



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-14/

20 -10- 2021

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По к. д. № 19 от 2021 г.

На Ваш № 213 КД/14.09.2021 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 19/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 14 септември 2021 г., постановено по конституционно дело № 19/2021 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 24, на чл. 86, ал. 1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл. 86, ал. 4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 2021 г.).

Според вносителя оспорените разпоредби противоречат на чл. 8, чл. 84, т. 16 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. В искането се поддържа, че чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) „недопустимо разширява“ конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, с което се нарушава принципът на разделение на властите и се накърнява независимостта на съдебната власт. Посочва се също, че разпоредбата създава задължение за участие на главния прокурор в обсъждания на Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание относно прилагането

на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи при липса на детайлно уредена процедура, без това да е обвързано с конкретна необходимост от дискусия и по теми, част от които излизат извън компетентността на главния прокурор и на самата комисия.

В искането се изтъква също, че изискването за изслушване на главния прокурор пред комисията „най-малко веднъж на три месеца“ е прекомерно, излиза извън системата на контрол и възпиране на отделните власти, представлява вмешателство в независимостта на съдебната власт и нарушава принципа на разделение на властите.

Според вносителя, като предвижда ново задължение за обсъждане в противоречие с чл. 84, т. 16 от Конституцията, чл. 24 от ПОДНС създава предпоставка за превръщането на процедурата във форма на парламентарен контрол по отношение на магистрати, което според практиката на Конституционния съд е недопустимо.

По отношение на чл. 86, ал. 1 от ПОДНС в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането предходния доклад“ и чл. 86, ал. 4, изр. второ ПОДНС в искането се поддържа, че разпоредбите недопустимо разширяват и допълват чл. 84, т. 16 от Конституцията. Посочва се, че с даването на препоръки на прокуратурата от Народното събрание и с изискването за отчет относно тяхното изпълнение се нарушава балансът между властите и се изземват конституционни функции на съдебната власт.

С писмено уточнение от 9.09.2021 г. вносителят е конкретизирал петитума на искането си по отношение на чл. 86 от ПОДНС, като е посочил, че оспорва ал. 1 само в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“, а ал. 4 - само по отношение на второто изречение.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание действа в рамките на мандата на всяка легислатура. Оспорваните разпоредби от Правилника на 46-тото Народно събрание са прекратили своето действие. В качеството ми на конституирана по делото страна давам становище, защото произнасянето по този въпрос е от значение за бъдещата уредба.

1. Относно установяване на противоречие на чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) с принципа за разделения на властите - чл. 8 от Конституцията на Република България (КРБ) и с чл. 117, ал. 2 от КРБ, който прогласява независимостта на съдебната власт:

Разпоредбата на чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание предвижда най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание 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.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е особен вид нормативен акт, който не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в

йерархията на нормативните актове (Решение № 7 от 2010 г. на КС по к.д. № 5 от 2010 г.). Той се приема въз основа на Конституцията и в този смисъл всеки негов текст развива конституционна норма, респ. принцип.

Според вносителя 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, съгласно която 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.

От цитираната разпоредба следва, че единствено по отношение на главния прокурор е предвидена възможност за Народното събрание да изслушва и приема и други негови доклади освен годишния доклад. Това допълнение на чл. 84, т. 16 от Конституцията (обн., ДВ., бр. 100 от 2015 г.) е мотивирано в хода на парламентарните обсъждания със следните цели: „създаване на предпоставки за вземане на информирани решения, включващи организационни мерки, разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор като ръководител на единната прокуратура, и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред“.

С оглед на определената от законодателя роля на прокуратурата в реализирането на държавната наказателна политика и противодействието на престъпността разпоредбата на чл. 24 от ПОДНС е допустимо средство за постигане на повече информираност и публичност относно дейността ѝ, без изземване или разместване на конституционни функции между отделните власти, в съответствие с целите, заложили при приемането на допълнението в чл. 84, т. 16 от Основния закон. В демократичната държава трите власти функционират като система за контрол и баланс, а независимостта и отчетността не влизат в противоречие, а напротив, взаимно се обуславят.

Разделението на властите по чл. 8 от Конституцията е не само разграничаване на правомощия, но и въвеждане на механизми, с които едната власт може да контролира другите две. Съгласно последователната практика на Конституционния съд (Решение № 6 от 22.04.1993 г. по к. д. № 4/93 г., Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. № 34/98 г., Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г., Решение № 4 от 7.10.2004 г. по к. д. № 4/2004 г., Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Решение № 3 от 07.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г., Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г., Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС на РБ по к. д. № 8/2016 г. и др.), принципът на разделение на властите има смисъла на сътрудничество, установяване на баланс на взаимоотношения между висшите държавни органи, на взаимодействие помежду им и полагане на общи усилия в постигането на легитимните цели на държавното управление. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а трябва да установява функционално взаимодействие между органите на държавна власт.

В искането до Конституционния съд допълнително се сочи, че императивно задължение за участие в обсъждане най-малко веднъж на три месеца е предвидено само за главния прокурор, но не и за председателите на върховните съдилища, което поставя въпроса за равнопоставеността между различните органи в съдебната система и за пропорционалността на нормата.

Тук следва да се отбележи, че в свое тълкувателно решение Конституционният съд е приел, че органите на съдебната власт не са и не могат да бъдат равнопоставени, тъй като учредителната власт чрез конституционната рамка е определила за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт (Решение № 8 от 2005 г. на КС по к. д. № 7 от 2005 г.).

Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е обсъждана и изяснена в различните ѝ аспекти в редица решения на Конституционния съд (Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г.; Решение № 3 от 1998 г. по к.д. № 1 от 1998 г.; Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.).

Провеждането на обсъждания с участието на главния прокурор във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи по реда на чл. 24 от ПОДНС не накърнява институционалната независимост на съдебната система и индивидуалната независимост на магистратите. Като единствен титуляр на законодателната власт чрез приеманите от него актове Народното събрание определя насоките на държавната политика за противодействие на престъпността и следва да се информира за постигнатите резултати в областта на наказателното правосъдие от гледна точка на целесъобразност и ефективност. В този смисъл независимостта на съдебната власт не би могла да се абсолютизира до степен, която може да ограничи реализирането на правомощията на Народното събрание. Допълнителен аргумент в този смисъл е и практиката на Съвета на Европейския съюз периодично да провежда обсъждане с европейския главен прокурор.

2. Противоречие на разпоредбата на чл. 86, ал. 4 и ал. 1 от ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) в частта относно „отправянето на препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда“ и отчет „за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ 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 от ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 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. 4 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.

Сочи се, че нормата на ПОДНС „разширява“ и допълва по недопустим начин разпоредбата на чл. 84, т. 16 КРБ, а приравняването на орган на съдебната власт, каквато е

прокуратурата, на органи, които са под пряк парламентарен контрол, е недопустимо нарушаване на баланса между властите и противоконституционно навлизане на законодателната власт в правомощия, дадени от Конституцията на органи съдебната власт.

„Основният закон издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е в пряка връзка с ефективността на борбата с престъпността. Тя е един от общодържавните приоритети и не е възможно, а и конституционният законодател не свързва, нито възлага противодействието на престъпността само на една институция или дори само на една от властите“ (Решение № 6 от 2017 г. на КС по к. д. № 15/2016 г.). Смятам, че спазвайки баланса между независимостта на прокуратурата и демократичните механизми за наблюдение върху нея, оспорените разпоредби не са в противоречие с чл. 84, т. 16 от Основния закон.

Същият се основава на разбирането за въвеждане на повече прозрачност и отчетност на независимата съдебна власт и директно кореспондират на т. 4 от решението на Конституционния съд по тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., съгласно която „Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. ...Съгласно чл. 1, ал. 1 от основния закон България е република с парламентарно управление, която се управлява според Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1). Народното събрание като свободно избран, общодържавен представителен орган на нацията заема първенстващо място в държавната система. Като единствен титуляр на законодателната власт чрез приеманите от него актове то определя насоките на държавната политика в различните сфери на обществения живот. Ето защо съдът счита, че в една парламентарна република Народното събрание би могло да има своето място не само в определянето, но и в наблюдението и анализа на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността...“

Неубедителна е тезата за противоречие с чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Решение № 8 от 2005 г. на КС по к.д. № 7 от 2005 г. на Конституционния съд посочва изрично, че „не може да има абсолютна независимост на която и да е от трите власти“. В Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г. Конституционният съд отбелязва: „Макар и самостоятелна власт, извън законодателната и изпълнителната съгласно принципа за разделение на властите, съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент.“

В искането на главния прокурор на Република България не е конкретизирано какви точно функции на съдебната власт се изземват от законодателната власт и се упражняват от нея в нарушение на принципа за независимостта на съдебната власт. Отправянето на препоръки от народните представители към органа, чиято дейност се обсъжда, в никой случай не е от естество да накърни конституционния статус на прокуратурата или пряко да засегне дейността ѝ, не може да повлияе негативно върху вътрешното убеждение на магистратите, или да постави под съмнение тяхната безпристрастност, а напротив - може да се квалифицира като предпоставка за ефективно взаимодействие между органите на съдебната и законодателната власт.

С оглед на гореизложеното правя заключение, че искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 24, на чл. 86, ал. 1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл. 86, ал. 4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 2021 г.) не е основателно.

С УВАЖЕНИЕ,

ПРОФ. Д-Р ЯНАКИ СТОЙЛОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

