

11-03-944 28.07.15



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

За членовете
на ВСС, и за мнението
на САИТЪТ на ВСС

29.07.15
[Signature]

Изх. № 1876/2015

Гр.София, 28.07.2015 г.

Цв. Христова
Св. Борисов
29.07.15
[Signature]

ДО
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ДО
Г-Н ХРИСТО ИВАНОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На изх. № 11-10-91/15 от 02.06.2015 г.

СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ), публикуван за обществено обсъждане на сайта на Министерството на правосъдието (МП) на 29 май 2015 г.

**УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ИВАНОВ,**

Представям официалната позиция на Прокуратурата на Република България (ПРБ) по проекта на ЗИДЗСВ, изготвен от Министерство на правосъдието. В определени случаи, когато сме намерили за нужно, сме съпоставяли конкретни предложения с нормативните разрешения на другите два проекта на ЗИДЗСВ, внесени в Народното събрание¹.

Становището е изготвено, като бяха съобразени:

1. Резултатите от проведените обсъждания във всички прокуратури и следствени отдели в страната, в Националната следствена служба, Върховната касационна прокуратурата и Върховната административна прокуратура.

2. Заявените публично от ПРБ две официални позиции, съответно за подкрепа на идеите и усилията за реформа на съдебната власт от м. ноември 2014 г. и по

¹ ЗИДЗСВ № 554-01-68, внесен на 02.04.2015 г. от г-н Цветан Цветанов и група народни представители и ЗИДЗСВ № 554-01-70, внесен на 07.04.2015 г. от г-н Борислав Борисов и група народни представители.

законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (КРБ)² от 30.06.2015 г.

3. Приетата с решение от 21.01.2015 г. от Народното събрание Актуализирана стратегия за продължаване на реформата на съдебната система.

Предварителни бележки и обща оценка

1. Законопроектът предлага структурни и организационни промени, които не само не са съвместими с действащата Конституция, но и не са напълно съобразени с първия проект на закона за нейното изменение и допълнение (ЗИДКРБ)³. Предвид обстоятелството, че в парламента предстои обсъждане на нов ЗИДКРБ⁴, разглеждането на настоящия законопроект на МП е възможно или след нейната промяна, или след привеждането му в съответствие с конституционната рамка.

2. Законодателните предложения могат условно да бъдат групирани по следния начин:

Първа група: предложения, заслужаващи *безусловна подкрепа* – както от гледна точка на въплътената идея, така и като правотехническо изпълнение;

Втора група: защитими и *полезни законодателни идеи*, които не са получили достатъчно качествена реализация и изпълнението им подлежи на оптимизиране;

Трета група: концептуално *погрешни, противоконституционни и неприемливи предложения* – от гледна точка на принципите на устройството на съдебната власт и на обществените потребности.

3. В проекта не са разписани значими за съдебната система въпроси.

Становище по основни нормативни предложения

I. Статут и правомощия на ВСС

1. Прокуратурата подкрепя стратегическото решение за разделяне на ВСС на две колегии⁵ при ясно определяне на техните и на целия пленарен състав правомощия, вкл. на функциите по управление на съдебната власт, предоставени на ВСС с четвъртата поправка на Конституцията (чл. 130 ал. 6 – 9).

2. Изразяваме безусловна подкрепа с предложения пряк избор на членовете на ВСС от магистратската квота⁶, след прозрачна процедура по номиниране на кандидатите и обсъждане на техните качества.

3. Нарушен е балансът на представителството при формиране състава на двете колегии. Според проекта в „прокурорската колегия“⁷ избраните от Народното събрание членове ще имат мнозинство спрямо членовете, избрани от общите събрания

² Внесен в Народното събрание на 26.05.2015 г.

³ Напр. запазването без промени на раздел IV от Глава двадесета на ЗСВ не е съобразено с § 4 на ЗИДКРБ възлагане управлението на недвижимите имоти на Пленума

⁴ Внесен на 24.07.2015 г.

⁵ Вж. Становището на ПРБ по ЗИДКРБ и т. 1 от Становището на ПРБ за подкрепа на идеите за реформа на съдебната власт от м. ноември 2014 г.

⁶ Пак там.

⁷ Поддържаме становището си по ЗИДКРБ, че вместо изразът „прокурорска колегия“ е по-правилно да се използва изразът „колегия на прокурорите и следователите“

на прокурорите и следователите. Така, вземането на решения по кадрови, дисциплинарни и организационни въпроси може да бъде доминирано от парламентарната (политическа) квота. Не намираме основания да отстъпим от вече изразеното по първия ЗИДКРБ становище, че предложеният баланс не съответства на международните стандарти за гарантиране на независимостта на прокурорите от политическо и от друго институционално въздействие.

4. Неправилно са разпределени правомощията между Пленума на ВСС и двете колегии. На последните са възложени права, които трябва да принадлежат единствено на Пленума, напр. по „*прекрояване*“ на съдебната карта. Според проекта, колегиите „самостоятелно и в съответствие с професионалната си насоченост“⁸ определят броя на съдебните райони, на съдиите и прокурорите, както и седалищата на съдилища. Този въпрос е общ за съдебната система (съгласно КРБ структурата на прокуратурата е съответна на тази на съдилищата) и трябва да бъде решаван от Пленума. Като форма на взаимодействие между властите, изразяването на становища по свързани със съдебната власт *законопроекти*, също следва да се прави от Пленума⁹.

5. Не се подкрепя идеята ВСС да е непостоянно действащ орган и по време на мандата си членовете му да продължават да изпълняват своите функции и професии¹⁰. Тази идея противоречи на решението на Народното събрание¹¹, с което е одобрена Актуализираната стратегия за продължаване на реформата на съдебната система.

Макар да не е изрично формулирано в чл. 16 ал. 1 ЗИДЗСВ, на практика този резултат се постига с отпадане на израза „*е постоянно действащ орган*“¹² и със запазването на магистратските функции на членовете, независимо от коя квота (на Народното събрание или професионалната), са избрани¹³. Подобно решение ще създаде и съмнения за евентуално политическо влияние, ако магистратите продължат да изпълняват преките си служебни задължения като действащи съдии, прокурори или следователи.

Независимостта на съдебната власт се компрометира от възможен конфликт на интереси, когато член на колегия взема решение по кадрови или кариерен въпрос, касаещ негов административен ръководител или колега от съда или прокуратурата, в които продължава да работи, или (ако е адвокат) осъществява процесуално представителство по водено от същия магистрат дело. Не следва да се пренебрегва и рискът от неправомерно въздействие от страна на административен ръководител по отношение на организационно подчинен му магистрат - член на ВСС.

⁸ чл. 30, ал. 5, т. 4 и т. 5 от проекта

⁹ Освен това е налице неяснота на проекторазпоредбите: Чл. 130а, ал. 5 т. 5 ЗИДКРБ не кореспондира с чл. 31 ЗСВ, чието изменение не се предвижда и не е ясно законодателното виждане за правомощията на колективния орган ВСС. Сходен проблем пораждаат предложените нови чл. 21, ал. 1 и чл. 22: те не дават еднозначен отговор кой е компетентен - съответната колегия или Пленумът, да определи срока за представяне на предложения за избор на членове ВСС от магистратската квота, да приеме тези предложения и становища по тях, след което да изиска справки и документи.

¹⁰ Чл. 30, ал. 6 ЗСВ

¹¹ „Да продължи повишаването качеството и ефективността на модела на ВСС, като постоянно действащ орган“

¹² Запазен в двата други законопроекти, внесени в Народното събрание

¹³ Чл. 30 ал. 6

6. Отрицателно се оценява създаването на постоянно действащи комисии от магистрати за подпомагане дейността на колегиите при ВСС. Недопустимо се „прехвърлят“ важни правомощия по управление на съдебната система¹⁴ от ВСС на помощни органи, които не са конституционно уредени. Нещо повече, при непостоянно действащ съвет, се създават предпоставки за *формално упражняване* на правомощията от колегиите и Пленума и за организационната им зависимост от работата на постоянните комисии и администрацията.

II. Статут и правомощия на ИВСС

1. Положителна е оценката на новите елементи в уредбата на статута и правомощията на ИВСС, свързани със специализация на инспекторите, повишените изисквания за заемане на тази длъжност и експертното укрепване на капацитета на органа.

2. Изразяваме принципно съгласие ИВСС да проверява наличието на конфликт на интереси, верността и пълнотата на имуществените декларации, както и прояви, уронващи престижа на съдебната власт и нарушаващи независимостта на магистратите.¹⁵

3. Неприемливо е постоянните комисии към ВСС да възлагат на ИВСС проверки, вкл. и за наличието на икономически и политически зависимости. Създава се впечатление, че тези комисии (чийто състав не е от членове на ВСС) се превръщат в орган, който наред с Пленума и колегиите може да изисква от инспектората извършване на определена дейност независимо от преценката на инспекторите.

4. Неправилно са смесени основанията за провеждане на еднотипни проверки. Например ал. 6 на чл. 175в предвижда проверката по ал. 3 (последича от констатирано несъответствие на имущество и доходи над 5000 лв. или данни за „корупционно поведение“¹⁶) да се извършва „и периодично, при атестирането, и в случаи на подаден сигнал“. Редакцията на ал. 6 и обвързването на проверката с процедурата по атестиране, излъчва незаслужено послание за недоверие и предположение за вероятно корупционно поведение. Подобно законодателно разрешение рискува да превърне атестирането в неоправдано изпитание за магистрата и неговите близки.

5. Не е ясна концепцията за конфликт на интереси – конкретно реда за неговото установяване и предотвратяване и разпределението на правомощията между компетентните органи.

Разпоредбата на чл. 175а ал. 1 препраща към процесуалния закон и *неправилно* обвързва конфликта на интереси с основанията за отвод, въпреки, че дефиницията на понятието „конфликт на интереси“ по смисъла на чл. 2 ЗПУКИ¹⁷ не съвпада с тях.

¹⁴ Вкл. по кадрови и дисциплинарни въпроси

¹⁵ Оставаме на становище, че в тази си част ЗИДКРБ и ЗИДЗСВ трябва да бъдат синхронизирани с други приети от МС законопроекти и че магистратите не бива да се третират с по-голямо подозрение и строгост, отколкото останалите лица, заемащи висши публични длъжности.

¹⁶ Понятието не е дефинирано в проекта, нито в друг действащ нормативен акт. Такава дефиниция се предлага в проекта на ЗПКЛЗВПД, приет от МС.

¹⁷ частен интерес, от който произлиза облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица.

Нормите на чл. 175а и чл. 175г не са хармонизирани и влизат в противоречие по въпроса кои органи, с какви актове и по какъв ред установят конфликт на интереси и предприемат действия за търсене на отговорност. В първата норма *конфликтът на интереси* е разгледан само като повод за започване на дисциплинарно производство, като инициативата е на „*органите, които могат да възбудят такова производство срещу нарушителя*“ въз основа на „*претис от акта за установяване на конфликт на интереси*“. Във втората норма *ИВСС е посочен като орган*, оправомощен да „*констатира данни за наличие на конфликт на интереси*“; съответният *акт е „мотивирано заключение на ИВСС“* до постоянните комисии във ВСС или прокуратурата (при данни за престъпление). Даденият пример за непоследователност и неточности съвсем не е единствен¹⁸.

III. Прокуратура

1. Положително е становището ни¹⁹ по предложенията за определяне на единна структура на прокуратурата, за по-ясното отграничаване на функциите на административните ръководители по административно-организационно ръководство от същинските им магистратски функции, както и относно подробната уредба за отчетност на главния прокурор.

2. Противоречи на Конституцията предлаганото закриване на Върховната административна прокуратура (ВАП).

Не съществува твърдяното в мотивите противоречие между чл. 127, т. 5 и чл. 120, ал. 1 КРБ. Втората норма урежда правомощието на съдилищата да осъществяват контрол за законност върху актове и действия на административните органи, а първата овластява прокуратурата да предизвиква такъв контрол²⁰.

Съгласно чл. 126, ал. 1 КРБ, структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Това е израз на функционалната независимост на органите на съдебната власт и обуславя задължение на законодателя да уреди съществуването на прокуратура, съответна на Върховния административен съд. Конституционното изискване е обсъдено ясно и последователно в практиката на Конституционния съд.²¹

Допълнителни доводи срещу закриването на ВАП и преосмислянето на ролята на прокурора в административния процес са изложени и в следващия пункт 3.1.

3. Не приемаме тезата, че уредбата на прокурорските правомощия в ЗСВ е в противоречие с Конституцията²² и чл. 127 КРБ изисква да бъдат сведени до минимум правомощията на прокуратурата извън наказателното производство. Не такъв е разумът на конституционния законодател, каквото твърдение е развито в мотивите. Авторите на проекта са игнорирали факта, че конституционната разпоредба предвижда правомощия на прокуратурата в шест отделни пункта, от които само три са обвързани с наказателното производство.

¹⁸ Препратката в чл. 175г, ал. 1 е към ал. 2 на същия текст, но вероятно се отнася до декларираните обстоятелства, свързани с имущество и доходи, уредени в чл. 175б и чл. 175в.

¹⁹ Т. II от Становището на ПРБ за подкрепа на идеите за реформа на съдебната власт от м. ноември 2014 г.

²⁰ В този смисъл не могат да се черпят аргументи за закриване на ВАП от *посочените в мотивите две становища* № 444/2007 г. и № 515/2009 на Венецианската комисия.

²¹ Решения на КС №№ 10/29.04.1998 г.; № 13/02 г.; № 3/2003 г.; № 5/2003 г. и № 3/2015 г.

²² стр. 152 от мотивите

3.1. Отмяната на чл. 145 ЗСВ води до ограничаване възможността на прокуратурата да упражнява възложената ѝ от Конституцията функция да следи за спазване на законността²³. Неоснователно се отрича компетентността ѝ по чл. 127, т. 5 КРБ да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Проектът не отчита разликата между „предприемане на действия за отмяна на акт“ (т.е. упражняване на инициатива) и „отмяна на акт“ (прякото решаване на въпроса за недействителността му). Проблемът не се преодолява и с предложеното „включване“ в чл. 16 АПК на част от правомощията на прокурора по чл. 145 ЗСВ. Това е така, защото АПК регулира само отношения в административното производство²⁴.

3.2. Лишаването на прокурора от правомощието по чл. 145 т. 1-3 ЗСВ да възлага и лично да провежда **предварителни проверки е необосновано²⁵ и несъгласувано с Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).**

Изложените в мотивите аргументи предизвикват съмнение правят ли авторите на проекта разлика между общонадзорните функции на прокуратурата и правомощията на прокурора да изисква документи, сведения, обяснения и т.н., да извършва лични проверки и да възлага на съответните органи такива, както и ревизии при данни за престъпление от общ характер. Институтът по чл. 145, ал. 1, т. 1-3 ЗСВ е израз не само на т.нар. „общ надзор“, а и основание за *предпроцесуална дейност*, която има за цел да подготви законосъобразна преценка дали са достатъчно данни за образуване на досъдебно производство.

Отмяната на чл. 145 ЗСВ *без кореспондиращи промени в НПК създава риск от блокиране дейността* на прокуратурата и от *необосновано засягане правата на гражданите* в случаите, когато те депозират сигнали (т.е. е налице законен повод), несъдържащи достатъчно данни за извършено престъпление. При това положение са възможни две неблагоприятни алтернативи: отказ да се образува досъдебно производство поради липса на достатъчно данни или незаконосъобразно образуване на такова в нарушение на 211 НПК. И в двата случая ще бъдат накърнени права на граждани, ще нарасне броят на прекратените досъдебни производства и на исковете по ЗОДОВ срещу прокуратурата²⁶.

4. Необосновани и контрапродуктивни са предложенията за нова редакция на в чл. 143, ал. 3 ЗСВ и за промени в чл. 46 НПК²⁷. Двете изменения не са напълно синхронизирани и общото разрешение, което дават, създава рискове. Според тях, ако не е съгласен с оценката на доказателствата и вътрешното убеждение на подчинения му прокурор относно начина на решаване на преписката (респ. започването на

²³ Решение № 8/2005 г. на Конституционния съд

²⁴ Ако изискването на документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали се ограничи само до страните в административното производство, ще се стесни приложното поле на уредбата.

²⁵ Мотивите се изчерпват с едно изречение: „Предлага се отмяна на чл. 145 и чл. 146 ЗСВ, доколкото уредените в чл. 145 правомощия на прокурора, включени в т.нар. „общ надзор“ са в противоречие с разпоредбата на чл. 127 от Конституцията и представляват упражняване на квазисъдебни функции от несъдебен орган, което е в противоречие с чл. 6 ЕКПЧ“.

²⁶ В подкрепа на тези изводи са статистическите данни за броя на постановените откази да се образува досъдебно производство през 2014 г. – 122 185, при 32 760 прекратени досъдебни производства.

²⁷ §202 от ПЗР на проекта

разследването и приключването на досъдебното производство), горестоящият прокурор *трябва сам* да извърши съответните действия.

Подобни норми могат да доведат до това горестоящите прокуратури да „търпят“ незаконосъобразни произнасяния, за да не се натоварят със задълженията на наблюдаващ прокурор. Намираме, че измененията в чл. 46 ал. 3 и 4 НПК (ДВ бр. 42 от 2015 г.) дават достатъчно гаранции срещу неправомерна намеса във вътрешното убеждение на наблюдаващия прокурор.

5. Проектът не разписва важни правила за търсената децентрализация в прокуратурата, за създаване на механизми за повишаване ефективността на нейната работа и адекватна подотчетност. Повече подкрепа заслужават законодателните предложения на внесения в Народното събрание проект на ЗИДЗСВ²⁸.

Неясен и противоречив е текстът на ал. 7 на чл. 141, разписващ задължението на административните ръководители на прокуратури да представят отчетни доклади. Фиксираният срок - ежегодно до 30 септември, повдига въпроси относно отчетния период и доколко този доклад се различава по тема и съдържание от годишните отчети на прокуратурите, които се изготвят в началото на следващата календарна година. Липсва яснота и по съдържанието на понятието „надлежно публично обсъждане“, което според вносителите трябва да предшества внасянето на докладите по чл. 141, ал. 7 ЗСВ.

IV. Статут на магистратите

Правилно проектът отчита необходимостта от законосъобразна, прозрачна и справедлива процедура за кадрови подбор, кариерно израстване и атестиране на работата на магистратите²⁹. Предлаганите изменения и допълнения на ЗСВ, обаче, само отчасти способстват за постигане на тази цел.

1. Относно конкурсите и назначаването на магистрати.

1.1. Подкрепяме намаляването на относителния дял на свободните длъжности, които се заемат с конкурс за първоначално назначаване³⁰ тъй като това ще има полезен ефект - позициите над районно ниво трябва да се заемат от магистрати със сериозен опит в съдебната система. Този конкурс, обаче, трябва да е възможен само за първоинстанционните нива.

1.2. Твърде широка почва за субективни оценки поставят изискванията за заемане на длъжност съдия, прокурор и следовател. Според предложеното, кандидатът трябва да притежава „социални умения и нагласи, относими към успешното справяне с работата на съдия, прокурор и следовател в демократичното общество“, за което се очаква да представи и документи³¹. Към председателите на ВКС и ВАС и към главния прокурор също са предявени допълнителни изисквания за „значим принос в развитието

²⁸ Съгласно ЗИДЗСВ № 554-01-68, внесен на 02.04.2015 г. от г-н Цветан Цветанов и група народни представители, всеки горестоящ административен ръководител изготвя ежегодна аналитична оценка на дейността на подчинените му административни ръководители. Предложено е и удачно разрешение за освобождаване от длъжност на административен ръководител, който трайно не се справя с работата си, както и за отчитане на административния ръководител на степента на изпълнение на концепцията, която е защитил при избора си.

²⁹ Обоснована на стр. 128–130 от мотивите.

³⁰ чл. 178, ал. 1 ЗСВ (§ 104 от проекта)

³¹ Съгласно предлаганата нова редакция на чл. 181, ал. 3, т. 10.

на правото“, „обществена чувствителност“, а за главния прокурор и „преданост към конституцията и демократичния ред“.

1.3. Опасност от субективна оценка крие изискването в конкурсната процедура да се изготвя *„есе по актуален за обществото въпрос, което позволява на кандидата да изрази своето отношение към ценностите на Конституцията на Република България“*. Подобно изискване няма място в ЗСВ, който не урежда материя от сферата на образованието, изкуството и културата.

1.4. Неприемлива е липсата на законов регламент за провеждане на конкурсните процедури за кариерно израстване и преместване при създадения механизъм за класиране въз основа на *„обща оценка“³² без заложен конкретни критерии*. Подобен съществен въпрос предполага решение в ЗСВ, а не в актове с по-нисък ранг (като правила, методика и др.).

1.5. Неправилен е подходът незаетите места в конкурсите за първоначално назначаване да могат да се заемат от кандидати в конкурса за повишаване, както и обратно³³. Съставителите на проекта са подценили обстоятелството, че двата конкурса се провеждат при различен регламент и изисквания. Ще се породят проблеми по тяхното планиране и организация, както и съмнения в равнопоставеното отношение към кандидатите.

1.6. Категорично несъгласие се изразява с идеята преминаването на съдия на длъжност прокурор или следовател, както и на прокурор и на следовател на длъжност съдия, да става по реда на първоначалното назначаване³⁴. Това означава, че вече работещи в системата магистрати ще трябва да доказват качества и нагласи и да пишат есе, за да бъдат допуснати в нея през т. нар. „външен конкурс“.

2. Относно избора на административни ръководители.

2.1. Заявяваме подкрепа на възможността административният ръководител на горестояща прокуратура да предлага назначаването на административен ръководител на прокуратура в съответния съдебен район.

2.2. Противоречи на Конституцията предложението за ограничаване на броя на мандатите на административните ръководители и на техните заместници до два последователни – независимо от ръководения орган на съдебна власт. Съгласно чл. 129, ал. 6 КРБ, административните ръководители в органите на съдебната власт *„се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване“*. Граматическото тълкуване на конституционната норма (членуването на „ръководната длъжност“) е основание да се приеме, че ограничението на броя на мандатите е валидно единствено за заеманата длъжност в един и същ орган на съдебната власт.

2.3. Категорично неприемливо е министърът на правосъдието да предлага на ВСС кандидати за административни ръководители на прокуратури и завеждащи следствени отдели в окръжните прокуратури³⁵, но не и за председатели на съдилища.

³² Чл. 191а и чл. 192 ал. 1 от проекта

³³ чл. 186а, ал. 7 и чл. 193, ал. 5

³⁴ чл. 189, ал. 4 (§ 114)

³⁵ както се предлага в разпоредбата на чл. 169, ал. 4, т. 2 и ал. 5, т. 4 (§ 96) при непроменена норма на чл. 172 ал. 3 ЗСВ.

Това решение дава повод да се счете, че авторите на проекта не намират основание изпълнителната власт да стои еднакво отдалечено и да зачита в еднаква степен независимостта на всички органи на съдебната власт.

2.4. Противоречие има при уреждането на статута на завеждащите следствени отдели в окръжните прокуратури и на специализирани отдели в НСлС. Проектът предвижда кандидатурите им да се издигат и от министъра на правосъдието (което предполага решение на прокурорската колегия), но същевременно запазва чл. 172, ал. 3, съгласно който назначаването се извършва със заповед на съответния административен ръководител.

3. Относно атестирането на магистратите.

Заложените в мотивите³⁶ цели и стандарти са получили твърде скромно въплъщение в предлаганите конкретни изменения, част от които са и вътрешно противоречиви. Въпреки, че проектът отхвърля³⁷ концепцията атестирането да се осъществява чрез работата на помощните атестационни комисии и дава заявка за централизирано атестиране, разпоредбата в действащия закон, която регламентира участието на тези комисии в атестирането (чл. 204 ЗСВ), остава.

Запазена е и нормата, уреждаща кръга на подлежащите на атестиране магистрати и периодичността му (чл. 196 ЗСВ), при все че в мотивите³⁸ се съдържа уверение, че ще бъдат ограничени като средство за преодоляване на формалистичния подход.

4. Относно временното отстраняване от длъжност на магистрат.

4.1. Противоконституционно е предложението всяка от колегията на ВСС по отправено от главния прокурор искане да разрешава дали даден магистрат да бъде привлечен като обвиняем³⁹. Проектът на практика развива непризнат от Конституцията „квазимунитет“ на магистратите срещу наказателно преследване за престъпление от общ характер. Игнорира се фактът, че след измененията на КРБ от 2003 г. въпросът с магистратския имунитет е решен по начин, който изключва признаването на наказателна неотговорност и наказателна неприкосновеност в случаите на извършено умишлено престъпление от общ характер.

Наред с това, конституционните правомощия на прокуратурата за наказателно преследване не могат да бъдат ограничавани със ЗСВ, като упражняването им се обвърже с разрешение на колегия на ВСС или със съгласие на магистрата, срещу когото се води наказателното производство.

4.2. Игнориран е основополагащ принцип в наказателния процес – че мярката за неотклонение „задържане под стража“ се взема от съда по искане на прокуратурата. Предварителното разрешение на съответната колегия на ВСС за тази мярка за

³⁶ Вж. стр. 127–139 от мотивите.

³⁷ На стр. 138 от мотивите.

³⁸ На стр. 137.

³⁹ На стр. 141 и 142 се предлага съответната колегия на ВСС да се произнася с решение по искане на главния прокурор „за разрешение“ да бъде привлечен като обвиняем всеки магистрат, докато аргументите са изключително в посока на това, да се осигури защита от неправилен натиск чрез наказателно производство върху съдиите.

неотклонение⁴⁰ въвежда изискване за акт на несъдебен орган, какъвто НПК не познава и създава привилегия за магистратите.

4.3. Неправилно е срокът на отстраняване от длъжност на привлечен като обвиняем магистрат, да се обвързва със срока на действие на мерките за процесуална принуда. Това е така, защото временното отстраняване от длъжност по ЗСВ не е мярка за процесуална принуда. Ефектът ще е, че обвиняеми и подсъдими магистрати (вкл. и за престъпления, извършени по повод службата им), могат да продължат да изпълняват функциите си, докато наказателното производство е висящо, в това число и пред съда.

V. Дисциплинарна отговорност на магистратите

1. Позитивно се оценяват идеите за редуциране на видовете наказания, разграничаване на дисциплинарната отговорност на редови магистрати, ръководители и членове на ВСС и гарантиране на участието им в дисциплинарното производство. Критика търпи непълното съответствие на предложените норми със заявените цели⁴¹ и незавършените идеи относно разпределението на компетентността⁴².

2. Неточни са дефиницията за дисциплинарно нарушение⁴³ и основанията за налагане на дисциплинарни наказания⁴⁴. Не са развити отделните състави на дисциплинарни нарушения и не е предвидена разпоредба, аналогична на предложената за отмяна ал. 4 на чл. 307 ЗСВ, което означава, че в дисциплинарното производство основание за реализиране на отговорност ще се търси в единствената (и то доста абстрактна) уредба по предложената норма на чл. 307, ал. 2. Това създава правна несигурност и условия за накърняване на правата на привлечения към дисциплинарна отговорност.

3. Противоречие има между заявената в мотивите идея за въвеждане на абсолютна давност за реализиране на дисциплинарната отговорност и предложената разпоредба на чл. 310, ал. 6. Според нея, дисциплинарно производство не се образува, ако са изтекли десет години от извършване на нарушението, но тъй като този срок не е обвързан със спирането или с прекъсването на срока по чл. 310, ал. 1, не става ясно дали се урежда институт на абсолютна давност.

4. Противоречи на Конституцията предложението съответната колегия на ВСС да налага дисциплинарно наказание на председателите на ВКС и на ВАС и на

⁴⁰ А също и за мярката за неотклонение „домашен арест“ (чл. 230а, ал. 5)

⁴¹ Усещането за отсъствие на систематичен подход се засилва и от това, че концепцията на авторите е представена на две места в мотивите – веднъж на стр. 127 и втори път на стр. 148–149.

⁴² Напр. на стр. 127 от мотивите е посочено, че в зависимост от тяхната тежест наказанията ще се налагат от административния ръководител, от съответната колегия или от пълния състав на ВСС. В същото време, на стр. 148 е обяснено, и с конкретни разпоредби е уредено, че пълният състав на ВСС няма да налага наказания – независимо от тежестта на нарушението, а това ще върши съответната колегия.

⁴³ Съгласно чл. 307, ал. 2 от проекта, дисциплинарно нарушение е виновното неизпълнение на служебните задължения, както и накърняване на престижа на съдебната власт. Не се уточнява дали последното е осъществимо само с действие, или с действие и бездействие. В следващи норми обаче (напр. чл. 325, ал. 2) дисциплинарното нарушение и една от неговите проявни форми са заложили като алтернативни едно на друго понятия.

⁴⁴ В чл. 308, ал. 4, като основание за налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание, освен двете форми на дисциплинарно нарушение по чл. 307, ал. 2, е предвидено и „друго тежко нарушение на служебни задължения“. Тежкото нарушение на служебни задължения не присъства в чл. 307, ал. 2, а неудачно е уредено като подвид на виновното неизпълнение на служебни задължения в § 1, т. 8 от ДР.

главния прокурор. Твърдим, че това право не принадлежи на целия ВСС, а още по-малко на неговата колегия.

Конституцията установява диференциран режим на дисциплинарна отговорност само за магистрати и за изборните членове на ВСС (чл. 130, ал. 8, т. 4 КРБ). Членовете по право се назначават с указ на президента по предложение на пълния състав на ВСС (чл. 129, ал. 2 КРБ)⁴⁵ и предсрочно се освобождават, вкл. и на основанията по чл. 129, ал. 3, т. 5 КРБ,⁴⁶ след като ВСС сезира президента на републиката с предложение. Следователно, ВСС няма право сам да налага наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ спрямо председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор.

5. **Противоречия и неprecизност** има в предложената процедура за реализиране на дисциплинарна отговорност⁴⁷. Установяването на нарушението и предлагането на вида наказание се възлага на дисциплинарен състав, който се състои от членове на една от постоянните комисии към съответната колегия. Членовете на комисията не би трябвало да имат роля в изготвянето на предложение за образуване на дисциплинарно производство. Но в противоположен смисъл е проекторазпоредбата на чл. 39в, съгласно която именно тази комисия „предлага на съответната колегия да се образува дисциплинарно производство по предложение на органите и лицата по чл. 312, ал. 1.“

VI. Интегритет на магистратите

Въпреки публично оповестеното становище на МП (в това число и в Актуализираната стратегия), че промените се извършват за да се реализира в пълна степен интегритета на магистратите, предложеният комплекс от разпоредби не постига тази цел.

Авторите на проекта очевидно не са имали за отправна точка същността на понятието. То предполага своеобразен баланс между това, което всеки магистрат „дължи“ на системата и онова, което следва да „получи“ от нея. Така именно се гарантира необходимата цялостност на средата, в която магистрата трябва да се развива не само професионално, но и като личност. **Интегритетът е възможността** на даден магистрат да се справи по достоен и професионален начин с тежестта на отговорностите, които налага заеманата от него длъжност. Той е обективен критерий в реално време за неговата мотивация, гаранция за независимост и безпристрастност.

Следователно, интегритетът ще е налице при баланс между дължимото от магистрата (професионализъм, почтеност, отговорно отношение, отчетност и поведение, съобразено с етичните норми) и това, което системата му дължи (предвидимо и справедливо кариерно израстване; адекватно възнаграждение; гаранции за независимост; обективна оценка на положения труд).

⁴⁵ Съгласно ЗИДКРБ – Пленума на ВСС.

⁴⁶ Тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт

⁴⁷ Цели се прекратяване на практиката, при която едни и същи лица предлагат образуване на производство, членове са на дисциплинарния състав и вземат решение за налагане на наказанието.

Този баланс проектът не постига, защото анализът на комплекса от предложения, касаещи статута на магистратите, показва несъразмерно завишаване на изискванията към тях (множество и различни по основания проверки⁴⁸), без да е гарантирана обективната оценка на професионалните и лични качества – основа и реална предпоставка за справедливо кариерно израстване.

VII. Електронно правосъдие

Поетапното внедряване на електронното правосъдие е правилно поставена цел и се подкрепя. В тази си част проектът почти буквално следва работен проект, изготвен от експертна група към Министерството на правосъдието в предишното правителство⁴⁹, без обаче да го доразвива и завършва.

1. **Без мотиви**, в множество разпоредби са отредени значителни правомощия на министъра на правосъдието в областта на електронното правосъдие⁵⁰. Подобен подход може да бъде възприет като израз на взаимодействие между властите, но само ако се намери точен баланс. В този смисъл някои решения, напр. това по § 187, ал. 7 ПЗР⁵¹, търпят оптимизиране. Нещо повече, ангажиментът на министъра трябва да бъде допълнително и ясно подчертан там, където изпълнението на нормативното изискване предполага съществено ресурсно и техническо обезпечаване⁵².

2. **Неправилно** проектът урежда процесуални въпроси, които имат място в НПК, ГПК и АПК⁵³. Налице са и неясни норми, напр. разпоредбата чл. 360а, според която органите на съдебната власт „извършват всички други предвидени в закона процесуални действия“. От една страна, употребата на думата „закон“ в единствено число, ориентира нормата по-скоро към ЗСВ и ни изправя пред вече повдигнатия проблем. От друга, ако препраща към процесуалните закони, императивната формулировка може да се разбере като задължение на органите на съдебната власт да извършват всички процесуални действия само в електронна форма от влизане на закона в сила⁵⁴, което е невъзможно за спазване. Далеч по-удачен е подходът в частта „Електронно правосъдие“ в проекта на ЗИДЗСВ № 554-01-70, внесен в Народното събрание на 07.04.2015 г.

3. **Загриженост предизвиква** очакваният ефект от предложената отмяна на чл. 385 ЗСВ, респ. отмяната на Наредба № 14/18.11.09 г. за реда и начина за предоставяне на достъп на органите на съдебната власт до Регистъра на населението – Националната

⁴⁸ Чл. 54 т. 3, 4 и 5; чл. 175в ал. 1 и 2; чл. 175в ал. 3; чл. 175в ал. 6; чл. 175г; чл. 195а-чл. 195б.

⁴⁹ Оповестен на сайта на министерството на 04.08.2014 г.

⁵⁰ Вж. напр. чл. 360б, ал. 1, чл. 360в, ал. 1, чл. 360е, ал. 1, чл. 360и, чл. 360л, ал. 3, чл. 360м, ал. 3, чл. 360т, § 187, ал. 6 ПЗР, § 187, ал. 7 ПЗР.

⁵¹ С него при разработването от страна на министъра на правосъдието на единната централизирана информационна система за съдилищата на ВСС е отредена само съгласувателна роля, а участие на самите съдилищата не е предвидено.

⁵² Пример за пропуск, това да бъде направено, е разпоредбата на чл. 360ж, ал. 6, с която само на ВСС е вменено задължение да осигури техническата и технологична възможност, органите на съдебната власт да дигитализират и обработват и съхраняват в този вид всички актове и изявления на хартиен носител, които получават.

⁵³ Новият чл. 15а, ал. 1 приписва на ЗСВ ролята на закон, уреждащ извършването на процесуални действия, което е неправилно и не кореспондира с мотивите.

⁵⁴ В § 187, ал. 1 не е предвиден отлагателен срок за влизане в сила на разпоредбата на чл. 360а.

база данни „Население“, издадена от министъра на правосъдието и министъра на регионалното развитие и благоустройството. Тя дава основа за полезни решения⁵⁵, а в мотивите липсва обосновка, какво налага отмяната ѝ преди осигуряване на оперативна съвместимост между информационните системи на съдебната и изпълнителната власт.

4. Намираме, че проектът трябва да бъде обоснован с разчет за финансовите и други средства, необходими за прилагане на новата уредба.

VIII. Принцип на случайното разпределение

Предлаганите в проекта изменения и допълнения са неясни и пестеливо обосновани. По този въпрос в мотивите е отделено половин изречение⁵⁶, съгласно което *„в работата на съда се въвежда последователно принципът на случайното разпределение на делата за всички, включително за участието на председателите в разглеждане на дела...“*. От тази обосновка и от предлаганата нова редакция на чл. 9 ЗСВ не следва еднозначен отговор дали освен в съда, принципът ще се прилага в прокуратурата и следствието чрез електронно устройство и информационна схема, както е предвидено в чл. 9, ал. 1.

Становището ни е, че запазването на принципа е необходимо като гаранция за непристрастност, обективност и равномерност на натоварването. Нужно е прецизиране на редакцията на чл. 9 ал. 1 ЗСВ. На първо място, следва да се включи и понятието „преписки“, каквито са деловодните единици в прокуратурата, и то също да се отнесе към електронното разпределение. На следващо, да се заменят понятията „*електронно устройство*“ и „*информационна схема*“. Първото е твърде широко и се отдалечава от термини с легална употреба, които могат да отговорят на същите потребности⁵⁷. Второто няма нито легална, нито общоприета употреба и предизвиква колебания, дали се има предвид компютърна информационна система или разработени и приети от съответната колегия на ВСС правила за прилагане на принципа.

IX. Съдебни заседатели

Законопроектът на МП си поставя за цел да гарантира реалното участие на гражданското общество при повишени стандарти за прозрачност и отчетност и при съществено ограничаване на възможностите за политическо влияние⁵⁸.

Тази цел трудно може да бъде осъществена, след като изборът на съдебни заседатели ще продължи да се извършва въз основа на селекция, направена от политически доминиран орган, каквито са **общинските съвети**⁵⁹. Нещо повече – предвидената възможност юридически лица с нестопанска цел да предлагат

⁵⁵ На основание чл. 4, ал. 3 от Наредбата, в рамките на изпълнен от прокуратурата проект по ОПАК, беше разработен и функционира програмен интерфейс за използваните в ПРБ информационни системи – УИС, ЦИССС и ЕИСПП, който извършва автоматична проверка на въвежданите данни за лицата в Националната база данни „Население“.

⁵⁶ Стр. 114

⁵⁷ Вж. напр. чл. 93, т. 26 НК: *„Компютърна програма“ е поредица от машинни инструкции, които са в състояние да приведат компютърна система да осъществява определени функции.“*

⁵⁸ Съгласно заявеното на стр. 158 от мотивите.

⁵⁹ Необходимостта да се търси друго решение е заявена в т. III. 2. от Становището на ПРБ от за подкрепа на идеите за реформа на съдебната власт от м. ноември 2014 г.

кандидатури за съдебни заседатели може да доведе дотам, че по-голям брой политически фигури или политически обвързани лица на местно и национално ниво ще попаднат в селекцията на общинските съвети.

Проектът не предлага ясни, развити на законово ниво разпоредби, с които се установяват критерии за „подбора“, осъществяван от общинските съвети⁶⁰, и се ограничава влиянието на политически фактори при предлагането на кандидатури за съдебни заседатели от общинските съвети. По-адекватни предложения в това отношение се съдържат в проекта на ЗИДЗСВ № 554-01-68, внесен на 02.04.2015 г. – относно допълването на чл. 67 ЗСВ.

X. Неразписани в проекта важни въпроси.

Проектът не решава въпроси, които имат съществено значение за повишаване ефикасността на съдебната система и за обезпечаване на бързината и качеството на правораздаването.

1. Въпреки заявената в Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система специфична цел⁶¹, липсват предложения за изменение в статута и правомощията на вещите лица и преводачите, които да гарантират промяна в модела на експертизите и институционално укрепване на експертния капацитет.

2. Пренебрегната е нуждата от създаване на законова рамка, която да реши основните проблеми с натовареността - индивидуалната на магистрата и на всеки от органите на съдебната власт. Обективното отчитане на натовареността се отразява пряко върху кариерното израстване на магистрата и е основа за справедлива оценка при атестиране, поощрения и търсене на дисциплинарна отговорност. То е и предпоставка за вземане на обосновани решения при „прекрояването“ на съдебната карта и разпределението на бюджетни средства между органите на съдебна власт⁶².

3. Вън от вниманието на авторите на проекта е останал въпросът за необходимото взаимодействие и пряк диалог на ВСС със съсловните организации⁶³.

4. Не е предвидена промяна в Раздел IV на Глава двадесета на ЗСВ, касаеща имуществото на съдебната власт, въпреки предложеното и в двата проекта на ЗИДКРБ управлението им да се осъществява от Пленума на ВСС.

5. Не е отчетена необходимостта от създаване на единен регламент за съдебните служители. Понастоящем, по отношение на тях са приложими различни по ранг и вид нормативни актове: Кодексът на труда⁶⁴ (за трудовите правоотношения) и вътрешни, за съответните органи на съдебната власт, актове⁶⁵ (в организационно отношение). Неяснота относно конкретния статут на служителите поражда и заимстваните от Закона за държавния служител правила за атестиране.

⁶⁰ Съгласно предлаганата нова разпоредба на чл. 68а, ал. 4.

⁶¹ Стратегическа цел № 5

⁶² Заслужава внимание ЗИДСЗВ, внесен от Министерски съвет на 04.02.2013 г. в 41-то Народно събрание.

⁶³ Отчетено от ЗИДЗСВ № 554-01-68, внесен на 02.04.2015 г. от г-н Цветан Цветанов и група народни представители

⁶⁴ Чл. 359 ЗСВ

⁶⁵ Напр. Правилник за администрацията в ПРБ (ПАПРБ).

В заключение, обобщавайки изложеното, заставаме на позицията, че общата оценка за проекта като цяло е отрицателна. Преобладаващата част от нормативните предложения са противоконституционни и концептуално погрешни. Дори защитими и полезни законодателни идеи не са получили необходимата качествена реализация и изпълнението им подлежи на оптимизиране. Останалите вън от вниманието на авторите важни въпроси, също допринасят за извода, че проектът не може да реализира целите, заложи в одобрената от Народното събрание Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР:


СОТИР ЦАЦАРОВ

