



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 256 КЛ

Дата 16.06.21г.

ГП № 1706/2021 г.

ВКП № 6888/2021 г.

гр. София, 16.06.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2021 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 20.05.2021 г. по конституционно дело № 5/2021 г. Конституционният съд (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ); чл. 13, ал. 1 (в частта „при главния прокурор“), ал. 2 и ал. 4; чл. 14, ал. 1, ал. 2, ал. 3, т. 2, т. 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) и т. 4; чл. 14в и чл. 14д, ал. 3 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство – ЗЗЛЗВНП (обн. ДВ, бр. 103 от 23.11.2004 г., в сила от 24.05.2005 г., посл. изм. бр. 16 от 23.02.2021 г.).

В съответствие с предоставената възможност изразявам становище, че искането е неоснователно по следните съображения.

1. Не могат да бъдат споделени доводите, че оспорените норми в ЗСВ и ЗЗЛЗВНП поотделно и в тяхната взаимовръзка нарушават *принципа за разделение на властите*. Според искането „съсредоточаването на нормативни, ръководни, контролни и оперативни правомощия на главния прокурор по отношение на служителите на Бюрото за защита“ сочи на отклонение от този принцип и

„недопустимо разширява конституционните правомощия на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 КРБ“.

Конституционно закрепените правомощия на главния прокурор и на прокуратурата са посочени в чл. 126 и чл. 127, т. 1 - 6 от Конституцията на Република България (КРБ), които норми най-общо с висока степен на абстрактност очертават конституционната им рамка в организационен и функционален аспект.

В Решение № 8/01.09.2005 г. по конституционно дело № 7/2005 г. КС е посочил, че конституционно установената структура на прокуратурата съдържа два момента с оглед нормативното ѝ съдържание: от една страна тя е елемент от системата на съдебната власт, а от друга е „относително самостоятелна съставка на единната магистратура, поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи. Така например чл. 126, ал. 2 от Конституцията определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган в отклонение от структурата на съдилищата“.

Именно като отчита, че „както съответствието, така и отклонението имат своето конституционно основание“, Конституционният съд изразява разбирането си за функциите на прокуратурата и способите за тяхното реализиране. В обсъжданото решение е посочено, че „главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазването на законността, което се осъществява в строго определените от конституционния законодател граници на разпоредбата на чл. 127, т. 1-4 от Конституцията“. За изпълнение на тази задача е допустимо да има усъвършенстване на структурата на прокуратурата „чрез изграждане на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, като например създаването на специализирани подразделения“, като съгласно Решение № 10 по к.д. № 8/1998 г. на КС „от изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската системи“.

В съответствие с чл. 133 КРБ конституционните правомощия на главния прокурор са уредени на законово ниво – вж. чл. 138 от Закона за съдебната власт и съответно процесуалния закон (НПК). Така, съгласно цитираната норма от ЗСВ главният прокурор не само ръководи Бюрото по защита по Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (чл. 138, т. 5 ЗСВ), но и съвместно с министрите и ръководителите на други държавни институции създава специализирани междуведомствени звена за подпомагане на разследването под процесуалното ръководство на определен от него прокурор (чл. 138, т. 8 ЗСВ).

Всяка структура се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен

орган. При сега действащия, предопределен от учредителната власт конституционен модел на съдебната власт, структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава обаче, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон.¹

Борбата с престъпността е въпрос на общодържавен приоритет във всяка цивилизована страна. В настоящите условия този въпрос е от първостепенна важност и за Република България. Конституцията издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е пряко свързана и с ефективната борба с престъпността. Като общонационален приоритет тази борба не може, а и не трябва да бъде монопол на едно или няколко ведомства, институции или дори само на една от властите.²

Предвид гореизложеното, твърдението на вносителя на искането, че с организационната принадлежност на Бюрото по защита към главния прокурор недопустимо се разширяват конституционните му правомощия, е несъстоятелно.

2. Не може да бъде споделено и заявеното в искането, че е нарушен *принципът на правовата държава* по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Аргументите на вносителя са, че разпоредбите на чл. 14, ал. 3, т. 2 и т. 3 ЗЗЛЗВНП „са формулирани прекалено общо и позволяват да бъдат запълвани с различно съдържание, което създава условия за произвол при извършването и контролирането на дейностите на Бюрото“; че използваният в чл. 14, ал. 3, т. 3 израз „обезпечава провеждането на действия по разследването“ е натоварен с много различни значения, както и че въпросните законови норми не уточняват „каква е формата на актовете, с които главният прокурор ще издава разпореждания до служителите на бюрото“.

Следва да се има предвид, че правата и задълженията на служителите от Бюрото по защита не дублират или ограничават сродните правомощия на органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на правосъдието. До измененията на ЗЗЛЗВНП през 2014 г.³ изпълнението на Програмата за защита на застрашени лица е била осъществявана от междуведомствен орган - Съвет за защита на застрашени лица към Министерство на правосъдието. Именно след извършен през същата година анализ на дейността на този съвет, е била преценена необходимостта от законодателни изменения с цел постигане на оперативност и своевременност на предоставяната закрила.

¹ Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. №7/2005 г.

² Пак там.

³ ДВ, бр. 21 от 2014 г., в сила от 9.04.2014 г.

Бюрото за защита е организационно придадено към главния прокурор, като орган, който в най-пълна степен би преценил значението на доказателствата, произхождащи от това лице. Голяма част от действията по разследването по дела за организирана престъпност и други тежки умишлени престъпления се извършват лично от наблюдаващия прокурор. Необходимостта от защита на застрашените лица възниква най-често при първоначалното събиране и проверка на доказателствата. Нуждата от своевременна реакция и препятстване възможността от затрудняване на разследването е довело до организационното обособяване на Бюро по защита при главния прокурор. Така Бюрото по защита е органът, който осъществява Програмата за защита, като получава правомощия да взема всички оперативни решения, но под контрола на Съвета по защита. Същевременно, със законодателните изменения от 2014 г. е била повишена представителността на този съвет, като е предвидено негови членове да са: министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, представляващият Висшия съдебен съвет, председателят на Върховния касационен съд, главният прокурор и председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“. Това е и органът, който контролира изпълнението на специалната защита и разглежда писмените отчети на главния прокурор относно изпълнението ѝ.

Със ЗИДЗЗЛЗНП през 2018 г.⁴ са приети нови правила за оптимизиране на специалната защита, която вече се реализира на два етапа: предварителна защита и Програма за защита (чл. 5, ал. 2 ЗЗЛЗНП). Целта на предварителната защита е осигуряване на незабавна закрила на застрашеното лице до издаване на разпореждане от главния прокурор или до вземане на решението на Съвета по защита за срок до 30 дни. Така, от една страна, е дадена възможност за информирано вземане на решение от органите по защита чрез събиране и анализ на информация, а от друга, е ограничено необоснованото пребиваване на лица в Програмата, без наличие на заплаха за сигурността им, както и определянето на най-адекватната мярка за защита, съответстваща на степента на заплаха.

Предвидените в закона мерки за предварителна защита: лична физическа охрана, охрана на имущество, настаняване на безопасно място или в друго място за изпълняване на наказанието (чл. 6 ЗЗЛЗНП), обосновават предоставянето на права и задължения на служителите на Бюрото по изрично посочени текстове от ЗМВР – чл. 14д, ал. 1 и 2 ЗЗЛЗНП. Те не дублират и/или ограничават сродни правомощия на органите на Министерството на вътрешните работи, тъй като същите и понастоящем продължават да ги изпълняват преимуществено съгласно разпоредбите на НПК и Закона за съдебната власт.

На следващо място е необходимо да се посочи, че не са основателни

⁴ ДВ, бр. 44 от 2018 г., в сила от 29.05.2018 г.

твърденията, че разпоредбите на чл. 14, ал. 3, т. 2 и т. 3 ЗЗЛЗВНП са формулирани прекалено общо, както и че са използвани изрази, натоварени с множество различни значения, и това позволява различно тълкуване. Безусловно, правната сигурност изисква законовите разпоредби да са ясни, точни, непротиворечиви, достъпни, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимносвързани⁵. Сама по себе си, обаче, употребата в законова разпоредба на думи, които са многозначни, не може да доведе до извод за нарушаване на конституционното изискване за гарантиране на правна сигурност посредством недвусмислени правни норми. По принцип многозначните изрази не следва да се тълкуват изолирано (сами по себе си), а във връзка с останалите разпоредби, като смисълът им трябва да се изследва посредством граматическо и логическо тълкуване. Така, при стриктно тълкуване на съдържанието на оспорения в чл. 14, ал. 3, т. 3 израз „обезпечава провеждането на действия по разследването“, следва да се отчете, че той е ситуиран в Раздел II „Компетентни органи“ на Глава втора „Специална защита на застрашени лица“ от закона, а целият закон е подчинен на посочената в чл. 2 от него цел „да подпомага борбата с тежките умишлени престъпления и с организираната престъпност, като осигурява специална защита на лицата, чиито показания, обяснения или информация са от съществено значение за наказателното производство“. Затова и конкретното съдържание на въпросния многозначен израз „обезпечаване“ трябва да се извежда именно като действия, свързани със специалната защита на защитените свидетели.

Не на последно място, по повод изразените опасения във връзка с възможността за упражняване на ефикасен контрол върху дейността на Бюрото, следва да се има предвид, че съществуват достатъчно законови гаранции за контрол и прозрачност. Съгласно чл. 84, т. 16 от Конституцията Народното събрание изслушва и приема годишния доклад на главния прокурор за дейността на прокуратурата и разследващите органи. В обхвата на този доклад са включени данни за дейността на Бюрото по защита и при изслушването на главния прокурор в парламента, народните представители могат да поставят съответни въпроси. Годишният доклад за дейността на прокуратурата се приема и от Висшия съдебен съвет, който съгласно чл. 138а, ал. 3 ЗСВ изслушва главния прокурор.

3. Няма основание за подкрепа и на третия основен аргумент в искането, че с разпоредбата на чл. 13, ал. 3 ЗЗЛЗВНП се нарушава *принципът за независимост на съдебната власт* (чл. 133, чл. 117, ал. 2 и ал. 2 от Конституцията).

Включването в бюджета на съдебната власт на средства за осигуряване на

⁵ Напр. Решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 5/2000 г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 3/2012 г. по к. д. № 12/2011 г., Решение № 12/2013 г. по к. д. № 9/2013 г., Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г., Решение № 2 от 2015 г. по к. д. № 8/2014 г., Решение 3 от 2016 г. по к. д. № 6/2015 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г., Решение № 17 от 2018 г. по к. д. № 9/2018 г., Решение № 5 от 2019 г. по к. д. № 12/2018 г.

дейността на Бюрото по защита категорично не противоречи на чл. 117, ал. 3 КРБ.

В решение № 4/14.07.2015 г. по к.д. № 3/2015 г., Конституционният съд е приел, че самостоятелният бюджет на съдебната власт „по необходимост следва да е съобразен с потребностите на нейните органи“. Както бе посочено по-горе, Конституционният съд е създал непротиворечива и категорична практика за това, че е допустимо да има усъвършенстване на структурата на прокуратурата „чрез изграждане на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, като например създаването на специализирани подразделения“.

Бюрото по защита е именно такова подразделение в системата на Прокуратурата на Република България, чиято дейност е свързана с борбата с тежки умишлени престъпления и с организираната престъпност, и като такова е законосъобразно бюджетът му да е част от този на ПРБ.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР :



ИВАН ГЕШЕВ