



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 260 КЛ
Дата 17.06.21г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5 ЗА 2021 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 20 май 2021 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 5 от 2021 г., образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт, чл. 13, ал. 2 и чл. 14, ал. 1, ал. 2, ал. 3, т. 2 и т. 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) и т. 4, както и 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.

В искането на президента се твърди, че оспорените разпоредби противоречат конституционните норми на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3, чл. 126, ал. 2 и чл. 127. В искането са изложени доводи за нарушаване на принципа за разделение на властите, тъй като се разширяват конституционните правомощия на главния прокурор, като същевременно се изземва конституционна компетентност на Министерския съвет. Така се премахва възможността за контрол над дейността на Бюрото по защита към главния прокурор, която е присъща за органите на изпълнителната власт (парламентарен и съдебен контрол). Според президента с оспорените разпоредби се нарушава и принципът на правовата държава, тъй като се създава неясна и противоречива правна уредба на правомощията на служителите на Бюрото по защита. Така се заобикаля правната уредба в Закона за Министерството на вътрешните работи и Наказателно-процесуалния кодекс, гарантираща защита на основни права на гражданите. Финансирането на Бюрото по защита със средства от бюджета на съдебната власт се определя като нарушение на чл. 117, ал. 3 от Конституцията.

Считаме, че искането на Президента на Република България за обявяване на противоконституционност на оспорените разпоредби е основателно.

Законът за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство урежда условията и реда за 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. Специалната защита се осъществява чрез предварителна защита и Програма за защита. Предварителната защита включва мерки по лична физическа охрана, охрана на имуществото, настаняване на безопасно място,

настаняване в друго място за изтърпяване на наказанието. Програмата за защита включва мерки по промяна на мястото на живеене в страната, промяна на мястото на работа, промяна на институция в предучилищното, училищното и висшето образование, настаняване в друго място за изтърпяване на наказанието, релокация в друга държава. Специалната защита може да включва и дейности по осигуряване на социална, медицинска, психологическа, правна и финансова помощ.

Специалната защита се осъществява от Бюрото по защита като самостоятелна организационна структура към главния прокурор. Структурирането на Бюрото по защита към главния прокурор поставя концептуалния въпрос към коя власт могат да се отнесат правомощията на този орган и допустимо ли е от Конституцията обособяването му към главния прокурор с оглед на конституционния статус и конституционните правомощия на Министерския съвет, на прокуратурата и на главния прокурор, както и съответствието на такава законова уредба с принципа за разделение на властите.

1. Относно съответствието на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт, чл. 13, ал. 2 и чл. 14, ал. 1, ал. 2, ал. 3, т. 2 и т. 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство с чл. 8, чл. 105, ал. 2, чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията:

Министерският съвет е висшият орган на изпълнителната власт, който осъществява държавни властнически правомощия в рамките на предоставената му от Конституцията обща компетентност. Управлението на държавата се отличава с разнообразие от дейности, то е много по-динамична сфера на държавна дейност в сравнение със законотворчеството и

правораздаването. В Конституцията не са регламентирани изрично всички правомощия на правителството, не е определена неговата структура, не са посочени административните органи, които то може да създава. И това е съществената разлика между изпълнителната власт и другите власти - законодателната и съдебната. Конституционноправната теория приема, че изпълнителната власт включва всички държавни функции, които не влизат в обхвата на законодателната и съдебната власт. В този смисъл са и мотивите на Решение № 5 от 1994 г. по к.д. № 3 за 1994 г.:

„Една от най-характерните отлики на изпълнителната власт спрямо законодателната и съдебната се изразява в разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява управлението в държавата. Независимо от разликите в конституционното устройство на държавите органите, които са преки участници в законодателния процес, и тези, които осъществяват правораздаването, са навсякъде строго определени. Тази определеност се налага от естеството на законодателната и правораздавателната дейност.“

Министерският съвет е общо конституционно оправомощен да ръководи и да осъществява вътрешната политика на страната и да осигурява обществения ред (чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията).

Правомощието на правителството по чл. 105, ал. 2 от Конституцията да осигурява обществения ред включва гарантиране сигурността на всички правни субекти на територията на страната. Това правомощие съставлява ядрото на държавния суверенитет, по своята природа то е изключителен приоритет на държавата, който Конституцията възлага на изпълнителната власт. Конституционната разпоредба на чл. 105, ал. 2 определя функционално правителството като компетентния конституционен орган да създава съответните политики, да упражнява всички формиращи, координиращи и контролни правомощия в съответната област и да ги реализира чрез

съответните органи на изпълнителната власт. Конституционното си правомощие по чл. 105, ал. 2 Министерският съвет упражнява основно чрез Министерството на вътрешните работи (МВР), както и чрез други органи на изпълнителната власт. Дейността на МВР според чл. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред, пожарна безопасност и защита на населението. Защитата на тези цели се осигурява чрез основните дейности на МВР, посочени в чл. 6 от ЗМВР, сред които са оперативно-издирвателна, охранителна, разследване на престъпления.

Законът за МВР в чл. 14, ал. 1 конкретизира охранителната дейност, включвайки дейността по опазване на обществения ред в нейните проявни форми. Това е трайна българска нормативна практика от много години. Такава е и практиката в много европейски държави. Независимо от националните специфики европейските полиции извършват своята дейност основно в две направления – охранителната дейност и противодействието на престъпността посредством законовите си механизми. В значителна част охранителна по съдържание е и дейността на Бюрото по защита при главния прокурор. Налице е законово дублиране на материална компетентност между дейността на МВР и Бюрото по защита. Опазването на обществения ред обаче е конституционна компетентност на изпълнителната власт.

В правовата държава компетентните органи по охрана, предотвратяване и пресичане на престъпления изпълняват правомощията си под граждански контрол (изрично посочено в чл. 3, ал. 2 от ЗМВР). Този контрол е типичен за органите на изпълнителната власт. Министерският съвет носи политическа отговорност пред Народното събрание и подлежи на парламентарен контрол. Изпълнителната власт подлежи и на съдебен контрол

върху всички нейни актове - индивидуални и общи административни актове, както и подзаконови нормативни актове. Когато част от правомощията на изпълнителната власт се упражнява от орган от друга власт, се елиминира механизмът за осъществяване на парламентарен и съдебен контрол и се избягва взаимното възпиране и контрол между властите.

Функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация са определени в чл. 127 от Конституцията. Главната задача на прокуратурата е да следи за спазване на законността. Това е нейната правозащитна функция, която обаче не се реализира произволно, а в строго определените от Конституцията граници, конкретизирани чрез способите по чл. 127, т. 1 - 6. Други способности са конституционно недопустими. Правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 са относими към осъществяването на основната конституционна задача на прокуратурата. Така във фигурата на главния прокурор се кумулира крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1 - 6 от Конституцията.

Конституцията в чл. 126, ал. 2 установява специфични функции на главния прокурор и го определя като самостоятелен конституционен орган. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е за правилното прилагане на материалния и процесуалния закон при решаване въпросите по конкретно наказателно производство. Методическото ръководство се изразява в даване на общозадължителни за всички прокурори указания за подходи, правила, способности и действия, чрез използването на които се гарантира ефективно изпълнение на основната задача на прокуратурата да следи за спазване на законността посредством конституционно определените способности в чл. 127.

Както надзорът за законност, така и методическото ръководство, които главният прокурор осъществява по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, трябва да осигурят точното и еднакво приложение на законите от всички прокурори за постигане на конституционната цел на съдебната власт по чл. 117 от основния закон – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Главният прокурор като едноличен орган е отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата. Съгласно изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата задължително съответства на структурата на съда. Това съответствие е на конституционно равнище. Няма конституционна пречка по силата на законовата делегация на чл. 133 от Конституцията (организацията и дейността на прокурорските органи се урежда със закон) законодателят да създаде специфични, различни от съдебните, структурни звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на специфичните ѝ функции. Това изрично е посочено в тълкувателни решения на Конституционния съд – Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 за 2005 г. и Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13 за 2016 г.

Всяка структура обаче се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. Бюрото по защита е извън конституционно определената единна, пирамидално и йерархично изградена структура на системата на прокуратурата. Законната уредба, която създава такъв орган като Бюрото по защита към главния прокурор, не отговаря на конституционно определената структура на прокуратурата с присъщите ѝ характеристики (чл. 126, ал. 1), не е съобразена с конституционните функции на главния прокурор (чл. 126, ал. 2) и не служи за реализиране на основната функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността (чл. 127 от

Конституцията). Предвиденият в ЗЗЛЗВНП орган не представлява специфично звено на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на присъщите ѝ функции.

В Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 16 от 2016 г. Конституционният съд изрично отбелязва, че прокуратурата не упражнява общ надзор за законност (каквото предвиждаше Конституцията от 1971 г.), а следи за спазване на законността чрез определените ѝ от Конституцията функции. С това решение Конституционният съд обявява противоконституционност на разпоредбата на чл. 84 от ЗМВР, защото законното изискване определен вид административни актове да бъдат утвърждавани от прокурора, за да породят правни последици, на практика го превръща в административен орган и надзорът по чл. 127, т. 5 бива трансформиран в контрол, като прави заключение „Извън хипотезата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията никакво установено със закон правомощие на прокуратурата няма да има конституционно основание, ако не попада в обхвата на чл. 127 от основния закон, дори обективно да е насочено към защита на законността.“

Действащият конституционен модел на държавата е изграден върху основни принципи като правата на личността, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите, независимостта на съдебната власт. Балансът между властите се постига при съблюдаване на тези принципи.

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Това са трите основни функции на държавна власт, възложени за осъществяване от три системи от органи, които са относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и функционират в определена взаимна връзка (така според практиката на Конституционния съд - Решение № 6 от 1993 г. по

к.д. № 4 от 1993 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., Решение № 15 от 1999 г. по к. д. № 11 от 1999 г., Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7 от 2006 г., Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13 от 2014 г.).

Модерният конституционализъм изисква балансът между властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях, както и чрез възможността всяка една от трите власти да има механизъм за контрол върху другите. Всяка една от трите власти в рамките на Конституцията обаче осъществява самостоятелно своите правомощия и механизмът на взаимодействие не трябва да лишава някой от органите на съответната власт от гарантираните им от Конституцията независимост и самостоятелност.

Според мотивите на Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г. „Взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране – от друга, не следва да водят обаче до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти“.

Компетентността на държавните органи следва да се упражнява в обема на конституционно определените им функции. Тук следва да се отчете и обстоятелството, че решаващ фактор за преценката коя дейност за коя власт е запазен конституционен периметър е дали тази дейност е основна за изпълнение на конституционните правомощия. Това не означава, че не е възможно всяка от властите да извършва и действия, попадащи в основната конституционна компетентност на друга власт, но това не може да има за последица изземване или ограничаване на правомощия, определени на конституционно ниво. Законовата уредба на функции винаги е вторична и тя не може да разширява или ограничава конституционно определената компетентност на законодателната и съдебната власт. Конституционно допустимо е обаче изпълнителната власт да осъществява държавни функции,

които са извън обхвата на другите власти. По-големият обем правомощия на изпълнителната власт се балансира с по-голям контрол от другите власти – парламентарен и съдебен.

Законовата уредба в оспорените от президента разпоредби нарушава принципа по чл. 8 за разделение на властите, защото изземва конституционни правомощия по опазване на обществения ред от изпълнителната власт, предоставя ги на орган от съдебната власт – главния прокурор, като така недопустимо разширява както неговите конституционни правомощия по чл. 126, ал. 2, така и тези на прокуратурата по чл. 127.

Относно съответствието на чл. 14, ал. 3, т. 2 и 3 в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“ от ЗЗЛЗВНП с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията България е правова държава. Това означава, че държавната власт се упражнява на основата на Конституцията и в рамките на законите. Правовата държава в „материален смисъл“ е държава на справедливостта, а във „формален смисъл“ е държава на правната сигурност, в която съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, чиято последица е правната сигурност.

Правната сигурност и стабилност са основни характеристики на правовата държава. Това изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения. Правовата държава включва и изискването за ясно, точно и непротиворечиво определяне на функциите и взаимодействието между всички държавни органи. В този смисъл е практиката на Конституционния съд (Решение № 17 от 1997 г. по к.д. № 10 от 1997 г., Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г., Решение № 13 от 2010 г. по

к.д. № 12 от 2010 г., Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12 от 2013 г., Решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15 от 2019 г.).

Правовата държава като основен принцип на Конституцията има главен структурен признак – съдът трябва да следи за спазването на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Както Конституционният съд отбелязва в мотивите на Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г.: „Пътят към съда трябва винаги да е отворен – това положение е основно право и „завършващата тухла“ в сградата на правовата държава. Основно нейно изискване е всяко изпълнително-разпоредително действие поначало да подлежи на съдебен контрол.“

Според уредбата в ЗЗЛЗВНП Бюрото по защита е самостоятелна организационна структура при главния прокурор (чл. 14, ал. 1). Главният прокурор ръководи Бюрото по защита (чл. 14, ал. 2) и осъществява контрол върху дейността му (чл. 13, ал. 2). Правилата за устройството и дейността на Бюрото по защита се определят от главния прокурор (чл. 14в). Така определените законови правомощия на главния прокурор по ръководство и контрол на орган извън структурата на прокуратурата не попадат в обхвата на конституционното му правомощие по чл. 126, ал. 2 за надзор за законност върху дейността на всички прокурори, както и на конституционния способ по чл. 127, т. 1 за ръководене на разследването и упражняване на надзор за законосъобразното му провеждане от прокуратурата. Съчетаването на ръководни, контролни, оперативни и нормативни правомощия по отношение на служителите на Бюрото по защита нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото засяга принципа на правовата държава както в материален, така и във формален смисъл.

Според чл. 14, ал. 3 от ЗЗЛЗВНП наред с функциите си по осъществяване на специалната защита Бюрото по защита довежда принудително лица до орган на съдебната власт, когато това е разпоредено от главния прокурор (т. 2); охранява и обезпечавя провеждането на действия по разследването, когато това е разпоредено от главния прокурор (т. 3). За изпълнение на тези общо и неясно формулирани функции служителите от Бюрото по защита могат да използват полицейски правомощия по чл. 14д, ал. 1 и 2, които са еднакви с тези, дадени на служителите на МВР по ЗМВР. Действията на служителите на Бюрото по защита обаче не подлежат на граждански контрол, а това създава условия за произвол при извършването и контролирането на дейностите на тази структура.

Правомощията по т. 2 от ал. 3 на чл. 14 дублират правомощия на органи по ЗМВР и на Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието по ЗСВ, т.е. на органи на изпълнителната власт. Дублирането на компетентност в правни норми в различни закони не води винаги до нарушаване на принципа на правовата държава. Когато обаче се дублира законова компетентност на държавни органи от различни власти, която разширява конституционните функции на една власт, като същевременно изземва или ограничава конституционни функции на друга власт, това е нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Не е спазено изискването на принципа на правовата държава за ясно и непротиворечиво определяне на функциите на държавните органи. Типични по своята природа изпълнително-разпоредителни действия по чл. 14, ал. 3, т. 2 са законово определени като правомощия на орган към главния прокурор. Така се заобикаля и конституционния императив за съдебен контрол върху актовете на изпълнителната власт.

Не е ясно и какъв смисъл законодателят влага в чл. 14, ал. 3, т. 3 в израза „охранява и обезпечавя провеждането на действия по разследването“. Тази неяснота в оспорената уредба по отношение провеждането на действия по разследването води до съмнения за опасност от заобикаляне на законовата уредба в НПК и ЗМВР, която урежда ясно и безпротиворечиво процедурата и компетенциите на органите, извършващи разследване. Неяснотата и противоречието с правните норми на НПК и ЗМВР създават правна несигурност и нормативен хаос – основна среда за произвол и липса на контрол между властите.

Основното конституционно правомощие на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 е конкретизирано като процесуални правомощия в отделните стадии на наказателния процес в разпоредбите на чл. 46, ал. 7, чл. 195, ал. 5, чл. 243, ал. 10, чл. 420, ал. 1 от НПК, в които законодателят не нарушава конституционната рамка. Това е така, защото конкретно възложените законови правомощия на главния прокурор в процесуалния закон са в изпълнение на конституционно възложените на прокуратурата функции по чл. 127. Различна е хипотезата в оспорената разпоредба на чл. 14, ал. 3, т. 3. Дейността на създадения към главния прокурор, но извън структурата на прокуратурата, орган, който охранява и обезпечавя провеждането на действия по разследването, е дейност извън обхвата на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията. Ако в изпълнение на тази дейност се осъществят действия, които ограничават основни права на гражданите, тяхната закрила по пътя на съдебната защита не е осигурена от законодателя. Това е така, защото не е ясна правната природа на разпореждането на главния прокурор (не е административен акт, но не е и правораздавателен акт), както и възможността за неговото оспорване. В областта на ограничаване на основни права на гражданите обаче осигуряването на съдебна защита е

основен признак на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Относно съответствието на чл. 13, ал. 4 и чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП с чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията:

Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Единствено за тази власт независимостта е изрично прогласена на конституционно равнище като решаваща нейна конституционна характеристика. Във функционално отношение независимостта на съдебната власт според чл. 117, ал. 2 от Конституцията означава, че при осъществяване на функциите си съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

Предмет на конституционна уредба е личната независимост на магистратите, която е гарантирана чрез принципите на несменяемост, функционален имунитет и несъвместимост. Гаранция за независимостта на съдебната власт е и личната физическа сигурност на съдиите, прокурорите и следователите. Според чл. 14, ал. 3, т. 4 от ЗЗЛЗВНП Бюрото по защита организира и осъществява охраната на прокурори и следователи при условия и по ред, определени със съвместна инструкция на министъра на правосъдието и главния прокурор. Охраната на съдиите съгласно чл. 391, ал. 1, т. 5 от ЗСВ се осъществява от Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието. Така се създава различен законов режим за охрана на съдии и прокурори, които участват по едни и същи дела. Като се предвиждат органи за охрана към различни власти, се създават условия за неоправдано влияние от главния прокурор върху прокурорските органи извън конституционно установените му правомощия. Налице са предпоставки за недопустимо въздействие и двоен стандарт, което може да засегне личната сигурност и независимост като част от статута на всеки магистрат.

Независимостта на съдебната власт е гарантирана и с изрично прогласената в чл. 117, ал. 3 от Конституцията самостоятелност на бюджета на съдебната власт. Средствата за осъществяване на дейността на Бюрото по защита се осигуряват от бюджета на съдебната власт (чл. 13, ал. 4 от ЗЗЛЗВНП). Сама по себе си тази разпоредба не е противоконституционна, но тя е обвързана функционално с разпоредбите, уреждащи статута и функциите на Бюрото по защита към главния прокурор. При положение че се установи конституционно несъответствие на създаденото към главния прокурор Бюро по защита, разпоредбата на чл. 13, ал. 4 също следва да се обяви за противоконституционна, защото бюджетът на съдебната власт е предназначен за финансово осигуряване само на органите на съдебната власт при изпълнение на конституционно установените им функции. А Бюрото по защита не изпълнява конституционно определени функции на прокуратурата като подсистема на съдебната власт.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на Президента на републиката е основателно и Конституционният съд следва да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт, чл. 13, ал. 2 и чл. 14, ал. 1, ал. 2, ал. 3, т. 2 и т. 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) и т. 4, както и 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.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Стефан Янев)