

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България

по к.д. № 19/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Представяме на Вашето внимание становище на Съюза на съдиите в България по к.д. № 19/2021 г. относно искането на главния прокурор за обявяване противоконституционността на следните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 64/06.08.2021 г., ПОДНС): чл. 24; чл. 86, ал. 1 - само в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“; чл. 86, ал. 4 – само по отношение на второто изречение, с което могат да се отправят препоръки към Прокуратурата на Република България (ПРБ).

Съюзът на съдиите в България застъпва разбирането, че оспорените разпоредби не противоречат на Конституцията на Република България.

1. Относно институционалните предпоставки за въвеждане на института на изслушването на ГП пред НС, съответно регламентацията в ПОДНС

Оспорените разпоредби имат своята историческа нормативна обосновка, като за първи път са въведени в ПОДНС на 44-то НС. Идеята за регулярни изслушвания на главния прокурор пред НС, което е изразител на народната воля (конституционната парадигма за народния суверенитет), е изразена за първи път от главния прокурор Сотир Цацаров. В позиция¹ до Временната комисия за изработване на организационния правилник на 44-то НС Цацаров обосновава това решение с препоръки, отправени към българската държава по реда на извършения Независим анализ на структурния и функционалния модел на прокуратурата и нейната независимост (НАСФМПНН). Този тип институционално действие от страна на тогава упражняващия мандата главен прокурор по своя характер е обвързващо за Прокуратурата на Република България като институция и не следва да се счита за променящо се с оглед конкретните виждания на конкретен главен прокурор. Опитът за налагане на непоследователни разбирания за правото са невъзприемчиви и поставят в риск правната сигурност и правния ред.

Аргументите, застъпени от главния прокурор Цацаров, възприети в ПОДНС на 44-то НС (Обн. ДВ. бр.35 от 2 Май 2017г., отм. ДВ. бр.65 от 6 Август 2021г.) и

¹ Виж Писмо на ГП от 25.04.2017 г., налично на:
<https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2550/steno/4514>

детайлно посочени в НАСФМПНН, обосновават необходимостта от процедурата: „Екипът счита, че започнатото, що се отнася до отчитането на главния прокурор пред Народното събрание, следва да се доразвие чрез упражняването на по-редовен надзор върху работата на прокуратурата от страна на Народното събрание. За тази цел препоръчваме официална комисия, излъчена от състава на Народното събрание, да следи работата на службата на главния прокурор в нейните различни измерения. Разбира се, именно Народното събрание би било компетентно да определи състава на тази комисия. Препоръчваме главният прокурор, придружен от свои висши длъжностни лица, да бъде канен да присъства **поне веднъж на всяко тримесечие на заседания**, открити за обществеността. По време на тези заседания биха могли да бъдат засегнати различни аспекти на работата на прокуратурата, имащи отношение към нейната ефективност.”²

Изричната позиция на ПРБ чрез главния прокурор Цацаров е за особена потребност от една такава мярка в две посоки. На първо място, мярката е необходима за изпълнение на препоръките по самия НАСФМПНН и Механизма за сътрудничество и проверка на ЕК (МСП). На второ място, главният прокурор изрично подчертава, че не настоява за въвеждането на такава отчетност за председателите на върховните съдилища. Видно, позицията на ПРБ, изразена чрез действията на настоящия главен прокурор, застъпва обратната теза, като дори превратно ползва за мотиви в отправеното искане по конституционното дело непропорционалността на въведената отчетност спрямо ГП в сравнение с председателите на ВКС и ВАС.

Оспорените като противоречащи на КРБ текстове следва да бъдат съпоставени с действалите в ПОДНС на 44-то НС чл. 26 и чл. 88.

В сравнително-правен аспект чл. 27 ПОДНС на 44-то НС гласи:

*Комисията по правни въпроси на всеки три месеца отправя покана до главния прокурор за провеждане на обсъждане, свързано с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, включително законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване **функциите на съдебната власт**, резултати в борбата с престъпността, в т.ч. корупцията, взаимодействие с разследващите органи. Обсъждане се провежда и по инициатива на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд или главния прокурор. За резултатите от обсъжданията комисията изготвя доклад, който се предоставя на народните представители.*

Оспореният чл. 24 от действащия ПОДНС гласи:

Най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси се провежда обсъждане с участието на главния прокурор във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, включително законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с

² Виж стр. 8-9 от НАСФМПНН, наличен тук: <https://justice.government.bg/home/index/28646b0b-e3bf-4dbc-9338-369ba6a55c11>

осъществяване **функциите на тези органи**, резултати в борбата с престъпността, в т.ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи. Обсъждане във връзка с прилагането на закона и дейността на поверените им институции се провежда и по инициатива на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд или главния прокурор. За резултатите от обсъжданията комисията изготвя доклад, който се предоставя на народните представители.

Видно при изследването на двете разпоредби не се наблюдават смислови разлики по отношение дейността на прокуратурата и задълженията на главния прокурор – нито такива, свързани с периодиката на самото изслушване, нито с характера и обема на търсената отчетност и отговорност от страна на законодателната власт.

Същият извод се налага и от сравнението на чл.90 от ПОДНС на 44-то НС и чл.86 от действащия ПОДНС.

Разпоредбата на чл.90 от ПОДНС на 44-то НС гласи:

Чл. 90. (1) Докладите по чл. 84, т. 16 и 17 от Конституцията 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.**

(4) Постоянната комисия обсъжда доклада по ал. 1 не по-късно от 15 дни от разпределението му 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.**

Разпоредбите от действащия ПОДНС, обект на искането за обявяване на противоконституционност:

Чл. 86. (1) Докладите по чл. 84, т. 16 и 17 от Конституцията 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.**

(4) Комисията обсъжда доклада по ал. 1 не по-късно от 15 дни от разпределението му 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.**

Не е необходимо граматическо тълкуване, а само елементарен прочит на двата текста, за да се установи тяхната идентичност. Първоизточникът на този вариант на нормотворчество се намира в Писмо³ от председателя на 44-то НС до Временната комисия на събраниято за изработване на ПОДНС (отм.), като ползва идентични мотиви с чл. 27 от ПОДНС (отм.).

³ <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2550/steno/4514>

След като с Решение № 6/2017 Конституционният съд приема, че докладите по реда на изр. 2 на чл. 84, т. 16 от КРБ са различни от годишните доклади на главния прокурор и на председателите на върховните съдилища, въведеният през 2017 г. процедурен подход при опита да бъде реализирана демократична отчетност върху дейността на ПРБ и главния прокурор е крайно недостатъчна мярка в утвърждаването на механизма за възпиране на властите. Текстовете от отменения и действащия ПОДНС са пропорционални по своя характер, конституционносъобразни и са един вид развитие на заложената от конституционния законодател воля с изменението на КРБ от 2015 г. да бъдат преодоляни множество дефицити в областта на липсата на отчетност и понасянето на отговорност от страна на главния прокурор и ръководената от него институция. Неправилно главният прокурор твърди, че чл. 24 и чл. 86, ал. 1 и ал. 4 са дописване на чл. 84, т. 16 от КРБ. По реда на оспорените разпоредби НС упражнява едно присъщо свое правомощие, без да нарушава възпроизведения в чл. 8 от КРБ принцип за разделение на властите. В подкрепа на това твърдение можем да изложим, че именно конституционният законодател, създавайки изречение второ на чл. 84, т. 16 от КРБ е въвел гаранция за спазване на принципното разделение между трите власти, давайки делегация на НС да развие тази правна възможност и същевременно ограничавайки я в конституционно установения обем. Ето защо в чл. 24 от ПОДНС е изброено едно примерно съдържание на обсъждането в комисия, а формата на процедурата, като парламентарна такава и годна да бъде възпроизведена в пленарната зала, предполага доклад от заседанието на комисията, включително със съдържателен елемент на препоръки към главния прокурор и ПРБ. Липсата на оспорените текстове или обявяването им за противоконституционни биха превърнали предвидения ред на изслушване по изречение второ на чл. 84, т. 16 от КРБ в безпредметна процедура.

2. Относно аргументите, изложени в искането на главния прокурор:

След като разгледахме причините за въвеждането на оспорените текстове и тяхната правна връзка с конституционната процедура, не можем да не обърнем необходимото внимание на някои твърдения в първоначалното искане, адресирано до КС:

2.1. Проблемът за контрола над дейността на ПРБ, отчетността и важният неин елемент – понасянето на отговорност

В повечето държави членки на ЕС има два вида контрол над работата на прокуратурата: съдебен и политически. В доктрината се приема, че само съдебният контрол не е достатъчен. Той е ефективно средство в случаите, когато прокуратурата злоупотребява с правото да образува наказателно производство и така нарушава правата на засегнатите. Съдебният контрол обаче трудно може да балансира опасностите, които възникват поради липса или отказ от провеждане на наказателно преследване.⁴

⁴ Уотърс, Т., Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокуратурската институция..., с. 29, (в бел. 25 са посочени няколко статии по темата).

В своето искане до КС главният прокурор твърди, че „контролът на законодателната над съдебната власт, в частност върху прокуратурата, по прилагането на закона” е решен посредством възможността на НС по силата на чл. 84, т. 16 от КРБ да изслушва и приема годишния доклад на главния прокурор. Твърдението на главния прокурор за контрол на практика е сведено до форма на информиране на народните представители от негова страна. С оглед Решение № 6/2017 на КС това информационно поле е допълнително стеснено като предметен обхват на въпросите. Де факто, когато главният прокурор бива запитан с конкретен въпрос, се стига до препращане към процесуалните ограничения на НПК, а именно информация за конкретни проблеми при развитието на наказателните производства да бъде търсена от наблюдаващия конкретното дело прокурор. При отчитане на ограничената информация, с която разполага този наблюдаващ прокурор, и при редица усложнени форми на престъпност на практика липсва систематизирана институционална процедура, която да сработи като механизъм за ефективно разделение на властите, а по този начин и самият главен прокурор се явява в надмощие спрямо законодателната власт и отделните нейни представители. При уважаване искането на главния прокурор неминуемо ще се установи това надмощно положение, като законодателната власт ще бъде лишена и от периферните си способности за търсене на отчетност. За реална процедура по контрол от страна на НС така установените с КРБ и ПОДНС отношения между ПРБ и НС трудно може да се говори.

Дължни сме да отбележим, че контролът е само задължителен елемент за достигане на желаня демократичен стандарт за публичност и прозрачност на държавните органи.⁵

Контролът се явява средство за постигане на така прогласените публичност и прозрачност, ето защо той е необходим елемент, а крайната цел на едно демократично управление е **понасянето на отговорност**, за да имат гражданите и техните представители способност за преценка как се упражнява властта в нейните три клона.⁶

⁵ В този смисъл т. 41 от Римската харта на КСЕП: В една правова държава, когато структурата на прокуратурата е йерархична, ефективността на прокуратурата по отношение на самите прокурорите е силно свързана с прозрачността на органа, отчетността и отговорността, достъпно на <https://rm.coe.int/1680747511>

⁶ Този контрол и отчет пред парламента за ефективност на провежданата политика е сравнително-правно познат на много страни, например: Кралската прокурорска служба (КПС) в Англия и Уелс няма преки взаимоотношения с парламента, но се представлява пред него от главния държавен адвокат, който представя в законодателния орган и годишния отчет на Службата. Парламентът няма право да провежда независимо разследване на действията на КПС или на отделни прокурори. Той обаче следи работата на всички държавни институции, в това число и на КПС. Ръководителят на КПС и други висшестоящи служители на Службата се явяват пред парламентарни комисии, най-често пред Комисията за обществен контрол, във връзка с въпроси, засягащи ефективността на КПС и резултатите от нейната работа. В Германия законодателната власт може да оказва влияние върху Прокуратурата чрез законодателство, изменящо подсъдността, компетенциите и условията на труд, а също и чрез бюджетната процедура. Тя също така може да упражнява непряк контрол чрез механизмите за контрол на изпълнителната власт и по-специално на Министрите на

В искането на главния прокурор още се твърди, че „обсъждането на годишния доклад на главния прокурор (...) допринася за постигане на публичност и прозрачност в работата на прокуратурата”. В тази парадигма прозрачността и отчетността са само задължителните предпоставки за реализиране на отговорност – както за цялостното поведение на една институция, така и за конкретните действия на йерархично подчинените прокурори в една пирамидална структура в системата от държавни органи. Ще отбележим само, че в актовете на международното наблюдение и по повод организацията на ПРБ и състоянието на съдебната власт в страната се употребява думата *accountability*⁷, което именно е със значението на публично и прозрачно управление, което дава възможност за реализиране на отговорност спрямо упражняващите властнически функции. В противен случай така заявените прозрачност и отчетност за безсъдържателни понятия, които имат способност единствено да установят определени факти и обстоятелства от дейността на прокуратурата, могат да бъдат предпоставка за продължаване на веригата, чиято именно цел е понасянето на отговорността.

Предвид гореизложеното сме съгласни с принципното разбирането на главния прокурор, застъпено в искането, относно тезата за приноса на годишния доклад за „публичност и прозрачност в работата на прокуратурата”, но е необходимо да отчетем, че отчитането при годишния доклад е еднократно действие за кратък период от време при това със стеснен тематичен обхват предвид РКС 6/2017. Поради това отмяната на възможността НС да провежда изслушвания по реда на ПОДНС, макар и лишени от конкретика, би лишила в крайна степен гражданството от опит за контрол и реализиране на отговорност в един от клоновете на властта. Трайните и детайлно установени институционални дефицити⁸ по отношение на контрола над главния

правосъдието. Такъв надзор може да приема формата на писмени въпроси и питания към правителството, което се случва сравнително често. Въпросите на законодателите относно Прокуратурата трябва да бъдат адресирани до Министрите на правосъдието, а не до Генералния прокурор. Практически обаче е възможно законодателната власт да разследва работата на Прокуратурата в хода на разглеждане на други въпроси. Например при разследването на политически скандал законодателната власт може – и често го прави – да засяга и работата на Прокуратурата по конкретното дело https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/OSI_Publication_Law_9.pdf

⁷ Виж НАСФМПНН и конкретно по темата за атакуваните текстове: The team considers that strengthening **accountability** and transparency of the PORB to the Parliament - and through this to the public - is a priority. To complement this more internal **accountability** and transparency of decision making needs pursuing.

⁸ Тази дефицити са посочени на 1398-о заседание на Комитета на министрите към Съвета на Европа, формат „Права на човека“ (9 – 11 март 2021 г.), в което е посочено, че като се имат предвид недостатъците при настоящия формат на ВСС, влиянието на главния прокурор отвъд членовете на прокурорската колегия и моделите на гласуване (обсъдени в становища на Венецианската комисия), новата рамка би могла да не е достатъчна, за да изключи на практика влиянието на главния прокурор върху назначаването и отчетността на специалния прокурор. Това се дължи на факта, че всичките 11 членове на прокурорската колегия идват от йерархичната прокуратура (докато Венецианската комисия счита, че няколко членове трябва да са от други правни професии) и биха могли да гласуват анблок, за да защитят интересите на главния прокурор. Тези членове могат също така формално да блокират решения, за които се

прокурор и категоричната липса на изпълняема процедура за понасяне на отговорност (наказателна и дисциплинарна) от него показват, че оспорените текстове не само са необходими и конституционносъобразни, но приложното им поле следва да бъде разширявано при една бъдеща ревизия на основния закон.

2.2 Проблемът за независимостта на съдебната власт в контекста на чл. 117 от КРБ

Кръгът от въпроси относно независимостта на съдебната власт са превратно употребени и неправилно се стига до заключението за посегателство над независимостта на съдебната власт посредством действащите чл. 24 и чл. 86, ал. 1 и ал. 4 от ПОДНС. За целта ще разгледаме отделните аргументи в искането както следва:

- периодичността на явяването и това че „нормата не обвързва с наличието на необходимост от дискусия по посочения кръг от въпроси (визира се чл. 24 ПОДНС). В допълнение периодичността на обсъждането на всеки три месеца според главния прокурор нарушава „баланса между властите в противоречие с чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Основния закон. Както вече обсъдихме в т.1 и т. 2.1 от становището, цикличността на тази процедура е необходима поради допълващия ѝ характер спрямо конституционно закрепената годишна процедура по изречение първо на чл.84, т.16. Отделно от това, нашето разбиране е, че динамичният характер и трайните държавни проблеми в реализирането на наказателна отговорност изискват регулярно обсъждане на тези проблеми в НС. Без зададения тематичен обхват на изслушването на главния прокурор няма как въобще да се стигне до организирано от правото изслушване и тогава именно би възникнал риск от произвол от страна на законодателната власт над главния прокурор. Към тази тип мотивиране причисляваме и твърдението на главния прокурор **относно предмета на обсъждане и детайлно уреден начин на провеждането му** – поради това, че не е ограничен до въпроси от компетентността на Комисията по правни въпроси, чието разрешение може да се потърси посредством законодателна инициатива или парламентарен контрол спрямо изпълнителната власт. Твърдението, че процедурата може да се превърне в „своеобразна форма на парламентарен контрол” по отношение на магистрати, считаме за неоснователно, а изложените по-горе аргументи валидни и тук;

- ресурсната обезпеченост като тема извън компетентността на главния прокурор

Задължение на ВСС е и да организира изграждането и функционирането на система за финансово управление и контрол в органите на съдебната власт и вътрешния одит при усвояването и администрирането на бюджетните ресурси, а с изменението на

изискват 15 от 25 гласа, или да задължат ВСС да вземе под внимание само кандидатури, които се приемат от главния прокурор. Ако към тях се присъединят и няколко други членове, спрямо които главният прокурор би могъл да има „фактически лост за влияние“, те дори могат да се превърнат в основния компонент на мнозинството, достъпен на <https://rm.coe.int/bgr-kolevi-notes-march-2021-bg/1680a1c0fa>

КРБ от 2015 г към това се причисли и управлението на сградния фонд и на капиталовите разходи.

Съгласно чл. 65 от ЗСВ всички съдилища са юридически лица на бюджетна издръжка и се представляват от административния ръководител или друго определено лице, като правилото е председателят на съд да осъществява общото организационно и административно ръководство, докато според чл. 136 от ЗСВ Прокуратурата на Република България е единна и структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. На практика това води до управление на сградите, имуществото и капиталовите разходи на съдилищата от няколко комисии в администрацията на ВСС. Това е причината и на практика Инвестиционната програма на ВСС да е сведена реално до списък на чакащите и неодобрените искания от съдилища, оставени в графа „Преходни ангажименти“ за съответната година. Подобна процедура обаче не съществува за Прокуратурата, която сама определя кои искания за разходи от прокуратури да бъдат удовлетворени; същевременно обаче прокурорите, чрез гласовете си в пленума на ВСС, влияят пряко на сградната и финансова обезпеченост на съдилищата. В действащия модел на българската прокуратура, начело на която стои главен прокурор, решенията по вторичните въпроси като бюджет и материална обезпеченост на прокуратурата и нейните структури в страната се взимат еднолично от главния прокурор или неговата администрация и се изпълняват отново от администрацията на ПРБ. По този начин нормите на закона реално обхващат системата от съдилищата, а прокуратурата не е обвързана от отчетните и контролните процедури като за съдилищата. Това именно налага тези въпроси да бъдат разглеждани от НС и тези негови правомощия са съобразени с този тип конституционно устройство на ПРБ;

- равнопоставеността на главния прокурор с председателите на върховните съдилища

Не споделяме изразеното мнение, че главният прокурор и председателите на върховните съдилища са равнопоставени. Това е една неправилна правна постановка, която е критикувана от ПАСЕ по изпълнението на препоръките по делото Колеви срещу България и в редица доклади на Венецианската комисия. Няма да се спираме изчерпателно на всички аргументи, изразени в тях, достатъчно е да припомним само: „Докато съдиите трябва да бъдат независими, то тази концепцията не е напълно приложима към прокурорите. При тях по-точно е да се говори за "автономия", а не пълноценна "независимост" на прокуратурата”⁹;

- относно твърдението, че целта на 84 е „да се постигне формулираната от конституционния законодател основна цел – получаване на надлежна информация относно реализирането на наказателната политика...”.

Този аргумент не намира опора в конституционната разпоредба. В чл. 84, т. 16 от КРБ недвусмислено е записано: „Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на

⁹ Становище на Венецианската комисия относно изменение на Закона за съдебната власт, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD(2017)018

закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика” - тоест разумът и целта на процедурата не е просто да се даде информация, а да се направи анализ как ПРБ изпълнява функциите си и какви проблеми среща в това;

- относно твърдението за изземване на функции от ПРБ

Неправилно се възприема от главния прокурор отправянето на препоръки към него на приравняването на прокуратурата на органите по чл. 84, т. 17 от КРБ. Неправилно е и твърдението за изземване на функции от ПРБ. Препоръчителният характер на докладите на НС от едно изслушване по реда, предвиден в ПОДНС, не отменя чл. 127 от КРБ с изброяване на основните ѝ правомощия и задължения.

- въпросът за взаимодействието и контрола на властите

Независимостта на съдебната власт се простира дотам, докдето не се прекъсва връзката ѝ с останалите две власти в застъпената доктрина „власт власт възпира“ и до степен, в която друг орган от изпълнителната или законодателната власт не изземва правомощията ѝ. При дългогодишния дебат за дефицитите и мястото на прокуратурата като отчетен и отговорен държавен орган на власт следва да отчитаме тези дефицити и да не позволяваме да бъдат обезсилвани и малкото съществуващи процедури за контрол и отчетност. С изискването за доклад или изслушването на главния прокурор не могат да бъдат иззети действия от неговата компетентност или от компетентността на който и да е прокурор, с което се запазва прогласената в чл. 117 независимост на съдебната власт.

В заключение:

Процедурата по ПОДНС е само законоустановен и конституционосъобразен способ за по-добра осветеност на процесите в ПРБ, а оттам и отчетност, и макар и малка правна възможност за реализиране на отговорност. По своя обем този инструмент обаче е крайно недостатъчен за реална отчетност и понасяне на отговорност в системата от държавни органи.

Поради изложеното предлагаме да отхвърлите искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ПОДНС.

19.10.2021 г

Татяна Жилова, председател на
Съюза на съдиите в България