

И.П.И

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" № 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: mail@ime.bg

страница в интернет: www.ime.bg

Изх. № 30/9.07.2020

ДО:

Комисия по правни въпроси

НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Дирекция „Правна“

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: препоръки и съответствие на законовата рамка
относно организацията на съдебната власт в България;
конкретни предложения за изпълнението на
Актуализирана стратегия за продължаване на
реформата в съдебната власт (2014-2020)

ОТ:

Институт за пазарна икономика,

гр. София, ЕИК 831344929

Уважаеми госпожи и господа,

ИПИ е фондация в обществена полза, учредена през 1993 г. Целта на организацията е да допринесе за осъществяване на политики, които насърчават свободния пазар. От 2015 г. насам в Института бе създадена правна програма. За този период провеждаме активен мониторинг на законодателството, следим процесите по реформиране на българското правосъдие и привеждането му в съответствие със стандартите на ЕС и Съвета на Европа. За тези 5 г. ключовите ни изследвания, публикувани на <https://ime.bg/bg/articles/pravna-programa/> са по темите: бюджет и управление на съдебната власт, антикорупционни политики, публичност и прозрачност на

съдебната власт, съответствие на модела на българската съдебна власт с критериите на Венецианската комисия, реформа на съдебната карта на страната, проблеми в устройството на българската прокуратура, процедури по атестиране и конкурси на съдиите и прокурорите.

През настоящата година изтича действието на приетата през 2014 г. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната власт (2014-2020). Въпреки предприетите конституционни изменения през 2015 г. и множеството и хаотични промени на Закона за съдебната власт от 2016 г. насам, и отчетени като успешни и напредничави, ние считаме изпълнението на стратегията за неуспешно, а целите и непостигнати. Затова си позволяваме да направим коментар относно цялостното и изпълнение и наличните проблеми в структурата и организацията на българската съдебна власт. Тези наши възгледи са адресирани и до Президента на Република България по повод предприетата от негова страна дискусия с представители на гражданските организации, състояла се на 19.12.2019 г. в Президентството на Република България по темата „Необходимост от промени в Конституцията за съдебната власт и правата на гражданите“.

1. Относно устройството и организацията на съдебната власт в България

Ключов проблем, констатиран от редица международни експертни консултативни органи е устройството и организацията на органа, администриращ въпросите на съдебната власт, а именно Висшия съдебен съвет. Като последица от тези устройствени дефицити се влошава допълнително и статусът на съдиите, прокурорите и следователите. Възприетият към настоящето модел има редица съществени проблеми, препотвърдили се и в практиката:

- дава еднакъв статус на съдиите, прокурорите и следователите предвид различната природа и функции на двете професии;
- лишава съдиите от присъщата за съда независимост като единствен призван безпристрастно да се произнесе по правен спор, а поради това поставя в несигурност защитата на основните права на гражданите и юридическите лица в страната;
- благоприятства безотговорността при изпълнение на основната функция на прокуратурата като пазител на обществения ред и създава условия за поставянето ѝ в зависимост от изпълнителната власт;
- създава среда на самоцелно самозатваряне на българската прокуратура, превръщайки я в балансиращ център между трите власти, в противоречие на демократичните принципи и конституционния модел.

Предвид настоящия политически контекст и изразявайки подкрепа за предприетата от Вас и Вашия експертен екип инициатива се придържаме към виждането, което позволява иницирираните промени да бъдат естествено продължение на завършване на заложените в Конституцията модел на съдебната власт посредством изменения в рамките на Обикновено Народно събрание. При изразена готовност от страна на политическите фактори бихме могли да изложим и по-драстични мерки за реформиране на съдебната власт, но считаме, че към този момент липсва необходимият обществен и политически ресурс.

1.1 Относно състава на ПК на ВСС и главния прокурор

За да се намери работещ модел на организация на ВСС по начин, по който да бъдат преодолени съществуващите проблеми, на първо място, трябва да бъде проведено разграничение между статуса на съдиите и този на прокурорите и следователите.

Концепцията за правовата държава изисква стриктно провеждане на принципа за разделение на властите, с особена важност това се отнася за съдебната власт. Но предвид различните функции, които изпълняват съда и прокуратурата сме длъжни до отграничим статуса на съдиите. Съдията е носител на съдебната власт, единствен призван да се произнесе по представените от страните в производството факти и обстоятелства, събрани посредством доказателства и доказателствени средства. В наказателния процес, прокурорът се явява тъкмо тази страна, която има цялата власт да указва реда за събиране на доказателства, да извършва преценка на събраните доказателства в досъдебното производство и на база на тях да прецени дали да предаде на съд едно лице. В съдебната фаза прокуратурата е заинтересованата от изхода на делото страна, която чрез функцията по поддържане на обвинението се явява защитник на обществения интерес. На база на резултатността и успеваемостта на уважаване на обвинителния акт, изготвен от прокурора, се прави неговата професионална атестация и се поставят условия за неговия кариерно развитие. **Замисълът на едни конституционни промени относно устройството и правомощията на българската прокуратура би бил да се засили общественият надзор върху нейната дейност, да се гарантира по-голямата независимост на редовите прокурори чрез редуциране влиянието на главния прокурор в ПК на ВСС и да се гарантира обективността на прокуратурата по обвинителната ѝ функция, в това число и в успеваемостта на произведените обвинения.** Тази независимост следва да се разглежда в контекста на защитата на публичния интерес. Макар и изведено по тълкувателен път прокуратурата е отговорната институция за упражняване на наказателната политики на държавата, включително и осъществявайки функцията на единствен защитник на обществения интерес.

И с оглед на това следва да съществува форма на проверка, измерване, идентифициране на проблемите и понасяне на отговорност. Тъй като начело на тази институция е поставена еднолична фигура, формата на отговорност има две посоки – едната е на самия главен прокурор, втората на редовите прокурори по начин, който включва засилен обществен надзор на работата им. Действащата нормативна рамка възпрепятства това развитие. На първо място чрез стесняване предметния обхват на представения от главния прокурор по реда на чл. 84, т. 16 от КРБ годишен отчет посредством тълкувателната дейност на КС. Де факто редица практики от 2019 г. и 2020 г. показват несъобразяване със задължителното тълкуване на КС и избирателно прилагане в случаи, които ползват лица от висшето ръководство на прокуратурата. Практически осуетена е възможността да бъде реализирана отговорност над прокуратурата и главния прокурор и посредством парламентарната квота в прокурорската колегия на ВСС поради липса на нормативно изискване от какви лица да се попълва тя. Така членовете на ПК на ВСС биват с професионална биография на прокурори, а не лица външни за самата прокуратура. А това отново преповтаря опасността както по време на мандата им във ВСС, така и след него, главният прокурор да търси дефицити в работата им като редови прокурори, с което на практика да контролира вота и поведението им в съдебния съвет. Реферирайки към Структурния и функционален анализ на прокуратурата от 2016 г. и редица становища на Венецианската комисия, които Вие показахте, че познавате в хода на консултациите, **предлагаме:**

- Прокурорската колегия на ВСС да се състои от 11 членове като включва главния прокурор, трима членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание. Членовете, избирани от Народното събрание да бъдат юристи с професионален опит, различен от този на действащ прокурор или следовател както и на прокурор и следовател, заемал длъжността поне 5 години преди датата на избора. Процедурата по номинация следва да бъде осъществявана от професионални магистратски организации, юридически лица с нестопанска цел за извършване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации. По този начин, без да се лишава НС от конституционното му правомощия да избира членовете на НС, значително ще се подобри процедурната гаранция за прозрачен

процес по номинация и ще се преустановят практиките, прокурори, близки до лица от изпълнителната власт да попълват състава на ПК на ВСС. Съществен въпрос, незасегнат нито в работата на ВСС, нито предмет на анализ и оценка е качеството на взаимодействие му полицията и прокуратурата, като задължени по закон да извършват процесуалните действия в досъдебното производство. Това именно изисква външни за прокуратурата лица да извършват тази оценка на работата на двете звена като най-подходящи за целта са лица от съдийското съсловие. Ето защо в квотата на ВСС, излъчвана от НС поне един от членовете следва да бъде избран от съдийското съсловие.

1.2 Относно статуса на главния прокурор

Проблемите в тази област са:

- липсата на ефективен механизъм за разследване на главния прокурор в случай на данни и обстоятелства за извършено от него престъпление. Това влече невъзможност за освобождаване от длъжност поради влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за извършено умишлено престъпление,
- липса на ефективен механизъм за търсенето на дисциплинарна отговорност предвид структурната организация на ПК на ВСС, а оттам и невъзможност за прилагане на освобождаването от длъжност поради тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт
- липсата на прилагане на института на временното отстраняване както по чл. 230 от ЗСВ, така и по реда на чл. 69 от НПК.

Липсата на отчетност, съчетано с липсата на работеща процедура за отстраняване на главния прокурор и при прогласеното единоначалие води това, че макар и прогласен, принципът на законността в българския наказателен процес се подменя от принципа на целесъобразността и то политическата целесъобразност. Поради това българската прокуратура, под ръководството на главния прокурор, работи избирателно, без възможност за какъвто и да било контрол и преодоляване на констатираните дефицити. Държавните органи са длъжни, ако има предпоставки, да встъпят в действия. Те не могат да преценят дали да започнат или да се въздържат от наказателното производство.

Това не само насърчава безотговорността в прокуратурата, накърнява работата на редовите прокурори, но и инфектира съда и засилва общественото недоверие в него, поради щото окончателният резултат е посредством акт на съда – създаденото вече в обществото недоверие се засилва, когато съдът освободи, оправдае и т.н.

Единствено с цел преодоляване на тези нормативни несъвършенства предлагаме изменение на Конституцията на Република България, които:

- потвърждават възможността главният прокурор да бъде избран от пленума на ВСС при отчитане направените предложения за промяна в структурния състав на СК на ВСС и ПК на ВСС в настоящото становище,
- прилагане на института на временното отстраняване на главния прокурор от длъжност или другояче задължен по закон да отстъпи от функциите си на главен прокурор, докато трае разследването за извършено от него престъпление, като отстраняването следва да се прави при запазване правомощията на ВСС при искане от страна на Народното събрание. За целта следва да се създаде *нова т. 9 на чл. 130а, ал. 2 от Конституцията на Република България: „Пленумът, по искане на 1/5 от народните представители*

отстранява временно от длъжност главния прокурор в случай на обосновано предположение за извършено престъпление от общ характер.“

Отбелязваме, че независимо какво тълкуване ще бъде дадено от Конституционния съд по КД № 15 от 2019 г. на чл. 126, ал. 2 от КРБ, няма как да отречем факта, че главният прокурор може да отменя актовете на долустоящите нему прокурори и да надзирава работата им. Поради това подчертаваме необходимостта от предложените от наша страна нормативни решения. Категорично не подкрепяме подход, при който процедурата по разследване и отстраняване на главния прокурор да се прилага реципрочно и за председателите на върховните съдилища. Не бива да позволяваме произволните мнения на лица от изпълнителната власт да се налагат като общовалидни по правилото *argumentum ad agnurantiam*.

1.3 Относно състава на съдийската колегия на ВСС

Съгласно действащата уредба на формиране на СК на ВСС съдиите, избирани от съдии се явяват числено малцинство, едва 6 от 14 членове са съдии, избирани пряко от съдиите (председателите на ВКС и ВАС, които, макар и съдии, не са избрани от съдиите). На практика това води до абсолютен политически контрол и подчинение на съдебната власт от страна на политическата така щото председателите на върховните съдилища да бъдат избирани от политически излъчени членове на съвета. Въпросите за назначаване, оценяване, повишаване и наказване на съдиите също се решават при нетно малцинство на съдиите в СК на ВСС. А това също поставя под съмнение независимостта на съда, а оттам и основното право на всеки български гражданин както и на граждани от страни по Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, а именно правото на справедлив процес от независим и безпристрастен съд. Поради изложеното предлагаме:

- съдийската колегия на ВСС да бъде в състав 14 членове и да включва председателите на ВКС и ВАС, девет членове, избирани пряко от съдиите, и трима членове, избрани от Народното събрание. Членовете, избирани от Народното събрание да бъдат юристи с професионален опит, различен от този на действащ съдия, прокурор и следовател, както и на съдия, прокурор и следовател, заемал длъжността поне 5 години преди датата на избора.
- СК на ВСС да бъде единствено компетентна да избира и да предлага за назначаване на президента председателите на ВКС и ВАС; СК на ВСС да бъде единствено компетентна да решава кариерните въпроси на съдиите. Виждаме това конституционно решение като алтернатива за деполитизирането на българския съд,
- СК на ВСС да приема годишните отчети на председателите на върховните съдилища.

Считаме, че единствено при лишаване от възможност за участие в изборите на председателите на върховните съдилища на членовете на ПК на ВСС би могло да се постигне и изпълни основната задача на ВСС по отстояване независимостта на съдебната власт, подчертано без това да звучи самоцелно, а за да може самото правосъдие да бъде гарант за раздел на властите и защитник на правата и интересите на гражданите и юридическите лица при довършване на възприетия модел на българската Конституция. **Предлагаме:**

- запазването на правомощията на пленума на ВСС да се отнася единствено до: избора на главен прокурор и административните функции по приемане бюджета на съдебната власт и управление на недвижимите имоти както и приемането на годишния доклад за

дейността на главния прокурор (съдът е контролната инстанция за дейността на прокуратурата, а влезлите в сила осъдителни присъди коректив за изпълнение правомощията на прокуратурата). Изрично настояваме прекратяването на мандатите на членове на ВСС да става от СК на ВСС за нейните членове, съответно от ПК на ВСС за нейните членове.

2. *Относно въвеждането на конституционната жалба*

По този въпрос се въздържахме от конкретно разрешение като бихме подкрепили всяко едно действие, което усилва гаранциите за защита правата на българските граждани и юридическите лица, включително и въвеждане на института на конституционната жалба. Считаме за присъщо на един основен закон да съществуват текстове, които биха улеснили неговото пряко приложение в полза защита на основни права. Поради това отбелязваме като съществено важно допълването на основния закон с изричен текст, който дава право на българските граждани на справедлив съдебен процес от независим и безпристрастен съд. Подобен подход би засилил и приложението на отговорността на държавата за вреди от незаконни актове или действия на длъжностни лица.

С уважение,

Светла Костадинова, изпълнителен директор