



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.х. № 27 КД 15/16г.
Дата 14.02.17г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-1.....1.3..02. 2017

На Ваш № 26 КД / 19.01.2017 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

от

МАРИЯ ПАВЛОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

по
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15/2016 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 19 януари 2017 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 15 за 2016 г., образувано на 10.11.2016 г. по искане на главния прокурор на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България.

С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд е допуснато за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България по въпроса за обхвата на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“, и включва ли се в него доклад по конкретно наказателно производство.

В искането на вносителя са изложени аргументи в подкрепа на необходимостта от тълкуване на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията – съдържанието на разпоредбата позволява различни тълкувания. Според едната теза, докладите на главния прокурор по

своята същност представляват обобщена аналитична информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Според другото разбиране, Народното събрание е в правото си да изслушва и приема доклади на главния прокурор във връзка с предмета и развоя на конкретно наказателно производство.

Смятам, че следва да бъде подкрепено разбирането, според което съгласно чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията докладите на главния прокурор по своята същност представляват обобщена аналитична информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Аргументите ми за това са следните:

1. Съгласно чл. 84, т. 16 от Конституцията на Република България Народното събрание изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

Годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет в Народното събрание, са гаранция за публичност и отчетност на цялостната дейност на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Те осигуряват необходимото конституционно съобразно взаимодействие на органите на съдебната власт, при спазване на принципа за разделение на властите. Съответно на легитимното право на висшия законодателен орган да получава обобщена аналитична информация за работата на прокуратурата и разследващите органи, е регламентирано в Закона за съдебната власт (ЗСВ) правомощие на главния прокурор да изисква информация за разследванията и за дейността на всяка от прокуратурите. Съгласно чл. 138, т. 9 и 10 от ЗСВ, главният прокурор издава съвместни инструкции относно реда и показателите за предоставяне на информация за разследванията, с министъра на вътрешните работи и с министъра на финансите – за разследванията, провеждани от разследващи полицаи и разследващи митнически инспектори; с министъра на отбраната – за разследванията, провеждани от военните разследващи полицаи; определя реда и показателите за получаване на информация за разследванията по досъдебните производства от директора на Националната следствена служба и от административните ръководители на прокуратурите.

На основание чл. 140, ал. 1, т. 4 и ал. 5 от ЗСВ, административният ръководител на районна, окръжна, специализираната, военно-окръжна, апелативна, военно-апелативната и апелативната специализирана прокуратура в определен от главния прокурор срок изготвя годишен доклад за дейността на съответната прокуратура, представя го на горестоящия административен ръководител и го публикува на интернет страницата на съответната прокуратура. В тази връзка е и разпоредбата на чл. 140, ал. 5 от ЗСВ, съгласно която административните ръководители на апелативните прокуратури всяко тримесечие предоставят на главния прокурор обобщена информация за разследванията на съответните районни, окръжни, военно-окръжни и на специализираната прокуратура.

Посочените разпоредби предвиждат предоставяне на обобщени данни, но не и на подробни справки за хода на всяко конкретно дело.

2. Също така при тълкуване на възможностите за отчетност на главния прокурор следва да се има предвид, че прокуратурата е част от съдебната власт, която съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията е независима и при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Независимостта на съдиите и прокурорите от външно влияние следва да бъде гарантирана в еднаква степен, поради което чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията не предполага задължение за прокуратурата да отчетва развитието по дадено дело по начин, който да я постави в различно положение спрямо съда.

Принципът на независимост на съдебната власт като система и на магистратите като част от тази система е тясно свързан и съответства на възприетия в чл. 8 от Конституцията основополагащ принцип за разделение на властите (Решение № 17 от 3.X.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 13/95 г., Решение № 11 от 14.11.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 18/2002 г.). Съгласно установената практика на Конституционния съд този принцип означава, че трите власти взаимодействат помежду си и са проява на държавната власт. Те са равностойни, независими и се възпират една друга, като си взаимодействат (Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4 от 1993 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. и др.). Видно от изложеното принципът за разделението на властите не означава издигането на „китайска стена“ между разделените власти (Решение № 9 от 4.10.2011 г. на КС по к. д. № 7/2011 г.), а предполага известна степен на сътрудничество и взаимодействие между тях, както и изграждането на механизми за взаимно възпиране и контрол. Сътрудничеството и взаимодействието между властите обаче не може да водят до обезличаването им и до изземването на компетенции на една власт от друга, каквото съмнение поражда второто предложено тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изр. второ КРБ, а именно, че Народното събрание може да изслушва и приема доклади на главния прокурор във връзка с предмета на конкретно наказателно производство (вж. по-подробно съдържащите се в т. 4 от настоящото становище съображения относно предоставянето на информация, представляваща следствена тайна).

3. Възможността главният прокурор да докладва на Народното събрание конкретно досъдебно производство не може да бъде изведена и от конституционно отредената му от чл. 126, ал. 2 от Конституцията роля да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Според нас правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията не изискват познаване от негова страна на всяко конкретно дело на прокуратурата, намесата му по него и възможността да разгласява материали от разследването. Методическото ръководство следва да се реализира посредством създаване на общи за Прокуратурата на Република България препоръки и насоки по въпроси от организационен и методически характер. В случай че Народното събрание успешно предявява към главния прокурор като ръководител на единната прокуратура очаквания за получаване на отчет за развитието на конкретно наказателно производство би го поставила пред необходимостта сам да изисква тази информация и да се намесва по дела. Не такъв е смисълът на надзора и методическото ръководство по чл. 126, ал. 2 от Конституцията. С оглед на това смятаме, че допълването на чл. 84, т. 16 от Конституцията с цел разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор, в сравнение с тази на председателите на двете върховни съдилища, е обосновано единствено от ролята на прокуратурата като фактор в противодействие на престъпността и в реализиране на държавната наказателна политика и има предвид доклади и анализи, които представят

дейността на прокуратурата и резултатите по дадено направление, тематика или за определен период.

4. Допълнително следва да се посочи, че досъдебната фаза на наказателния процес не е публична и материалите по разследването не могат да бъдат разгласявани без разрешение на наблюдаващия прокурор (чл. 198, ал.1 НПК). Предоставянето на информация, представляваща следствена тайна в доклад на главния прокурор по конкретен казус, може включително да препятства ефективността и шансовете за успех на разследването, отговорност за което носи прокуратурата. Докладването на развитието на неприключено досъдебно производство, ще означава, че граждани, институции и неправителствени организации, посочени в чл. 138а, ал. 5 от ЗСВ ще имат право да се осведомят за същото. Това разбиране би влязло в остро противоречие с принципите на Наказателно-процесуалния кодекс, включително и относно участниците в досъдебната фаза на процеса и техните права.

В тази връзка следва да се отбележи, че Конституционният съд със свое Решение № 9 от 4.10.2011 г. по к. д. № 7/2011 г. се е произнесъл относно конституционносъобразността на норми, предвиждащи разкриване на следствена тайна пред органи на Народното събрание от страна на длъжностни лица от системата на съдебната власт. С цитираното решение е прогласена противоконституционността на чл. 100 от отменения Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 58 от 2009 г.), в частта, в която установява задължение за държавни органи и длъжностни лица от държавната и общинската администрация и граждани да предоставят сведения и документи, които представляват следствена тайна, поради противоречие с нормите на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Като основен аргумент за постановеното решение е изтъкнато, че:

„Като държавни органи прокуратурата и следствието не трябва да предоставят на народните представители сведения и документи, когато те представляват следствена тайна. Това ще рече, че забраната ще важи, когато тези сведения и документи съдържат информация за неприключили разследвания. Следствената тайна трябва да е тайна за всички, включително и за народните представители. Твърде много са причините, заради които всяко разследване трябва да се пази в тайна, а именно - да не избяга разследваният в чужбина или да не се укрие в страната, да не се заплашват свидетелите по делото, да не се опетни името на разследвания при недостатъчно улики срещу него и др. Информацията, която се събира по време на следственото дело, е, за да се използва в съда за разкриване на обективната истина.“

С цитираното решение Конституционният съд е приел, че:

„С тази разпоредба съдебните органи се задължават да предоставят необходимите сведения и документи, дори когато те представляват следствена тайна. Поставянето на действията на съдебните органи в зависимост от предварително установеното им задължение от орган на законодателната власт представлява недопустима намеса в тяхната работа. Съдебната власт е самостоятелна, като нейната зависимост от административно дадени преценки от други органи (в случая от Народното събрание) е нарушение на конституционни норми и е недопустимо [...] Прокуратурата и следствието са част от съдебната власт. Техният конституционен статус не може да бъде накърняван и тяхната дейност не може да бъде затруднявана чрез нарушаване на следствената тайна. Те не могат практически да осъществяват дейността си, ако следствената тайна бъде нарушена. Народното събрание не може да присвоява функции на съдебната власт, защото се нарушава конституционно установеният баланс между институциите. От друга страна, недопустимо е законодателната

власт да се намесва в правомощията на съдебната власт и да навлиза в разпоредителните ѝ правомощия. Работата с факти, които представляват следствена тайна, е в правомощието на органите на съдебната власт“.

Гореизложеното дава основание на Конституционния съд да формира извода, че в случая е налице недопустимо изземване на правомощия на съдебната власт от страна на Народното събрание, което прави разглежданата разпоредба конституционно нетърпима.

Макар че цитираното решение на Конституционния съд е постановено преди приемането на конституционните изменения, оправомощаващи Народното събрание да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика, смятам, че съдържащите се в него мотиви не са загубили валидността си. Доколкото осъществяването на възложените с основния закон функции на прокуратурата и следствието като част от независимата съдебна власт е немислимо без запазване на следствената тайна, възприемането на тълкуване, че Народното събрание може да изслушва и приема доклади по конкретно наказателно производство, съдържащи следствена тайна, представлява промяна в конституционно установения баланс между властите. Подобна промяна на практика би означавала промяна на формата на държавно управление, чиято основополагаща характеристика е именно принципът за разделението на властите, и би могла да бъде извършена единствено от Велико народно събрание (чл. 158, т. 3 КРБ).

Предвид обстоятелството, че Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 100 от 2015 г.), с който се допълва текстът на чл. 84, т. 16 от КРБ, е приет от Обикновено народно събрание, единственото възможно тълкуване на въведеното с него правомощие на Народното събрание е, че то се отнася до получаването на обобщена аналитична информация, но не и на информацията относно конкретно наказателно производство.

С оглед на гореизложеното, споделям съдържащото се в искането твърдение, според което изразът „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“, по своята същност представлява обобщена аналитична информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

С УВАЖЕНИЕ,

МАРИЯ ПАВЛОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО