание към специализираните структури е фактът, че българската Специализирана прокуратура е избрана за ръководител на Секретариата на Постоянната конференция на прокурорите, работещи по дела за организирана престъпност, под егидата на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа /ОССЕ/.

На фона на гореизложените факти в мотивите към законопроекта са посочени само изречения от доклади по Механизма за сътрудничество и проверка и на заменилия го нов Механизъм за върховенството на правото, извадени от общия контекст и превратно поставени в основата на извод, обслужващ тезите на вносителите. Становището на европейските ни партньори е точно обратното, видно от последния Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.10.2019 година. В т.3.3. от доклада по отношение на четвъртия показател „корупция по високите етажи на властта“ ясно е посочено, че всеобхватните реформи на общата институционална рамка за борбата с корупцията, извършени през 2017-2018 година са започнали да дават резултати, като е уточнено, че това се отнася и за измененията в НПК от 2017 година, които са дали на специализираната прокуратура и специализирания съд за борба с организираната престъпност допълнителни правомощия във връзка с корупцията по високите етажи на властта.



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

С оглед гореизложеното, закриването на специализираните съд и прокуратура не се базира на реалните обществени нужди и противоречи на модерната европейска тенденция за специализация на магистратите, с оглед постигане на реални резултати в борбата с определени видове специфична престъпност.

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

Независимо от отрицателното становище по законопроекта, следва да се обърне също така и внимание, че предлаганото законодателно решение за възстановяване или премесване на магистрати, като резултат от закриването на специализираните органи на съдебната власт, несъмнено ще доведе до необосновано засягане на гарантиращите статута на магистратите принципи и нарушаване на правата на конкретните съдии, прокурори и следователи. Подобни разрешения очевидно не държат сметка за неминуеми отрицателни последици като подмяна на конкурсното начало с процедура по подбор, и то в обратен ред след издържан конкурс, опорочаване на кариерното развитие и свързаната с него предвидимост, преуреждане на компетентности с ефект върху разумния срок на наказателните производства, както и редица други затруднения от организационно и финансово естество.

Легитимирането на тези промени в закон представлява сериозно отстъпление от постигнатия напредък на държавата в борбата с организираната престъпност, тероризма и корупцията, признат от европейските ни партньори, и засягат правата на магистратите в степен, изискваща промени на конституционно ниво.

Относно частта на законопроекта, визираща отмяна на т.н. „кариерни бонуси“, въпреки възможността за по-широка дискусия и професионален дебат и наличието на аргументи и в двете посоки, Управителният съвет на АПБ се обедини около становището, че направеното предложение в тази му част следва да бъде подкрепено. Счита се, че времето, през което магистрати заемат посочените длъжности във ВСС, и Инспектората към ВСС /в това число и длъжността Главен инспектор/, следва да се зачита за стаж в съдебната система по смисъла на ЗСВ.

В заключение бихме желали да изтъкнем, че представяме настоящото становище, водени от убеждението, че автентичната и отговаряща на обществен интерес реформа може да бъде извършена само след реален, задълбочен и почтен професионален дебат, който да отчете различните гледни точки. Отново заявяваме готовността на професионалната прокурорска общност активно да участва в този процес, с оглед защитата на законността, справедливостта и интересите на българските граждани.

С уважение,

Управителен съвет

на Асоциацията на прокурорите в България

11 Февруари 2022