

Кога специализираното наказателно правосъдие нарушава конституционния принцип на правова държава

Деяна Марчева*

Анотация:

Статията разглежда въпроса за съответствието на създаденото през 2011 г. и съществено доразвитото през 2017 г. специализирано наказателно правосъдие с конституционен принцип на правовата държава. Подробно се проследява в различни исторически контексти появата и развитието на понятието за правова държава и върховенство на правото. Авторът аргументира позицията си, че принципът на правовата държава, който изключва произвола и гарантира юридическото равенство, поставя като основна конституционна граница пред специализираното наказателно правосъдие изискването критерият за неговата юрисдикция да бъде само предметен и да не може да бъде персонален.

Последователно е изведена методологическата основа за анализ на поставения въпрос, като се застъпва разбирането, че при преценката за противоконституционност трябва да се изхожда от учението за същността на принципа на правовата държава, след това да се проверят доколко са относими разработените в юриспруденцията постулати, които придават плътност на същия принцип, и в крайна сметка да се постави фокус върху онези аспекти, които могат да бъдат обосновани като приложими към конкретния казус. Такава методология във всички случаи изключва селективно и извънконтекстуално цитиране на доктрина или съдебна практика, подкрепяща предварително заета позиция по въпроса за конституционностъобразност.

В статията се очертават конституционните и международни принципи и норми, които определят границите на специализираното правосъдие, от които се извежда правилото, че критерият за специализация на правосъдието е винаги предметен – специалният закон, и никога не е предпоставен от лицата, т.е. всички лица от определена категория да се изправят пред специален съд (въобщо или по определени казуси).

Разглеждайки специалното третиране на непълнолетните в национален и международен план, се защитава разграничението, че в правовата държава публичната власт не може да насочи наказателната политика към определен кръг лица по същия начин, по който осигурява особена закрила на правата на лица от уязвими групи. В случая специалните мерки не могат да се обосноват с идеята да се компенсира уязвима позиция, за да се постигне равенство. Напротив, в тези случаи то водят до обратното – до нарушаване на юридическото равенство – или като поставят в по-неблагоприятно положение, т.е. дискриминират, или като поставят в по-благоприятно положение, т.е. привилегирват.

Въпросът за конституционните граници на специализираното правосъдие се превърна в предмет на задочен публичен дебат през есента на 2017 г. във връзка с

* Доктор по право (ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“), главен асистент в Департамент „Право“ на Новия български университет.

измененията на НПК (обн. ДВ бр. 63/04.08.2017 г.). От една страна, представител на академичната общност – Наталия Киселова, преподавател по конституционно право в СУ „Свети Климент Охридски“, публикува във „Правен свят“ статия в защита на специализирания наказателен съд¹. Тя застъпва тезата, че „специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите“. От друга страна, на 17.11.2017 г. Върховният касационен съд внесе искане до Конституционния съд да бъде обявена за противоконституционна нормата, с която се разширява подсъдността на специализирания наказателен съд с дела за престъпления, извършени от определени категории лица². Същото искане е направено десет дена по-късно и от Висшия адвокатски съвет, който повдига спор за противоконституционност и на други новоприети от законодателя норми в НПК³. Аргументите на съдиите са, че нововъведеният от законодателя критерий за подсъдност на делата на Специализирания наказателен съд не е според предмета на делото, а според качеството на извършителя на престъпление и това противоречи на конституционните принципи за правова държава и равенство на гражданите.

Разгръща се задочен спор в публичното пространство между аргументи от лоното на правната наука, „за“ специализирано наказателно правосъдие според „субектите“ и аргументи на върховните съдии „против“ специализация на наказателното правосъдие според „извършителите на престъплението“. И това не е просто сблъсък на позиции на теоретици и практики в правото, а е илюстрация на най-сериозните и дълбоки проблеми в българското юридическо мислене, което често се развива паралелно, във и независимо от конституционните принципи, за да обслужва предварително зададени политически и конюнктурни цели. Вместо общите принципи на правото да бъдат фундамент и водач на правните анализи, те са сведени до декоративни орнаменти, чиято роля често се изчерпва с елементарното посочване или споменаване, декларативно или тържествено, но в повечето случаи – без да се търси по-дълбокото им осмисляне.

Българската правна наука няма никаква методология за изследването на принципите на правото в конфликтни или гранични контексти. Голяма част от текстовете, които се произвеждат в публичноправната доктрина, са без ясно заявена изходна точка и задача на изследване и без методология. Това е така, защото по инерция от тоталитарното минало правните анализи избягват да проблематизират и поставят въпроси и да изследват различни възможни отговори. Вместо това класическият модел на публичноправен анализ у нас предварително избира една позиция, след което започва да я защитава, като цитира позитивноправни норми (и подчертава кои от тях са принципни), избирателно посочва подкрепяща съдебна практика или просто заявява като общоизвестни исторически или социологически факти. Понякога в тази нишка се вплита и сравнителноправно изброяване на примери от други държави, често без въобще да се обяснява контекстът на съответните

¹ **Киселова, Наталия.** Специализираните съдилища дават възможност за по-качествено правосъдие, 08.11.2017 20:26; Правен свят, <http://legalworld.bg/66713.specializiranite-sydilishta-davat-vyzmojnost-za-pokachestveno-pravosydie.html> (Достъп на 09.12.2017 г.). Голяма част от тезите са застъпени и в научен доклад на Наталия Киселова с тема „Специализираното наказателно правораздаване в конституционната уредба и практика“, представен на конференцията на тема „Наказателното правораздаване – традиции и перспективи“, проведена на 06.11.2017 г в СУ „Св. Климент Охридски“. Това е видно от презентация, публикувана от сп. „Правен свят“, http://legalworld.bg/getatt.php?filename=oo_66715.pptx (Достъп на 09.12.2017 г.).

² Искане с вх. № 214 КД/17.11.2017 г., с което е образувано к.д.№10/2017 г на Конституционния съд на Република България.

³ Искане с вх. № 222 КД/28.11.2017 г, с което е образувано к.д. № 12/2017 г на Конституционния съд на Република България.

национални правни системи. Макар и да претендира за научност, този модел на заемане на становище по определен правен въпрос и последващо търсене на аргументи в негова подкрепа е напълно лишен от научен метод (който в етимологическия смисъл означава „изследване“, „път на познание“).

От друга страна, съдебната дейност е изначално поставена в конфликтни контексти и е насочена към решаване на правни спорове. Класическият модел на съдебен анализ стартира с въпроса какъв е повдигнатият от страните спор и се развива с идентифициране на приложимите правни норми, които определят и рамката на отностите към спора факти. Дейността на съдията винаги е строго процесуално регламентирана, т.е. установена като път на изследване на приложимите норми и методи за установяване на фактите по спора (доказателства и доказателствени средства). Съдебното решение по дефиниция е резултатът от проведеното изследване на спора и съответно правоприлагане, а не предварително заета позиция по спора. В този смисъл от всички юристи съдиите имат най-сериозен професионален опит в конфликтните ситуации в правото и са най-чувствителни към нарушаване на правните норми и принципи.

Затова и не трябва да ни учудва, че върховните съдии повдигат пред Конституционния съд спор, че разширената подсъдност на специализирания наказателен съд, с оглед извършителите на престъпления, нарушава принципа на правова държава и равенство. Именно това е водещият въпрос, а всички останали въпроси, свързани с разграничението между специализирани и извънредни съдилища идват след него. Освен това не е необходимо да се проявяват всички характеристики на извънредните съдилища, които правната доктрина е обобщила въз основа на историческия опит, за да е проблемно от конституционна гледна точка устройството и дейността на един специализиран съд.

Проблемът с извънредното правосъдие не се проявява по еднакъв начин в различните правни системи и политически режими, още по-малко в различните исторически контексти. Затова и не може да се търси припокриване на извънредното правораздаване днес с типичния пример за такова в нашата история - Народният съд, действал от декември 1944 г до април 1945 г., за да осъди управлявалите страната, довели до участието във Втората световна война, паралелно с полагане на основите на тоталитарната държава у нас⁴. Лакмусовият тест за „извънредност“ на правосъдието не е дали съдът действат за определен период от време, а дали е нарушен принципът на върховенство на правото. Именно с оглед нарушаването на този конституционен принцип са неприемливи „особените правила“ на процеса, „драстичното“ нарушаване на процесуалните средства за защита, криминализирането на деяния, които не са били престъпления към момента на извършването и т.н. В този смисъл академичният дискурс дължи изследване на въпроса кога специализираното правосъдие нарушава конституционния принцип на правова държава, известен още като върховенство на правото.

Терминът „правова държава“ в смисъл на „държава на права“ или „конституционна държава“ е с немски произход *Rechtsstaat* и се открива за първи път в късните съчинения на Имануел Кант (1724 -1804), писани след приемане на конституциите на САЩ и Франция в края на XVIII век. Според либералната философията на Кант и учението за *Rechtsstaat* силата на държавата е ограничена, за да се защитят гражданите от произволно упражняване на власт. Кант подчертава, че в правовата държава гражданите споделят основани на закона граждански права и могат да ги защитават пред съдилищата.

⁴ Михайлова, Е. Тоталитарната държава и право 1944-1989, изд. „Нов български университет“, 2016.

Впоследствие понятието за „правова държава“ е популяризирано в европейски континентален контекст от Робърт фон Мол (1799-1855) в книгата „Немската полицейска наука в съответствие с принципите на правовата държава“ (1832-1834)⁵. В английски контекст се утвърждава конституционния принцип „управление на правото“ (rule of law), известен на български повече като „върховенство на правото“, подробно развит от британския юрист и конституционен теоретик Албърт Вен Дайси (1835-1922) в неговия фундаментален труд от 1885 г. „Въведение към изучаване на конституционно право“⁶.

Такова изследване следва да изясни каква е същността на конституционния принцип на правова държава и какви граници за дейността на публичната власт са очертани с него. Необходимо е да се подходи диференцирано към специализираното правосъдие и да се очертаят онези съществени елементи на специализираното наказателно правосъдие, които представляват уязвими точки за нарушаване на конституционни принципи. По тази линия следва да се потърси отговор на въпроса докъде наказателната политика и законодателят могат да разчитат на специален съд и специални правила, без да се нарушава баланса на конституцията. Такъв един анализ трябва да излезе от хаотичното позоваване на различни по своите цели и смисъл решения на Конституционния съд или примери от законодателството и практиките на други държави. Допълнително ще предложи и една възможна теоретична рамка и методология за изследване на въпроса дали е нарушен конституционния принцип на правова държава, приложима към различни конкретни казуси.

Действащата Конституция декларира в чл. 4, ал. 1, че Република България е „правова държава“ и че се „управлява според Конституцията и законите на страната“. Аналогично заявление се съдържа и в чл. 5 от Димитровската конституция от 1947 г., който също постановява, че „Народна Република България се управлява точно според Конституцията и законите на страната“. И като се има предвид, че писаните конституции са вездесъща черта на националните държави днес, независимо дали създават демократични или тоталитарни политически режими, логичен е въпросът какво е онова, което отличава правовата държава като конституционен принцип. Очевидно не е достатъчна конституционната разпоредба за управление според Конституцията и законите. Същността на принципа на върховенство на правото е далеч по-дълбока, сложна и динамична и следва да се търси в устоите на конституционализма, разбран като ограничено управление.

Конституционното управление се конструира върху идеята за балансиране на обхвата на публичната власт с ненакърнимостта на индивидуалните права и свободи, така

⁵ В правната литература има и становища, които поддържат, че основоположник на доктрината за правова държава е Вилхелм фон Хумболт (1767-1835) с неговото произведение „Опит за установяване границите на дейността на държавата“, написано през 1792 г., публикувано посмъртно през 1851 г. В него е противопоставена идеята за правова държава с практиката на т.нар. „полицейска държава“ със засилени административни и полицейски функции.

⁶ Интересното е, че Дайси използва и два израза „rule of law“ и „supremacy of law“ и посвещава цялата Част втора от своята книга на характеристиката на този конституционен принцип. В предложението превод на текстове от Албърт Вен Дайси по-нататък в статията ще се придържам към тези нюанси в английския език, а не към добилия известност превод на „rule of law“ на български език като „върховенство на правото“. Подчертавам, че така нюансираното терминологично обозначение на принципа в превода на български език има за цел само да подпомогне по-задълбочено разбиране на неговото съдържание, а не да внася двусмислие, още по-малко внушение, че се касае за различен принцип.

Конституционният съд на Република България също подчертава, че „неотклонно стои на позицията, че в правовата държава, търсенето на справедливи разрешения не може да ни отведе другаде, освен до върховенството на правото.“ (Решение № 12 от 13.10.2016 г. на КС по к.д. № 13/2015 г.).

че да се предпази обществото от тирания и произвол. Конституцията очертава политико-юридическата рамка, гаранциите и процедурите за реализацията и поддържането на такъв един баланс. За първи път идеята за „балансирана“ конституция, основана на принципа на „управление на правото“ (rule of law), е изведена от британския конституционалист Албърт Вен Дайси (1835-1922) в неговия фундаментален труд от 1885 г. „Въведение към изучаване на конституционно право“ по следния начин:

„Когато казваме, че върховенството на „управлението на правото“ е характеристика на английската конституция, ние най-общо включваме в един израз поне три отделни, но сродни концепции.

На първо място, имаме предвид, че нито един човек не може да бъде наказван, нито физически, нито имуществено, освен за отделно нарушение на закона, установено по обичайния юридически начин пред обикновените съдилища. В този смисъл върховенството на правото контрастира на всяка система на управление, която се основава на упражняването от хора на власт на широки, произволни правомощия по своя преценка...⁷

„...Когато говорим за управление на правото като характеристика на нашата страна, на второ място, имаме предвид не само това, че *при нас никой не е над закона, но и че тук (и това е нещо различно) всеки човек, независимо от своя ранг или състояние е подчинен на обикновения закон и отговорен пред юрисдикцията на обикновените съдилища* (курсив мой – Д.М.). В Англия идеята за юридическо равенство или за всеобщото подчинение на всички класи на един закон, по който правораздават обикновените съдилища, е изведен до краен предел. При нас всеки публичен служител, от министър-председателя до полицаия или бирника, носи както и всеки друг гражданин, еднаква отговорност за всеки акт без основание в закона. Докладите са пълни с дела, в които служители са изправени пред съд и са понесли в лично качество отговорност – наказание или заплащане на обезщетение за действия, които са извършили в служебно качество, но при превишаване на законово определената им власт. Губернатор в колония, държавен секретар, военен офицер и всички подчинени, макар и да изпълняват заповеди на техните висшестоящи, са също толкова отговорни за всички действия, които законът не им разрешава, както и всички частни лица без длъжностно качество. Някои публични служители, като например военните или свещеници от установената църква, са наистина в Англия, както навсякъде другаде, подчинени на закони, които не се прилагат по отношение на останалия народ, и са в някои случаи отговорни пред трибунали, които нямат юрисдикция по отношение на техните сънародници; т.е. тези публични служители са в известна степен подчинени на закона на тяхната публична служба. Този факт обаче по никакъв начин не е несъвместим с принципа, че всички хора в Англия са подчинени на закона на страна, защото макар и позицията на военните или свещениците да ги обременява с допълнителни юридически задължения (каквито останалите граждани не носят), това не означава, че тези най-общо обозначени служители са освободени или избягват задълженията на обикновения гражданин...⁸

⁷ Dicey, A. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Classics, Indianapolis, reprint 1915 Mcmillan, London, 110, http://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf (Достъп 10.12.2017 г.) (превод мой – Д.М.)

⁸ Пак там, 114-115. (превод мой – Д.М.)

„...Остава още един трети и различен смисъл, в който „управлението на правото“ или надмощието на „духа на закона“ може да се опише като специално качество на английските институции. Можем да кажем, че конституцията е обхваната от управление на правото поради това, че общите принципи на конституцията (като например правото на лична свобода или правото на публични събрания) при нас са резултат от съдебни решения, които определят правата на частните лица по определени дела, заведени пред съдилищата; докато по силата на много чужди конституции гаранцията (каквато е), дадена на правата на индивидите, е резултат, или изглежда като резултат от общите принципи на конституцията.“⁹

На базата на учението на Дайси за върховенство на правото и днесанглийските учебници по публично право подчертават три основни елемента на конституционната доктрина за „върховенство на правото“ (rule of law): (i) че държавата не притежава „изключителни“ правомощия, и (ii), че отделните публични служители са отговорни пред (iii) обикновените съдилища за упражняването на законови правомощия¹⁰.

В правната литература има различни съвременни детайлизирани версии на доктрината на върховенство на правото, най-известни сред които са версията на Джоузеф Раз1979 г. и на Томас Бингам от 2007 г.

От една страна в есето „Върховенството на правото и неговата добродетел“ от сборника „Авторитетът на правото: есета за правото и морала“¹¹ Джоузеф Раз формулира осем постулата. Те оформят т.нар. процедурна версия на доктрината за върховенство на правото с акцент върху задълженията на законодателната и съдебната власт да осигурят авторитет на правото:

1. Законът трябва да бъде общ (не дискриминационен), с действие заанапред (обратната сила е в много редки изключения), достъпен, ясен.
2. Законът трябва да бъде стабилен и да не се променя прекалено често, тъй като липсата на знание какъв е законът пречи на това да се ръководиш от него.
3. Трябва да има ясни законодателни правила и процедури.
4. Независимостта на съдебната власт трябва да бъде гарантирана.
5. Следва да се спазват принципите на естествената справедливост и особено тези, които се отнасят до правото на справедлив процес.
6. Съдилищата трябва да имат правомощия да осъществяват съдебен контрол върху начина, по който се прилагат другите принципи.
7. Съдилищата трябва да са достъпни; на никой не може да се отказва правосъдие.
8. Органите на реда и агенциите по сигурността не трябва да разполагат с дискреционни правомощия да изкривяват закона.

От друга страна, три десетилетия по-късно Лорд Бингам също извежда осем фундаментални правила¹², към които следва да се придържа публичната власт в

⁹ Пак там, 115 (превод мой – Д.М.)

¹⁰ Harlow, C., Rawlings, R. Law and Administration (3rd ed.), Cambridge University Press, 2009, 60.

¹¹ Raz, J. The Authority of Law: Essays on Law and Morality (second edition), Oxford University Press, 2009

¹² Bingham, T. The Rule of Law, Cambridge Law Journal, March 2007, Vol. 66, No. 1, 67-85. Bingham, T. The Rule of Law, Penguin books, 2011.

правовата държава, но поставя други акценти, свързани със защитата на основните права, вкл. в международноправен контекст¹³:

1. Законът трябва да бъде достъпен и разбираем, колкото е възможно.
2. Въпросите на юридическите права и задължения трябва обичайно да се решават с прилагане на закона, а не с упражняване на дискреция.
3. Законите трябва да се прилагат еднакво спрямо всички, освен доколкото обективни различия оправдават диференциация.
4. Законът трябва да позволи адекватна защита на човешките права.
5. Трябва да бъдат осигурени средства за решаване на спорове без недостъпни такси или прекомерно забавяне.
6. Министрите и публичните служители на всички равнища трябва да упражняват предоставените им правомощия разумно, добросъвестно и за целите, за които са им предоставени без да превишават границите на тези правомощия.
7. Правораздавателните процедури, регламентирани от държавата, трябва да бъдат справедливи.
8. Държавата трябва да спазва своите задължения в международното право.

Като всеки принцип и върховенството на правото не може да се „разбие“ или „сведе“ до точно определен брой изчерпателни правила, еднакво относими към всеки правен въпрос или казус, защото това би изключило неговата принципна същност. Учението за върховенство на правото обаче, наред с различните осъвременени версии на доктрината, ни дават насоки докъде се простират действията на публичната власт, без да се нарушава принципа на правова държава.

Например, в Решение №12 от 13.10.2016 г на КС по к.д.№ 13/2015, Конституционният съд изследва въпроса дали е противоконституционно, вкл. поради противоречие с принципа на правовата държава и принципа на равенство на гражданите пред закона, въведеното от законодателя изключение от обхвата на давността за наказателно преследване за определена категория „тежки престъпления, извършени в периода от 9 септември 1944 г. до 10 ноември 1989 г. от членове на ръководни органи на Българската комунистическа партия, както и от трети лица, на които са възложени ръководни длъжностни или партийни функции“. В този казус Конституционният съд поставя ударението върху следните аспекти на конституционния принцип на правова държава: „правна сигурност, както и произтичащите материалноправни изисквания“; „универсалната и еднаква обвързваща сила на правото по отношение на всички правни субекти“; „изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а от тук и за предвидимост“; „едно от съществените измерения на върховенството на правото е разделянето на правото и политиката, което позволява да се ограничи максимално възможността отсъждането да бъде основано на персоналните ценности на съдиите, на техните предпочитания и идеология“. В Решение № 12 от 13.10.2016 г. на КС по к.д. № 13/2015 г. се подчертава също така, че норма, която „произволно очертава не само кръга на субектите, но и категориите тежки престъпления“,

¹³ Бингам подчертава, че в Преамбюла на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи „върховенство на правото“ е посочено наред с „общите ценности“, „общо наследство от политически традиции, идеи, свобода“, заради които държавите-членки правят „първата крачка към съвместно осъществяване на някои от правата, провъзгласени от Всеобщата декларация“. Вж. **Bingham, T.** The Rule of Law, Cambridge Law Journal, March 2007, Vol. 66, No. 1, 76.

за които се изключва давността, противоречи на принципа на законност като съществен елемент от правовата държава.

Следователно, във всеки отделен казус и въпрос дали е нарушено върховенството на правотона преден план излизат като през „увеличително стъкло“ различни аспекти на този конституционен принцип. Това означава, че при преценката за противоконституционност трябва да се изхожда от учението за същността на принципа, след това да се проверят доколко са относими разработените в юриспруденцията постулати, които придават плътност на същия принцип, и в крайна сметка да се постави фокус върху онези аспекти, които могат да бъдат обосновани като приложими към конкретния казус. Такава една методология във всички случаи изключва селективно и извънконтекстуално цитиране на доктрина или съдебна практика, подкрепяща предварително зета позиция по въпроса за конституционност.

Безспорно е, че чл. 119, ал. 2 КРБ отваря възможността пред законодателя да създава специализирани съдилища със закон. Съгласно чл. 5 КРБ, законът не може да противоречи на конституцията (чл. 5, ал. 1) и международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България (чл. 5, ал. 4). Каква обаче от съдържателна гледна точка е конституционната рамка, от която законодателят не може да излиза, когато урежда специализирано правосъдие?

Могат да бъдат очертани следните групи конституционни и международни принципи и норми¹⁴, които определят границите на специализираното правосъдие¹⁵:

На първо място, принципи и норми, които имат отношение *общо към баланса на конституцията* – принцип на правова държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 КРБ); и *конкретно към правораздаването* – независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 КРБ), забрана за извънредни съдилища (чл. 119, ал. 3 КРБ). Тази група принципи и норми се прилага по отношение на всички видове специализирано правосъдие.

На второ място, конституционни норми, които регламентират или предполагат специализирано правосъдие в определена област. Българската конституция посочва военните съдилища наред с общите в чл. 119, ал. 1 КРБ, и институционализира Върховния административен съд, с което признава необходимостта от специализирано административно правосъдие. В случая безспорно специализацията на правосъдието е по предмет, а не по отношение на лицата. *Не всеки специален законов режим може да обоснове специализирано правосъдие, но със сигурност предметният критерий за специализация на правосъдието не нарушава принципа на юридическо равенство.*

На трето място, има принципи и норми, които поставят ограничения пред публичната власт, или, според езика на Европейския съд по права на човека (ЕСПЧ), налагат на държавата „негативни задължения“, а именно да се въздържат от предприемане на действия, нарушаващи основни права. Такива ограничаващи законодателя норми има най-вече по отношение на санкционната политика на държавата, в която се включва и специализираното наказателно правосъдие – забраната за обратно действие на

¹⁴Голяма част от съответните принципи и норми, които се съдържат в Конституцията и в международните договори се припокриват. Правя уговорката, че норми от международни договори ще бъдат сочени, ако добавят елемент или допълнително ограничение пред публичната власт в България, включително относно тълкуване на съдържанието на съответния принцип.

¹⁵ Част от тези граници са очертани и от искането на Висшия адвокатски съвет за обявяване на противоконституционност на чл. 411а, ал. 1, т. 4 НПК като такъв, който противоречи на принципите на правовата държава (Преамбюл, чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на чл. 6, ал. 2, чл. 31, ал. 3 и 4, чл. 117, ал. 2, чл. 119, ал. 3 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

наказателния закон (чл. 5, ал. 3 КРБ), презумпцията за невинност (чл. 31, ал. 3 КРБ), забраната за принудително самопризнание и за осъждане само въз основа на самопризнание (чл. 31, ал. 2 КРБ), правото на адвокатска защита на задържаня и обвиняемия (чл.30, ал.4 КРБ), забраната за ограничение на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието (чл.31, ал.4 КРБ) и др.

Още Албърт Вен Дайси през XIX век приема, че концепцията за юридическо равенство е съвместима със създаването на специални съдилища за прилагането на специален закон, доколкото специалният закон създава за определени лица допълнителни юридически задължения, неприложими към останалите граждани. Когато обаче по отношение на същите тези лица се прилага общият закон, то те следва да се изправят пред общия съд наред с останалите граждани на държавата. Следователно, **критерият за специализация на правосъдието е винаги предметен – специалният закон, и никога не е по отношение на лицата**, т.е. всички лица от определена категория да се изправят пред специален съд (въобще или по определени казуси).

След Втората световна война в контекста на засиленото международно сътрудничество между държавите, вкл. за гарантирана на върховенство на правото, държавите поемат допълнителни международноправни задължения в определени области, като например, защита правата на детето или борба с тероризма. В някои случаи тези *международни задължения обосновават* приемане на специални мерки, вкл. специални процесуални правила в общото правосъдие или създаване на специализирано правосъдие. Целите на тези специални мерки могат да бъдат от различен порядък.

Понякога целите могат да са свързани със защита на особено уязвими групи от обществото, каквито са, например, децата. Това обаче не означава, че се допуска специализация на правосъдието според лицата, а че необходимостта от особена закрила на определени лица обосновава специален закон за тях. Например, Съветът на Европа е приел насоки за правосъдие, съобразено с интересите на детето, за да гарантира, че правораздаването винаги ще е настроено приятелски към децата, без значение кои са те или какво са извършили. Това обаче не означава, че по всички правни въпроси, които касаят деца, ще се произнасят специализирани съдилища по специален закон. Международното задължение на държавите членки на Съвета на Европа е да съобразят правосъдната си система с интересите на детето, вкл. да я направят достъпна, разбираема и надеждна за деца; да се отнасят към децата с достойнство, уважение, грижа и справедливост; да се изслушват децата и да възприемат сериозно техните възгледи; да се приспособява темпото на процеса към това на децата; да се избягват многократни разпити, всяващи страх атмосфера и процедури; на децата да се предлага помощта на компетентни професионалисти и т.н. Тези специални процесуални правила, когато в процеса участват деца, не нарушават юридическото равенство, а имат за цел да го постигнат, предоставяйки им допълнителни права, за да компенсират уязвимата (изначално неравна) позиция на децата в сравнение с възрастните, които влизат в правосъдната система

В други случаи, вкл. специализираното наказателно правосъдие, целта е да се осигури ефективност на определена държавна политика, вкл. наказателната политика в борбата с определени видове престъпления. Може ли обаче в правовата държава публичната власт да насочи наказателната политика към определен кръг лица по същия начин, по който осигурява особена закрила на правата на лица от уязвими групи? В случая специалните мерки не могат да се обосновават с идеята да се компенсира уязвима позиция, за да се постигне равенство. Напротив, в тези случаи то водят до нарушаване на

юридическото равенство – или като поставят в по-неблагоприятно положение, т.е. дискриминират, или като поставят в по-благоприятно положение, т.е. привилегирват.

Например, от една страна, чл. 411д, ал. 2 НПК предвижда по-кратък срок на Специализирания наказателен съд за насрочване на делото в разпоредително заседание в сравнение със сроковете на общите съдилища. Това може и да е оправдано, когато се касае за наказателната политика по отношение на определен вид престъпления, за които се очаква наказателното производство да приключи по-бързо. Но когато предметният критерий се замени с персонален критерий, оказва се, че процесуалният закон диференцира извършителите на един и същ вид престъпление и поставя едните в по-неблагоприятно положение, с което ги дискриминира. Такава една диференциация нарушава не само принципа на юридическо равенство, но и конституционно закрепената презумпция за невинност (чл. 31, ал. 3 КРБ), защото може да се подозира, че отделянето на една група извършители от останалите е с оглед засилени подозрения към тях. Поставянето само на определен кръг лица под юрисдикцията на специален наказателен съд за нарушение на общия наказателен закон означава, че те се третират различно от другите лица при сравними сходни обстоятелства. Такъв един подход има дискриминационен характер и е в нарушение на конституционната забрана по чл. 6, ал. 2 КРБ и на забраната за дискриминация по чл. 14 ЕКПЧ.

От друга страна, производството пред Специализирания наказателен съд е триинстанционно и включва касационен контрол. В чл. 411, ал. 1, т. 4 НПК подсъдността на Специализираният наказателен съд обединява предметен и персонален критерий – изброени са няколко вида престъпления по НК, извършени от народни представители, членове на Министерския съвет и заместник-министри, председатели на държавни агенции и държавни комисии, изпълнителни директори на изпълнителните агенции, и техните заместници; управителя на Националния осигурителен институт, управителя на Националната здравноосигурителна каса, изпълнителния директор и директорите на териториалните дирекции на Националната агенция за приходите; директора на Агенция „Митници“, началници на митници, митнически бюра и пунктове; членовете на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, областни управители и заместник областни управители; съдии, прокурори и следователи; членове на Висшия съдебен съвет, главния инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет; кметовете и заместник-кметовете на общини, кметовете и заместник-кметовете на райони и председателите на общински съвети. Същевременно част от изброените престъпления в чл. 411, ал. 1, т. 4 НПК, например длъжностното присвояване по чл. 201 НК, се разглеждат принципно на две инстанции и не включва касационен контрол. Когато обаче подсъдими този вид престъпления е лице от посочения персонален кръг, това лице има право делото му да бъде разгледано и от трета касационна инстанция, и го поставя в привилегирована позиция спрямо останалите извършители.

Независимо дали министър или служител в общинската администрация е приел подкуп, тяхната наказателна отговорност е по една и съща наказателна норма и правоприлагането следва да се осъществи по един и същи начин, а това означава и пред един и същ съд. В случай че държавата прецени, че следва да специализира наказателното правораздаване по отношение на престъплението подкуп, то тогава всички граждани, обвинени в това престъпление, трябва да се изправят пред специализирания наказателен съд. Ако обаче за едно и също престъпление, министърът е съден от специален съд, а останалите граждани – от общ съд, то автоматично възникват следните въпроси, които

подкопават приложението на принципа на правова държава: Защо именно министърът получава различно третиране? Защо министърът е поставен в един кръг с магистрата като извършител на общото престъпление подкуп и защо от този кръг са изключени общинският служител и полицаят? Какви са гаранциите, че кръгът на лицата, които ще се изправят пред специализиран наказателен съд, не е очертан произволно, след като те не са подчинени на един и същ специален закон?

Когато законодателят посочва точно определен кръг лица и поставя само тях под специална наказателна юрисдикция за извършените от тях общи престъпления, винаги се поражда съмнение за произвол. Няма какво друго освен да е произволно включването или изключването от този кръг лица, тъй като винаги стои въпросът – защо се отделят от останалите граждани определен кръг лица. Например, няма разумно обяснение защо в кръга от лицата по чл.411, ал.1, т.4 НПК са включени директорът на Агенция „Митници“, началници на митници, митнически бюра и пунктове, а не са включени директори на звената на полицията; или защо са включени членовете на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, а не са включени членовете на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, или членовете на Комисията за защита на конкуренцията, или членовете на Комисията за защита от дискриминация и т.н.. Единственото логично обяснение е, че персоналният кръг на лицата по чл. 411, ал. 1, т. 4 НПК е произволно очертан. А всеки произвол е в изначално противоречие с конституционния принцип на върховенство на правото.

Тази конституционна граница е очертана и от Конституционния съд в Решение №10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г., който подчертава „идеята за създаване на специализиран наказателен съд **по материя, а не по субект**“. На тази бази КС обявява за протовоконституционна разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК, според която законодателят предвижда Специализираният наказателен съд да разглежда всички престъпления, за които е повдигнато обвинение срещу дадено лице, ако едно от тях е подсъдно на Спецсъда. Следва да се отбележи, че в общия анализ на института на специализираните съдилища в това решение КС твърди, че „Специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите“, но след това дава пример за специализация по определен вид дела (наказателни, административни, трудови, търговски и пр.), но не и по субекти. В подкрепа на такова виждане е и Становище (2012) № 15 на Консултативния съвет на европейските съдии относно специализацията на съдиите, което в т. 5 гласи: „специализиран съдия“ е съдия, който се занимава с ограничени области на правото (например наказателно право, данъчно право, семейно право, икономическо и финансово право, право на интелектуална собственост, право на конкуренцията) или който се занимава с дела, свързани с конкретните фактически положения в определени области (например тези, свързани със социалното, икономическото или семейното право).“ Никъде в международните стандарти или в практиката на Конституционния съд на Република България не се предвижда възможност за специализация на правосъдието с оглед „длъжностното качество на извършителя на престъпление“. Абсурдно е да се говори за специализация на правораздаването с оглед длъжността или служебното качество на страна по делото.

Ето защо, не е ясно какво точно е имал предвид КС с твърдението, че е възможна специализация на правосъдието „според субектите“, и дали не се касае за терминологична непрецизност, а именно за правосъдие по специален закон, свързано с определен кръг

субекти (например, военни). Във втория случай персоналният критерий в никакъв случай не може да се приеме за водещ и първичен критерий за специализация на правосъдието, а е само критерий за провеждане на специална държавна политика, приемане на специален закон, правораздаването по който може и да е специализирано.

Решение № 10 от 15.11.2011 г на КС по к.д. № 6/2011 г. е ключово и защото ясно формулира и останалите безспорни конституционни граници на специализираното наказателно правосъдие, а именно, „да не бъде определен специализираният наказателен съд като извънреден и да отговаря на изискванията за безпристрастност и независимост“, и по-конкретно „да прилага общоустановените правила, които се съдържат в материалните и процесуалните закони, които прилагат общите съдилища“, „условията и редът за назначаване на съдиите в него да са същите, прилагани при назначаване на съдиите в цялата съдебна система“. Конституционният съд формулира и онези характеристики, които сочат към извънреден характер на съда: „извънреден съд поначало действа извън определения ред и извън общите и специализирани съдилища; правораздава по новосъздадени специално за целта правила, извън общите процесуални правила, установени от съответния процесуален закон за този вид дела; съдиите в него не се избират съобразно установените условия и ред; създава се при извънредни обстоятелства поради възникнала обществена необходимост, действа през определен период от време и преследва предварително набелязана цел“.

Независимо дали нововъведената от законодателя подсъдност ще бъде квалифицирана като придаваща извънреден характер на съда, няма съмнение, че специализацията на наказателното правосъдие според извършителя на престъплението противоречи на принципа на правовата държава. Допълнително с нея законодателят нарушава и други конституционни граници, очертани от чл. 4, ал. 1 КРБ (равенство пред закона) и чл. 31 ал. 3 КРБ (презумпцията за невинност).

В обобщение, принципът на правовата държава, който изключва произвола и гарантира юридическото равенство, поставя като основна конституционна граница пред специализираното наказателно правосъдие изискването критерият за неговата юрисдикция да е само предметен и да не може да бъде персонален.