



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Изх. № 1161
Гр. София, 10.11.2016г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 320 КЗ
Дата 10.11.16г.

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. 1 от Конституцията на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля Конституционният съд да даде задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България (КРБ), като отговори на следния въпрос:

Какъв е обхватът 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?

I. Налице е потребност от тълкуване, за да се избегне противоречиво прилагане на тази конституционна разпоредба и да се предотврати настъпването на неблагоприятни за националната правна система последици. Довод, че съдържанието ѝ се разбира нееднозначно, дават изразени противоречащи си тези – едната, 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 другата – 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.

1. Първата теза се извежда от мотивите към законопроект за изменение и допълнение на Конституцията и от разискванията при обсъжданията на второ четене във Временната комисия за обсъждане на ЗИДКРБ и в пленарна зала. При официалната обосновка на идеята за допълнителна отчетност на главния прокурор в проект на ЗИДКРБ¹, въвеждането на възможност Народното събрание да изслушва и приема и „други доклади“ на главния прокурор се обосновава с необходимостта от вземане на информирани управленски решения – възможни организационни мерки² и във връзка със законодателната дейност на парламента, която да се основе върху реална оценка на криминологичните фактори и съществуващи потенциални и конкретни заплахи за правовия ред. Това предполага боравене с обработена и организирана по определени критерии информация, а не с доказателства от наказателни производства.

При обсъжданията в пленарна зала на проекта на ЗИДКРБ от 24.07.2016 г.³ целта на „другите доклади“ е била аргументирана с оглед получаване на необходимата информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, реализирането на наказателната политика и противодействието на престъпността. Тази обосновка кореспондира с идеята, че от главния прокурор могат да се очакват обобщени данни и анализи, които представят комплексно работата на прокуратурата и резултатите от нея по дадено направление или за определен период, и не могат да се свеждат до предмета на конкретно производство.

2. При отсъствието на пределна яснота в мотивите към ЗИДКРБ, обаче, включително и в средите на народното представителство, се влага и различно разбиране за точното съдържание на докладите по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, като то се свежда до работата на прокуратурата по конкретно наказателно дело. Типичен пример е внесен от народни представители проект на решение⁴, съгласно което главният прокурор следва да бъде поканен да представи „доклад за дейността на прокуратурата“ по индивидуално определено висящо досъдебно производство.

II. Съобразно постоянната практика на Конституционния съд, излагам

¹ Законопроект № 554-01-103, раздел IV, б. „г“, последен абзац от мотивите към законопроекта. Този проект (от 26.05.2015 г.) предшества проекта на ЗИДКРБ със сигнатура 554-01-144, който всъщност доведе до измененията и допълненията на КРБ.

² Основно са изведени две - подобряване на координацията между органи и създаване на специализирани звена

³ Законопроект № 554-01-144, който доведе до приемане на измененията и допълненията на КРБ, обнародвани в ДВ бр. 100/2015 г. В първоначалният му вид няма предложение за допълване на чл. 84, т. 16. Допълването с второто изречение е предложено между първо и второ четене от народни представители.

⁴ С вх. № 654-0261/09.06.2016 г.

разбирането си за съдържанието на нормата на чл. 84, т. 16, изречение второ КР. Смятам, че въпросните доклади биха могли да съдържат обобщени данни за дейността на прокуратурата, вкл. анализи и констатации за тенденции и процеси. 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 развой. Доводите са следните:

1. Възможността Народното събрание 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 трябва да се изследва в контекста и смисъла на изречение първо на чл. 84, т. 16 от Конституцията.

Годишните доклади на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет в Народното събрание, са гаранция за публичност и отчетност на цялостната дейност на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Те осигуряват необходимото конституционносъобразно взаимодействие на органите на законодателната и съдебната власт, при спазване на принципа за разделение на властите. Съответно на легитимното право на висшия законодателен орган да получава обобщена аналитична информация за работата на прокуратурата и разследващите органи, е регламентираното в Закона за съдебната власт (ЗСВ) правомощие на главния прокурор да изисква информация за разследванията и за дейността на всяка от прокуратурите. Нормите на ЗСВ - чл. 138, т. 9, т. 10 и чл. 140, ал. 1, т. 4 и ал. 5, предвиждат предоставяне на обобщени данни, но не и на подробни справки за хода на всяко конкретно дело.

2. Допълването на чл. 84, т. 16 КРБ с цел разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор, в сравнение с тази на председателите на двете върховни съдилища, е обосновано от ролята на прокуратурата като фактор в противодействие на престъпността и в реализиране на държавната наказателна политика.

Възможността главният прокурор да докладва на Народното събрание конкретно досъдебно производство не може да бъде изведена и от конституционно отредената му от чл. 126, ал. 2 КРБ роля да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. В тази връзка намирам, че правилното изясняване на съдържанието на нормата на чл. 84 т. 16, изр. второ от Конституцията, изисква да се обсъди и въпросът дали правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 КРБ (доразвити в чл.

136, ал. 5 ЗСВ) включват познаване от негова страна на всяко конкретно дело на прокуратурата, намесата му по него и възможността да разгласява материали от разследването.

Мнението ми е, че методическото ръководство на главния прокурор върху дейността на всички прокурори не означава, че той изпълнява техните функции или пък че може да ги замести във вземането на решения. Напротив, в НПК изрично са предвидени хипотезите, при които главният прокурор може да се произнесе по конкретно дело (напр. чл. 243, ал. 9, изр. 3 НПК). Твърдя, че методическото ръководство се реализира по съществено различен начин, посредством създаване на общи за Прокуратурата на Република България (ПРБ) препоръки и насоки по въпроси от организационен и методически характер, свързани с работата на прокуратурите и следствените органи, при осъществяване на правомощията им съобразно КРБ и законите. Тези общи насоки не само не предвиждат намеса по конкретните дела, а и с тях не следва да се регулират въпроси от компетентност на други органи на съдебната власт или други държавни органи; въпроси, касаещи противоречива или неправилна съдебна практика, както и не включват даването на указания по въпроси, чието решение е в зависимост от точното приложение на закона и вътрешното убеждение на прокурорите и следователите. Воден именно от това разбиране съм определил обхвата на надзора и методическото ръководство в ПРБ⁵.

Допускането на трайна практика, при която Народното събрание успешно предявява към главния прокурор като ръководител на единната прокуратура очаквания за получаване на отчет за развитието, установеното, предприетите и предстоящи действия по конкретно наказателно производство би го поставила пред необходимостта сам да изисква тази информация и да се намесва по дела. Не такъв е смисълът на надзора и методическото ръководство по чл. 126, ал. 2 КРБ.

3. При тълкуване на разширените възможности за отчетност на главния прокурор следва да се държи сметка, че прокуратурата е част от съдебната власт и магистратският статут на съдиите, прокурорите и следователите е равен, що се отнася до гарантиране на тяхната независимост. Доклад пред Народното събрание за конкретни казуси, които се разглеждат в прокуратурата, е несъвместим с чл. 117, ал. 2 КРБ, прогласяващ основополагащите принципи, че съдебната власт е независима и при осъществяване на функциите си съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Тълкуването на чл. 84, т. 16, изр. 2 КРБ по начин,

⁵ Заповед на главния прокурор № ЛС-1988/30.05.2014 г.

позволяващ на народните представители по свое усмотрение да проявят интерес към предмета на конкретно наказателно производство в досъдебната му фаза и да получат доклад по него, може да се възприеме за недопустима външна намеса по отношение на съдебната власт.

Независимостта на съдиите и прокурорите от външно влияние трябва да бъде гарантирана в еднаква степен за магистратите, поради което чл. 84, т.16, изречение второ от Конституцията не предполага задължение за прокуратурата да отчита развитието по дадено дело по начин, който да я поставя в различно положение спрямо съда.

Възможността за изискване на доклади по конкретни казуси не държи сметка за фазите на наказателния процес и за разпределението на ръководно-решаващите функции в него. Когато дело, представляващо интерес за народните представители е внесено в съд, или прокурорско постановление за прекратяване или спиране на наказателното производство е било предмет на съдебен контрол, изслушването и приемането на доклад от главния прокурор ще трябва да засегне и въпроси, чието решаване не е от компетентността на прокуратурата. Така би могла да бъде накърнена или застрашена и независимостта на съда.

4. Като се отчита необходимостта за задоволяване на обществената потребност от информираност с оглед на публичност и прозрачност, следва да се има предвид, че досъдебната фаза на наказателния процес не е публична и материалите по разследването не могат да бъдат разгласявани без разрешение на наблюдаващия прокурор (чл. 198, ал.1 НПК). В досъдебното производство решението за оповестяване на информация и за нейният точен обем принадлежи изключително и само на наблюдаващия прокурор. Това правомощие не може да бъде „иззето“ и осъществено от прокурор от по-горестояща прокуратура или от главния прокурор.

Оповестяването на информация, представляваща следствена тайна, която Народното събрание ще очаква в доклад на главния прокурор по конкретен казус, може включително да препятства ефективността и шансовете за успех на разследването, отговорност за което носи прокуратурата.

В тази връзка трябва да се държи сметка за предвидената в чл. 138а, ал. 4, изречение трето ЗСВ (където е доразвита нормата на чл. 84, т. 16, изречение второ КРБ) възможност при обсъждане на годишния и на „другите“ доклади на главния прокурор, народните представители да поставят писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации. Ако се приеме, че трябва да се докладва развитието на неприключено досъдебно производство, ще означава, че посочените в чл. 138а, ал. 5 ЗСВ лица ще имат

право да се осведомят за същото. Това разбиране би влязло в остро противоречие с принципите на Наказателно-процесуалния кодекс, включително и относно участниците в досъдебната фаза на процеса и техните права.

5. Разбирането ми е, че чл. 84, т. 16, изречение второ КРБ⁶ има предвид доклади и анализи, които представят дейността на прокуратурата и резултатите по дадено направление, тематика или за определен период. Пример за това са два доклада, които съм внесъл в Народното събрание – за движението и резултатите на наказателните производства за престъпления против транспорта за периода 2010 г. – 2014 г. (02.11.2015 г.⁷) и изследване за работата по престъпления, свързани с измами по телефона (18.07.2016 г.).

Предвид изложеното, моля да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на нормата на чл. 84, т. 16, изречение второ КРБ, като отговорите на въпроса какъв е обхватът 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.

Моля да конституирате като заинтересовани страни Народното събрание, Министерството на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет и Висшия съдебен съвет.

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

С УВАЖЕНИЕ,

СОТИР ЦАЦАРОВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

⁶ Респ. чл. 138а, ал. 2 ЗСВ

⁷ Т.е. дори и преди изменението и допълнението на КРБ – ДВ бр. 100/2015 г.