

**УКАЗ № 90 от 14.06.2023 г. за връщане за ново
обсъждане в Народното събрание на Закона за
изменение и допълнение на Закона за съдебната власт,
приет от 49-ото Народно събрание на 2 юни 2023 г., и
мотивите към указа**

Обн. - ДВ, бр. 52 от 16.06.2023 г.

На основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България

ПОСТАНОВЯВАМ:

Връщам за ново обсъждане в Народното събрание Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, приет от 49-ото Народно събрание на 2 юни 2023 г.

Издаден в София на 14 юни 2023 г.

Президент на Републиката: Румен Радев

Подпечатан с държавния печат.

Министър на правосъдието: Атанас Славов

**МОТИВИ за връщане за ново обсъждане в Народното
събрание на Закона за изменение и допълнение на Закона
за съдебната власт, приет от 49-ото Народно събрание на 2
юни 2023 г.**

Уважаеми народни представители,

Приветствам усилията на законодателя да усъвършенства нормативната рамка в посока превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт. Основната част от приетия на 2 юни 2023 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ) съответства на това намерение и допринася за осъществяване на конкретните цели от Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България. Измененията, които се съдържат в § 1 - 2, § 12, 14 и 15 от ЗИДЗСВ, са приети въз основа на законопроект на Министерския съвет от 13.04.2023 г. По този законопроект Министерският съвет е изложил мотиви в съответствие с изискванията на Закона за нормативните актове, извършена е частична предварителна оценка на въздействието и е била проведена обществена консултация, с която е дадена възможност на заинтересованите институции да изразят позиция по предлаганите промени. Разпоредбите на § 3 - 10 от ЗИДЗСВ обаче са приети без установените гаранции за откритост, съгласуваност и предвидимост на законодателния процес.

1. В § 3 - 10 от ЗИДЗСВ се предвижда предоставянето на независим статут на Националната следствена служба (НСлС) и на окръжните следствени служби и извеждането им от структурите на прокуратурата. По този начин се възстановява едно положение, което вече е съществувало в органите на нашата съдебна власт и е било изоставено. През 2009 г. 40-ото Народно събрание е приело ЗИДЗСВ (ДВ, бр. 33 от 30.04.2009 г.), чрез който трансформира съществуващите тогава окръжни следствени служби в отдели към съответните органи на прокуратурата и определя директора на НСлС за заместник на главния прокурор. Към онзи момент правителството изтъква, че промяната се прави с цел „ефикасното и прозрачно функциониране на досъдебното производство“ и се налага поради „общата позиция на Европейския съюз за ролята, мястото и функциите на следствените органи в Република България, изразена още през октомври 2003 г. при затваряне на Глава 24 - Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ (Мотиви към Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт № 902-01-3 от 9.01.2009 г.).

През 2003 г. в Доклада за напредъка на България към членство в Европейския съюз се посочва, че реорганизирането на следствените органи е ангажимент, чието

изпълнение следва да се наблюдава за в бъдеще с цел да бъдат преодолени актуалните структурни слабости на досъдебната фаза и тя да стане по-ефективна, като се избегне дублирането с други служби (Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession, COM (2003) 676, стр. 18). След приемането на ЗИДЗСВ от 2009 г. Европейската комисия отбелязва, че „внедряването на служителите на НСЛС в прокуратурата може да се възприеме като стъпка за постигането на по-ефикасно използване на ресурсите в досъдебната фаза". (Придружаващ документ към Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка - Техническа актуализация, SEC (2009) 1074 окончателен, стр. 7). По този начин приетият през 2009 г. ЗИДЗСВ става част от законодателните промени, с които приключват първите три години от членството на България в ЕС и отпада рискът от активиране на предпазните клаузи по Договора за присъединяване. Включването на следствените служби в структурата на прокуратурата следва логично от извършените три години преди това промени в Конституцията (ДВ, бр. 27 от 2006 г.) и позволява „да бъде използван капацитетът на квалифицирани и опитни юристи, работещи като следователи, за засилване на противодействието срещу престъпността и корупцията, което обществото и Европейският съюз изискваха и очакваха" (Решение на КС № 5 от 9.07.2009 г. по к. д. № 6 от 2009 г.).

В този контекст приетият от Народното събрание на 2 юни 2023 г. ЗИДЗСВ (специално § 3 - 10) по същество ревизира ангажимент, който Република България е поела в преговорите за членство в Европейския съюз. Това би уронило доверието на органите на Европейския съюз и на останалите държави членки както в способността на страната да изпълнява пълноценно своите ангажименти, така и в ефективността и безпристрастността на националната наказателноправна система.

2. Оспорените разпоредби на § 3 - 10 от ЗИДЗСВ са приети въз основа на предложение на народен представител, което е направено след първо гласуване на законопроекта в пленарна зала. Предложението съдържа разпоредби от друг законопроект (ЗИДЗСВ от 12.04.2023 г.), който на 19.05.2023 г. е бил отхвърлен от Народното събрание при първото гласуване. В съответствие с чл. 79, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) в заседанието си от 25.05.2023 г. Комисията по правни въпроси е отказала да разгледа и да гласува предложението. Въпреки това обаче разпоредбите на § 3 - 10 от ЗИДЗСВ са подкрепени от Народното събрание при второто гласуване на законопроекта в пленарна зала.

По този начин Народното събрание не се е съобразило с изискването законите да се приемат с две гласувания (чл. 88, ал. 1 от Конституцията) и е действало в противоречие със своя правилник, който е конституционно уреден акт. В чл. 79, ал. 1 от ПОДНС се предвижда, че „законопроект, който е отхвърлен на първо гласуване, може да бъде внесен и разгледан повторно само след промени в основните му положения (...) и не по-рано от три месеца след отхвърлянето му." А според втората алинея от същия текст разпоредби на законопроект, който е отхвърлен на първо гласуване, не може да бъдат внесени и разгледани повторно като предложения между първо и второ гласуване, ако не са изпълнени условията на първата алинея „с изключение на тези, които се отнасят до редакционни или правно-технически поправки." Разпоредбите на § 3 - 10 не може да се разглеждат като „редакционни или правно-технически поправки" в гласувания на първо четене правителствен законопроект, следователно те са приети в нарушение на ПОДНС.

Допуснати са и две други нарушения на ПОДНС. Според чл. 80, ал. 1 от ПОДНС предложения, които излизат извън предметния обхват на приетия на първо гласуване законопроект, не се разглеждат по същество и не се гласуват, но в случая с § 3 - 10 от ЗИДЗСВ това е направено.

Според чл. 80, ал. 6 от ПОДНС председателят на водещата комисия следва да изиска становище от Министерския съвет или от съответния ресорен министър по предложенията, които са постъпили от народни представители след първото гласуване на законопроекта. Това не е направено, което противоречи на добрите практики в законодателния процес и впоследствие би затруднило правоприлагането.

3. В случаите, когато Министерският съвет упражнява законодателната инициатива, Законът за съдебната власт (ЗСВ) изисква министърът на правосъдието, органите на съдебната власт и Висшият съдебен съвет (ВСС) да са във взаимодействие при изработването на проекти на закони и подзаконовни нормативни актове, свързани със съдебната система (чл. 370, ал. 1, т. 2 от ЗСВ).

Пленумът на Висшия съдебен съвет (ВСС) е компетентен да дава становища по законопроекта, които се отнасят до съдебната власт (чл. 30, ал. 2, т. 13 от ЗСВ), а такава липсва във връзка с оспорените разпоредби от ЗИДЗСВ.

Обособяването на самостоятелни следствени служби и промяната в статута на НСлС засягат функционирането на съответните органи на съдебната власт, от което следва, че като не е изискала становище от ВСС по § 3 - 10 от ЗИДЗСВ, Народното събрание не се е съобразило с изискванията на Закона за съдебната власт.

4. Промените, които се предвиждат в § 3 - 10 от ЗИДЗСВ, несъмнено имат определени бюджетни измерения, както и такива, свързани с управлението на имуществото на съдебната власт. В процедурата по приемане на закона такива не са разгледани. По предложението липсва финансова обосновка, а водещата комисия не е поискала становища от министъра на правосъдието (както изисква чл. 80, ал. 6, пр. 2 от ПОДНС) и от Пленума на ВСС.

Според чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията Пленумът на ВСС управлява недвижимите имоти на съдебната власт. Организирането на управлението на имуществото на съдебната власт е изключително правомощие на Пленума на ВСС (чл. 387 от ЗСВ). Промяната на параметри, които засягат имуществото и бюджета на съдебната власт, без по тях да бъде потърсено предварително становище от компетентните органи на съдебната власт и без да бъдат отчетени трудностите, които биха се породили в прилагането на такива законодателни промени, поставя под заплаха независимостта на съдебната власт и нейната способност ефективно да изпълнява своите конституционни функции.

5. Липсата на мотиви не позволява да се прецени целесъобразността на оспорените разпоредби на § 3 - 10 от ЗИДЗСВ, макар че ПОДНС изисква предложенията на депутати между първото и второто гласуване да бъдат аргументирани. Изказванията в пленарна зала сочат, че целта на мнозинството се изразява във „възстановяване на независимия статут на следствието" и „изваждането му от йерархическа, методическа, организационна и друга зависимост от прокуратурата". Организационната самостоятелност на НСлС и на окръжните следствени служби обаче не може да бъде самоцел. Разследващите органи (включително и следователите) са функционално зависими от прокуратурата, чиято първа конституционна задача е да ръководи разследването и да упражнява надзор за законосъобразното му провеждане (чл. 127, т. 1 от Конституцията). Принципът на правовата държава изисква от законодателя както да бъде последователен и предвидим, така и да създава съгласувана правна уредба (Решение на КС № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г.), а тези условия не са спазени.

Уважаеми народни представители,

Като се ръководя от изложените мотиви, на основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България връщам за ново обсъждане в Народното събрание разпоредбите на § 3 - 10 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, приет на 2 юни 2023 г.

Президент на Републиката: Румен Радев