



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА И ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО
ПРИДОБИТОТО ИМУЩЕСТВО

София 1000, пл. „Света Неделя” №6, тел: (+359 2) 940 14 44, факс: (+359 2) 940 15 95

РЕШЕНИЕ № 14 – ДППК

Днес, 09.02.2022 г., в град София, Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, в състав:

Председател: Сотир Цацаров

Член: Антоанета Цонкова

Член: Пламен Йоцов

Член: Силвия Къдрева

УСТАНОВИ:

Постъпило е становище от дирекция „Превенция на корупцията“ относно проект на Решение на Министерския съвет за съгласуване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИД на ЗСВ) с вх. № ЦУ-СЗ-11 от 28.01.2022 г. по описа на КПКОНПИ с предложение по отношение на корупционния риск.

След обсъждане на посоченото становище, Комисията намира следното:

При извършване на анализа на ЗИД на Закона за съдебната власт се установиха следните индикации, предпоставящи възможности за корупционни рискове:

1. Липса на обективен и точен анализ за ефективността и качеството на специализираното наказателно правосъдие.

Специализираното наказателно правосъдие в Република България се създава през 2011 г. в отговор на отправените от Европейската комисия (ЕК) през 2009 и 2010 г. препоръки в доклади на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка – *„да се създадат специализирани структури за съдебно преследване и произнасяне на решения по дела за корупция по високите етажи и дела, отнасящи се до организираната престъпност, като тези структури трябва да разполагат със съответната функционална и политическа независимост“*.

Специализираното наказателно правосъдие започва да функционира в началото на 2012 г. с възложени дела, свързани с организираната престъпност. През 2015 г. са добавени правомощия по отношение на престъпленията против републиката, включително и престъплението тероризъм. През 2017 г. компетентността им е разширена, чрез включване на делата за корупция по „високите етажи на властта“.

В обхвата на специализираните съдилища се включват тежките престъпления, осъществявани от организирани престъпни групи, съдебни производства по обвинения за тежки престъпления (в т.ч. трафик на наркотични вещества, трафик на хора, контрабанда, данъчни измами, изпиране на пари, изнудвания, тероризъм и др.). Значителна част от тези дела имат трансграничен елемент, което изисква международноправно сътрудничество за доказване на деянията и за реализиране на наказателната отговорност.

В доклада, придружаващ изготвения законопроект, както и в мотивите е посочено, че *„индикатори за ефективността на специализираното наказателно правосъдие се съдържат и в публичните годишни доклади на органите на съдебната власт“*. Същевременно са цитирани данни от доклада за работата на специализираното наказателно правосъдие

единствено за 2020 г. и данни според Индекса за възприятието на корупцията на Transparency International.

Не е отчетено и обстоятелството, че при извършването на законодателни промени е необходим известен времеви период за постигането на конкретни резултати. Изложените аргументи, мотивиращи оценката за неефективност на специализираното наказателно правосъдие, не кореспондират с факта, че за делата за корупция по „високите етажи на властта“ (вменени в компетенциите на съда през 2017 г.), поради сложния им характер, е необходим продължителен период от време за извършване на действията по разследване, както и възможността за приключване на съдебното производство, което е тринстанционно.

С оглед на обстоятелството, че се предлага закриване на специализираното наказателно правосъдие, се налага като задължително условие да се извърши анализ на въздействието, чрез който да се изследва с обективни критерии ефективността и качеството на работа на специализираната юрисдикция за периода на цялостното ѝ съществуване. Наличието на подобен анализ ще способства за правилното отчитане на постигнатите резултати и идентифициране на всички системни недостатъци в дейността. Такъв е целесъобразният и ефективен подход за вземането на законодателно решение.

2. Едностранни, субективни, неправилни и недостатъчни аргументи, използвани в мотивите към законопроекта за закриване на специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури.

С Решение № 10 от 2011 г. по конституционно дело № 6/2011 г. и Решение № 6 от 27.03.2018 г. по конституционно дело № 10/2017 г. на Конституционният съд на Република България е обявено, че специализираните наказателни юрисдикции са съответни на Конституцията, както и че компетентността им (която е от смесен тип - по предмет и субект) не противоречи на основния закон.

Неправилен е изложеният аргумент в доклада на министъра на правосъдието, че *„Въведената специализация влиза в колизия със стандартите, формулирани в Становище № 15/2012 на Консултативния съвет на европейските съдии“*.

Конституционният съд с Решение № 6 от 27.03.2018 г. посочва, че Конституцията изрично прогласява и насърчава възможността със закон да се създават и други специализирани съдилища - чл. 119, ал. 2 от Конституцията, макар специализацията в областта на правораздаването най-често да се изразява в специализация само по предмет или само по субект. Конституционният съд счита, че вариантите в специализираното правораздаване са разнообразни, както и многообразни са критериите за предметна и/или субективна (персонална) диференциация на извършителите на престъпления. Специализирани по своя характер се явяват и административните и военните съдилища. В сферата на общото наказателно правораздаване в Република България може да се изведе имплицитно съществуването на национална по териториалния си обхват и обособена по съдържание „вътрешна, частична“, условно наречена „специализация“, основана на смесен предметно-субективен критерий, а именно компетентността на Софийски градски съд (СГС) по чл. 35, ал. 3 от НПК. В решението е посочено също, че този законодателен подход за определяне на специфична за СГС национална компетентност от „смесен тип“ (предметен и субективен) по наказателни дела до настоящия момент не е подлаган на съмнения в теоретичен или практичен план и не е оспорван като неконституционен. Той е идентичен или най-малкото твърде сходен с използвания от законодателя способ за дефиниране на разширената понастоящем компетентност на специализирания наказателен съд, при което допустимостта му за общ наказателен съд логично налага извод и за допустимост по отношение на специализиран такъв, след като и двата вида – общи и специализирани юрисдикции, са включени в единната система от съдилища. Конституционният съд счита, че критерият за специализация не може да се сведе априори до един единствен – само предметен или само субективен (персонален). В решението са приведени аргументи и примери, свидетелстваващи за това, че критерият може да бъде разнороден (смесен – предметен и субективен едновременно) или най-общо такъв, какъвто законодателят сметне за необходимо да очертае и обоснове надлежно с оглед специфичните за дадения момент нужди, породени от

криминологичната обстановка в страната и належащите задачи за овладяване и борба с определен вид престъпност, в това число и чрез наказателно-правната репресия.

Изнесените статистически данни в мотивите и в доклада към законопроекта са едностранни, субективни и непълни, тъй като касаят ограничен времеви интервал (единствено 2020 г.), както и не съдържат съпоставка за резултатите от дейността на другите съдилища в Република България.

Друг неточен и неприложим аргумент, посочен от вносителя на законопроекта, за неефективността на специализираното правосъдие е твърдението, че: „При оценката на ефективността специално внимание следва да се обърне и на факта, че по-голяма част от наказателните дела от общ характер (НОХД) приключват със споразумение“. Институтът „споразумение“ е нормативно уредена възможност за приключване на производството в съкратен срок, с която кумулативно се постигат: наказание на дееца, намаляване на административни разходи и др. Постигането на споразумение е утвърдена международна практика в наказателни и граждански производства. Действащата законодателна уредба не предвижда изключение за прилагането на този инструмент единствено за специализирания съд.

В допълнение следва да се отбележи, че при извършването на сравнително съпоставяне на данните за приключилите със споразумения НОХД спрямо тези решени с присъда в Софийски градски съд (СГС) и Специализиран наказателен съд (СпНС) през 2019 г. и 2020 г. е видно, че процентното съотношение за двете съдилища почти не се различава, както е посочено в таблицата по-долу.

Сравнителни данни за постановени присъди/ споразумения по приключили НОХД в СГС и СпНС през 2019 г. и 2020 г.					
Съдилища	Година	Общо НОХД приключени с присъда или споразумение	Приключили с присъда	Приключили със споразумение	Процентно съотношение на присъдите към споразуменията
СГС	2019	397	165	232	41,6 / 58,4 %
	2020	341	118	223	34,6 / 65,4 %
СпНС	2019	159	57	102	35,8 / 64,2 %
	2020	122	45	77	36,9 / 63,1 %

Източници:

- Доклад за дейността на СпНС през 2020 г.;
- Справка за постановени присъди в СГС през 2019 г. от Годишен доклад за дейността на СГС и Софийски районен съд за 2019 г. и за 2020 г.

Резултатът от сравнителния анализ показва, че приравнени съдилища, каквито са СГС и СпНС, използват института на споразумението в дейността си по правораздаване в еднакви мащаби. Съобразявайки тази констатация, може да се направи извода, че ефективността на СГС и СпНС, в контекста на приключилите със споразумения НОХД спрямо тези решени с присъда, е една и съща.

Тенденцията за преимуществено използване на института на споразумението не е функция от структурното място на съответния съд и неговата специализация, а е резултат от съществуващия общ ред и начин на правораздаване в страната.

3. Несъотносимост на предложената мярка (закриване на специализираното наказателно правосъдие) със заявената цел/приоритет за борба с корупцията.

През 2012 г. в Република България започват да функционират специализирани съд и прокуратура за противодействие с организираната престъпност. След извършен преглед на изготвените Доклади на ЕК до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка в периода от 2012 г. до 2018 г. се установи, че специализираните институции са започнали да постигат съгласувани резултати, що се отнася до заведени в съда и влезли в сила присъди по дела за организирана престъпност и отнемането на незаконно придобито имущество. В част от Докладите се отчита, че „през последните десет години в престъпната среда е настъпила мащабна промяна, като при

организираната престъпност се наблюдава спад на нивото на видимо насилие и тя представлява по-малка заплаха за стабилността на обществото отколкото в миналото, както и че поради тази причина като цяло положението в България се приближава до това в някои други държави членки“. Също така извършените всеобхватни реформи на общата институционална рамка за борба с корупцията в периода 2017-2018 г., се забелязва положителен резултат. Това се отнася по-специално за приетите измененията в НПК, които дадоха на Специализираната прокуратура и Специализирания съд за борба с организираната престъпност допълнителни правомощия във връзка с корупцията по високите етажи на властта.

Горното се подкрепя и от Независим анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на Република България – 2016 г., извършен от експертния екип на Службата за подкрепа на структурните реформи. В него се констатира за целесъобразна и конструктивна „работата в екип по делата в Специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност, а до известна степен и в Специализираното звено за разследване на корупцията при Софийски градски съд, се оказва успешна“.

В изготвения първи Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. на ЕК (Доклада), в обобщение за дейността на специализираното правосъдие, са изложени следните констатации: „Правната уредба за борба с корупцията като цяло е налице, но продължават да съществуват предизвикателства“; „Реформите започват да дават първи резултати, но продължават да съществуват предизвикателства“; „Все още предстои да бъдат постигнати солидни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта“; „Финансовите и човешките ресурси са повод за загриженост“. Направените констатации, същевременно са в пряка обвързаност и със следния извод: „сложната и формалистична българска система на наказателнопроцесуалното право е била изтъквана като пречка пред ефективното разследване и наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта“. В Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. на ЕК се съдържа следната констатация: „Финансовите и човешките ресурси на Специализирания наказателен съд бяха увеличени“, т. е. може да се счете, че е изпълнена препоръката от 2020 г.

Въз основа на горното се налага извода, че за постигането на ефективни резултати в борбата с корупцията са необходими усилия на законодателя, насочени към преодоляване на тежкия формализъм на наказателното производство като цяло.

Липсата на обективен и точен анализ на дейността на специализираното правосъдие, както и неизследване в пълнота на направените констатации и препоръки в докладите на ЕК, налага извода, че предложената мярка (закриване на специализираното наказателно правосъдие) е несъотносима със заявената цел/приоритет за противодействие на корупцията.

Необходимо е отново да се отбележи, че създаването на специализираното наказателно правосъдие е в отговор на отправена препоръка именно на ЕК през 2009 г., за повишаване ефективността на противодействие на корупцията. Доводи в полза на създаването на специализирано наказателно правосъдие са преодоляването и неутрализирането на корупционни рискове за свързаност на участниците в наказателните производства с регионалните кръгове, местни обвързаности, зависимости и др. С предложеното изменение за закриване на специализираното наказателно правосъдие ще се възобнови режим, доказал във времето своята неефективност и корупционни практики.

4. Незисследване на съотношението между поставените цели и постигнатите резултати от измененията на ЗСВ, с които е създадено специализираното наказателно правосъдие.

Съгласно чл. 22 от Закона за нормативните актове, във връзка с чл. 34 от Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (Наредбата), приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г. органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва последваща оценка на въздействието в срок 5 години след влизането в сила на нормативния акт или в по-кратък срок. Оценката на въздействието е инструмент за повишаване качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните,

икономическите и други ефекти от тяхното прилагане. Извършването ѝ създава гаранция, че процесът на вземане на решения се базира на доказателства и данни, включително такива, събрани чрез консултации със заинтересованите страни.

В чл. 33, ал. 1 от Наредбата е регламентирано, че резултатите от прилагането на нормативен акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието. Извършеният анализ на представения законопроект установи, че ефектът от въздействието на измененията на ЗСВ, с които е създадено специализираното наказателно правосъдие не е изследван, тъй като последваща оценка на въздействието не е извършвана от компетентния орган.

Разумният подход за извършване на преценка за необходимостта от извършване на законодателни промени, свързани със закриване на Специализирания наказателен съд, Апелативния специализиран наказателен съд и съответните специализирани прокуратури, би следвало да почива на задълбочено изследване на ефекта от прилагане на действието на нормативния акт и в частност на съотношението между поставените цели и постигнатите резултати, както предвижда разпоредбата на чл. 34 от Наредбата.

Изложеното в пълна степен обосновава постъпилият проект на ЗИД на ЗСВ да не се съгласува от КПКОНПИ, с оглед неутрализиране на възможни корупционни рискове.

След обсъждане на становището, на основание чл. 13, ал. 1, т. 1, във вр. с чл. 30, т. 2 и чл. 32, ал. 1, т. 1, предл. първо от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество,

РЕШИ:

1. **НЕ СЪГЛАСУВА**, по изложените по-горе мотиви, проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт с изх. № 04-00-9/28.01.2022 г. по описа на Министерство на правосъдието.

2. Настоящото решение да се изпрати за сведение на Комисията по превенция и противодействие на корупцията и на Комисията по конституционни и правни въпроси към 47-то Народно събрание на Република България, във връзка с установени индикации, предпоставящи възможности за корупционни рискове.

КОМИСИЯ:

Председател:П..... /Сотир Цацаров/

Член:П..... /Антоанета Цонкова/

Член:.....П..... /Пламен Йоцов/

Член:.....П..... /Силвия Къдрева/