

РЕШЕНИЕ № 4

София, 16 март 2017 г.

конституционно дело № 16/2016 г.

съдия-докладчик Борис Велчев

(Обн., ДВ, бр. 26 от 28.03. 2017 г.)

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова- Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Емилия Атанасова разгледа в закрито заседание на 16-ти март 2017 г. конституционно дело № 16/2016 г., докладвано от съдията Борис Велчев.

Производството е образувано на 14.11.2016 година по искане на главния прокурор на Република България и е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията.

Главният прокурор оспорва разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и ал.8 от Закона за Министерството на вътрешните работи /ЗМВР/, / обн. ДВ бр. 53 от 2014 г., посл. доп. ДВ бр. 13 от 2017 г./ . Според него те противоречат на разпоредбите на чл. 4, чл. 56, чл. 120 и чл. 127 от Конституцията, както и на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи /КЗПЧОС/ /обн. ДВ бр. 66 от 1992 г./.

В първата част от мотивите си, главният прокурор очертава правните характеристики на института на изземването и последващото разпореждане с издирвани вещи по ЗМВР. Той го намира за управленско /административно/ действие, посредством което „се засягат или ограничават вещни права на добросъвестния държател /приобретател/.“ Според главния прокурор, оспорените разпоредби превръщат прокурора в орган за решаване на имуществени спорове, без да предвидят изричен съдебен или институционален прокурорски контрол върху неговите актове.

Вносителят на искането поддържа, че „разпореждането на прокуратурата с вещи извън наказателния процес“ не попада в нито едно от правомощията на прокуратурата, посочени в чл. 127 от Конституцията. Той намира, че оспорените разпоредби превръщат прокурора в „своеобразен верификатор на органите на изпълнителната власт“ и в „самостоятелен решаващ орган“ – нетипични роли на прокурора, които не намират „убедителна конституционна опора“.

Главният прокурор излага съображения, че отсъствието на предварителен или последващ съдебен контрол върху актовете на прокурора, издадени в изпълнение на оспорените разпоредби от ЗМВР противоречи на чл. 56 от Конституцията. Според него, в случая е практически неприложима и разпоредбата на чл. 120 от Конституцията, защото до нея може да се стигне само по „сложен тълкувателен път, неизвървян до момента от практиката“.

Според главния прокурор оспорената правна уредба „се конфронтира с принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията и води до правна несигурност“. Той счита, че разбирането за прокурорски актове, които могат да бъдат възприемани и като актове на съдебната власт и като административни актове „е в разрез с принципите на правовата държава“. Първото разбиране води до ограничаването на съдебния контрол и не дава гаранции за защита на правата на гражданите. Второто разбиране според вносителя на искането, поради липсата на „установена ясна и опростена процедура за достъп до съд“, би довела до „задълбочаване на правната несигурност“.

В края на искането са изложени и аргументи за противоречие на оспорените разпоредби с Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Най-общо те се свеждат до липсата на „ясна законова процедура за изземване и разпореждане от страна на държавата с вещи, собственост на граждани и юридически лица“ и липсата на „адекватни правни средства за защита на правата на засегнатия“.

По делото са получени няколко становища от заинтересувани страни.

Висшият адвокатски съвет /ВАдС/ намира искането на главния прокурор за основателно и препоръчва то да бъде уважено, като разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 ЗМВР бъдат обявени за противоконституционни и противоречащи на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС. Според ВАдС оспорената правна уредба противоречи на разпоредбите на чл. 4, чл. 56, чл. 120 и чл. 127 от Конституцията.

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ споделя разбирането, че „разпоредбите, предмет на искането следва да бъдат обявени за противоконституционни поради отсъствието на дължимите своевременни процедурни гаранции за предварителен или последващ достъп до съд и минимални възможности за предоставяне на ефективна защита срещу потенциални нарушения или диспропорционални посягателства на права, гарантирани както от Конституцията на РБ, така и от международни договори, по които тя е страна“.

В становището на министъра на правосъдието не е взета категорична позиция за евентуалната противоконституционност на оспорената уредба или за несъответствието ѝ с международните договори, по които Република България е страна. Направеният в края на становището извод, че „за да бъдат оспорените разпоредби на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 от ЗМВР в съответствие с конституционните принципи и с международните договори, по които Република България е страна, то следва по ясен и недвусмислен начин да предвиждат възможност за оспорване на действията по изземване на издирваните вещи пред съд“ може да бъде тълкуван като аргумент за противоконституционност и несъответствие с международните договори.

В становището си министърът на външните работи се спира само на съответствието на оспорените разпоредби с чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС. Според него тези разпоредби не противоречат на Протокол № 1, като все пак прави и уговорката, че „в случай на установяване на възможност за предизвикване на противоконституционно приложение на оспорваните законови разпоредби, КС може да предотврати това явление чрез извеждане в мотивите на своето решение на конституционно дължимото съдържание на оспорваните норми“.

Становището на министъра на вътрешните работи е, че искането на главния прокурор е неоснователно. Министърът счита, че „именно Прокуратурата на Република

България следи за спазването на законността в нейната цялост“. Според него, обявяването на разпоредбите на чл. 84, ал. 6 ЗМВР и на чл. 84, ал. 8 ЗМВР за противоконституционни ще доведе до „правна несигурност и празнота в националното законодателство“.

Неоснователност на искането на главния прокурор се твърди в становището на Върховния касационен съд. Съдът приема, че ролята на прокурора в оспорените норми се свежда до преценката, дали съответните вещи имат отношение към национално наказателно производство, поради което ролята му „сочи на типични за прокуратурата правомощия“.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Разпоредбата на чл. 84 ЗМВР урежда реда, по който се изземват вещите, посочени в чл. 100 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген. Това са вещи, издирвани от други държави с цел конфискация или за да послужат като доказателство в съдебен процес. Конвенцията ги посочва изчерпателно – откраднати, незаконно присвоени или изгубени моторни превозни средства с обем на двигателя над 50 кубически сантиметра, такива ремаркета и каравани с тегло без товар над 750 кг, откраднати, незаконно присвоени или изгубени, огнестрелни оръжия, празни официални документи и документи за самоличност /паспорт, лична карта, свидетелство за управление на моторно превозно средство/ и подозрителни банкноти.

Този ред се отнася и до вещи, които са регистрирани в информационните фондове на Международната организация на криминалната полиция /Интерпол/. Тези фондове включват информация за откраднати или загубени лични документи, откраднати официални документи, откраднати моторни превозни средства, произведения на изкуството и културни ценности.

Когато такива данни бъдат въведени в Шенгенската информационна система /ШИС/ или в информационните фондове на Интерпол, това поражда задължения за компетентните власти на съответната страна, на чиято територия се намират издирваните вещи, да предприемат необходимите мерки за тяхното предаване на държавата, която ги издирва. Съгласно ЗМВР в Република България изземването на такива вещи с цел последващото им предаване е възложено на полицейските органи.

Ако издирваните вещи бъдат предадени доброволно на полицейския орган, той съставя съответния протокол, който незабавно, но не по-късно от 24 часа се внася за утвърждаване от прокурор в окръжната прокуратура по местопредаването. Ако установи, че не е имало нарушения при предаването, както и ако се убеди в идентичността на търсените и предадените вещи, прокурорът утвърждава протокола. От този момент тече 60-дневен срок, в който държавата, която е обявила вещта в ШИС или в информационните фондове на Интерпол, може да отправи искане за правна помощ или за предаване на тази вещ.

Ако в този срок чуждата държава не направи подобно искане, с постановление на съответната окръжна прокуратура вещта в 5-дневен срок се връща на лицето, което я е предало.

Ако лицето, което упражнява фактическа власт върху исканата вещ не я предаде доброволно, полицейските органи изземват вещта с протокол. В този случай със своето утвърждаване на протокола прокурорът не решава спор между полицейския орган и засегнатото лице, който има вещноправен характер, а само следи за идентичността на

исканата и иззетата вещ, както и за спазването на правилата за изземане. След изтичането на 60-дневния срок прокурорът и в тази хипотеза връща вещта, ако тя не бъде поискана от чуждата държава.

Прокурорът няма право да върне вещта на лицето, ако тя е предмет или средство за извършване на престъпление на територията на Република България, ако тя е „доказателство или обект на обезпечителни мерки, ако връщането ѝ може да затрудни наказателно производство, образувано в Република България“ или ако притежаването ѝ е забранено от българското законодателство.

Основната функция на прокурора в това производство се свежда до проверка на законността на действията по изземването на вещта. След установяване на идентичността на исканата и предадената или иззета вещ, както и на спазването на процедурата по чл. 84, ал. 1 - 5 ЗМВР прокурорът със своя акт приключва фактическия състав на изземването. От този момент фактическата власт върху иззетата вещ окончателно преминава върху държавата за сроковете, предвидени в закона.

За разлика от Конституцията от 1971 година, която предвиждаше, че главният прокурор упражнява „надзор за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите“, действащата Конституцията не урежда т.нар. „общ надзор за законност“. Прокуратурата не упражнява общ надзор, а следи за спазване на законността чрез функциите, които са ѝ определени от Конституцията. Извън хипотезата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията, никакво установено със закон правомощие на прокуратурата няма да има конституционно основание, ако не попада в обхвата на чл. 127 от Основния закон, дори обективно да е насочено към защита на законността.

Конституционният съд вече е приел, че функциите на прокуратурата, посочени в чл. 127 от Конституцията са уредени изчерпателно. През 2005 г. съдът в тълкувателно решение е заключил, че „основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, ал. 1-4 от Конституцията“. Съдът също така подчертава и че „учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата“ и стига до заключението, че „други способности са конституционно недопустими“ /Решение № 8 от 2005 г. на КС/. Тази позиция на съда беше потвърдена и в Решение № 2 от 2017 г., където също се подчертава, че „прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията“.

Същественният въпрос, следователно, е да се установи, дали правомощието на прокурора по оспорените разпоредби на чл. 84 ЗМВР се вмести във функциите на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията. Всъщност, на практика този въпрос може да бъде редуциран до това, дали функциите по чл. 127, т. 4 и по т. 5 от Конституцията – да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки и да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, могат да се реализират чрез оспореното правомощие на прокурора по чл. 84 ЗМВР.

Няма съмнение, че изземването на обявените в ШИС или в информационните фондове на Интерпол вещи без съгласието на засегнатото лице по естеството си представлява

принудителна мярка. Конституцията възлага на прокуратурата да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки.

Актът на прокурора по чл. 84, ал. 6 ЗМВР не е израз на негово надзорно правомощие по чл. 127, т. 4 от Конституцията. Всъщност, прокурорът е участник в една административна процедура, в която утвърждаването на протокола на полицейския орган завършва фактическия състав, пораждащ окончателното правно действие на изземването. Прокурорът не упражнява надзор върху изпълнението на принудителната мярка, наложена от друг орган – на практика той участва в постановяването ѝ.

Доброволното предаване на вещи, обявени в ШИС или в информационните фондове на Интерпол няма принудителен характер и не може да се определи като принудителна мярка. Поради това, правомощието на прокурора да утвърждава протокола за доброволното предаване по никакъв начин не представлява надзор за изпълнение на принудителна мярка.

Казаното дотук позволява обобщението, че оспорените разпоредби не могат да се впишат в хипотезата на чл. 127, т. 4 от Конституцията.

Предприемането на действие по отмяна на незаконосъобразни актове по чл. 127, т. 5 от Конституцията по същество си също е надзорно правомощие, ако се отнася до актове на органи извън съдебната власт. Прокурорът не отменя сам тези актове, а извършва действия, чрез които да осигури възможност за съдебен контрол върху тях. С това свое правомощие прокурорът пренася контролната дейност върху актовете на администрацията от сферата на изпълнителната власт в сферата на съдебната. Неслучайно Конституцията предвижда, че прокурорът „предприема действия за отмяна“, а не че той сам отменя незаконосъобразните актове.

Упражняването на надзора за законност върху актовете на администрацията изключва възможността някои от тях да бъдат в режим на постоянен надзор от прокурор. Изискването определен вид административни актове да бъдат утвърждавани от прокурора, за да породят правни последици, на практика го превръща в административен орган, и надзорът бива трансформиран в контрол.

Разпоредбата на чл. 84 ЗМВР възлага на прокурора контролни правомощия върху актове на изпълнителната власт, каквито не са предвидени в чл. 127, т. 5 от Конституцията.

Актът на прокурора, издаден по реда на чл. 84 ЗМВР има характера на административен акт и подлежи на съдебен контрол, тъй като в случая прокурорът действа като административен орган. В тези случаи, неговите актове са подчинени на режима, установен в чл. 120 от Конституцията за административните актове /Решение на КС № 11 от 2016 г./ Трябва да се отбележи, че при упражняването на правомощията по чл. 84 ЗМВР прокурорът не действа и като орган на съдебната власт, задължен по силата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията да се произнася по законосъобразността на задържането. Ето защо, останалите съображения, изложени в Решение № 11 от 2016 г. са неотнормими към предмета на настоящото дело.

Обявяването на оспорените разпоредби за противоконституционни с нищо няма да промени възможността за съдебен контрол върху изземването – актът на полицейския орган пак ще подлежи на такъв контрол, доколкото той не е изрично изключен.

Изложеното дотук позволява извода, че разпоредбата на чл. 84, ал. 6, изречение първо, противоречи на чл. 127 от Конституцията, защото чрез прилагането ѝ не се осъществява нито една от конституционните функции на прокуратурата.

Гореизложеното се отнася и до разпоредбата на чл. 84, ал. 8 ЗМВР в частта ѝ „в 5-дневен срок с постановление на окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта“. След отпадане на установените в закона функции на прокурора от окръжната прокуратура в хипотезата на чл. 84, ал. 8 ЗМВР, занапред връщането на вещта ще следва да се осъществява непосредствено от органите на МВР, които са я иззели или приели на съхранение в резултат на доброволно предаване. Това ще произтича от отпадането на основанието за задържането ѝ в условията на 60-дневно бездействие на държавата, подала сигнала. Вещта няма да бъде върната на лицето, което я е предало доброволно или от което е била иззета в изрично предвидените случаи, които произтичат от процесуални действия на други органи – например при постановяване на обезпечителна мярка от съда или на акт на съответния разследващ орган или прокурор в рамките на разследване по НПК.

Поради установеното противоречие с посочената разпоредба на Конституцията, съдът няма да обсъжда и възможното противоречие с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 84, ал. 6, изр. първо от Закона за Министерството на вътрешните работи /обн. ДВ бр. 53 от 2014 г., посл. доп. ДВ бр. 13 от 2017 г./ както и на чл. 84, ал. 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи в частта ѝ „в 5-дневен срок с постановление на окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта“.

Отхвърля искането по чл. 84, ал. 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи в останалата му част.

Решението е подписано с особено мнение на съдия Георги Ангелов.

Председател : Борис Велчев