

РЕШЕНИЕ № 6

София, 6 юни 2017 г.
(Обн., ДВ, бр. 48, от 16.6.2017 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 Росица Симова разгледа в закрито заседание на 6 юни 2017 г. конституционно дело № 15/2016 г., докладвано от съдията Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 10.11.2016 г. по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България, по въпроса за обхвата 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.

Според вносителя, съдържанието на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията се разбира нееднозначно, като се очертават две противоположни тези: – първата, 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 втората – 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.

Според главния прокурор докладите по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, биха могли да съдържат обобщени данни за дейността на прокуратурата, включително анализи и констатации за тенденции и процеси, но не би следвало Народното събрание да очаква от главния прокурор доклад за предприетото и установеното от прокуратурата по конкретно наказателно производство или прогноза за бъдещия му край.

С определение от 19.01.2017 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за тълкуване и е конституирал като заинтересовани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до неправителствени организации - Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Асоциация на българските административни съдии, Българска съдийска асоциация, Асоциация на прокурорите в България, Камара на следователите в България и Българска асоциация по криминология.

Покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са изпратени до проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Маргарита Чинова, проф. д-р Никола Манев и проф. д-р Пенчо Пенев.

Постъпилите становища и правни мнения се разделят на две групи.

Според тези от първата група, в която се включват министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Камарата на следователите в България, Българската асоциация по криминология, Асоциацията на прокурорите в България, проф. д-р Никола Манев, при тълкуване на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията изразът „ и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ по своята същност обхваща доклади, съдържащи обобщена аналитична информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика, но в него не се включва доклад по конкретно наказателно производство.

Според министъра на правосъдието, по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, 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. Министърът на правосъдието, основавайки се на практиката на Конституционния съд -Решение № 17/1995 г. по к. д. № 13/1995 г.; Решение № 11/2002 г. по к. д. № 18/2002 г.; Решение № 6/1993 г. по к. д. № 4/1993 г.; Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 9/2011 г. по к. д. № 7/2011 г., е мотивирал становището си за единственото възможно според него тълкуване на въведеното с последното изменение на Конституцията допълнение на чл. 84, т. 16, което следва да се отнася само до получаване на обобщена и аналитична информация, но не и на информацията относно конкретно наказателно производство.

Според Висшия съдебен съвет (ВСС) отговорът на въпроса, поставен в искането на главния прокурор, трябва да е съобразен с факта, че докладите по конкретни наказателни производства не могат да бъдат изключени от обхвата на нормата като цяло, доколкото естествено се вписват в необходимостта от пълнота на информацията и изградените на нейна база аналитични доклади, респ. обобщения, които биха били изготвени в приложение на разпоредбата на чл. 84, т. 16 от Конституцията. Но не трябва да се очаква от главния прокурор доклад за конкретно неприключило досъдебно производство, който би нарушил съществени законови правила от Наказателно процесуалния кодекс (НПК), Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС) и др., създадени с цел охраняване тайната на разследването, осигуряване сигурността и неприкосновеността на участниците в него, а като краен резултат – успешно разкриване на конкретна престъпна дейност. Становището на Висшия съдебен съвет е, че обхватът на тълкувания израз не включва доклад по неприключило досъдебно производство, който би нарушил законовите правила за водене на наказателния процес и с това би попречил за успешното приключване на разследването.

Висшият адвокатски съвет застъпва разбирането, че чрез изискването на информация по конкретни дела от Народното събрание в докладите по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, би се стигнало до нарушаване на принципа на разделението на властите, което на практика означава изземване или разместване на конституционни функции между отделните власти. В подкрепа на това становище се сочат аргументи от мотивите на решение № 9/2011 г. (неточно посочено под № 7/2011 г.) по к. д. № 7/2011 г. на Конституционния съд, свързани със засягане на независимостта на съдебната власт и на принципа на разделение на властите при законово регламентиране на възможност за отправяне на искане от народни представители за предоставяне на сведения и документи, които съставляват следствена тайна.

Съюзът на юристите в България поддържа в писменото си становище, че докладите, изготвени на основание чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, могат и трябва да съдържат обобщени данни и анализи за определен период по дадено направление, с които и в най-голяма степен прокуратурата може да бъде полезна на законодателя в осъществяване на неговите функции. Конкретно проявен интерес от Народното събрание по отделно наказателно производство - в досъдебната фаза или съдебен процес, с очакване за информация чрез възможността, установена в тълкуваната разпоредба, би довел до прекрочване конституционно допустимата граница за постигане на целта, заложена в нея.

Българската асоциация по криминология в своето писмено становище, чрез председателя си доц. д-р Светла Маргаритова, застъпва тезата, че конституционният законодател, допълвайки нормата с ново изречение в текста на чл. 84, т. 16, е имал предвид обобщени доклади и по други проблеми, които се включват в предметния обхват на компетентността на прокуратурата. Поддържа се, че от тълкувания текст не може да се изведе изискването за представяне на доклад по конкретно висящо производство, защото противното би означавало да се наруши основният принцип на правовата държава за разделението на властите. Според асоциацията доклад с подобно съдържание би могъл съществено да накърни презумпцията за невинност, да рефлектира върху нарушаването на други основополагащи принципи на наказателния процес, като принципа на независимост и безпристрастност. Излагат се и аргументи, основани на Независимия технически анализ на структурния и функционалния модел на Прокуратурата на Република България от 20.12.2016 г., изготвен от международни експерти – прокурори от Великобритания, Испания, Германия и Нидерландия.

Камарата на следователите в България поддържа разбиране, че по смисъла на изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията главният прокурор може да изготвя само доклади, съдържащи обобщена информация за дейността на прокуратурата, но не и да предоставя информация по конкретни висящи наказателни производства. Изтъква се, че материалите и доказателствата, придобити в досъдебната фаза на процеса, нямат публичен характер и не могат да се разгласяват без разрешение на наблюдаващия прокурор, а запознаването на народните представители с материалите по конкретно производство е в пряко противоречие с нормите на НПК, където точно са определени участниците в досъдебната фаза, техните права и задължения.

В становището на Асоциацията на прокурорите в България се аргументира, че нормата на чл. 84, т. 16 от Конституцията следва да бъде тълкувана във връзка с действителното ѝ съдържание и последиците от нейното прилагане, както и с чл. 87 от

Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), така и с чл. 138а, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 62 от 2016 г. в сила от 09.08.2016 г.), според които при обсъждане в Парламента на докладите, изготвени на основание чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, народните представители могат да поставят писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации във връзка с тези доклади, на които главният прокурор отговаря. Сочи се, че независимостта на съдебната власт не изключва отчетността, но когато се отчита необходимостта от информираност на обществото по движението на конкретни досъдебни производства, следва да се съблюдава процесуалноправната норма на чл. 198 НПК. Оповестяването на факти и обстоятелства във връзка с оперативно - издирвателната дейност, довела до образуване на досъдебното производство, събраните доказателства на определен етап от развитие на досъдебното производство, получената информация чрез способите на доказване, използването на специални разузнавателни средства, сведенията за защитените свидетели, данните за различните следствени версии и др., създава реален риск за забава и/или осуетяване на наказателното преследване. Поддържа се, мотивирано от Решение № 9/2011 г. по к. д. № 7/2011 г. на Конституционния съд, че огласяването на информация по конкретно производство, представляваща следствена тайна, ще постави в риск информационната защита на разследването срещу евентуални опити за нерегламентирана намеса в него.

В писменото си правно мнение проф. д-р Никола Манев обосновава тезата, че докладите на главния прокурор пред законодателния орган по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, не могат да бъдат друго, освен обобщаване, анализ на многобройни водени дела по реда на правораздаването и досъдебното производство. Те отразяват конкретността, но на едно по-абстрактно равнище, за разкриването на което се ползват и пределно общи критерии – прилагане на закона, противодействие на престъпността и реализиране на наказателната политика. Такива критерии не могат да бъдат изпълнени със съдържание в отделно наказателно производство, защото се предвижда инстанционен процесуален контрол от проверяваща инстанция – по-горен съд, прокурор от горестояща прокуратура. Проф. д-р Н. Манев развива съображения, свързани с особеностите на досъдебното производство и в частност на разследването, при което би могло да се създаде опасност за живота и здравето на отделни лица от състава на органите на досъдебното производство, и други субекти на наказателнопроцесуални отношения (служител под прикритие, защитен свидетел). Посочва, че ако в наказателното производство има добита чрез специални разузнавателни средства информация, то тя е класифицирана по правилата на Закона за защита на класифицираната информация и довеждането на такава информация до знанието на лица, които нямат право да я научат, съставлява престъпление от общ характер съгласно чл. 357 и чл. 360 от Наказателния кодекс.

Втората група становища са на Върховния касационен съд (ВКС), Съюза на съдиите в България и проф. д-р Екатерина Михайлова.

Върховният касационен съд застъпва тезата, че в израза: „други доклади“ по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, може да се включва и доклад на главния прокурор по конкретно наказателно дело, но съдържанието на този доклад да бъде съобразено с разпоредбата на чл. 198 НПК, т. е. докладът не може да включва информация, свързана с разследваните лица, съществуващото на обвинението, събраните или предстоящи за събиране доказателства и извършването на конкретни процесуалноследствени действия, тъй като разгласяването на такава информация е

възможно да изправи разследването пред сериозни трудности и на практика да не може да бъде доведено до успешен край.

Изложени са съображения, че на задължението на главния прокурор да изготви доклади и да не предоставя информация, представляваща следствена тайна, е необходимо да кореспондира задължението на Народното събрание да поставя въпросите към главния прокурор по начин, че отговорите да не изискват разкриване на следствената тайна. Твърди се, че по този начин няма да бъдат засегнати правата на участниците в досъдебната фаза на процеса и интересите на правосъдието, от една страна, а от друга – ще бъдат удовлетворени изискванията за отчетност на прокуратурата.

Според Съюза на съдиите в България Народното събрание може да изисква доклад от главния прокурор по група от дела или по едно конкретно дело, доколкото това е свързано с искане на информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната отговорност, при направено уточнение, че този доклад по конкретно дело при никакви обстоятелства не трябва да накърнява установената и гарантирана презумпция за невинност. В становището се излага разбиране, че конституционният текст следва да се тълкува автономно и не се обуславя от законодателните решения, приети в НПК и ЗСВ, които уреждат правомощията на главния прокурор и подчинените му прокурори. Твърди се, че предложеният вариант за тълкуване не противоречи на други разпоредби на Конституцията и в частност на принципа на разделение на властите, защото той е не само разграничаване на правомощия, но и въвеждане на механизми, с които едната власт може да контролира другите две. Изложени са разбирания, че демократичното управление е ограничено управление и нито една власт не може да е носител на безкрайно много правомощия, и да не подлежи на контрол. Съюзът на съдиите счита, че представянето на доклад по конкретно наказателно производство от главния прокурор пред Народното събрание е израз на контрол, който то ще упражни върху прокуратурата, без да се изземват правомощията ѝ, или по друг начин да се наруши нейната независимост. По този начин, според становището, Народното събрание ще осигури дължимата от прокуратурата отчетност пред обществото, и ще го предпази от произвол. Обосновава се тезата за по-голямата независимост на съда, поради отредената му „по-пасивна“ функция, изразяваща се в изискване да правораздава, но само когато е сезиран, за разлика от прокуратурата, която може да е „по-активна“ страна и да прецени дали, и кога да се задейства, и това различие в нейна полза налагало въвеждане на по-голям контрол и отчетност.

Проф. д-р Екатерина Михайлова в правното си мнение поддържа, че обхватът на израза: „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ не включва само доклади с аналитична и обобщена информация, а следва да се тълкува в смисъл и на доклади, които предполагат по-голяма степен на конкретност, отколкото тази, която се съдържа в годишните доклади по прилагането на закона, включително при определени от закона и ПОДНС условия и информация по конкретни наказателни производства. Посочва се, че конституционният законодател не е изрично изключил „доклади по конкретни наказателни производства“, поради което Конституционният съд в своята тълкувателна дейност не би следвало да ги изключва, тъй като това ще означава дописване на Конституцията със заявка отнапред и абстрактно, че такива доклади са изначално изключени. След анализ на

конституционните принципи и ценности, имащи отношение към тълкуването на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията – принципа на разделение на властите, независимост на съдебната власт и право на информация, които не функционират изолирано един от друг или пък в състояние на йерархичност, е мотивирано, че конкуренцията на конституционни принципи и ценности се решава от Конституционния съд във всеки отделен конституционнопосредстван спор в рамките на правомощията за обявяване на противоконституционност на законови разпоредби. Според предоставения правното мнение, тази конкуренция не може да бъде абстрактно и отнапред решена с тълкувателно решение на Конституционния съд. Поддържа се, че с направеното конституционно изменение в чл. 84, т. 16 и добавянето на изречение второ се постига предписанието, което Конституционният съд е дал в т. 4 на тълкувателно решение № 8/2005 по к. д. № 7/2005 г. Сочи се, че възможността да се предоставят „други доклади“ от главния прокурор пред парламента се различава от процедурите на парламентарния контрол, осъществявани от Народното събрание спрямо правителството и отделните министри, предвидени в Конституцията. Според проф. д-р Е. Михайлова отчетността на главния прокурор може да се изрази в представянето на доклади, които са за прилагането на закона, действия или бездействия при противодействие на престъпността и реализирането или не на наказателната политика.

За да се произнесе Конституционният съд взе предвид следното:

Конституционният съд е посочил в решение № 8/ 01.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г., че „тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията е абстрактно. То не е свързано с определен конкретен конституционнопосредстван спор“. Според съда, тълкуването има за задача да разкрие точния смисъл на съответната конституционна разпоредба, да уточни смисловите акценти в нея, придържайки се в рамките, очертани от конкретните, съдържащи се в искането въпроси.

В случая, главният прокурор поставя въпроса за обхвата на израза в чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията - „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“, и дали в него се включва доклад по конкретно наказателно производство.

Чл. 84, т. 16 изречение второ от Конституцията е приет от Народното събрание при последното, пето изменение на основния закон (обн. ДВ, бр. 100/2015 г.).

Текстът не е бил включен в проекта за закон, видно от стенографските дневници на Народното събрание по повод обсъждания законопроект № 554-01-144/24.07.2015 г. за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Той се появява по предложение на няколко народни представители, между първо и второ гласуване на закона. Временната комисия за обсъждане на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията, след проведени дебати, е приела по принцип предложението за допълнение на чл. 84, т. 16 с второ изречение, като основният дискуссионен въпрос е бил, дали Народното събрание може да „изисква“ и други доклади от главния прокурор, и дали те могат да бъдат по „проблеми от съществен обществен интерес“. Направеното предложение е предмет на обстоен парламентарен дебат в пленарното заседание на 09.12.2015 г.

В доклада на Временната комисия за обсъждане на законопроекта, освен общи мотиви за целта на всички предложени промени в Конституцията – провеждане на структурна и организационна реформа на съдебната власт в съответствие с международните стандарти, като предпоставка за преодоляване на системните дефицити в българската конституционна демокрация, се излагат и конкретни мотиви за предложеното допълнение. Посочва се, че с въвеждането на изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията се цели „повишаване на отчетността на главния прокурор и се създават предпоставки за вземане на информирани управленски решения, включващи организационни мерки, и за законодателна дейност, която почива на реална оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални или конкретни заплахи за правовия ред“.

Въпросът за отчетността на съдебната власт намира разрешение през 2006 г., с приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.). С това трето изменение на Конституцията в Глава трета, озаглавена: „Народно събрание“ - в чл. 84 се създава нова точка 16 със следното съдържание: “Изслушва и приема годишните доклади на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи“.

Според мотивите на законопроекта на правомощието на Народното събрание да изслушва висшите ръководители на съдебната власт съответства тяхното задължение да изготвят и лично да представят пред парламента годишните доклади за ръководените от тях институции. Привеждат се аргументи, че чрез това ново правомощие на Народното събрание българските граждани получават конституционно гарантирана възможност да се информират за работата на съдебната власт, както и че се установява пряко взаимодействие между Народното събрание и висшите ръководители на съдебната власт, което да служи за анализ на съдебната практика и за усъвършенстване на законодателството.

В процеса на присъединяване на страната ни към Европейския съюз конституционната уредба на правомощията и функционирането на някои органи, включително и на Висшия съдебен съвет, търпи изменения със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр.12 от 06.02.2007 г.) – четвърто изменение на Конституцията. В текста на чл. 84, т. 16 отпада изискването докладите да се представят в Народното събрание лично от тримата ръководители на институции в съдебната власт и се въвежда задължение за внасянето им от Висшия съдебен съвет, след като ги е изслушал (запознал се е с тях). Изменението е продиктувано от необходимостта на конституционно ниво по-ясно да се открият мястото и ролята на Висшия съдебен съвет като орган на съдебната власт, както и да се ангажира отговорността му.

Правомощието в чл. 84, т. 16 на Народното събрание се основава на разбирането за въвеждане на повече прозрачност и отчетност на независимата съдебна власт, която се характеризира със своята самостоятелност и отделеност от другите две власти и с независимост на нейните органи.

Годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет,

съгласно чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията, са самостоятелен елемент от гаранциите за публичност и отчетност на цялостната дейност на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Тези годишни доклади са „за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи“, и съдържат обобщени данни, обобщена аналитична информация за работата им за определен календарен период.

Годишният доклад на главния прокурор се изготвя на основата на предоставената обобщена информация, съдържаща се в докладите на административните ръководители на отделните звена в прокуратурата, а не на основа на подробни справки за хода на всяко конкретно производство.

Обичайно обхватът и структурата му е съобразена с решение на ВСС, като съдържателната част е разделена на отделни раздели: обобщени изводи за дейността на прокуратурата и разследващите органи, включващи резултати и тенденции в противодействието на престъпността; необходими мерки и законодателни промени; дейност на териториалните прокуратури – досъдебна и съдебна фаза; видове образувани дела; срочност на разследването; следствен надзор, наказателно-съдебен надзор; гражданско-съдебен надзор; решени производства от прокурор; върнати от съда дела и постановени оправдателни присъди; осъдителни решения на основание Закон за отговорността на държавата и общините за вреди; действия по изпълнение препоръките от Доклада на Европейската комисия в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка; международноправно сътрудничество; административна и контролно-ревизионна дейност; натовареност на прокурорските и следствените органи; дейност на Върховна касационна прокуратура; дейност на териториалните прокуратури и на Върховна административна прокуратура по административно-съдебния надзор и надзора за законност; дейност на Бюрото за защита към главния прокурор; дейност на прокуратурата по изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт (2014 - 2020 г.); приоритети в дейността на прокуратурата и разследващите органи.

Чрез обсъждане на годишните доклади се създават предпоставки за ефективно взаимодействие на органите на съдебната и законодателната власт, въз основа на съдържащия се анализ на дейността по разследването на престъпленията, на степента на латентност на определени престъпни посегателства, съдебната практика по наказателни дела, установени общи и специфични криминогенни фактори, кадрова обезпеченост и др. обстоятелства, имащи отношение към противодействието на престъпността, с оглед усъвършенстване на законодателството, при спазване на принципа на разделение на властите. Въведеното от конституционния законодател обсъждане от Народното събрание на годишните доклади е легитимна форма за постигане на публичност, на повече прозрачност и информираност относно дейността на органите на съдебната власт, проявление на специфичната проверка на съдебната власт от демократичната общност чрез политическите ѝ представители. Според чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, което обаче не изключва отчетността ѝ.

Съгласно изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията 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 буквалния прочит на тълкувания текст следва, че единствено по отношение на главния прокурор е установена възможност за Народното събрание да изслушва и приема и други негови доклади, освен годишния доклад. Това допълнение на чл. 84, т. 16 от Конституцията е мотивирано в хода на обсъжданията в пленарна зала с няколко допълнителни цели: „разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор, като ръководител на единната прокуратура, създаване на предпоставки за вземане на информирани решения, включващи организационни мерки и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред“.

Така обоснована от законодателя крайна цел не може да бъде абсолютизирана и сведена единствено като специфична само за прокуратурата дейност, доколкото съдилищата чрез налаганите конкретни наказания за извършени престъпни посегателства, а и други държавни органи, също противодействат по специфичен за тях начин на престъпността и реализират държавната наказателна политика. Извеждането ѝ на преден план за прокуратурата може да се възприеме като оправдано с оглед нейната конституционна роля в противодействието на престъпността и реализирането на държавната наказателна политика, изразяваща се в упражняване на възложената ѝ компетентност по инициране/неинициране на наказателното производство в досъдебната фаза (образуване, отказ да се образува), съответно в съдебната фаза - внасяне/невнасяне на обвинителен акт.

Определящи за изясняване точния смисъл и разкриване на съдържанието на израза: „други доклади“ в тълкувания текст са:

- смисловите акценти в разпоредбата, поставени от конституционния законодател в конкретната формулировка на обсъждания конституционен текст – други доклади, относими към „дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“;
- съпоставянето и преценката на „другите доклади“ в рамките и на изброените вече преследвани допълнителни цели с изменението: повишаване отчетността на главния прокурор; създаване на предпоставки за вземане на информирани решения, включващи организационни мерки, и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред, и накрая
- отчитане и съобразяване на конституционно установените предели на баланс между законодателната и съдебната власт.

Анализът на тълкувания текст дава основание за отделянето на две специфични дейности, при които изготвянето на доклади по конкретно наказателно производство е недопустимо по дефиниция. Това са специфичните дейности на прокуратурата по противодействие на престъпността и по реализирането на наказателната политика. Този извод се налага поради следното:

И в двете направления в дейността на прокуратурата могат да бъдат открити общи белези, включващи поредица от повтарящи се специфични действия от прокуратурата на Република България и постигнати резултати от тях, основани на статистически съвкупности – отделни видове престъпност или престъпността като цяло.

Престъпността е сложен социален феномен, своеобразна система, включваща извършените наказани и ненаказани (латентни) престъпления за определен период от време. В противодействието на престъпността като важна национална задача, чиято цел е ограничаване на факторите, които я обуславят, и намаляване броя на престъпленията, основен инструмент е превенцията. Тя предполага прилагане на комплекс от разнообразни мерки (законодателни, икономически, социални, здравни, образователни, възпитателни и много други), насочени към отслабване въздействието или блокиране влиянието на криминогенните фактори. От посоченото следва, че противодействието на престъпността като функция в дейността на прокуратурата няма основна тежест в същинската превенция на престъпността, доколкото органите, натоварени с осъществяване на правозащитната функция на държавата (прокуратура, съд), въздействат основно върху последиците от проявилите се вече криминогенни фактори - регистрирана престъпност на фаза досъдебно или съдебно производство – проявената престъпност.

Същинската превенция на престъпността следва да блокира в зародиш и възпрепятства нейното осъществяване. Затова и функциите в тази специфична, условно наречена преднаказателноправна превенция, лежат главно върху други държавни органи и институции.

След като конституционният законодател изрично въвежда израза “и други доклади за дейността на прокуратурата по противодействие на престъпността“, то очевидно е, че доклад по конкретно наказателно производство не е дейност на прокуратурата по противодействие на престъпността като мащабно по своите измерения явление. Такъв доклад по конкретно наказателно производство би съставлявал най-много доклад по противодействие на отделно, единично взето престъпно деяние, при цялата условност на подобни разсъждения, доколкото определянето му като престъпно може да настъпи окончателно едва при влязла в сила осъдителна присъда. Този аспект поставя въпроса за значението на подобен доклад по конкретно наказателно производство, особено в хипотезата на последващо постановена оправдателна присъда или неинициране на съдебната фаза от наказателното производство. Евентуалното отсъствие на престъпление, предвид началния етап на наказателното преследване и несигурността относно съдържанието на крайния съдебен акт – утвърждаващ престъпния характер на извършеното или отричащ това му качество, прави безпредметна дейността по противодействие на единично взето само за себе си деяние, което може и да не разкрие белезите на престъпление. Неслучайно конституционният законодател изрично изключва подобна възможност, предвид използвания израз: „противодействие на престъпността“ (като съвкупност от установени престъпления.)

Самото реализиране на превантивните мерки, както и резултатите от противодействието на престъпността, предполагат изследване на статистически съвкупности. Такива съвкупности като обект за самостоятелно изследване са: престъпността като цяло или отделни нейни видове за разкриване на съществените криминогенни фактори, както и на съвкупностите, по отношение на които са осъществени превантивни мерки с оглед достигане до изводи как определен набор от тях при нееднократно прилагане се е отразил върху състоянието и динамиката на определен вид престъпност.

Наказателната политика е част от общата държавна политика. Тя определя най-общите принципи и насоки относно криминализацията, съответно декриминализацията на определени общественоопасни деяния, относно утежняване или смекчаване на наказателната репресия, видовете наказания и много др., вкл. методите за превенция и контрол над престъпността. Наказателната политика, подобно на противодействието на престъпността, също предполага единоедействие на властите, специализирано въздействие и проследяване резултатите от него върху статистически съвкупности.

Дейността по реализирането на наказателната политика, също както и при противодействието на престъпността, може да бъде проследена чрез обобщаване на данни, почерпени от изследвани статистически масиви. Те сами по себе си не съставляват отделно наказателно производство, а поредица от производства, поради което доклад по конкретно наказателно производство е неподходящо средство за постигане на формулираната от конституционния законодател водеща цел на тълкувания текст – получаване на надлежна информация относно противодействието на престъпността или реализирането на наказателната политика, т. е. по отношение на масови явления, включващи множество единични проявни форми.

Очертаните допълнителни цели в хода на парламентарните обсъждания, свързани със „създаването на предпоставки за вземане на информирани решения, включващи организационни мерки и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред“, по определение също предполагат изследване на масови явления и разкриване на закономерности, които са им присъщи.

Посочените от законодателя информирани управленски решения, включително организационни и законодателни, не могат да разчитат на успех, ако се основават на доклад по отношение на единично, изолирано проявило се явление (незначителна част от статистически масив), доколкото единичността на проявлението от масовите явления насочва по - скоро към случайността, но не и към закономерността, която се проявява според правилото на т. нар. „закон за големите числа“, т. е. в многото на брой изследвани проявления. За конкретния случай от значение е представителността на изводите от изследваните масиви въз основа на правилото - не всички бройки от съвкупността, но достатъчно на брой, така че крайните заключения, макар и основани на извадка, да са валидни за съвкупността като цяло.

Подобни изводи могат да бъдат свързани и с изискването за реалната оценка на криминологичните фактори, предполагащи изследване на престъпността като система от престъпни посегателства, както и относно потенциалните и конкретни заплахи за правовия ред, които могат да бъдат очертани отново чрез изследване на съвкупности от масови проявления.

Обсъдените специфики са в посока на това, че „другите доклади“, съобразно използваната от конституционния законодател терминология и очертаните в хода на парламентарните обсъждания съпътстващи цели, не биха могли да се изразят в друго освен в обобщени и аналитични доклади за дейността на прокуратурата по противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика, базирани на изследване на статистически масиви.

Отделното наказателно производство или единичният случай по правило не могат да открият закономерности, тенденции, съответно очаквания в развитието на масовите явления и са без съществено значение, доколкото са нерепрезентативни, както за информирания управленски решения относно евентуални организационни мерки, така и за законодателна дейност, противодействието на престъпността, реализирането на наказателната политика или за адекватно въздействие върху потенциалните или конкретните заплахи за правовия ред.

На самостоятелно разглеждане подлежи следващата визирана от конституционния законодател в чл. 84, т. 16, изречение второ, хипотеза, свързана с ясно очертан възможен предмет - „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона“. Такива доклади по конкретно наказателно производство не биха били изключени а priori въз основа на буквалния прочит на тълкуваната разпоредба, разгледана без връзка с други разпоредби на Конституцията. Това налага изследване на очертаната хипотеза във връзка с конституционноправни норми, визиращи разделението на властите, независимостта на съдебната власт, установените предели на баланс и взаимодействие между законодателна и съдебна власт.

С приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. се въведе нов конституционен модел на съдебната власт, а нейните основни характеристики са посочени в Глава шеста. По волята на Великото Народно събрание в осъществяването на съдебната власт участват три вида държавни органи - съдилища, прокуратура и следствени органи. В свое тълкувателно решение Конституционният съд е приел, че органите на съдебната власт не са и не могат да бъдат равнопоставени, тъй като учредителната власт, чрез конституционната рамка, е определила за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства, осигурява реализацията на съдебната власт (Решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г.).

В чл. 127 от Конституцията са посочени функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация като основното в дейността ѝ, която конституционният законодател ѝ възлага, е да следи за спазването на законността, при строго определени граници, очертани от способите, съдържащи се в чл. 127, т. т. 1-6 от Конституцията.

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.

Сътрудничеството между властите е гаранция не само за прозрачност в работата, но и за напредък в борбата с престъпността. То се гради на основата на ясно разграничени правомощия и отговорности в съответствие с принципа за разделението на властите. Конституционният съд многократно е посочвал в своята практика, че разбирането за демокрация и правова държава е свързано неразривно с конституционния принцип за разделение на властите, установен в чл. 8 от Конституцията.

Съдът последователно поддържа в своите решения, че трите власти са равнопоставени, независими и функционират в определена връзка. Разделението на властите се определя като метод за оптимално функциониране на държавната власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи. Трите власти не са изолирани, а си взаимодействат и конституционният законодател е задължен да осигурява механизми за тяхното балансиране, така че правата на индивида да бъдат защитени. Взаимното въздържане и контрол не допускат както навлизане в присъщата компетентност, така и размиване в отговорността за осъществяване на конституционно възложените дейности.

Прокуратурата има равностоен конституционен статус като част от съдебната власт. В условията на конституционна демокрация нейната крайна цел е осигуряване върховенството на правото, управление на обществото единствено под властта на закона. Дейността ѝ трябва да е съвместима едновременно с публичния интерес и утвърдените фундаментални правни принципи, което изисква точен баланс между независимостта на прокуратурата и демократичните механизми за наблюдение върху нея.

В сложния комплекс на сътрудничество между държавни органи и взаимно сдържане, Народното събрание като орган, формиращ наказателната политика, разполага и с необходимите средства за наблюдение и проверка на другите власти в тази сфера. Тези средства обаче, в съответствие с принципа за разделение на властите не могат да бъдат от такова естество, че да позволят навлизане в същността на компетентност на съдебната власт, чието предназначение е осъществяване на правозащитната функция на държавата и в частност - в компетентността на прокуратурата да следи за спазването на законността чрез конституционно предписаните способности в чл. 127 от Конституцията. Основният закон ясно е установил пределите на съдържащите действия на законодателя по отношение на прокуратурата като част от съдебната власт – до годишните доклади, както и други доклади, които са с предмет, съобразен с изискването всяка власт да остане в границите на осъществявана от нея конституционно възложена власт.

Не може да бъде отречена възможността при необходимост, свързана със защита на националната сигурност, значимостта на случая и неговия обществен отзвук, главният прокурор по собствена инициатива да предостави на Народното събрание информация по отделно наказателно производство, ако това се налага за упражняване на някое от парламентарните правомощия - предприемане на законодателни промени, осъществяване на контрол върху органите на изпълнителната власт и т.н. Това би било израз на съвместимо с Конституцията сътрудничество между обособените от нея независими власти. Разбира се, право на главния прокурор е да определи обема на информацията, както и да избере най-подходящия момент за нейното предоставяне, така че докладът му да не постави под въпрос независимостта на прокуратурата или да накърни осъществяването на конституционните ѝ функции (например функцията по разследването чрез разкриване на следствената тайна.)

Народното събрание не само формира държавната политика за противодействие на престъпността, но и разполага с възможност за балансиране на дейността на държавните органи, предназначени да я осъществяват, включително и да се информира за постигнатите в този процес резултати чрез конституционно предвидените

аналитични доклади по тема в рамките на очертавания от Конституцията предмет (изречение второ на чл. 84, т.16).

В конкретния случай, Конституционният съд не се отклонява от своето разбиране, в унисон с цитираното тълкувателно Решение № 8/2005_г., че по отношение на органите на съдебната власт, правомощията на Народното събрание, свързани с наблюдение и анализ на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността, не бива да се отъждествяват с класическите форми на парламентарен контрол, присъщи за взаимоотношенията между законодателна и изпълнителна власт, защото би довело до такава намеса, която променя фундамента, върху който е изграден конституционният модел на държавата.

При така очертаните по-горе изходни положения се достига до извод, че докладът по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, не следва да се основава на конкретно наказателно производство, защото по този начин съществува риск от засягане по конституционно недопустим начин независимостта на съдебната власт и до нарушаване на установения в Конституцията баланс между властите в противоречие с основните принципи на установеното държавно управление, изградено върху конституционния принцип за разделение на властите, съществена гаранция за спазването на който е независимостта на съдебната власт. Това разбиране съвпада и с виждането на Конституционния съд в Решение № 9/2011 г. по дело № 7/2011 г., че “като държавни органи прокуратурата и следствието не трябва да предоставят на народните представители сведения и документи, когато те представляват следствена тайна“. 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). Предоставянето по искане на Народното събрание на информация, представляваща следствена тайна, в доклад на главния прокурор по конкретно наказателно производство крие риск от препятстване на ефективността и шансовете за успешно финализиране на разследването, отговорност за което в крайна сметка носи прокуратурата. Създава се възможност да се стигне до осуетяване разкриването на истината в досъдебното производство. Осведомяването на депутатите за предмета на конкретно наказателно производство, за извършени действия по разследването, за събраните доказателства или за предстоящи процесуални действия може да доведе и до нарушаване на редица права, включително и на правото на личен и семеен живот по чл. 8 от Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, като част от националния правен ред, и то не само по отношение на обвинените лица, но и относно пострадали от престъпление, свидетели по делото, и на минималните стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпление.

Заслужава внимание също така, че конституционният законодател е предвидил и по отношение на „другите доклади“, че те не само се изслушват, но и приемат от Народното събрание. В случай че „другите доклади“ съдържат данни по конкретни наказателни производства самият акт на приемане включва оценъчен момент чрез одобрение/неодобрение и е от естество пряко да засегне дейността на прокуратурата и на съдебната власт като цяло. Конституционният съд посочва, че работата с факти, които представляват следствена тайна, е в правомощието на органите на съдебната власт и конституционният статус на прокуратурата и следствието не може да бъде накърняван, тяхната дейност не може да бъде затруднявана чрез нарушаване на следствената тайна. Опазването на следствената тайна се вписва в осъществяването на

съдебната власт от нейните органи, които са независими при изпълнение на своите функции, а прокуратурата е част от тях.

Предвид изложеното, свързване на израза „други доклади“ с отделно, конкретно взето наказателно производство е конституционно недопустимо, както поради ограниченията, следващи от установения конституционен модел на функциониране на трите власти, така и поради невъзможност на тези „други доклади“ ефективно да обслужват заложените в основния закон цели.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че в израза „други доклади по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ от изречение второ на чл. 84, т. 16 на Конституцията се включват различни обобщени и аналитични доклади относно осъществяваната дейност на прокуратурата в пределите на конституционно очертания предмет. Според Конституционния съд тези „други доклади“ са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията. Те съдействат за упражняване конституционните правомощия на Народното събрание, но то не може да обвързва с покана главния прокурор за доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство.

Водим от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд на Република България

РЕШИ :

В обхвата на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, се включват различни обобщени и аналитични доклади относно осъществяваната дейност на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

Тези доклади са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията, и са предназначени да съдействат за упражняване на конституционните правомощия на Народното събрание.

Народното събрание не може да изисква от главния прокурор доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство.

Решението е подписано със становище от съдия Кети Маркова.

Председател: Борис Велчев