



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП № 2736/2021 г.

София, 23.03.2022 г.

*Възбуден е искът.
Определен ден 18.06.2022 г.
Съдия К. Петков
23.03.2022 г.*

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На основание: чл. 150, ал. 1 вр. чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. второ от Конституцията за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (Обн. ДВ, бр.109/21.12.2021 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля да приемете искането за допустимо и основателно, като обявите противоконституционността на разпоредбите на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта: „...“, включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и разпоредбата на чл. 86, ал. 5, изречение второ: „Проектът за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.“ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр.109/21.12.2021 г.), поради противоречие с разпоредбите на чл. 8, чл. 84, т. 16 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ).

I. По допустимостта на искането

В практиката си Конституционният съд (КС) е последователен, че Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) „подлежи на контрол за конституционност от КС като акт на Народното събрание“ (чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. второ КРБ)¹. Тази позиция е застъпена и в Решение № 7 от 25.05.2010 г. по к.д. № 5/2010 г. на КС, според което:

¹ Решение № 11/03.12.2009 г. по к.д. №1 3/2009 г. на КС, Решение № 9 от 04.10.2011 г. на КС по к.д. 7/2011 г.

„Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове“.

Искането е направено от процесуално легитимирано лице по чл. 150, ал. 1 КРБ, депозирано е в изискуемите от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) форма и реквизити.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по предходно такова искане, поради което не е налице отрицателната предпоставка на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

II. По основателността на искането

1. Противоречие на чл. 25 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.) с принципа за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията, и с чл. 117, ал. 2 от Конституцията, който прогласява независимостта на съдебната власт.

Разпоредбата на чл. 25 ПОДНС предвижда най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание (НС) да се провежда *обсъждане с участието на главния прокурор* във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи. Посочени са и конкретни теми, които могат да бъдат обсъждани: законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т.ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи.

В редица свои решения КС² е посочил, че ефективната борба с престъпността е общонационален приоритет и само сътрудничеството между трите власти може да доведе до реална защита на правата, достойнството и сигурността на гражданите. Това сътрудничество обаче следва да бъде „изградено въз основата на ясно диференцирани правомощия, отговорности и уточнени приоритети...“³ в съответствие с принципа за разделение на властите и при зачитане независимостта на съдебната власт.

Контролът на законодателната върху дейността на съдебната власт, в частност върху прокуратурата, по прилагането на закона е решен на конституционно ниво чрез разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение първо КРБ посредством ежегодното изслушване и приемане на годишния доклад на главния прокурор от Народното събрание. Обсъждането на годишния доклад на главния прокурор в Народното събрание допринася за постигане на публичност и прозрачност в работата на прокуратурата, като се предоставя на народните представители и обществото информация за дейността на прокуратурата и

² Решение № 8 от 01.09.2005 г. на КС по к.д. №7/2005 г.; Решение № 6 от 06.06.2017 г. на КС по к.д. №15/2016 г.; Решение № 6 от 1993 г. по к.д. №4 от 1993 г.

³ Решение № 8 от 01.09.2005 г. на КС по к.д. № 7/2005 г.

разследващите органи, за дейността на териториалните прокуратури, административно-ревизионната дейност и т.н., включително и за постигнатите резултати в борбата с престъпността, предложения за законодателни промени, затруднения в осъществяването на функциите на ПРБ, ресурсната обезпеченост и др.

Със Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 100 от 2015 г.) чл. 84, т. 16 КРБ е допълнена с второ изречение, според което Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. При обсъжданията в пленарна зала това допълнение е мотивирано с: „разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор като ръководител на единната прокуратура...“.

В Решение № 6 от 6.06.2017 г. по к.д. № 15/2016 г. Конституционният съд е дал задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от КРБ, като е приел, че: „В обхвата на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията се включват различни *обобщени и аналитични доклади* относно осъществяваната дейност на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

Тези доклади са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т. 16 изречение първо от Конституцията и са предназначени да съдействат за упражняване на конституционните правомощия на Народното събрание.“

Отново в Решение № 6 от 06.06.2017 г. по к.д. № 15/2016 г. Конституционният съд е посочил, че: „Основният закон ясно е установил *пределите на съдържащите действия на законодателя* по отношение на прокуратурата като част от съдебната власт – *до годишните доклади, както и други доклади*, които са с предмет, съобразен с изискването всяка власт да остане в границите на осъществявана от нея конституционно възложена власт.“

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е особен нормативен акт, приет и действащ непосредствено въз основа на Конституцията. В Решение № 7 от 25.05.2010 г. по конституционно дело № 5/2010 г. Конституционният съд е посочил следното относно правната природа на ПОДНС: „Той е предназначен да регулира вътрешната организация на НС и неговите органи, реда на тяхната дейност и правното положение на народните представители и законодателния процес.“ Също така: „Разпоредбите на правилника трябва да съответстват на Конституцията и *не могат да*

противоречат на принципите ѝ, на нейните изрични норми и не могат да я допълват.

Поради това има основание да се заключи, че разпоредбата на чл. 25 ПОДНС (ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.) недопустимо „разширява“ конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, като по този начин нарушава принципа за разделението на властите и чл. 117, ал. 2 КРБ – независимостта на съдебната власт. Създава се задължение за главният прокурор да се явява в Комисията по конституционни и правни въпроси „най-малко веднъж на всеки три месеца“ за обсъждане, като:

- нормата не обвързва обсъждането с наличието на *необходимост* от дискусия по посочения кръг въпроси;
- по теми, които съвпадат с посочените в чл. 84, т. 16 изречение второ КРБ, а някои от тях – извън компетентността на главния прокурор (например ресурсната обезпеченост, която е сред правомощията на ВСС);
- предметът на обсъждане не е ограничен до въпроси, които са от обхвата на компетентността на Комисията по конституционни и правни въпроси, чието разглеждане би могло да доведе до предприемане на действия от Народното събрание по компетентност (например с възможни законодателни промени респ. последващ парламентарен контрол върху изпълнителната власт);
- при липса на детайлно уреден начин на провеждане на обсъждането, както например в чл. 86 ПОДНС.

Въвеждането в разпоредбата на чл. 25 ПОДНС на тримесечни срокове за провеждане на обсъждане по прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи извън годишните доклади нарушава баланса между властите в противоречие с чл. 8 и чл. 117, ал. 2 КРБ. Същевременно изслушването и приемането и на други доклади на главния прокурор, според разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, не е обвързано с конкретни срокове. Това дава възможност да се постигне формулираната от конституционния законодател основна цел - получаване на надлежна информация относно реализирането на наказателната политика в противодействие на престъпността, почиващи на оценка на криминологични фактори през продължителен период, на определени закономерности или на потенциални или реални конкретни заплахи за правовия ред в страната.

Самата редакция на разпоредбата, предвиждаща обсъждане „най-малко на три месеца“, е недопустима намеса в дейността на прокуратурата, предвид нейния характер и срочност, тъй като допуска такова обсъждане на практика по всяко време, което, обезсмисля възможността за реално обобщаване на информацията относно различните процеси в развитието на криминогенната обстановка и

вземането на информирани решения за провеждане на наказателна политика от страна на Народното събрание.

Поради това считам, че определянето в чл. 25 ПОДНС на срок за провеждане на обсъждане по посочените в него теми е прекомерно, излиза извън системата на контрол и възпиране на отделните власти и може да се определи като вмешателство в независимостта на съдебната власт и е в пряко нарушение на принципа на разделението на властите.

2. Противоречие на разпоредбата на чл. 86, ал. 1 в частта „...“, включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и разпоредбата на чл. 86, ал. 5, изречение второ: „Проектът за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.“ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр.109/21.12.2021 г.) с чл. 84, т. 16 КРБ, с принципа за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията, и с чл. 117, ал. 2 от Конституцията, който гарантира независимостта на съдебната власт.

В чл. 86, ал. 1 ПОДНС (ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.) е предвидено докладите на главния прокурор по чл. 84, т. 16 от Конституцията да съдържат отчет за дейността на органа по прилагането на закона през съответния период, проблемите и трудностите, които среща, включително и за *изпълнението на препоръките на Народното събрание* при обсъждането на предходния доклад. Съгласно ал. 5 на нормата, парламентарната комисия, на която докладът е разпределен, обсъжда същия и представя на председателя на Народното събрание становището си, като предлага и проект за решение по доклада. Проектът за решение може да съдържа и *препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда*.

Отново нормата на ПОДНС „разширява“ и допълва по недопустим начин разпоредбата на чл. 84, т. 16 КРБ. Приравняването на орган на съдебната власт, каквато е прокуратурата, на органи, които са под пряк парламентарен контрол - тези по чл. 84, т. 17 КРБ, е недопустимо нарушаване на баланса между властите и противоконституционно навлизане на законодателната власт в правомощия, дадени от Конституцията на органи съдебната власт. Компетентността на НС по отношение на съдебната власт, в частност на прокуратурата, е точно определена в чл. 84, т. 16 КРБ и е ограничена до изслушване на годишния доклад на главния прокурор и на други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Включването в посочените разпоредби на Правилника на изисквания за отчет относно изпълнение на препоръки и за отправяне на такива е недопустимо разширяване на правомощията на НС, дадени от Основния закон.

Съгласно чл. 117, ал. 2 КРБ съдебната власт е независима, а съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. С даването на препоръки на прокуратурата и изискването на отчет за изпълнението им от НС пряко се изземват конституционни функции, предоставени на съдебната власт. Действително и към настоящия момент към прокуратурата редовно биват отправяни препоръки от международни институции във връзка с реализирането на конкретни международни политики на национално ниво, изпълнението на които препоръки се контролира впоследствие. Възможността за такъв мониторинг обаче следва от взетото национално решение за присъединяване към съответния международен акт, регулиращ съответните политики (напр. Конвенцията на ООН за борба с корупцията, ЕСПЧ и др.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения, моля, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта, „..., включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и разпоредбата на чл. 86, ал. 5, изречение второ: „Проектът за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.“ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр.109/21.12.2021 г.), поради противоречие с разпоредбите на чл. 8, чл. 84, т. 16 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Моля да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание на Република България, Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДКС, прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

С УВАЖЕНИЕ,

