



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № ЛЧ 41
Дата 16.05.22

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Recoverable Signature

X 10-00-4/22/16.05.2022

Signed by: Albena Yordanova Angelova

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По к. д. № 6 от 2022 г.

На Ваш № 118 КД/14.04.2022 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6/2022 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 14 април 2022 г., постановено по конституционно дело № 6 от 2022 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл. 86, ал. 5, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 109 от 2021 г.) (ПОДНС).

Според вносителя оспорените разпоредби противоречат на чл. 8, чл. 84, т. 16 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. В искането се поддържа, че чл. 25 ПОДНС „недопустимо разширява“

конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, с което се нарушава принципът на разделение на властите и се накърнява независимостта на съдебната власт. Посочва се също, че разпоредбата създава задължение за участие на главния прокурор в обсъждания на Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание относно прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи при липса на детайлно уредена процедура, без това да е обвързано с конкретна необходимост от дискусия и по теми, част от които излизат извън компетентността на главния прокурор и на самата комисия.

В искането се изтъква също, че изискването за провеждане на обсъждане „най-малко веднъж на три месеца“ е прекомерно, излиза извън системата на контрол и възпиране на отделните власти, представлява вмешателство в независимостта на съдебната власт и нарушава принципа на разделение на властите.

По отношение на чл. 86, ал. 1 ПОДНС в частта, „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС в искането се поддържа, че разпоредбите недопустимо разширяват и допълват чл. 84, т. 16 от Конституцията. Посочва се, че с даването на препоръки на прокуратурата от Народното събрание и с изискването за отчет относно тяхното изпълнение се нарушава балансът между властите и се изземват конституционни функции на съдебната власт.

В качеството ми на конституирана по делото страна изразявам следното становище по предмета на делото:

1. Относно установяване на противоречие на чл. 25 от ПОДНС с принципа за разделението на властите - чл. 8 от Конституцията на Република България (КРБ) и с чл. 117, ал. 2 от КРБ, който прогласява независимостта на съдебната власт:

Разпоредбата на чл. 25 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание предвижда най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание да се провежда обсъждане с участието на главния прокурор във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи. Посочени са и конкретни теми, които могат да бъдат обсъждани: законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т.ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е особен вид нормативен акт, който не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове (Решение № 7 от 2010 г. на КС по к.д. № 5 от 2010 г.). Той се приема въз основа на Конституцията и в този смисъл всеки негов текст развива конституционна норма, респ. принцип.

Според вносителя контролът на законодателната върху дейността на съдебната власт, в частност върху прокуратурата, по прилагането на закона е решен на конституционно ниво

чрез разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение първо от КРБ посредством ежегодното изслушване и приемане на годишния доклад на главния прокурор от Народното събрание. Съгласно изречение второ на същата норма 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.

От цитираната разпоредба следва, че единствено по отношение на главния прокурор е предвидена възможност за Народното събрание да изслушва и приема и други негови доклади освен годишния доклад. Това допълнение на чл. 84, т. 16 от Конституцията (обн., ДВ., бр. 100 от 2015 г.) е мотивирано в хода на парламентарните обсъждания със следните цели: „създаване на предпоставки за вземане на информирани решения, включващи организационни мерки, разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор като ръководител на единната прокуратура, и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред“. В този смисъл въведената с ПОДНС възможност за обсъждане на въпроси, свързани с прилагането на закона и дейността на прокуратурата, изпълва със съдържание въведеният с чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията механизъм.

С оглед на определената от законодателя роля на прокуратурата в реализирането на държавната наказателна политика и противодействието на престъпността, разпоредбата на чл. 25 ПОДНС се явява легитимна форма за постигане на повече прозрачност, информираност и публичност относно дейността ѝ, без изземване или разместване на конституционни функции между отделните власти, в съответствие с целите, заложили при приемането на допълнението в чл. 84, т. 16 от Основния закон. Видно от примерното изброяване на темите, които могат да бъдат предмет на обсъждане по реда на оспорената разпоредба, е, че те имат информационен и организационен характер и в този смисъл не представляват намеса в конституционно закрепените правомощия на главния прокурор по осъществяване на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на прокурорите. Обсъждането предполага единствено анализ на постигнатите резултати и констатираните проблеми и не може да се тълкува като предпоставка за накърняване на независимостта на съдебната власт. В тази връзка то се явява правна възможност за съгласуваното функциониране на властите и средство законодателят да си набави необходимата информация по конкретни теми, съобразно приоритетите на държавата в съответния момент. Следва да се посочи, че в демократичната държава трите власти функционират като система за контрол и баланс, а независимостта и отчетността не влизат в противоречие, а напротив, взаимно се усъвършенстват.

Разделението на властите по чл. 8 от Конституцията е не само разграничаване на правомощия, но и въвеждане на механизми, с които едната власт може да контролира другите две. Съгласно последователната практика на Конституционния съд (Решение № 6 от 22.04.1993 г. по к. д. № 4/93 г., Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. № 34/98 г., Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г., Решение № 4 от 7.10.2004 г. по к. д. № 4/2004 г., Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Решение № 3 от 07.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г., Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г., Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС на РБ по к. д. № 8/2016 г. и др.), принципът на разделение на властите има смисъла на сътрудничество, установяване на баланс на взаимоотношения между висшите държавни

органи, на взаимодействие помежду им и полагане на общи усилия в постигането на легитимните цели на държавното управление. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а трябва да установява функционално взаимодействие между органите на държавна власт.

Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е обсъждана и изяснена в различните ѝ аспекти в редица решения на Конституционния съд (Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г.; Решение № 3 от 1998 г. по к.д. № 1 от 1998 г.; Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.).

Считам, че провеждането на обсъждания с участието на главния прокурор във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи по реда на чл. 25 ПОДНС не е предпоставка за накърняване на институционалната независимост на съдебната система и индивидуалната независимост на магистратите. Като единствен титуляр на законодателната власт чрез приеманите от него актове Народното събрание определя насоките на държавната политика за противодействие на престъпността и следва да се информира за постигнатите резултати в областта на наказателното правосъдие от гледна точка на целесъобразност и ефективност. В този смисъл независимостта на съдебната власт не би могла да се абсолютизира до степен, която може да ограничи реализирането на правомощията на Народното събрание.

2. Противоречие на разпоредбата на чл. 86, ал. 1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и разпоредбата на чл. 86, ал. 5, изречение второ: „Проектът за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.“ от ПОДНС с чл. 84, т. 16 КРБ, с принципа за разделението на властите - чл. 8 от Конституцията, и с чл. 117, ал. 2 от Конституцията, който гарантира независимостта на съдебната власт.

В чл. 86, ал. 1 от ПОДНС (ДВ, бр. 109 от 2021 г.) е предвидено докладите на главния прокурор по чл. 84, т. 16 от Конституцията да съдържат отчет за дейността на органа по прилагането на закона през съответния период, проблемите и трудностите, които среща, включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад. Съгласно ал. 5 на нормата, парламентарната комисия, на която докладът е разпределен, обсъжда същия и представя на председателя на Народното събрание становището си, като предлага и проект за решение по доклада. Проектът за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.

Сочи се, че нормата на ПОДНС „разширява“ и допълва по недопустим начин разпоредбата на чл. 84, т. 16 от КРБ, а приравняването на орган на съдебната власт, каквато е прокуратурата, на органи, които са под пряк парламентарен контрол, е недопустимо нарушаване на баланса между властите и противоконституционно навлизане на законодателната власт в правомощия, дадени от Конституцията на органи съдебната власт.

„Основният закон издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е в пряка връзка с ефективността на борбата с престъпността. Тя е един от общодържавните приоритети и не е

възможно, а и конституционният законодател не свързва, нито възлага противодействието на престъпността само на една институция или дори само на една от властите“ (Решение № 6 от 2017 г. на КС по к. д. № 15/2016 г.).

Спазвайки баланса между независимостта на прокуратурата и демократичните механизми за наблюдение върху нея считам, че оспорените разпоредби са в съответствие с чл. 84, т. 16 от Основния закон.

Същият се основава на разбирането за въвеждане на повече прозрачност и отчетност на независимата съдебна власт и директно кореспондират на т. 4 от решението на Конституционният по тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., съгласно която „Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите.

Съгласно чл. 1, ал. 1 от Основния закон България е република с парламентарно управление, която се управлява според Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1). Народното събрание като свободно избран, общодържавен представителен орган на нацията заема първенстващо място в държавната система. Като единствен титуляр на законодателната власт чрез приеманите от него актове то определя насоките на държавната политика в различните сфери на обществения живот. Ето защо съдът счита, че в една парламентарна република Народното събрание би могло да има своето място не само в определянето, но и в наблюдението и анализа на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността...“

Неубедителна е тезата за противоречие на атакуваните разпоредби с чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Решение № 8 от 2005 г. на КС по к. д. № 7 от 2005 г. на Конституционния съд посочва изрично, че „не може да има абсолютна независимост на която и да е от трите власти“. В Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. Конституционният съд разглежда съдебната власт като част от държавното управление: „Макар и самостоятелна власт, извън законодателната и изпълнителната съгласно принципа за разделение на властите, съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент.“

В искането на главния прокурор на Република България не е конкретизирано какви точно функции на съдебната власт се изземват от законодателната власт и се упражняват от нея в нарушение на принципа за независимостта на съдебната власт. Отправянето на препоръки от народните представители към органа, чиято дейност се обсъжда, в никой случай не е от естество да накърни конституционния статус на прокуратурата или пряко да засегне дейността ѝ, не може да повлияе негативно върху вътрешното убеждение на магистратите, или да постави под съмнение тяхната безпристрастност, а напротив - може да се квалифицира като предпоставка за ефективно взаимодействие между органите на съдебната и законодателната власт. Допълнително, използваната от законодателя дума „препоръки“ изключва задължителния характер на дадените от Народното събрание предписания и ги характеризира като способ за взаимодействие между независимите власти за реализиране на наказателната политика на държавата и противодействието на престъпността.

С оглед на гореизложеното може да се заключи, че не е основателно искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл. 86, ал. 5, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

С УВАЖЕНИЕ,

X

НАДЕЖДА ЙОРДАНОВА

Министър на правосъдието

Signed by: Nadeida Gueorquieva Iordanova