



АСОЦИАЦИЯ НА  
ПРОКУРОРИТЕ  
В БЪЛГАРИЯ

Гр.София, ул."Алабин" №34,  
тел.02/9219 330, fax 02/9885895

E-mail : [apb@prb.bg](mailto:apb@prb.bg), Internet: <http://apb.prb.bg>

Вх. №2/2017г.  
София, 20.02.2017г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 40 КЗ 15/16г.  
Дата 22.02.17г.

## СТАНОВИЩЕ

по к.д. № 15/ 2016 на Конституционния съд  
относно искането на Главния прокурор на Република България за  
даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 16, изречение второ от  
Конституцията

Конституционното дело е образувано на 10.11.2016 г. по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България (КРБ) 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 него се твърди, че е налице потребност от тълкуване, за да се избегне противоречиво прилагане на посочената конституционна разпоредба и да се предотврати настъпването на неблагоприятни за националната правна система последици.

Посочено е, че съдържанието на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията се разбира нееднозначно, като се очертават две противоположни тези – първата, че 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 и втората – че Народното събрание е в правото си да изслушва и приема доклади на главния прокурор във връзка с предмета и развоя на конкретно наказателно производство. Според главния прокурор, докладите по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията биха могли да съдържат обобщени данни за дейността на прокуратурата, включително анализи и констатации за тенденции и процеси, но не би следвало Народното събрание да очаква от главния прокурор доклад за предприетото и установеното от прокуратурата по конкретно наказателно производство, както и прогноза за бъдещия му край.

С Определение от 19 януари 20017 година на Конституционния съд е дадена възможност Асоциация на прокурорите в България (АПБ) да представи становище по направеното искане.

Споделяме напълно изложеното в искането, ведно със съпътстващите го мотиви. Основната функция на Прокуратурата на Република на Република България е да осъществява надзор за законност като особена форма на държавна дейност. С оглед на това прокуратурата основава своята дейност на принципа на законността, който включва отчетна, прозрачна и демократична дейност. Считаме че установяването на задължение за главния прокурор на Република България, обосновано с разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от КРБ, да представя пред Народното събрание доклади по приложението на закона по конкретни наказателни производства, противоречи на чл. 8 от КРБ, регламентиращ разделението на властите и на чл. 117, ал. 2 от КРБ, прогласяващ независимост на съдебната власт.

Извод за наличието на правомощия на Народното събрание да изслушва доклади по конкретни дела не може да бъде направен при тълкуването на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 КРБ, съгласно която главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Недопустимо е надзорът за законност и методическото ръководство да се осъществяват посредством отчет пред Народното събрание по конкретни текущи или приключени дела. Този извод следва от систематичното място на чл. 126, ал. 2 КРБ, а именно разпоредбата е разположена в Глава шеста – „Съдебна власт“ и по никакъв начин не е обвързана с правомощията на Народното събрание по чл. 84, т. 16 КРБ. В този смисъл, не може са твърди, че отчетността е форма на осъществяване на надзор за законност и методическо ръководство по смисъла на чл. 126, ал. 2 КРБ, нито пък че надзорът за законност предполага реализирането на отчетната дейност на прокуратурата и се предпоставя от нея.

Същевременно, конституционното правомощие на Народното събрание въведено в чл. 84, т. 16 КРБ, да се упражнява форма на взаимодействие посредством изслушване на доклади от представителите на съдебната власт, има информационен характер. Получаването на данни и информация относно осъществяването на наказателната политика има своето легитимно основание, тъй като освен че е закрепено в Конституцията, то е безспорно необходимо условие за правилното упражняване от страна на Народното събрание на неговата законодателна функция. Това осигурява обществената потребност от информираност независимо от публикуването на докладите на официалната уеб-страница на Прокуратурата на Република България, а също така е и пряка възможност на законодателната власт да получи сведения за дейността на Прокуратурата на Република България и резултатите от нея.

В конкретния случай, необходимостта от тълкуване произтича пряко и от разпоредба на чл. 87 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), обнародван в ДВ бр. 97 от 25 ноември 2014



година, доп. ДВ. бр. 13 от 17 февруари 2015 година, изм. ДВ. бр. 86 от 6 ноември 2015 година, изм. и доп. ДВ. бр. 86 от 1 ноември 2016 година. Докладите на главния прокурор по чл. 84, т. 16 от Конституцията на РБ 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. ПОДНС е особен и единствен нормативен акт, приет и действащ непосредствено въз основа на Конституцията. Всеки негов текст развива конституционна норма, респективно, принцип. Разпоредбата на чл. 87 от ПОДНС развива заложеното в чл. 84, т. 16 от КРБ (нова - ДВ, бр. 27 от 2006 година, изм. - ДВ, бр. 12 от 2007 година, доп. - ДВ, бр. 100 от 2015 година) положение, че 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.

Считаме че нормата на чл. 84, т. 16 от КРБ следва да бъде тълкувана във връзка с действителното съдържание и последиците от прилагането, както на чл. 87 от ПОДНС, така и на чл. 138а, ал. 4 от ЗСВ (обн. ДВ, бр. 62 от 2016 година, в сила от 9.08.2016 г.), според който при обсъждането на докладите в Парламента народните представители може да поставят и писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации във връзка с докладите, на които главният прокурор отговаря.

Също така, във всички случаи когато се отчита необходимостта от информираност на обществото по движението на конкретни досъдебни производства, следва да се съблюдава и процесуално-правната норма на чл. 198 от НПК. Когато е необходимо, органът на досъдебното производство предупреждава лицата, които присъстват при извършване на действията по разследването, че не могат да разгласяват без разрешение материалите по делото, като в противен случай носят отговорност по чл. 360 от НК. Освен това, всяко оповестяването на информация по конкретно досъдебно производство чрез доклад на главния прокурор, няма да послужи за събирането на информация, необходима за оптимизиране на законодателната дейност на парламента в областта на наказателното правосъдие от гледна точка на целесъобразност и ефективност. Огласяването на информация, представляваща следствената тайна ще постави на риск информационната

защита на разследването срещу евентуални опити за нерегламентирана намеса по отношение на него.

В този смисъл, оповестяването на факти и обстоятелства във връзка с оперативно - издирвателната дейност, довела до образуване на досъдебното производство, събраните доказателства на определен етап от фазата на досъдебното производство, получената информация чрез способите на доказване, използването на специални разузнавателни средства, сведенията за защитените свидетели, данните за различните следствени версии и т.н., създава реална правна възможност за необоснована забава и/или осуетяване на наказателното преследване. Запазването на информация по конкретни дела се налага преди всичко за нуждите на досъдебното производство.

Асоциация на прокурорите в България вече е имала възможността да изрази свое становище по конституционно дело № 7 от 2011 година на Конституционния съд на Република България и към настоящият момент то има своето актуално звучене. Застъпеното становище, че конкретни искания на народни представители, респективно, на парламентарните групи в Народното събрание за информация по конкретни дела, макар и с висок обществен интерес, предоставя право парламентарна комисия да получава и използва информация – предмет на разследване, включително такава, получавана в резултат на оперативни разработки, използвани специални разузнавателни средства или отнасящи се до личния живот на гражданите. С Решение на Конституционния съд на Република България № 9 от 04.10.2011 г. по конституционно дело № 7 по описа за 2011 година (обнародвано в ДВ, бр. 80 от 14.10.2011 г.) е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 100 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 58 от 27 юли 2009 година, последно изм., ДВ, бр. 43 от 7 юни 2010 година), като законодателят е ограничил кръга на лицата, които са длъжни да се явят пред парламентарните комисии и да предоставят исканите сведения и документи, включително и факти, представляващи следствена тайна. В този смисъл Конституционният съд е обявил за противоконституционна сочената разпоредбата, тъй като тя е била в противоречие с чл. 8 от КБР, провъзгласяващ разделение на властите, чл. 80 от КРБ и чл. 117, ал. 2 от КРБ, гарантиращ независимостта на съдебната власт. Това конституционно решение е от първостепенно значение и в пряка връзка с настоящото конституционно дело. В него е застъпено становището на мнозинството, че ако Народното събрание изземва функциите на съдебната власт, то променя конституционно установения баланс между властите и се отнемат правомощия, които Конституцията е предоставила на съдебната власт.

Предназначението на съдебната власт е свързано със защитата на правата на гражданите при съблодаване на принципът на независимостта на съдебната власт в различите ѝ измерения - независимост от другите власти, недопустимост на външна намеса в процеса и лична независимост на магистратите.

Независимостта на съдебната власт не изключва отчетността. Няма спор, че отчетността е дължима от всеки орган и структура, на които са възложени функции по упражняването на държавната власт. В доктрината правомощието на Народното събрание да изслушва и приема докладите на трите звена от съдебната система се дефинира нееднозначно. От една страна се приема, че отчетността е *форма на външен контрол*, която поначало е допустима в схемата на проверките и балансите. Целта е съдебната власт да повиши ефективността на работата си, за което се извършва контрол във всички звена и органи на съдебната власт, *без да засяга съдържанието на дейността на Прокуратурата на Република България*. От друга страна, един от елементите на механизма на взаимен контрол е предвиденото с правомощието на Народното събрание да изслушва и приема годишните доклади на председателя на ВКС, председателя на ВАС и на главния прокурор, внесени от ВСС, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и следствените органи (чл. 84, т. 16), което по съществува си е *форма на отчетност* на съдебната власт пред парламента и най-вече пред гражданите чрез реализиране на принципа на публичността при парламентарното управление.

Дори да се приеме, че изслушването и приемането на докладите по същността си е форма на външен контрол, от това *не следва, че е и възможност за намеса* в работата на органите на съдебната власт. Това е така, тъй като контролът в системата на съдебната власт – било то външен или вътрешен, е регламентиран по начин, който да осигури запазването на принципа на независимостта при осъществяване на правомощията ѝ и няма причина в настоящия казус да се отстъпи от това разбиране.

Ето защо информацията в докладите по чл. 84, т. 16 от КРБ трябва да се съдържа в обобщен вид, а не за конкретни дела. Да се приеме, че главният прокурор дължи отчет по отделни наказателни производства, означава отчетността да се допусне като възможност за намеса пряко върху работата на прокуратурата и косвено върху работата на съда от политическото представителство в Народното събрание.

Правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 16 от КРБ е пряко свързано и със законодателната функция на Народното събрание. Така Народното събрание „може във всеки момент, в който съдебната практика разкрие дефекти на действащото законодателство, да внесе необходимите



АСОЦИАЦИЯ НА  
ПРОКУРОРИТЕ  
В БЪЛГАРИЯ

Гр.София, ул."Алабин" №34,  
тел.02/9219 330, fax 02/9885895

E-mail : [apb@prb.bg](mailto:apb@prb.bg), Internet: <http://apb.prb.bg>

промени“. За да се случи това обаче, очевидно законодателната власт трябва да получи нужната информация, което може да бъде сторено и чрез обобщените доклади на представителите на съдебната власт по чл. 84, т. 16 от КРБ. „Другите доклади“ по чл. 84, т. 16 изречение второ от КРБ *съдържат по-широк набор от данни* доколкото те се отнасят не само до прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, но и до противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Но това отново са обобщени данни и аналитична информация, а не такава по конкретни наказателни производства.

Във връзка с възможността прокуратурата да предоставя данни относно криминологичните фактори и съществуването на потенциални и конкретни заплахи за правовия ред, трябва да се посочи, че по сега действащия НПК причините и условията, способствали за извършване на престъплението, не са част от предмета на доказване по наказателните дела, но това не означава, че прокуратурата е лишена от възможност да ги констатира, анализира и обобщи и да предостави пред Народното събрание обобщената информация с цел да бъдат преодолени чрез съответни нормативни промени криминогенните фактори, когато такива са налице.

Макар при представянето на доклада по чл. 84, т. 16 от КРБ да не става дума за осъществяване на преки разговори между главния прокурор и отделни представители на народното събрание, а за доклад от страна на главния прокурор пред народното събрание, то предвид инцидентността на този доклад – когато е по конкретно дело, едва ли може да се приеме, че той е най-подходящата форма на комуникация между съдебната и законодателната власт. Това е така поради обстоятелството, че при доклад по конкретно неприключило производство народните представители разполагат поне с потенциалната възможност да повлияят на съдебната власт и нейните решения, което е изцяло недопустимо. При подобна форма на отчетност няма как да се избегне, нито да се обори в необходимата степен на абсолютна достоверност общественото съмнение за нелегитимно взаимодействие между представителите на съдебната, изпълнителната и законодателната власт. Ето защо не бива да се допуска създаването на предпоставки за възникване на такова съмнение.

С уважение,

Евгени Иванов  
Председател на Управителния съвет на  
Асоциация на прокурорите в България