

Становище на Съюза на съдиите в България по искането на главния въпрос до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България по въпроса какъв е обхватът на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагане на закона, противодействие на престъпността и реализиране на наказателната политика“ и включва ли се в него доклад по конкретно наказателно производство.

Проблемен за тълкуването на разпоредбата се явява въпросът дали Народното събрание, като изразител на народната воля и суверенитет, може да изисква от главния прокурор да представи доклад по конкретно висящо досъдебно производство. Именно това е залегнало като основен акцент в питането на главния прокурор до Конституционния съд. Съюзът на съдиите в България (ССБ) изразява становище, че изразът „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагане на закона, противодействие на престъпността и реализиране на наказателната политика“ обхваща както обобщени данни по определен вид дела, група от дела, така и доклад по конкретно наказателно дело.

В подкрепа на този извод е систематичното място на разпоредбата, разгледана през призмата на автономното тълкуване на понятията в конституционното право, от една страна, а от друга – съпоставена с други конституционни разпоредби.

Разпоредбата, чието тълкуване се иска, се намира в Глава трета, чл. 84, т. 16 от КРБ, уреждаща правомощията на Народното събрание. Конкретно в цялост нормата гласи, 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. Разпоредбата е разделена на две части. В първата е вменено задължение на Народното събрание да изслуша годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, които следва да са с предмет прилагането на закона и дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. С промените от 2015 г. законодателят е предвидил, че, освен тези доклади, Народното събрание може да изслушва и приема и допълнителни доклади от главния прокурор, а именно такива за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Приемането на тази разпоредба разкрива еднозначно волята на конституционния законодател да вложи различен смисъл в

докладите, които НС може да изисква след 2015 г. В противен случай, приемането на тази разпоредба би било безпредметно. В Конституцията ясно е посочено какъв трябва да е предметът на този вид доклади – дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната отговорност. Така конституционният законодател, ръководейки се от принципа на разделението на властите, не е дал пълна власт на НС да изисква каквито и да било доклади от главния прокурор, а само такива, които са свързани с предмета, очертан от конституционната разпоредба. В такъв случай следва да се приеме, че НС може да изисква доклад от главния прокурор по група от дела или по едно конкретно дело, доколкото това е свързано и се иска информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната отговорност, т.е. как Прокуратурата на Република България е приложила закона по група от дела или по конкретно дело, как по този начин е противодействала на тези престъпления и какви мерки ще предприеме за реализиране на наказателната отговорност. Считаме, че това следва да се разбира при автономното тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16 от КРБ. Налага се изричното уточнение, че докладът по развитието на конкретно дело при никакви обстоятелства не следва да накърнява установената и гарантирана (на национално и наднационално ниво) презумпция за невинност.

На следващо място, ССБ изразява принципно виждане, че тълкуването на конституционните разпоредби не следва да се обуславя от законодателните решения, приети в НПК и ЗСВ, които уреждат правомощията на главния прокурор и подчинените му прокурори. Подобни решения подменят волята на конституционния законодател с тази на обикновения законодател. В така коментираната насока считаме, че направените предложения за тълкувания в искането до Конституционни съд, почиващи на аргументи, изведени от НПК и ЗСВ, не могат да служат като отправна точка за разкриване смисъла на конституционни норми. Нашето разбиране е, че тълкуването на една конституционна разпоредба следва да е автономно, без да се черпят аргументи от други закони, като съответната конституционна норма трябва да се разгледа самостоятелно и съпоставена с други относими разпоредби от Конституцията и с Конституцията в цялост – както с текстовете ѝ, така и с духа ѝ. Това произтича директно от чл. 5, прогласяващ, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Този принцип няма как да бъде съблюдаван, ако при тълкуване на конституционни разпоредби се черпят доводи от законодателството.

Приемайки изложеното за принципна отправна точка, считаме, че предложеният от нас вариант за тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16 от КРБ не противоречи на други разпоредби на Конституцията, в частност – на регламентиращите разделението на властите и на определящите правомощията на Прокуратурата на Република България.

Съгласно чл. 8 от КРБ държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Концепцията за разделението на властите (и механизмите за контрол между тях) е възприета и утвърдена в правната доктрина, а също и в съвременните демокрации, поради което е безпредметно нарочно изложение в тази материя. Достатъчно е да се маркира, че, конкретните правомощия, които има съдебната власт, присъщи само на нея и гарантиращи нейната независимост, са специфични. Разделението на властите е разделение на правомощията и то по такъв

начин, че една власт да не може да се превърне в единствен фактор, определящ държавната политика и управление. Според чл. 117 от КРБ съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, тя е независима и при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. В цитираната разпоредба се провъзгласява независимостта на съдебната власт от изпълнителната и законодателната. Но, доколкото разделението на властите е разделение на правомощия, то под тази независимост следва да се разбира, че законодателната и изпълнителната власт не могат да се намесват и да въздействат върху съдебната власт при упражняване на нейните правомощия, като ги изземват или по друг начин възпрепятстват тяхното упражняване, например - я оставят без бюджет, не я обезпечат кадрово и т. н.

Прокуратурата и съдът са част от съдебната власт, но, доколкото те имат различни правомощия, то и проверката на това дали влагането на определен смисъл в една конституционна разпоредба би довело до накърняване на тяхната независимост следва да се разглежда поотделно и то само в рамките на установените им правомощия. Така съдът в Република България осъществява правораздаването и именно тази дейност не може да бъде изпълнявана както от прокуратурата, така и от изпълнителната и законодателната власт. Прокуратурата, от своя страна, следи за спазване на законността, като ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може да извършва разследване; да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер; упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Така за прокуратурата е отредено, че единствена може да ръководи разследването и да привлича към отговорност лица, които са извършили престъпления и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. В тази насока, изискването на доклад за прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика по конкретно дело по никакъв начин не накърнява независимостта на прокуратурата, тъй като Народното събрание не се намесва и не изземва правомощията на прокуратурата. С изискването на този доклад по конкретно дело Народното събрание нито има право да поеме ръководството на разследването, нито да задължи определен прокурор да привлече към наказателна отговорност конкретно лице.

Разделението на властите е не само разделение на правомощията, но въвеждане и на механизми, с които едната власт може да контролира другите две. Демократичното управление е ограничено управление, като нито една власт не може да е носител на безкрайно много правомощия и да не подлежи на контрол.

Именно представянето на такъв доклад е израз на контрол, който НС ще може да упражни върху прокуратурата, без да иземе правомощията ѝ или по друг начин да наруши нейната независимост, като създаде обективни пречки за изпълнението на възложените и от Конституцията компетентности. Също така, независимостта не е самоцел. Нейната задача е да предпази не носителите на властта, а гражданите на държавата. Изискването на доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика по група от дела или по конкретно дело по никакъв начин не дава

възможност на Народното събрание да узурпира повече власт, отколкото му е отредено по Конституция и с това да наложи някаква форма на тирания върху гражданите на Република България. Точно обратното - Народното събрание ще осигури дължимата от прокуратурата отчетност пред обществото и ще предпази последното от произвол.

В искането до Конституционни съд е поставена тезата, че НС не може да изисква доклад по конкретно дело, тъй като това води до накърняване на независимостта и се прави аналог между съд и прокуратура. Съдът и прокуратурата обаче имат различни функции и правомощия. От гаранциите за независимост на съда не може да се черпят тези, с които да се приравняват съда и прокуратурата. Подобно решение би признало, че съдът и прокуратурата имат еднакви правомощия, което не следва от КРБ и не е вярно.

Според чл. 119, ал. 1 от КРБ правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. За да осъществява своята функция по правораздаване, съдът първо трябва да установи фактите въз основа на събраните доказателства. В такъв случай съдът няма как да дава доклади преди приключване на делото, тъй като би взел отношение по фактите и правото и така ще прояви предубеденост. Прокуратурата обаче не е орган по правораздаване и няма правомощия да каже окончателно кой е приложимият закон при определени факти. В такъв случай към нея не са приложими същите гаранции за независимост каквито са приложими към съда. Със своята активна роля да инициира разследване и да упражнява функции по надзор за законност прокуратурата е по-близко до изпълнителната власт. Тя не изпълнява съдебни функции и по смисъла на Европейската конвенция за основните права и свободи на човека и поради това не се ползва от същата независимост, каквато притежава съдът.

Разбирането в другата посока би обусловило дисбаланс в разделението на властите, защото би създадо орган, който, от една страна, не е съдебен, а от друга притежава същата независимост, поради което би концентрирал в себе си огромна власт, неподлежаща на контрол.

ССБ застъпва разбирането, че съдът следва да се „радва“ на по-голяма независимост, защото нему е отредена една „пасивна“ функция – да правораздава, когато е сезиран.

За разлика от съда, прокуратурата може да е активната страна и да прецени дали и кога да се задейства. В такъв случай е необходимо да се предвиди по-голям контрол и отчетност спрямо прокуратурата и именно това е била целта на промяната в чл. 84, т. 16 от КРБ.

София, 20.02.2017

Атанас Атанасов
Председател на УС на ССБ