



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-7/..... 24-06-2021

На Ваш № 128/20.05.2021 г.
к. д. № 5/2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ

ПРОФ. Д-Р ЯНАКИ СТОИЛОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

по Конституционно дело № 5/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 20 май 2021 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 5 за 2021 г., образувано на 11 март 2021 г. по искане на президента на Република България до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията на Република България (КРБ) на разпоредбите на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. от 7. 8. 2007 г., посл. изм. и доп., бр. 16 от 23. 2. 2021 г., 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; както и на свързаните с тях разпоредби на чл. 13, ал. 1 (в частта „при главния прокурор“) и ал. 4; чл. 14в и чл. 14д, ал. 3 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (обн., ДВ, бр. 103 от 23. 11. 2004 г., в сила от 24. 5. 2005 г., посл. изм., бр. 16 от 23. 2. 2021 г., ЗЗЛЗВНП).

Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, пред. първо от Конституцията, във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, с посоченото по-горе определение е допуснал искането на президента на Република България за разглеждане по същество по следните въпроси:

➤ В обстоятелствената част от искането на президента на Република България се посочва, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3, чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията, като според президента възлагането на главния прокурор на контрола над дейността на Бюрото по защита и разширените правомощия на Бюрото, сред които и полицейски функции, надхвърлят конституционно регламентиранията правомощия на прокуратурата и в частност - на главния прокурор и са в противоречие с принципите на разделение на властите, на правовата държава и на независимост на съдебната власт.

➤ Също така според вносителя с атакуваните разпоредби се изземват правомощия, които съгласно чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията са в компетентност на Министерския съвет, и се разширяват правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията в нарушение на установеното с Конституцията равновесие и баланс между властите. Възможността орган на съдебната власт да упражнява типични полицейски функции премахва възможностите за упражняване на контрол над тази дейност както от друг по-високопоставен орган в системата на изпълнителната власт, така и възможностите за парламентарен контрол.

➤ В искането се твърди и че с оспорените разпоредби се създава неясна и противоречива правна уредба на правомощията на служителите на Бюрото по защита. Твърди се, че са създадени предпоставки за дублиране на правомощията на Бюрото по защита с тези на органите на Министерството на вътрешните работи и Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието. Според президента атакуваните разпоредби крият опасност от заобикаляне на комплекса от правни норми, закрепени в Закона за Министерството на вътрешните работи и Наказателно-процесуалния кодекс, с които се гарантира защитата на основни права.

➤ В процедурата по приемане на съвместна инструкция по чл. 14, ал. 3, т. 4 ЗЗЛЗВНП вносителят вижда възможност за накърняване на независимостта на съдебната власт чрез упражняване на непропорционално влияние от главния прокурор. Финансирането на Бюрото по защита със средства от бюджета на съдебната власт се определя като нарушение на чл. 117, ал. 3 от Конституцията.

В качеството ми на конституирана по делото страна изразявам следното становище по предмета на делото:

1. По отношение на твърдението за нарушение на принципа за разделение на властите.

С приемането на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, обн., ДВ, бр. 103 от 2004 г. (ЗЗЛЗВНП), законодателят ясно е очертал предмета на закона, а именно осигуряване на специална защита от страна на държавата на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, и на лица, пряко свързани с тях, когато не могат да бъдат защитени със средствата, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и целта на закона да подпомага борбата с тежките умишлени престъпления и с организираната престъпност.

За осъществяване на защитата към министъра на правосъдието са създадени Съвет по защита на застрашени лица и специализиран отдел „Бюро по защита на застрашени лица“. Този специализиран отдел започва своята дейност в Главна дирекция „Охрана“ (ГДО) към министъра на правосъдието, чийто ръководител е главният директор на ГДО, като съгласно чл. 393, ал. 1 от Закона за съдебната власт личният състав на ГДО, включително и служителите в Бюрото по защита на застрашени лица при осъществяване на функциите си имат съответните права и задължения на полицейски органи по Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР).

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (обн., ДВ, бр. 21 от 2014 г.) специализираният отдел Бюро по защита в ГДО към Министерството на правосъдието е преобразуван в Бюро по защита при главния прокурор, което в организационен и функционален план вече се обвързва с главния прокурор. Функциите на Бюрото са разширени, като е предвидено, че по разпореждане на главния прокурор Бюрото може „да охранява и обезпечава провеждането на действия по разследването“ (чл. 14, ал. 3, т. 2, а служителите на Бюрото могат да довеждат принудително лица до органи на съдебната власт (чл. 14, ал. 3, т. 1).

В последствие със Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛЗВНП (обн., ДВ, бр. 44 от 2018 г.) контролът върху дейността на Бюрото по защита преминава върху главния прокурор съгласно чл. 13, ал. 2, а Съветът по защита осъществява само контрол върху изпълнението на специалната защита по чл. 13, ал. 3 ЗЗЛЗВНП.

Също така през 2020 г. с § 75 от Закон за изменение и допълнение на ЗСВ (обн. ДВ, бр. 11 от 2020 г.) на Бюрото по защита е възложена още една допълнителна функция по чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП, съгласно която то организира и осъществява охраната на прокурори и следователи при условия и по ред, определени със съвместна инструкция на министъра на правосъдието и главния прокурор, съгласувана с Пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС).

Конституционният съд на Република България в различни свои решения ясно е дефинирал, че във формата на държавно управление се включват и възложените на държавните органи дейности и правомощия или запазване на баланс между тях, като се спазват основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенство на конституцията, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.¹

Функционалната независимост на съдебната власт се проявява при осъществяване на властническите функции на съда, прокуратурата и следствените органи в реализиране на предоставените им правомощия съобразно специфичното им място в структурата на органите на съдебната власт и изпълняваната дейност, а именно правосъдие, надзор за спазване на законността, разследване на наказателните дела.² Поради това на всеки орган, който е част от структурата на прокуратурата или

¹ Решение № 3 от 7.07.2015 г. на КС на РБ по к. д. № 13/2014 г.; Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по к. д. № 7/2005 г.; Решение № 3 от 5.07.2004 г. на КС на РБ по к. д. № 3/2004 г.; Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по к.д. № 22 от 2002 г.

² Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г.

на съда може да бъде възлагана функция, свързана със съдебната власт и нейната изключителна независимост.

С прехвърлянето на Бюрото по защита от ГД „Охрана“ към главния прокурор се нарушава балансът между властите, установен от Конституцията, нарушава се принципът за разделението на властите, като се засягат основни правомощия на държавните органи и по този начин се нарушават разпоредбите на чл. 8 от Конституцията. Създават се също затруднения в цялостния процес по охрана на органите на съдебната власт. Възниква противоречие с нормата на чл. 391, ал. 3, т. 2 ЗСВ, която урежда правомощията на ГД „Охрана“ да осигурява реда в съдебните зали и сигурността на органите на съдебната власт при осъществяване на техните правомощия. Разделянето на дейностите на ГД „Охрана“ и Бюрото по защита на механичен принцип и даването на правомощия на Бюрото по защита дублиращи правомощията на ГД „Охрана“ е предпоставка за възникване на риск от настъпване на неблагоприятни събития, поради липса на яснота за конкретните задължения и отговорности на всяка институция, ангажирана с охрана.

Конституционният съд нееднократно се е произнасял по отделни въпроси, свързани със структурата на прокуратурата. В практиката си Конституционният съд признава възможността на законодателя да предвиди създаване на специфични звена в прокуратурата, но само ако те преследват по-ефективно изпълнение на специфичните ѝ функции, установени на конституционно ниво, а именно функциите, които са изчерпателно изброени в чл. 127 от КРБ.³

Конституционните функции и правомощия на главния прокурор са подробно уредени в действащите устройствени и процесуални закони. Преценката дали дадена дейност представлява и доколко е свързана с тези функции, зависи не единствено от правното положение на органа, а от природата на конкретната дейност.⁴ Дейностите, които законът възлага на Бюрото по защита, могат да се характеризират като изпълнително-разпоредителни дейности, въпреки, че се развиват по повод на образувано наказателно производство. Тяхната основна цел е да се гарантира, че определен кръг лица няма да пострадат от престъпление (чл. 1 от ЗЗЛЗВНП). Във връзка с това законът предвижда, че служителите на Бюрото по защита се ползват със същите правомощия, както и служителите на МВР, т.е. могат да използват сила, оръжие и помощни средства, да задържат лица и т.н. Така по естеството си дейностите, които законът възлага на Бюрото по защита, са изпълнително-разпоредителни дейности, като тези, уредени в ЗМВР – охранителна дейност и дейност по предотвратяване и пресичане на престъпления. Поради това е налице дублиране на функции, което създава условия за неефективно използване на държавен ресурс и не дава гаранции за подобряване ефективността на дейността на Бюрото по защита.

Трябва да се отбележи, че в същността се дейността по охрана на съдии, прокурори и следователи във връзка с изпълнение на служебните им задължения е охранителна и предвид конституционния принцип за разделение на властите, трябва да се осъществява от орган на изпълнителната власт, а не от орган на съдебната власт, какъвто е главният прокурор.

В сравнително правен аспект, дейността по защита на свидетели и магистрати е уредена като административна дейност в законодателствата на редица държави-членки на Европейския съюз. Така например, във Федерална република Германия службите за защита

³ Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.; Решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/2016 г.

⁴ Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5/2008 г.

на свидетелите са създадени на федерално ниво като (Федерална служба на криминалната полиция, Федерална полиция, митническа служба на криминалната полиция) и във Федералните територии (Laender) - в съответните им служби на криминална полиция. В полския правен ред няма специализиран орган, натоварен с такива функции, като същите се изпълняват от съответните полицейски или затворнически власти, които са част от системата на изпълнителната власт. Подобна е уредбата и в Чешката Република, в която действа Закон № 137/2001 г. за специална защита на свидетели и други лица във връзка с наказателно производство, като същият обаче не предвижда специален орган, който да е натоварен с тези функции, а те се осъществяват от съответните полицейски или затворнически власти. Съгласно действащата уредба в Румъния тези функции са възложени на Националната служба за защита на свидетели, създадена в Министерството на вътрешните работи, под ръководството на Главния инспекторат на румънската полиция.

Вътрешната политика и опазването на обществения ред са от изключителната компетентност на Министерския съвет съгласно чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията. Дейностите по охрана, предотвратяване и пресичане на престъпления са типични за органите на Министерството на вътрешните работи. При тяхното осъществяване полицейските органи упражняват принуда от името на държавата чрез използване на сила, оръжие и помощни средства, ограничават се човешки права, предвид което съгласно чл. 3, ал. 2 ЗМВР, върху дейността на МВР се осъществява съдебен и граждански контрол от предвидените в действащото законодателство органи.

Ако се допусне възможността този контрол да бъде изключен, както и контролът от компетентни висшестоящи органи в рамките на институциите на изпълнителната власт и политическия контрол, който се упражнява от Народното събрание върху полицейските органи по принцип, то това би било в противоречие с принципа на правовата държава провъзгласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Във функциите на прокуратурата съгласно чл. 127, т. 1 и 3 от Конституцията е вменено да ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане, както и да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Ръководството, което прокурорът може да упражнява върху полицията, е във връзка с конкретно разследване, т.е. при вече установено извършено престъпление за установяване на извършителя и отговорността. По отношение на останалите функции на полицията, свързани с охраната на обществения ред, охраната на лица, предотвратяване и пресичане на престъпления, прокурорът може да контролира по законосъобразност, но не може да ръководи пряко тяхното изпълнение без значение дали се извършват от орган на МВР, или друг орган, какъвто в случая се явява Бюрото по защита, нито да оценява резултата от тях.

От казаното следва, че осигуряването на защитата на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, не е сред конституционно определените функции на съдебната власт и в частност сред тези на прокуратурата. Нещо повече, понеже реализирането на наказателната отговорност на служителите, които участват в полицейски операции, зависи от прокуратурата, то тя, като организация, не само че не може да отговаря пряко за планирането и провеждането на отделни полицейски операции, но за да изпълнява конституционно определените си функции, трябва да се ползва със статут на независимост спрямо полицейските органи.

Разпоредбите на чл. 138, т. 5 от ЗСВ и чл. 14, ал. 2 от ЗЗЛЗВНП предвиждат, че главният прокурор ръководи Бюрото по защита, а заедно с това по ЗЗЛЗВНП той

осъществява и широк спектър от правомощия: еднолично контролира дейността на Бюрото (чл. 13, ал. 2), назначава директора и служителите на Бюрото (чл. 14, ал. 1) и определя техните допълнителни възнаграждения (чл. 14д, ал. 5), разрешава предоставянето на специална защита от Бюрото (чл. 15, ал. 1), допуска или отказва предварителна защита (чл. 16а, ал. 1), еднолично преценява обективността и степента на заплахата за кандидатите за защита и разпорежда предоставянето на защита (чл. 17, ал. 2), разпорежда на служителите на Бюрото изпълнението на функцията за принудително довеждане на лица до орган на съдебната власт (чл. 14, ал. 3, т. 2) и за „охраняване и обезпечаване на действията по разследването“ (чл. 14, ал. 3, т. 3), участва в нормативното определяне на реда за осъществяване на функцията на Бюрото да осъществява охраната на прокурори и следователи (чл. 14, ал. 3, т. 4), еднолично определя правилата за устройство и дейността на Бюрото по защита (чл. 14в), определя реда, по който служителите на Бюрото могат да използват специално облекло, отличителни знаци и служебни карти и определя образците за тях (чл. 14д, ал. 4).

При правната преценка за противоконституционност следва да се има предвид, че с оглед на конституционната уредба Министерският съвет е конституционно оправомощен да ръководи и осъществява вътрешната политика на страната и да осигурява обществения ред и националната сигурност, и да осъществява общото ръководство на държавната администрация (чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията).

В същото време, прокуратурата е част от съдебна власт, а главният прокурор оглавява един от нейните клонове – прокуратурата. Основната функция на прокуратурата е да ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. Функциите на прокуратурата и начините за тяхната реализация са определени в чл. 127, ал. 2 от Конституцията. Главната задача на прокуратурата е да следи за спазване на законността като израз на нейната правозащитна функция, която се реализира в определените от Конституцията граници, конкретизирани чрез правомощията, описани в т. 1-6 на чл. 127 от Конституцията.

Възлагането на главният прокурор чрез цитираните по-горе текстове на ЗЗЛЗВНП на дейност извън рамките на чл. 127 от Конституцията води до противоречие с конституционно установеното задължение да осигури ефективно разследване и наказателно преследване на лицата, които са извършили престъпление без оглед на заеманата длъжност. В тези случаи, когато главният прокурор използва правомощията си по ръководство на Бюрото по защита, като разрешава предоставянето на специална защита от Бюрото (чл. 15, ал. 1 ЗЗЛЗВНП), допуска или отказва предварителна защита (чл. 16а, ал. 1 ЗЗЛЗВНП), еднолично преценява обективността и степента на заплахата за кандидатите за защита и разпорежда предоставянето на защита (чл. 17, ал. 2 ЗЗЛЗВНП), разпорежда на служителите на Бюрото изпълнението на функцията за принудително довеждане на лица до орган на съдебната власт (чл. 14, ал. 3, т. 2 ЗЗЛЗВНП) и за „охраняване и обезпечаване на действията по разследването“ (чл. 14, ал. 3, т. 3 ЗЗЛЗВНП), могат да се нарушат процесуалните правила, а оттук и материалните права и законни интереси няма да получат надлежната конституционна защита.

Съсредоточаването на нормативни, ръководни, контролни и оперативни правомощия в лицето на главния прокурор по отношение на служителите на Бюрото за защита нарушава принципът за разделение на властите, препятства упражняването на граждански контрол над осъществявани полицейски правомощия от служителите на Бюрото по защита, с които могат да се засегнат изключително значими ценности като човешкия живот, здраве и свобода. По този начин се препятства търсенето на

отговорност за действията на Бюрото по пътя на парламентарния контрол. Препятства се и търсенето на дисциплинарна отговорност от главния прокурор, защото тя се налага по ред и на основания, които са свързани с правосъдната дейност на магистратите.

Така с едновременното възлагане на главният прокурор да контролира Бюрото по защита и да упражнява надзор за законност над неговите действия съгласно чл. 138, т. 5 от ЗСВ, чл. 13, ал. 2, чл. 14, ал. 1 и 2 от ЗЗЛЗВНП, както и предвидената роля на главния прокурор по отношение на мерките по чл. 14, ал. 3, т. 2 – 4 от ЗЗЛЗВНП означава той да надзирава сам законността на собствените си действия, с което се нарушават чл. 127 и чл. 126, ал. 2 от Конституцията, както и конституционния принцип на разделение на властите (чл. 8 от КРБ).

2. По отношение на посоченото в искането нарушение на принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ).

В искането до Конституционният съд се посочва, че елемент от понятието за правова държава е изискването към законодателя разпоредбите на законите да бъдат формулирани ясно и непротиворечиво. С още по-голяма сила това важи по отношение определяне на правомощията на правоохранителните органи в случаите, когато могат да използват сила, оръжие и помощни средства, когато могат да задържат лица или по друг начин да ограничават основните конституционни права на гражданите. Неяснотата на една законова разпоредба поставя под съмнение годността ѝ да регулира обществените отношения, които тя е призвана да уреди. Когато това е съчетано с непредвидимост и правна несигурност, то такава законова разпоредба е противоконституционна на основание нарушаване принципа на правовата държава (Решение № 8 от 2019 г. по к. д № 4/2019 г.).

Съгласно чл. 14, ал. 3, т. 2 и т. 3 от ЗЗЛЗВНП Бюрото по защита може да осъществява функции по принудително довеждане на лица до орган на съдебна власт и „охрана и обезпечаване провеждането на действия по разследването“, като и в двата случая е предвидено задачите да се изпълняват по разпореждане на главния прокурор. За изпълнение на тези функции служителите на Бюрото могат да използват дадените им по чл. 14д, ал. 1 и 2 от закона полицейски правомощия, които са равни на тези, дадени на служителите на МВР. Също така при условия, предвидени в закон, принудително довеждане се извършва и от служителите на Бюрото по защита при главния прокурор – чл. 71, ал. 5 НПК.

Институтът на принудителното довеждане съгласно действащото законодателство е уреден в Наказателно-процесуалния кодекс, Гражданския процесуален кодекс, и в случаите на задължително настаняване и лечение – в Закона за здравето. Правомощия за изпълнение на принудително довеждане е възложено на Главна дирекция „Охрана“ и на Министерството на вътрешните работи. Принудителното довеждане като мярка за процесуална принуда е предвидена в чл. 71 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Тя е последица от неизпълнение на задължение на лицето да се яви на разпит без уважителни причини. По своята същност тази мярка има за цел да обезпечи нормалното протичане на досъдебната и съдебната фаза на наказателния процес. Мярката принудително довеждане се прилага по отношение на обвиняемия или подсъдимия, но е предвидено да се прилага и по отношение на свидетели – чл. 120, ал. 3 от НПК.

В чл. 85, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) също е предвидено, че ако призованият в съда свидетел не се яви без уважителни причини, съдът му налага

глоба и постановява принудителното му довеждане за следващото заседание. В производството за поставяне под запрещение – чл. 337, ал. 1 от ГПК, също се предвижда, че лицето, чието запрещение се иска трябва да бъде разпитано лично и ако се налага, се довежда принудително. В производството по изпълнение на парични вземания – чл. 448, ал. 3 от ГПК е уредено правомощието на съда, ако длъжникът не се яви, да постанови принудителното му довеждане.

При задължителното настаняване и лечение на лица – чл. 158, ал. 5 от Закона за здравето (ЗЗ), които поради заболяването си могат да извършат престъпление, което представлява опасност за близките им, за околните, за обществото или застрашава сериозно здравето им, също е предвидено, ако възникне необходимост да се доведе принудително пред съда лицето, чието настаняване се иска.

От изложеното се налага извода, че с разпоредбите на чл. 14, ал. 3, т. 2, 3 и 4 ЗЗЛЗВНП на Бюрото по защита при главния прокурор са дадени правомощия, които други закони възлагат на други органи, поради което се създават предпоставки за дублиране на правомощия, неясноти и несъгласуваност както от гледна точка на прилагане, така и от гледна точка на контрола. С предвиждането на възможност и основания Бюрото по защита да осъществява принудително довеждане охрана или да обезпечава провеждането на действия по разследването“, се отнемат сродните правомощия на органите на Министерството на вътрешните работи и на ГДО към Министерството на правосъдието. Това създава реалната опасност под формата на принудително довеждане или „охрана и обезпечаване“ на действия по разследването, служителите на Бюрото по защита да употребяват широк кръг полицейски правомощия, включително оръжие и помощни средства, спрямо неясно определен кръг лица и така да ограничават неправомерно основни конституционни права.

Подчертавам, че актовете на прокурора са израз на неговите правомощия по чл. 127 от Конституцията, тъй като прокуратурата следи спазване на законността. Възлагайки с чл. 14, ал. 3, т. 2 и 3 от ЗЗЛЗВНП на главния прокурор да издава разпореждания до служителите на Бюрото по защита той става участник в една процедура, която на практика го превръща в административен орган. В този случай, не се гарантира нито тяхната законност, нито носенето на отговорност в случаите на надхвърляне на законоустановените в НПК и ЗМВР ограничения при използването на сила, оръжие и помощни средства от служителите на Бюрото по защита.

3. По твърдението за нарушение на принципа за независимост на съдебната власт (чл. 133, чл. 117, ал. 2 и ал. 3 от КРБ).

В искането до Конституционният съд се посочва, че една от основните гаранции за независимостта на съдебната власт е осигуряването на физическата сигурност на съдиите и прокурорите: те имат право на сигурност, а държавата има задължението да им я осигури. В Препоръка Rec (2000)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа сред гаранциите, които се предоставят на прокурорите във връзка с изпълнение на техните функции, в чл. 5 (g) е посочено, че държавите следва да вземат ефективни мерки, за да бъде гарантирана сигурността на прокурорите и техните семейства, „когато тяхната лична безопасност е застрашена вследствие на надлежно изпълнение на техните функции“. Препоръка Rec (2000)19 възлага това задължение на властите/държавата, а не на самите прокурорски служби, да гарантират сигурността на прокурорите.

Чрез разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП законодателят възлага отговорността за сигурността на прокурорите и следователите на Бюрото по защита и

уточнява, че условията и редът за осъществяване на тази дейност следва да се определят с подзаконов нормативен акт. Личната сигурност на прокурорите и следователите обаче представлява елемент от техния статут, а според чл. 133 от КРБ статутът на прокурорите и следователите трябва да бъде уреден в закон.

В същото време съгласно чл. 391, ал. 1 от Закона за съдебната власт, ГД „Охрана“ към министъра на правосъдието осъществява дейността по охрана на органите на съдебната власт. Законодателят е предвидил дейността по охраната на органите на съдебната власт да е единен, цялостен процес, като в чл. 391, ал. 3 ЗСВ е детайлизирани различните му аспекти, а тяхната съвкупност формира единна система за постигане целта на закона. Един от елементите на този процес е организирането и осъществяването на охрана на съдии, прокурори и следователи. Извеждането на част от тази дейност и прехвърлянето ѝ на друга институция извън изпълнителната власт не е целесъобразно и неминуемо ще доведе до сериозни затруднения в цялостния процес по охрана на органите на съдебната власт.

Осигуряването на лична физическа охрана и охрана на жилища на застрашени съдии, прокурори и следователи са само част от тези мерки, а извеждането единствено на охраната на застрашени прокурори и следователи с измененията през 2020 г. в ЗСВ възниква и противоречие с нормата на чл. 391, ал. 3, т. 2 от ЗСВ, а именно, че ГД „Охрана“ осигурява реда в съдебните сгради и сигурността на органите на съдебната власт при осъществяват па техните правомощия. Към настоящия момент, ГД „Охрана“ е изградила оптимално работеща система, в управлението на която се прилага комплекс от мерки за постигане на целите на закона, а именно охраната на органите на съдебната власт. Разделянето на едни и същи дейности на механичен принцип е предпоставка за възникване на риск от настъпване на неблагоприятни последици, поради липсата на яснота за конкретните задължения и отговорности на всяка институция, ангажирана, с различните аспекти на охраната. По този начин чрез разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП се нарушават основните гаранции за независимост на съдебната власт, уредени в чл. 133 от КРБ и чл. 117, ал. 2 и 3 от КРБ.

Проектът за Актуализирана препоръка REC(2005)9 относно Защитата на свидетелите и сътрудниците на правосъдието на работна група по защитата на свидетелите и сътрудниците на правосъдието (CDPC-PWCJ) към Европейския комитет по проблемите на престъпността (CDPC) Страсбург, 27 април 2021 г., в раздел „D Звена за защита на свидетели“ посочва – „Следва да бъдат създадени специализирани звена за защита на свидетелите, специално занимаващи се със защитата на свидетели/сътрудници на правосъдието, когато е възможно в контекста на компетентния орган. Тези звена трябва да бъдат снабдени с високоспециализиран персонал с необходимия опит, включително, но не само, в областите на физическата защита, логистиката под прикритие, психосоциалната оценка и подкрепа, информационните и комуникационните технологии, оценката на заплахите и риска, грижите и финансовото управление. Специализиран персонал също трябва да бъде на разположение на уязвимите групи свидетели, като например жертви, включително жертви на сексуално и основано на пола насилие, непълнолетни или хора с медицински или специални нужди. Трябва да се обърне дължимото внимание и на пола, етническите/културните/религиозните и езиковите особености вътре в звената. За осигуряването на най-висока степен на защита на хората в програмите, трябва редовно да се осигурява подходящо и непрекъснато обучение, не на последно място – в областта на информацията и киберсигурността. При спазване на принципите на административната организация на всяка държава, на персонала, който се занимава с

прилагането на защитни мерки, трябва да се предостави оперативна автономия, като съответните лица не трябва да участват нито в разследването, нито в подготовката на делото, когато свидетелят/сътрудникът на правосъдието трябва да свидетелства. Следователно трябва да се предвиди организационно разделение между тези функции. Трябва обаче да се осигури адекватно ниво на сътрудничество/контакт със или между правоприлагащите органи, за да се приемат успешно и да се прилагат мерките и програмите за защита.“

4. На следващо място в искането до Конституционният съд се посочва, че чрез разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП законодателят възлага отговорността за сигурността на прокурорите и следователите на Бюрото по защита и уточнява, че условията и редът за осъществяване на тази дейност следва да се определят с подзаконов нормативен акт. Личната сигурност на прокурорите и следователите обаче представлява елемент от техния статут, а според чл. 133 от КРБ статутът на прокурорите и следователите трябва да бъде уреден в закон. Отделният бюджет на съдебната власт служи за обезпечаване на дейността на конституционно установените органи на съдебната власт при изпълнение на конституционно установените им правомощия. Включването в бюджета на съдебната власт на средства за осигуряване на дейността на Бюрото по защита, чиято дейност не е правосъдна, представлява нарушение на чл. 117, ал. 3 от КРБ. Според разпоредбата на чл. 117, ал. 3 от Конституцията бюджетът на съдебната власт е самостоятелен. Както изискването за уреждане на статута на магистратите със закон, така и самостоятелният бюджет са основна гаранция за независимост на съдебната власт.

Практиката на Конституционния съд в тази област недвусмислено показва, че когато се преценява конституционността на действията на компетентните органи във връзка с бюджета на съдебната власт, се държи сметка за разделението на властите и правомощията на органите на съдебната власт (Решение № 4 от 2003 г. по к. д. № 2/2003 г.). С организационното преминаване на Бюрото по защита от ГД „Охрана“ към главния прокурор съгласно ЗИД на ЗЗЛЗВНП (обн., ДВ, бр. 21 от 2014 г.) с чл. 13, ал. 4 от ЗЗЛЗВНП се предвиди средствата за осъществяване на дейността на Бюрото по защита да се осигуряват от бюджета на съдебната власт.

В Решение № 8 от 2007 г. по к. д. № 5/2007 г.⁵ на Конституционният съд се отбелязва, че интересите на гражданите и обществото налагат изграждането на независима съдебна власт при установения от чл. 8 от Конституцията принцип за разделение на властите. Член 117, ал. 2 от Конституцията прогласява тази независимост. За да бъде тя пълна, ал. 3 от същата разпоредба постановява, че съдебната власт има самостоятелен бюджет. Независимостта на съдебната власт изисква тя да има достатъчни материални средства, предоставени ѝ от държавата, за да осъществява своята дейност, без да се посяга върху независимостта ѝ. Следователно отделният бюджет на съдебната власт служи за обезпечаване на дейността на конституционно установените органи на съдебната власт при изпълнение на конституционно установените им правомощия.

С възлагането на правомощия на главния прокурор по отношение на Бюрото за защита се нарушава принципът за разделение на властите. Включването в бюджета на съдебната власт на средства за осигуряване на дейността на Бюрото по защита, чиято дейност не е правосъдна, представлява нарушение на чл. 117, ал. 3 от КРБ.

⁵ Решение № 8 от 12.07.2007 г. на КС по к. д. № 5/2007 г.

В искането на вносителя се посочва, че с процедурата по приемане на съвместна инструкция по чл. 14, ал. 3, т. 4 ЗЗЛЗВНП се вижда възможност за накърняване на независимостта на съдебната власт чрез упражняване на непропорционално влияние от главния прокурор. Според разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП подзаконовият нормативен акт, с който се урежда охраната на прокурори и следователи, следва да бъде приет в съвместен акт на министъра на правосъдието, главния прокурор и ВСС.

В Решение № 9 от 2014 г. по к. д. № 3/2014 г.⁶ Конституционният съд обсъждайки тълкувателни питання относно – кой може да възлага подзаконова компетентност, при какви условия и с какъв акт, както и кому може да се възлага подзаконова компетентност и трябва ли тя да е съответна на функционалната компетентност на конституционно установения орган, комуто се възлага, посочва, че поначало Конституцията е тази, която може да овласти държавен орган с правомощието да издава нормативни актове, ако това е свързано с неговата функционална компетентност. В същото време допустимо е закон да предостави възможност за издаването на подзаконови нормативни актове на орган, на който Конституцията предоставя функционална компетентност, от която произтича необходимостта от издаването на такива актове.

Функционалната компетентност на прокуратурата се проявява при осъществяване на предоставените ѝ правомощия по чл. 127 от Конституцията, сред които не е дейността по охрана на органите на съдебната власт. Такова правомощие не е предвидено на конституционно ниво и по този начин чрез чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП се нарушават основните гаранции за независимост на съдебната власт, уредени в чл. 133 от КРБ и чл. 117, ал. 2 и 3 от КРБ.

С оглед на представените мотиви изразявам становище, че оспорените в искането на президента текстове от Закона за съдебната власт и Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство противоречат на Конституцията на Република България, специално на принципите на правовата държава, разделение на властите и независимост на съдебната власт.

ПРОФ. Д-Р ЯНАКИ СТОИЛОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО



⁶ Решение № 9 от 3.07.2014 г. на КС по к. д. № 3/2014 г.