



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 324 КД

Дата 14.11.2016г.

Изх. № 1178 /2016 г.

Гр. София, 14.11.2016 г.

*Образуван и.р. М 16/2016 г.
определен за разпоредбата
в чл. 84, ал. 6 и 8 от ЗМВР.*

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На основание чл. 150, ал. 1, вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо и т. 4, предложение последно от Конституцията на Република България, за обявяване на противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 от Закона за Министерство на вътрешните работи (обн. ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., изм., бр. 61 от 11.08.2015 г., изм. и доп. ДВ. бр.81 от 14.10.2016г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 от Закона за Министерство на вътрешните работи (ЗМВР), с които се уреждат правомощия на прокурор, изразяващи се в действия по:

- утвърждаване на протокол за доброволно предаване или за изземване на вещ, за която има сигнал за издирване в Шенгенската информационна система -ШИС и/или в Интерпол (чл. 84, ал. 6 ЗМВР)

- връщане на въпросната вещ на лицето, от което е била приета или иззета ако не са налице изключенията на чл. 84, ал. 8 т. 1 – 3 ЗМВР¹ и ако в срок до 60 дни не е постъпила молба за правна помощ или искане за връщане от държавата членка, въвела сигнала (чл. 84, ал. 8 ЗМВР).

¹ Ако вещта е предмет или средство за извършване на престъпление на територията на Република България (т.1), доказателство, обект на обезпечителни мерки или предаването ѝ може да затрудни наказателно производство, образувано в Република България (т. 2) или притежаването ѝ е забранено от законите на Република България (т.3).

I. За да отстоявам тезата си, че начинът, по който са уредени правомощията на прокурора по чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР, противоречи на Конституцията, приемам като изходна предпоставка наличието на **следните характеристики** на института на изземването и последващото разпореждане по ЗМВР с издирвана вещ.

1. Самото изземване или получаване на вещта от полицейски орган е по естеството си управленско (административно) действие водещо до засягане на субективни права и законни интереси на конкретни физически или юридически лица². То стои извън наказателния процес и иззетата вещ не придобива непременно статут на веществено доказателство по наказателно производство. С изземването държавата изпълнява свои ангажменти по международен акт в сферата на полицейското сътрудничество³ и не случайно уредбата е в ЗМВР. Намесата на прокурора по ал. 6 на чл. 84 се наслагва върху вече упражнено изпълнителско правомощие на полицейския орган и е замислена като своеобразна извънсъдебна гаранция за законосъобразност на административното действие. За сметка на това правомощието на прокурора по ал. 8 на чл. 84 по разпореждане с вещта е самостоятелно и упражняването му е поставено в зависимост от преценка на наличието на отрицателни условия. Някои от тях (възникване на хипотезите на чл. 84, ал.8, т. 1 и т. 2 ЗМВР и получаване на молба за правна помощ с искане за предаване на веществено доказателство) пренасят решаването на въпроса в друга процесуална среда – същинско наказателно производство или производство по изпълнение на молба за правна помощ. Събдването на други условия (постъпване на искане за връщане на вещта от държавата, въвела сигнала⁴), доколкото не носят изискуеми реквизити и не предполагат водене на нарочно производство⁵, поставят пред прокурора и допълнителен въпрос за решаване - наред с постановяването на отказ вещта да се върне на лицето, от което е иззета или приета, той следва да вземе отношение и по евентуалното предаване на издирваната вещ на държавата, въвела сигнала в ШИС.

2. С изземването на вещ на основание чл. 84 ЗМВР и обвързването на нейното връщане с допълнителни условия, се засягат или ограничават вещни права на добросъвестния държател и приобретател. Обект на засягане може бъде и правото на собственост, а в хипотезата, при която вещта се предава на другата държава, това не е лимитирано със срок.

² Решение № 21 от 26.X.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 18/95 г.

³ Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген, обн. ОВ, L, бр. 239/22.09.2000 г.

⁴ Кое не е молба за правна помощ – по аргумент граматическия строеж на изречението на нормата на чл. 84, ал.8 ЗМВР.

⁵ Напр. по Закона за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства (ЗПИПАОИД).

Въпреки, че прокурорът се превръща във фактор при разрешаване на подобни спорове, ЗМВР не предлага изрично установен ред за защита на вещните права на лицата, засегнати от изземването на издирвана вещ. Освен че се въздържа да регламентира правно средство, което дава на засегнатите лица достъп до съд, ЗМВР мълчи и по въпроса подлежи ли на институционален контрол постановлението на прокурора по чл. 84, ал. 8 ЗМВР. Историческото тълкуване и сравнението с изоставени нормативни разрешения по отменения ЗМВР⁶, дават основание само за извод, че постановленията на прокурора за разпореждане с иззета издирвана вещ вече не са изрично определени като окончателни.

II. Нормите на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР не издържат на критика от гледна точка на тяхната конституционностъобразност.

1. Налице е необосновано надхвърляне на конституционната рамка по чл. 127 КРБ.

Необорима е тезата, извлечена по аргумент за противното основание от чл. 84, ал. 9, вр. ал. 8 т. 1-3 ЗМВР, че посочената дейност се развива извън наказателното производство. За това, разпореждането на прокуратурата с вещи извън наказателния процес не може да се причисли към нито една от хипотезите на чл. 127, т.1, т. 2 и т. 3 КРБ, както и към правомощията ѝ по чл. 127, т. 5 и т. 6 КРБ.

Тази дейност не разкрива и минимална общност с надзора на прокуратурата при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки по чл. 127 т. 4 от Конституцията. Макар и разпореждането с издирвана по сигнал в ШИС и/или Интерпол вещ да носи белези на принудителна мярка (взема се против волята на адресата и налага конкретни ограничения), то не е от категорията на мерките от посочената конституционна разпоредба. Това е така, защото разпореждането по чл. 84 ЗМВР не е съобразено с упражняване на право на преценка, а само с наличието на един факт – има ли сигнал за издирване, респективно последващо волеизявление на държавата членка.

На евентуален довод, че щом като мерките на МВР са безспорно принудителни, то и санкцията на прокурора по чл. 84, ал. 6 ЗМВР по правната си същност не следва да се отличава от тях, противостоят съображения за характера на дейността на прокурора и недопустимостта на възлагане на правомощия по начин, противостоящ на основния закон.

Правомощията на прокуратурата в гражданския процес (напр. чл. 6, ал. 1 и чл. 26, ал. 3 ГПК, както и в други случаи, в които казуистично е уредено участието ѝ в гражданското съдопроизводство) също нямат допирна точка между тази компетентност и уредбата на чл. 84 ЗМВР.

⁶ Вж. чл. 69а, ал.15 ЗМВР (отм.).

2. Изрично следва да се обсъди и дали дейността по чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР носи **административен характер** и може ли да бъде възлагана на прокуратурата. По друг повод Конституционният съд е приемал, че прокурорът може да изпълнява функции на административен орган когато санкционира и удължава действие на вече издаден административен акт⁷. Настоящият случай не е аналогичен на разгледания по к.д. № 7/2016 г., защото при чл. 84 ЗМВР няма комбинация между типичен „първоначален“ индивидуален административен акт и последващо удължаване на действието му от прокурора с акт със същата правна природа.

В хипотезата на чл. 84, ал. 6 ЗМВР прокурорът действа като своеобразен верификатор на действия на изпълнителната власт, а в част от случаите по ал. 8 (когато иззетата вещ няма статут на веществено доказателство) и като самостоятелен решаващ орган. Подобна нетипична роля на прокурора не намира убедителна конституционна опора.

3. Уредбата на института, и най-вече отреждането на правомощията на прокурора по чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР при упражняване на функциите на полицейски орган, го поставят в **противоречие с чл. 56 и с чл. 120 КРБ**.

Поначало, при принудителни властнически интервенции върху защитени от Конституцията права, предварителният или последващ съдебен контрол е надеждната гаранция срещу непропорционално или неподчинено на легитимна цел накарняване или застрашаване на такива права⁸.

3.1. Както бе обосновано по-горе, изземването на издирвана вещ по чл. 84 ЗМВР, е именно такава намеса. По своя ефект то се родее с претърсването и изземването по НПК, но за разлика от него не подлежи нито на предварителен, нито на последващ съдебен контрол. Прокурорската санкция по чл. 84, ал. 6 ЗМВР очевидно е мислена от законодателя като заместител на съдебния контрол, а не като допълващ действията на полицейския орган индивидуален административен акт, който сам по себе си подлежи на такъв последващ контрол. Последното би било и нелогично удължаване на пътя, по който засегнатият си осигурява достъп до съда. Така изземването на вещи по чл. 84 ЗМВР, което стои извън наказателния процес, но може да „произведе“ веществени доказателства по наказателно производство, е подчинено на различен и съдържащ по-малко гаранции за правата на засегнатите режим, в сравнение със стандартния способ за събиране на веществени доказателства по НПК

⁷ Решение № 11 от 4 октомври 2016 г. по конституционно дело № 7/2016 г., с което е отхвърлено искане за установяване на противоконституционност на чл. 37 от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН).

⁸ Решение № 21 от 26.X.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 18/95 г., Решение № 4 от 23.02.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 15/2000 г., Решение № 4 от 23.02.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 15/2000 г.

3.2. Самостоятелното произнасяне на прокурора по чл. 84, ал. 8 ЗМВР също не е снабдено с достатъчно законови гаранции за защита на правата на засегнатите лица, и това не се компенсира от прякото действие на чл. 120, ал. 2 КРБ и правото на гражданите да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Без да повтарям отново аргументите си, че натоварването на прокурора с функцията самостоятелно да издава индивидуални административни актове в случая не съответства на чл. 127 КРБ, твърдя, че идеята за въвеждането на прокурор, който действа като административен орган, не е била сред целите на законодателя, а ако е постигната, това е изцяло страничен ефект. Поради това тя не е получила и оптимален законодателен израз. Този извод следва и от мотивите към проекта на ЗМВР, в който не е обоснована необходимостта от намесата на прокурора извън същинската му функция (на орган на съдебната власт), а като административен орган, издаващ индивидуални административни актове във връзка с упражнявани от полицейските органи правомощия. Той кореспондира и с развитието на уредбата на института на изземване и разпореждане с вещи, издирвани по ШИС, който е въведен за пръв път в чл. 69а на ЗМВР (отм.). Тогава изрично е бил възприет принципът, че постановлението на прокурора е окончателно (т.е. не се допуска възможността нито за съдебен, нито за вътрешен инстанционен контрол). Изоставянето на този принцип с действащия ЗМВР обаче не е съпроводено с доводи, признаващи ново естество на произнасянето, с установяването на ред за обжалване на постановлението на прокурора пред съд или нормативна препратка, която да покаже намерението на законодателя да постави прокурорското постановление в обхвата на АПК. Тезата, че този прокурорски акт е индивидуален административен акт и подлежи на съдебен контрол, досега не е намерила никакъв израз в съдебната практика.

3.3. При отсъствието на яснота относно вложената от законодателя идея за ролята, в която прокурорът се намесва при упражняването на правомощията на полицейски органи по чл. 84 ЗМВР – като орган на съдебната власт или като управленски (административен орган), постигането на съответствие с нормата на чл. 56 КРБ, в още по-голяма степен изисква ясна и опростена процедура за защита на засегнатите. Това е така, защото, позоваването на чл. 120, ал.2 КРБ и на нейното пряко действие, минава през сложен тълкувателен път, неизвървян до момента от практиката, а произнасянията на основание чл. 84 ЗМВР са ежедневие. Такава процедура към момента законът не предлага и макар от Конституционния съд да не се очаква да изпълнява задачите на позитивния законодател, не може да не се признае, че при действащата уредба засегнатите лица са недопустимо ограничени и лишени от правото да изложат пред съда доводи за нарушени техни права от прилагането на института по чл. 84 ЗМВР. Доколкото произнасянето на

прокурора по чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР по-скоро препятства, а не трасира пътя до съда, смятам, че в тези си части уредбата противоречи на чл. 56 КРБ. Доводи в тази посока могат да се почерпят и от досегашната практика на Конституционния съд⁹.

3.4. Възможностите за вътрешен контрол в системата на ПРБ на постановлението на прокурора по чл. 84, ал. 8 ЗМВР, което се отразява върху правото на собственост, също не гарантират в достатъчна степен правата на засегнатите. Те и не могат послужат за аргумент, с който да се отстоява съответствие на уредбата с чл. 56 и особено с чл. 120, ал.2 КРБ. По правило решаването на спор за собственост, обективиран пред прокурора, подлежи на решаване от съд. Когато става дума за спор за право върху вещевни доказателства, е приложима нормата на чл. 113 НПК.

Същият стандарт трябва да бъде приложен и в хипотезата, при която прокурорът следва да вземе отношение по конкуриращи се искания за получаване на иззетата вещ – от лицето, от което е иззета и от държавата, въвела сигнала в ШИС. Той не може да бъде покрит чрез осъществяване на инстанционен или служебен контрол върху прокурорския акт от прокурор от горестояща прокуратура, основан на разпоредбите на ЗСВ. Освен това, правомощието на прокурора от горестоящата прокуратура по чл. 143, ал.3 ЗСВ да извършва действия, включени в компетентността на прокурорите от по-ниските по степен прокуратури, както и мотивирано и писмено да спира, отменя или изменя техните актове, предполага тези възможности да се изрично предвидени в закон. ЗМВР не предлага и такава уредба. Това допълнително ограничава възможностите за ревизия на прокурорските актове по чл. 84, ал. 8 ЗМВР и стеснява опциите засегнатите от разпореждането с вещта лица да потърсят защита на правата си до предели, които са несъвместими Конституцията.

4. Отсъствието на последователно прокарана и следвана докрай линия при уредбата на ролята на прокурора при упражняване на правомощията на полицейските органи по чл. 84 ЗМВР се конфронтира с **принципа на правовата държава по чл. 4 КРБ** и води до **правна несигурност**.

За изтъкване на този довод в искането са взети предвид, както наложената практика в прилагането на ЗМВР и възприетото от нея схващане за естеството на прокурорската намеса по чл. 86 ЗМВР, така и откритата по повод произнасянето на Конституционния съд с Решение № 11 от 04.10.2016 г. по к.д. № 7/2016 г. възможност ролята на прокурора да се интерпретира по нов начин. От едната страна е схващането, че прокурорът, упражнявайки правомощията си по чл. 84,

⁹Решение № 4 от 23.02.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 15/2000 г.

ал. 6 и ал. 8 ЗМВР, действа като орган на съдебната власт, чиито актове стоят (поначало) извън наказателния процес и не подлежат на съдебен контрол. От друга страна, предвид обекта на регулиране на ЗМВР и актуалната практика на Конституционния съд, е възможно да се отстоява, че прокурорът в тези случаи се произнася с индивидуални административни актове, които подлежат на съдебен контрол по силата на чл. 120, ал.2 КРБ. Съществуването на институт, чието прилагане засяга правата на гражданите и който може да бъде осмислян и по единия, и по другия начин, е в разрез с принципите на правовата държава и е конституционно нетърпимо. Настоящото искане не е за тълкуване на конституционен текст, а за установяване на противоконституционност на норма от закон. Въпреки това, и независимо от крайното решение по искането, без насочващите мотиви на Конституционния съд, е невъзможно да се постигне стабилно, предсказуемо и съдържащо достатъчно гаранции за правата на гражданите прилагане на нормите в практиката, както и преодоляване на правната несигурност.

4.1. Възприемането на прокурора в класическата му роля на орган на съдебната власт, чиито актове са окончателни или подлежащи само на вътрешен прокурорски контрол, ще означава продължаващо ограничаване на достъпа до съд при обективизиран правен спор, както и невъзможност да се гарантират правата лицата, чиито вещни права са засегнати. Това е синтез на изложените по-горе доводи за противоконституционност на уредбата по чл. 84 ЗМВР. То ще означава и продължаващи спорове дали прокурорът може да връща издирвана по ШИС вещ на държавата, въвела сигнала за издирване, когато тя е иззета в България от лице, легитимиращо се като носител на права, което също я претендира, и не се прилага процедура по НПК или ЗПИПАОИД.

4.2. Налагането на концепцията, че прокурорът действа в тези случаи като орган на управление, издаващ индивидуални административни актове, макар и в разрез с преследваната и заявената от законодателя цел, поради липсата на установена ясна и опростена процедура за достъп до съд, би довело до задълбочаване на правната несигурност в други аспекти. Без претенции за изчерпателност на изброяването, сред тях са: 1) връчването на постановленията по чл. 84, ал.8 ЗМВР; 2) възможността те да бъдат обжалвани както от засегнатия носител на права, от когото вещта е иззета, така и от държавата, въвела в сигнала за издирване в ШИС и направила искане тя да ѝ бъде върната не чрез молба за правна помощ; 3) участието на прокуратурата в делата пред административните съдилища, образувани по жалба срещу прокурорски актове по чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР; 4) суспензивният ефект на жалбата пред административния съд, възможността за допускане на предварително изпълнение и степента, в която Република България ще е способна да изпълни задълженията си по международен

акт, по който е страна; 5) възможността срещу прокуратурата да бъдат насочвани иски по чл. 1 ЗОДОВ във връзка с изпълнение на административна дейност.

Отстоявам тезата, че в основата на всички въпроси, пораждащи правна несигурност, лежи неаргументираното натоварване на прокурора с функции, извън възложените му като орган на съдебната власт, поради което нормите на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР не издържат на критика от гледна точка на тяхната конституционност.

III. Уредбата по чл. 84 ЗМВР не е в съответствие и с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи¹⁰.

Както вече бе изложено, прилагането на чл. 84 ЗМВР може да ограничи и засегне, в някои случаи за неопределено време, правомерно придобити вещни права. Република България е задължена да гарантира на всяко физическо и юридическо лице правото мирно да се ползва от своята собственост, а лишаването от собственост е допустимо само в интерес на обществото и съгласно условията, предвидено в закона и общите принципи на международното право. Това изискване на Допълнителния протокол следва да се разбира като задължение да се установи ясна законова процедура за изземване и разпореждане от страна на държавата с вещи, собственост на граждани или юридически лица, в която са уточнени видът на производството и ролята на държавните органи в него, като се дават и адекватни правни средства за защита на засегнатия. Адекватно би било онова средство за защита, което е ясно и недвусмислено посочено в закона и осигурява възможност за проверка на законосъобразността на намесата на държавата и за защита на правата на засегнатия. Уредбата по чл. 84 ЗМВР не изпълнява тези изисквания, а извеждането по тълкувателен път на нетипичната роля на прокурора като административен орган и възможността неговите актове да бъдат обжалвани пред съд с пряко позоваване на конституционна норма, не е в състояние да компенсира недостатъците на закона, от гледна точка на изискването за ефективност на гаранциите на признатите с международен акт права. Допълнително следва да се отбележи, че контролът или ограничаването на правото на собственост в тези случаи не може да бъде оправдано с общ интерес, произтичащ от съмнения относно законността на придобиването на вещите, плащането на данъци или глоби.

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 1 вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 1-во и т. 4, предл. последно от Конституцията на Република България,

¹⁰ Обн. ДВ бр. 66/1992 г. в сила за Република България от 7 септември 1992 г.

вносям настоящото искане за обявяване на разпоредбите на чл. 84, ал. 6, изречение първо и на чл. 84, ал. 8 от Закона за Министерство на вътрешните работи, за противоконституционни и за несъответни на международен договор, по който Република България е страна.

Моля да определите като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Министерство на правосъдието и Висшия адвокатски съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДКС прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

С УВАЖЕНИЕ,

СОТИР ЦАЦАРОВ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ