

## СТ А Н О В И Щ Е

на Асоциацията на прокурорите в България (АПБ)

относно предложения от Министерството на правосъдието (МП)  
Законопроект за изменение и допълнение (ЗИД)  
на Конституцията на Република България ( КРБ)  
на Закона за съдебната власт (ЗСВ)

Реформата в съдебната система достигна своя решителен етап на развитие. На широко професионално обсъждане са поставени ЗИДКРБ и ЗИДЗСВ.

Асоциацията на прокурорите в България отчита значимостта на концептуалната идея за целта на предстоящите законодателни промени и необходимостта от осъществяването им, като тактическо средство за подобряване функционирането и администрирането на съдебната власт, и като гаранция за нейната независимост.

Многократни са опитите за вмешателство на външни субекти в дейността на съдебната система. Наред с това, общественото доверие към дейността на магистратите достигна критично ниски стойности. Възникна необходимост от активна защита на професионалните интереси на прокурорите, поради което Асоциацията на прокурорите в България през годините дейно участва в организираните професионални дискусии и категорично отстоява своите становища по теми от стратегическа важност за съдебната власт и в частност за прокуратурата, като необходима част от нейната структура.

Участието на АПБ в създадената към Министерството на правосъдието работна група за обсъждане на предстоящите промени в ЗСВ е израз на убеждението, че обединените усилия и конструктивният подход ще предпоставят създаване на стабилни гаранции за независимостта на прокуратурата.

Асоциацията на прокурорите в България организира широко обсъждане между нейните членове на проекта за изменение и допълнение на КРБ и изготвения от Министерството на правосъдието ПИДЗСВ.

Настоящото становище отразява обобщения резултат от представените писмени мнения, както и изразените позиции на членовете на АПБ по време

на проведената Национална конференция „Прокурорите и реформата на съдебната власт“ .

Асоциацията счита, че предложеният проект не отговаря на обществените очаквания за реформиране на съдебната власт. Реформа безспорно е необходима и най-вече – в сферата на наказателното правораздаване, като е важно фиксирането на правилен фокус на тази реформа.

Кое обаче е съществено за реформата: 1) тя да е основно в РАБОТАТА (функционирането) на правораздавателните органи, до които обществото има непосредствен достъп, а не да е погрешно насочена към УСТРОЙСТВОТО и АДМИНИСТРИРАНЕТО на тези органи; 2) резултатите от тази реформа пряко да рефлектират върху общественото мнение за дейността на правораздаването; 3) тя да се извърши по системата „отдолу - нагоре“, като най-напред се засегнат най-съществените за обществото въпроси – нормалното функциониране и правораздаване в първоинстанционните съдилища и прокуратури, а след това се премине към предприемането на промени в управлението на съдебната власт.

Няма спор, че редица от причините, пораждащи отрицателни явления в дейността на прокуратурата, се нуждаят от реформиране. На първо място това е изключителният процесуален формализъм в работата на досъдебното производство – години наред не бяха преодолени ретроградни постановки от миналото, които понастоящем са изоставени в почти всички централно и западноевропейски държави (изкуственото разграничение между оперативно – полицейска и наказателно процесуална дейност; изискването за формално поставяне на началото на досъдебното производство; формалното привличане на обвиняем още преди официалното повдигане на обвинение пред съда и т.н.). Нещо повече, в европейските държави няма система, в която едни и същи факти да трябва да се установяват трикратно преди постановяването на присъдата – веднъж в рамките на предпроцесуална проверка, веднъж – в хора на разследването и по-нататък – и пред първоинстанционния съд. Друг съществен проблем се явява натоварването на прокурорските органи с нетипични за функцията на наказателно преследване задачи, като напр.: 1) надзорът върху дела срещу неизвестен извършител, което в модерните правораздавателни системи е основен приоритет на полицията; в тези системи прокуратурата осъществява наказателно преследване, т.е. дейност срещу установени извършители на престъпления, а до събиране на съответните доказателства работата по делата е концентрирана върху правомощията на разследващите органи; 2) натоварването на първоинстанционните (основно – на районните)



прокуратури да се произнасят по хиляди случаи на малозначителни деяния, които изобщо не следва да бъдат отнасяни към компетентността на прокурорските органи, защото ги правят участници в процедура за административно наказване (напр. магазинни кражби на солети и бисквити, неплатени сметки в ресторанти; деяния, включени в приложението на чл. 218б НК, или такива с изцяло непрекъснат характер – напр. жалби за загубени документи за самоличност и т.н.); 3) допускането на възможност до прокуратурата да бъдат отправяни и задължението на прокурорите да се произнасят с процесуални актове по всякакви и по всякакъв повод жалби, сигнали и молби на граждани, при условие, че световна тенденция е такъв вид документи да се завеждат в съответните разследващи структури (митници, данъчни органи, полиция), а едва при събирането на доказателства за извършено от конкретно лице престъпление, материалите да се изпращат на прокуратура за предприемане на персонално наказателно преследване. Внимание заслужава и несправедливото заплащане на магистратския труд – въпрос, осезаем най-често в първоинстанционните (районни и окръжни) органи, в които макар магистратите да са най-натоварени, получават най-ниското възнаграждение (още по – отчетлив е проблемът при съпоставката му със заплащането на магистратския труд в другите държави).

Конституцията на Р. България (КРБ) не съставлява пречка за предприемането на реформи в тази насока. Чл. 126 и чл. 127 от КРБ регламентират основните устройствени и функционални постановки на прокурорската институция и измененията в действащото законодателство не биха влезли в противоречие с конституционния режим. Следователно философията на реформата следва поетапно да премине през следните фази: първо - основни, генерални промени в процесуалното законодателство (за дейността на прокуратурата в частност – НПК), чрез които да се опрости доказването на престъпленията и в същото време, разбира се, да се гарантират правата и законните интереси на страните по делата; второ - извършени паралелно и хармонично с това промени в странични закони, които регулират дейността на органи, оправомощени да установяват данни за престъпно поведение – Закон за Министерство на вътрешните работи (ЗМВР), Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС), Закон за митниците (ЗМ), Данъчно – осигурителен процесуален кодекс (ДОПК) и т.н.; трето - съществена реформа в действащия Наказателен кодекс, изразяваща се в отпадането на някои престъпни състави, респ. въвеждането на други и всичко това – съобразено с актуалните обществени отношения; четвърто - реформиране на правилата за статута на отделния

съдия, прокурор или следовател (натовареност, заплащане на труда, кариерно израстване); и едва на последно място – предприемането на реформи в структурните звена на съдебната власт и начина на тяхното управление.

При така поставените проблеми, идва и следващият въпрос – кои са реалните законодателни стъпки към тяхното преодоляване. И тук е повече от очевидно, че концепцията за съдебна реформа в коментирания законопроект е поставила фокуса на грешна позиция, защото предлаганата нова структура на управленския орган Висш съдебен съвет (ВСС) няма да реши най-съществените проблеми, които са пряко обществено осезаеми (бавното и мудно правосъдие, ненужните формалности по доказване на престъпленията, ангажирането на прокуратурата с несвойствени дейности и т.н.). Ако съставът на ВСС се раздели на две колегии, това ще повиши ли разкриваемостта на престъпленията; ще облекчи ли доказването на тяхното авторство; ще деформализира ли бавната и протяжна досъдебна и съдебна процедура; ще даде ли възмездие на пострадалите лица и ще гарантира ли справедливо заплащане на прокурорския труд? Към преодоляване на горепосочените проблеми няма да допринесат и останалите генерални идеи, залегнали в законопроекта: връщането на модела на непостоянно действащ ВСС; промени в режима на командироването на магистратите; въвеждането на широк спектър от обстоятелства (дори и лични), които магистратите трябва да декларират, включително и за които да бъдат проверявани; възможността министърът на правосъдието да предлага ръководители на различните прокуратури и т.н.

Каква обаче е философията на сега предлаганите от МП промени в ЗСВ – какво иска да каже законопроектът на магистратската общност, какви послания съдържа: първо – че реформата в процесуалното законодателство и набелязаните до този момент проблеми е второстепенен фактор; че този законопроект не се интересува от най-наболените проблеми на правосъдието; второ - че магистратите са по дефиниция и презумпция корумпирани, поради което трябва да се въведат строги и формални процедури по деклариране на всеки имуществен или интимен факт от техния живот и да се натовари инспекторатът към ВСС с проверки в тази насока; нима изобщо е допустимо спрямо магистратите да се поставят критерии, различни от тези за всички останали държавни служители, при условие, че по презумпция и по закон (чл. 4 от КРБ) дейността им следва да е правомерна и добросъвестна; трето – че магистратите са зависими от органите на своето управление, което налага разделянето на ВСС на съдийска и прокурорска колегия, за да не зависят съдиите от прокурори и прокурорите от съдии (тук по дефиниция вероятно се изключва опасността съдия да зависи от съдия или прокурор от прокурор);

четвърто – че в сегашния ѝ вид системата на функциониране на прокурорската институция е общественоопасна, затова следва да бъдат предприета своеобразна законодателна репресия върху самата прокуратура: 1) в управлението на прокурорската колегия на ВСС да се включи блокираща политическа квота от НС, без чиято воля да не може да се вземе нито едно решение; 2) за ръководители на отделни прокуратури да се гласуват и лица, предложени от министъра на правосъдието; 3) да се закрие Върховната административна прокуратура и т.н.

И тук идват най-съществените въпроси, които следва да бъдат отправени и дискутирани: ще ускорят ли тези промени съдопроизводството по наказателни дела; ще деформализират ли досъдебната фаза на процеса; ще дисциплинират ли разследващите органи да събират законосъобразно доказателства по горещи следи и да не минират разследванията още в началната им фаза?

Какво е смущаващото в част от конкретно предложените изменения:

1. чл. 9, ал. 3 от ЗИДЗСВ – диференциране на принципа на случайния подбор при разпределението на делата и преписките в прокуратурата:

Изобщо не е ясно кое точно налага премахването на действащ до този момент и намиращ приложение принцип. Няма логика в прокуратурата, която е орган на съдебната власт толкова, колкото и съдът, разпределението на делата да се извършва по различен механизъм и да е предмет на регламент не на законово ниво, а на актове на прокурорската колегия.

2. чл. 15 от ЗИДЗСВ – сезирането на Конституционния съд (КС) от съда и прокуратурата.

Промяната съдържа послание, че прокурорите са юристи с по-ниско ниво на знания и не заслужават да им бъде дадена аналогична с тази на съдиите възможност когато констатираат противоконституционност на закон. Те могат да уведомят за това главния прокурор, какъвто е сегашният режим. В различие от това се дава правомощие на всеки редови съдия, съставляващ съдебен състав, да сезира КС, когато по негово дело установи, че закон противоречи на КРБ. Тази идея трябва да се прецени и като потенциален риск КС да се „задръсти” с подобни сигнали, поради което досегашният режим е изцяло съобразен с идеята на закона и няма основания за внасяне на промени в него.

3. чл. 17 от ЗИДЗСВ (чл. 129, ал. 1, чл. 130, ал. 1 и чл. 130а от ЗИДКРБ) – разделянето на ВСС и функционирането му на две колегии – съдийска от 13 члена и прокурорска от 12 члена;

Този модел може да се въведе само от ВНС – на практика се разбива единността на конституционно установен орган и се предвижда възможност той да взема решенията си не в единен пленум, а чрез свои комисии (колегии). Аналогично би било да се приеме, че НС може да приема решения чрез своите комисии. Самите автори на проекта също съзнават тази противоконституционност и необходимостта промяната да се извърши от ВНС, защото ако считаха, че проблем не съществува, нямаше да се предложи такова неефективно разделяне на броя на членовете, а за двете колегии техният брой щеше да бъде равен – 13 за съдийската и 13 за прокурорската (но по този начин съставът на Пленума би достигнал 26 члена, което е в противоречие с КРБ). Абсолютна несправедливост е разпределението на политическата квота между двете предложени колегии – за съдиите (5 члена), за прокурорите (6 члена). Какво на практика означава подобна структура за дейността на прокурорската колегия: първо – че в нея парламентът има блокираща квота, т.е. 6 члена срещу 6 члена от професионалната гилдия (включително главният прокурор). Недопустимо е подобен орган да се състои от четен брой членове, защото възможността за взимане на решения се блокира; второ – че на практика прокуратурата ще се управлява от политическата квота в прокурорската колегия; трето – че това засяга суверенитета на съдебната власт и е явна демонстрация на бъдещите амбиции за изолиране на прокурорската институция от съдебната система.

4. чл. 30, ал. 6 от ЗИДЗСВ – връщането на модела с непостоянно действащ ВСС;

Връща се модел, който беше отречен преди 8 години и на практика промяната вместо новаторска, става ретроградна. Накърнява се независимостта на магистратите и възможността им да вземат решения по вътрешно убеждение, поради създадените предпоставки за влияние, например: от действащи съдии и прокурори, които са членове на съответните колегии и в същото време работят в съответния съд или прокуратура; от действащи адвокати, членове на политическата квота, за които няма пречка да упражняват професията си и на практика – да участват в съдебни заседания по дела едновременно и като членове на ВСС (това би могло да повлияе на убеждението на съдията или прокурора).

5. чл. 37 от ЗИДЗСВ – въвеждането на помощни комисии към съответните колегии на ВСС;

На практика е налице изземване на правомощия на ВСС и прехвърлянето им към предлаганите комисии, които се формират по различен ред и изисквания, част от чиито предложения ще следва да се приемат от колегиите при условията на обвързана компетентност. Предвиденият едногодишен срок е напълно безполезен – от една страна той е недостатъчен за добросъвестно и цялостно изпълнение на служебните правомощия, от друга страна – крие рискове от създаване на объркване в организацията на работата на отделните прокуратури и съдилища, от които ще бъдат изпратени членовете на комисиите. Налице е и реална опасност от зависимост на членовете на тези комисии от колегите, с които ежедневно работят и от административните им ръководители.

6. чл. 40, ал. 2 от ЗИДЗСВ (чл. 132, ал. 2 от ЗИДКРБ) въвежда изискването за 10 годишен трудов стаж на длъжността съдия, като условие за избора на главен съдебен инспектор. Така направеното предложение е в противоречие с нормата на чл. 6, ал.2 от действащата КРБ, тъй като чрез създаването на привилегии за конкретна група магистрати се създава и условие за нееднакво третиране на юристите. Придаването на стабилитет на промяната, чрез нейното утвърждаване като конституционна норма ще наруши директно основни права на гражданите – правото да бъдат еднакво и равно третирани и паралелно с това ще бъдат засегнати и принципите на правовата държава. Според нас тази разпоредба е дискриминационна, тъй като въвежда различна относителна тежест на стажа на различните магистратски професии.

7. чл. 136 от ЗИДЗСВ – закриване на ВАП.

Налице е още една стъпка към погазване на Конституцията. След като в чл. 126 КРБ е посочено, че устройството на прокуратурата следва тази на съдилищата, е повече от ясно, че структурните промени трябва да бъдат извършени на конституционно ниво. А с предложението проект се нарушава принципът на съответствие на структурите, защото дейността на ВАП се прехвърля към ВКП, която обаче е орган, съответен на ВКС.

8. отмяната на чл. 145 от ЗСВ – въпросът за отпадането на т. нар. предварителни проверки от сферата на прокурорската компетентност се приема със смесени чувства в професионалните прокурорски среди. Част от гилдията възразява срещу подобна промяна с мотива, че това би довело до



неоснователно образуване на множество досъдебни производства, харченето на разноски за събиране на доказателства и в крайна сметка – до прекратяване на делата, които са били прибързано започнати. Друга част от колегите застъпват тезата, че това е решителна крачка към преодоляването на процесуалния формализъм, която отваря вратата към възможността при постъпил в прокуратурата сигнал да се пристъпи директно към събиране на валидни доказателства, без да е необходимо установяването на едни и същи факти да се повтаря многократно.

Все пак по-голямата част от прокурорите смятат, че предварителните проверки следва да се запазят, но предвид сериозността на поставения въпрос, той следва да бъде предмет на по-продължително и задълбочено обсъждане, за да се постигне сериозно обосноваване на решението, което ще бъде възприето.

9. чл. 147 от ЗИДЗСВ – ограничаването на командироването до срок от 6 месеца и включването на допълнителна процедура по вземане на становище от „Комисията по предложенията и атестирането“ към прокурорската колегия, прави този институт неефективен. Промяната не държи сметка каква е реалната цел на института – да се осигури, в някои случаи - дори при спешност, изпращане на магистрат на конкретна длъжност поради служебна необходимост (друг е въпросът за изкривяването на института през последните години). Идеята е в прокуратурата командироването да се извършва при условията на оперативност и бързина, защото именно съответно командированият административен ръководител е най-наясно каква е служебната необходимост, колко неотложен е случаят и до какво би довело забавянето на вземане на подобно решение. Ограничителният срок от 6 месеца може да внесе само затруднения – недовършване на дела и преписки, които ще следва да бъдат превъзлагани.

10. чл. 169 от ЗИДЗСВ – правомощието на министъра на правосъдието да предлага назначаването на ръководители в прокуратурата;

Нормата е изцяло противоконституционна, защото влиза в конфликт с конституционните принципи за разделение на властите (чл. 8 от КРБ) и за независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от КРБ). Ясна и отчетлива е тенденцията за поставяне на прокуратурата в политическа зависимост от изпълнителната власт, за сметка на съда, тъй като за ръководителите на съдилища не е предвидена възможност да бъдат предлагани от министъра на правосъдието. И тук се поставя въпросът ЗАЩО е въведен такъв двойствен подход.





11. чл. 175в и следващ от ЗИДЗСВ – целият режим на деклариране на факти за имущественото състояние на магистратите и подлагането им на проверки.

Режимът крие презумпция за корупционно поведение. Стига се до крайности по отношение на фактите, подлежащи на деклариране, което погизва правото на неприкосновеност на личния живот. Поставя се резонно и въпросът, защо магистратите следва да се подложени на такъв засилен ревизионен контрол за сметка на други категории държавни служители. Създават се предпоставки за проверки по анонимни доноси. Формират се и обективни условия за неправомерно поведение, като например невъзможност да се декларира факти за имущественото състояние за възходящи роднини, които не са уведомили съответния магистрат за настъпилата промяна.

Асоциацията на прокурорите в България ще представи своите конкретни предложения за изменение на Закона за съдебната власт след влизането в сила на промените в Конституцията на Република България. По този начин ще гарантираме точно и последователно прилагане на конституционните норми в изготвените от нас предложения.

Настоящото становище изразява нашата убеденост, че чрез конструктивен диалог и с общи усилия ще намерим правилния път и верните решения, за да постигнем оптимален резултат, което е успешната крачка напред в развитието на съдебната реформа.

АСОЦИАЦИЯ НА  
ПРОКУРОРИТЕ  
В БЪЛГАРИЯ

Асоциация на прокурорите в България

