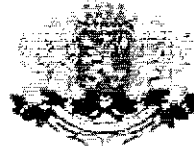


КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 299 КВ

Дата 05.07.2021 г.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Рег. № ДМ/ОО - 9897....., екз. № 2...

05.07.2021 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Бойко Рашков – министър на вътрешните работи  
по конституционно дело № 5 от 2021 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 20.05.2021 г. съм конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 5 от 2021 г., образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), на чл. 13, ал. 2 и чл. 14, ал. 1, 2, 3, т. 2, 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) и т. 4 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗВНП), както и свързаните с тях разпоредби от същия закон - чл. 13, ал. 1 (в частта „при главния прокурор“) и ал. 4, чл. 14в и чл. 14д, ал. 3, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3, чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията на Република България.

Законът за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство е приет през 2004 г. като е законодателна мярка за изпълнение на критериите за присъединяване към

Европейския съюз в областта на правосъдието и вътрешните работи с акцент върху борбата с организираната престъпност и защитата на жертвите на престъпления. Приемането на специален закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, е мотивирано от необходимостта да се разшири предвидената в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) правна уредба за защита на свидетелите. Законодателната уредба е приета и в изпълнение на задълженията, произтичащи от международноправни договори, по които Република България е страна - Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията, Конвенцията на ООН за транснационалната организирана престъпност, както и актове на Европейския съюз - Резолюцията на Съвета на Европейския съюз от 23 ноември 1995 г. за защита на свидетелите в борбата с международната организирана престъпност и Рамковото решение на Съвета на Европейския съюз от 15 март 2001 г. за защита на жертвите в наказателното производство.

Като цел на закона е формулирано осигуряването на безопасността на лицата, чиито показания, обяснения или информация осигуряват доказателства от съществено значение за наказателното производство, да разшири предвидената в НПК защита и да подпомогне борбата с тежките престъпления, включително с организираната престъпност.

Законът урежда условията и реда за осигуряване на специална защита от страна на държавата на участници в наказателно производство и на лица, пряко свързани с тях, чиито живот, здраве или имущество са реално застрашени във връзка с процеса и не могат да бъдат защитени със средствата, предвидени в НПК. Регламентира се Програма за защита на свидетеля като комплекс от мерки, насочени към специална защита на лицата, получили статут на защитени лица. За осъществяване целите на Програмата за защита законът предвижда създаването на Съвет по защита на застрашените лица към министъра на правосъдието, както и Бюро по защита на застрашените лица като специализиран отдел към Министерството на правосъдието. Необходимите финансови средства за изпълнение на Програмата за защита се осигуряват по бюджета на Министерството на правосъдието.

През 2014 г. от 42 - то Народно събрание са приети изменения и допълнения в ЗЗЛЗВНМ, чрез които Бюрото по защита е организационно придадено към главния прокурор с мотиви за логистични и комуникационни затруднения, доколкото „Съветът по защита като високопредставителен междуведомствен орган“ не е в състояние да осъществява оперативни и навременни интервенции. Възприета е различна концепция за изпълнението на Програмата за защита - да се осъществява от Бюрото по защита при главния прокурор, а Съветът по защита да контролира дейността му. На главния прокурор, на когото е подчинено Бюрото по защита, е отредено правомощието да включва застрашено лице в програмата за защита, като преценява значението на доказателствата, произхождащи от това лице, както и степента на заплахата.

Наред с дейността по изпълнение на програмата за защита, на Бюрото по защита са вменени допълнителни функции да довежда принудително лица до орган на съдебната власт, и да охранява и обезпечавя провеждането на действия по разследването, когато това е разпоредено от главния прокурор или от оправомощен от него заместник. В мотивите към законопроекта специално е подчертано, че по начало това са правомощия, типични за органите на изпълнителната власт - МВР и Министерство на правосъдието: „С предвиждането на възможност и основания Бюрото по защита да осъществява принудително довеждане и временни мерки по чл. 123 от НПК не се отнемат или ограничават сродните правомощия на органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на правосъдието. Те

ще продължат да ги изпълняват преимуществено съгласно разпоредбите на НПК и Закона за съдебната власт. Промяната се свежда до отпадане на пълния монопол на органи на изпълнителната власт да осъществяват скрепена със силови правомощия, но обслужваща спрямо дейността на органите на съдебна власт функция.“

Средствата за осъществяване на дейността на Бюрото по защита се осигуряват от бюджета на съдебната власт.

През 2018 г. са приети изменения и допълнения в ЗЗЛЗВНП (ДВ, бр. 44/2018 г.), чрез които контролът върху дейността на Бюрото по защита преминава върху главния прокурор, а контролните функции на Съвета по защита, чрез които се осигурява механизъм за законосъобразното осъществяване на правомощията на Бюрото по защита, са ограничени до контрол върху специалната защита на застрашените лица.

Чрез последващи законодателни промени (Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, ДВ, бр. 11/2020 г.) на Бюрото по защита е възложено да 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.

Хронологията на последователните законови промени от приемането на ЗЗЛЗВНП през 2004 г. показва постепенно изместване на основната функция на Бюрото по защита, заради която същото е създадено в отговор на изискванията на европейските и международноправни актове и превръщането му в структура на съдебната власт, която обаче дублира дейности и правомощия, присъщи за изпълнителната власт.

Конституционният съд в своята практика многократно е имал възможността да очертае фундаменталното значение на принципа за разделение на властите, установен в чл. 8 от основния закон. В своите решения съдът поддържа, че трите власти са равнопоставени, независими и функционират в определена връзка. Разделението на властите се определя като метод за оптимално функциониране на държавната власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи. Трите власти не са изолирани, а си взаимодействат и конституционният законодател е задължен да осигурява механизми за тяхното балансиране, така че правата на индивида да бъдат защитени. Взаимното въздържане и контрол не допускат както навлизане в присъщата компетентност, така и размиване в отговорността за осъществяване на конституционно възложените дейности (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 № 11 от 2002 по к.д. № 18 от 2002; Решение № 9 от 2011 г. по к.д. № 7 от 2011 г.).

Конституционният законодател възлага на Министерския съвет правомощието да ръководи и осъществява вътрешната политика на страната, както и да осигурява обществения ред и националната сигурност (чл. 105, ал. 1 и 2). Основният закон не посочва изчерпателно държавните органи, чрез които се осъществява изпълнителната власт, но определя, че за изпълнението на своите конституционни задължения, включително тези по осигуряване на обществения ред и националната сигурност, Министерският съвет подлежи на контрол както от парламента, който го е излъчил и пред когото носи политическа отговорност, така и на съдебен контрол от органите на съдебната власт.

Съдебната власт е структурно и функционално обособена. Тя изпълнява правозащитната функция на държавата в интерес на гражданите и обществото и от това произтича необходимостта от гаранции за нейната независимост. По силата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, като при осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

Балансът между властите предполага чрез взаимно ограничаване да се осигурява тяхната независимост и същевременно всяка една от тях да може да взаимодейства с другите власти.

Конкретно отражение на принципа за разделение на властите и тяхното необходимо взаимодействие се съдържа в чл. 370 от ЗСВ, който сред изброените насоки на взаимодействието между органите на съдебната власт, Висшия съдебен съвет и органите на изпълнителната власт, очертава противедствието на престъпността и дейността по охрана. Сътрудничеството между властите е гаранция не само за прозрачност в тяхната работа, но и за напредък в борбата с престъпността.

Зачитането на този принцип е мотивирало законодателя да структурира Главна дирекция „Охрана“ (ГДО) към министъра на правосъдието, като ѝ възложи задачи по организиране и осъществяване охраната на съдебните сгради; осигуряване на реда в съдебните сгради и сигурността на органите на съдебната власт при осъществяване на техните правомощия; организиране и осъществяване охраната на съдии, прокурори, следователи и защитени лица; принудително довеждане на лица; конвоиране на обвиняеми и на подсъдими и др. За изпълнението на тези задачи на служителите от ГДО са предоставени правомощия по Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР).

Осъществяването на подобни правомощия до голяма степен предполага налагане на задължения и упражняването на принуда, допустими съгласно принципа на пропорционалност за защита на конституционно закрепени ценности от висш обществен интерес. Затова, от съществено значение за законосъобразното функциониране на органите на изпълнителната власт са механизмите за парламентарен, административен, съдебен и граждански контрол, установени от Конституцията и законите на страната.

Аналогични механизми не могат да бъдат приложени в пълнота по отношение на Бюрото по защита, чийто служители са овластени с правомощия по ЗМВР, но което функционира под ръководството на главния прокурор като част от съдебната власт.

Народното събрание формира наказателната политика на страната и разполага с необходимите средства да наблюдава и контролира в определени предели проявленията на останалите власти в тази област. За разлика от формите за парламентарен контрол върху изпълнителната власт, по отношение на съдебната власт, предвид прогласената ѝ независимост при осъществяване на правозащитната ѝ функция, в т.ч на прокуратурата при изпълнението на задачата да следи за спазване на законността, тези средства са сведени до годишните доклади, както и други доклади, които са с предмет, съобразен с изискването всяка власт да остане в границите, определени от основния закон (Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15 от 2016 г.).

В практиката си Конституционният съд приема, че функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация са визирани изчерпателно в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността. Тази основна правозащитна функция се осъществява чрез строго

определени от конституционния законодател граници, очертани чрез способите, формулирани в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията, като други способи са конституционно недопустими (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г., Решение № 6 от 2017 г. по к.д. № 15 от 2016 г.).

Изследвайки въпроса за съответствието на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, Конституционният съд потвърждава възможността законодателят, в рамките на правомощието му по чл. 133 от Конституцията да урежда организацията и дейността на съдебната власт, да предвиди в някои случаи създаване на специфични звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на специфичните ѝ функции (Решение № 2 от 2017 по к.д. № 13 от 2016 г.). Регламентираните дейности на Бюрото по защита обаче са ивън обхвата на очертаната компетентност на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията.

Като приема, че възлагането на дадена държавна дейност е въпрос на законодателна целесъобразност, приложена при зачитане конституционноправният статус на органите на държавна власт, Конституционният съд постановява, че „критерий за това дали дадена дейност представлява част от съдържанието на съответните функции не следва да бъде правното положение на органа, а природата на конкретната дейност“ (Решение № 6 от 2008 по к.д. № 5 от 2008 г.).

Независимо, че съгласно действащия ЗЗЛЗВНП, Бюрото по защита е структура към главния прокурор, то същото изпълнява присъщи за изпълнителната власт дейности по защита на свидетели, охрана, принудително довеждане и обезпечаване на действия по разследването.

Тези дейности продължават да се осъществяват паралелно и от структури на МВР и МП - чрез ГДО, при липса на достатъчна яснота и критерии за разграничаване в отделните случаи.

Така, съгласно чл. 391, ал. 3, т. 5 от ЗСВ, ГДО довежда принудително лица до орган на съдебната власт, *когато това е постановено от орган на съдебната власт*, а според чл. 14, ал. 3, т. 2 от ЗЗЛЗВНП Бюрото по защита довежда принудително лица до орган на съдебната власт, *когато това е разпоредено от главния прокурор*. Поставянето на изпълнението на скрепено с държавна принуда действие в зависимост от конкретно разпореждане, без на законово ниво предварително да са определени условията/основанията за това поставя под въпрос правната сигурност, която предполага яснота, предвидимост и последователност на нормативната уредба.

Поради особения начин на конструиране на Бюрото по защита и овластяването му с правомощия, с които разполагат и други органи по други закони, неяснота и несъгласуваност може да бъде открита и по отношение осъществяването на защитата на свидетелите.

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗЗЛЗВНП, специалната защита, в т. ч. лична физическа охрана се осигурява от Бюрото по защита при главния прокурор, докато в чл. 123, ал. 2 от НПК е предвидено личната физическа охрана да се осъществява от органите на Министерството на вътрешните работи и от служителите на Бюрото по защита при главния прокурор - *при необходимост, в случаите, когато това им е изрично възложено от прокурор*.

Твърде общо е формулирано и правомощието на Бюрото по защита по чл. 14, ал. 3, т. 3 от ЗЗЛЗВНП да охранява и обезпечават провеждането на действия по разследването, *когато това е разпоредено от главния прокурор*.

Дейността по разследване на престъпления, органите и реда за извършването ѝ са изчерпателно уредени от НПК. Няма законово дефиниране на понятията „обезпечаване и охраняване“ на конкретни действия по разследване, нито пояснение на хипотезите, при които може да бъде издадено разпореждане за това от главния прокурор. Подобни съпътстващи

дейности излизат извън обхвата на процесуалния закон и следва да се считат за несъвместими с функцията на прокуратурата по чл. 127, т. 1 от Конституцията да ръководи разследването и да упражнява надзор за законосъобразното му провеждане.

Съгласно чл. 4 от Конституцията правовата държава е основно начало, което повелява упражняването на държавната власт според предписаното от основния закон и в рамките на останалото действащо законодателство. Конституционният съд ( Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.) разглежда правовата държава в „материален смисъл“ като държава на справедливостта, а във „формален смисъл“ като държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено.

Законосъобразното осъществяване на държавните дейности и тяхната предвидимост, са в основата на правната сигурност. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3 от 2008 г.), ясно и точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения.

Въз основа на изложеното, намирам че моделът на изграждане и функциониране на Бюрото по защита не осигурява баланса между властите, както и зачитане в пълнота на принципите за правовата държава и правната сигурност и считам за основателно искането на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 138, т. 5 от ЗСВ, на чл. 13, ал. 2 и чл. 14, ал. 1, 2, 3, т. 2, 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) и т. 4 от ЗЗЛЗВНП, както и свързаните с тях разпоредби от същия закон - чл. 13, ал. 1 (в частта „при главния прокурор“) и ал. 4, чл. 14в и чл. 14д, ал. 3.

