



Становище на АПБ по конституционно дело 15 / 2019



ДО:
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение по к.д. № 15/2019 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане искането на Министерски съвет за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България, относно обхвата на конституционното правомощие на Главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство на всички прокурори, включително и върху дейността на прокурорите по проверки и досъдебни производства, водени срещу Главния прокурор на Република България.

Със същото определение Конституционният съд е отправил покана и към Асоциацията на прокурорите в България да представи свое становище по предмета на делото.

Управителният съвет на Асоциацията на прокурорите в България застъпва тезата, че Главният прокурор не разполага с призната от Конституцията и законите компетентност да осъществява надзор за законност и методическо ръководство по отношение на преписки и досъдебни производства, по които той е проверявано/разследвано лице.

Депозираното искане от Министерски съвет е следствие от продължителна и оспорвана дискусия, възникнала по повод необходимостта от създаване на нормативен регламент за провеждане на досъдебно производство срещу Председателя на Върховния касационен съд, Председателя на Върховния административен съд и Главния прокурор. Първоначално дебатите започнаха в Съвета по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, а в последствие прехвърлиха границата на професионалните среди, поради значителния обществен интерес към обсъжданата тема. В публичното пространство се изразиха различни гледни точки относно предимствата и недостатъците на една такава процедура. Ясно и недвусмислено се откриха очакванията към законодателя, както от българското общество, така и от европейските институции, да бъдат създадени устойчиви законови гаранции за провеждане на обективно, всестранно и пълно разследване по отношение на Председателите на ВКС и ВАС и Главния прокурор, които гаранции да се разпрострат както по отношение на правилата за разследването, така и по отношение статута на наблюдаващите прокурори, като се обезпечи в пълна степен тяхната независимост.

В този контекст в публичното пространство възникна спор относно естеството на конституционното правомощие на Главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от КРБ да осъществява надзор за законност и да оказва методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, а именно дали при упражняване на тази своя компетентност Главният прокурор е оправомощен да контролира работата на прокурора по досъдебно производство, по което той е разследването лице.

Управителният съвет на Асоциацията на прокурорите в България застъпва становището, че разпространяваната теза за абсолютния характер на конституционното правомощие по чл. 126, ал. 2 от КРБ на Главния прокурор придава на това правомощие интензитет, достатъчно силен, за да засегне и наруши фундаментални конституционни принципи, а именно принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ) и принципа на равенство на гражданите пред закона (чл. 6 от КРБ), както и основно конституционно право – правото на защита на българските граждани (чл. 56 от КРБ) по изложените по-долу съображения:

Според Български тълковен речник (изд. къща „Хермес 2004, 2007) понятието „надзор“ означава: „Наблюдение на някого или нещо като израз на загриженост и контрол“. Лексикалното значение на понятието „надзор“ ни дава основание да дефинираме правомощието на Главния прокурор по следния начин - надзорът за законност, осъществяван от Главния прокурор, върху дейността на всички прокурори, има за цел да осигури точното приложение на закона при реализиране на правозащитната функция на прокуратурата, прокламирана в чл. 127, ал. 1 от КРБ. Два основни конституционни принципа намират своето проявление в обсъжданото правомощие на Главния прокурор и това са принципът на правова държава – чл. 4, ал. 1 от КРБ и принципът на равенство на гражданите през закона – чл. 6, ал. 2 от КРБ. Изпълнявайки правомощието в обема, който му е предоставен от Конституцията Главният прокурор, при изпълнение на своята ръководно – решаваша функция, създава гаранции за спазване на върховенството на закона в дейността на ПРБ, без да бъдат засегнати правата на гражданите и юридическите лица, както и интересите на българската държава.

Следва да се отчете, че в областта на наказателното правораздаване принципът на правовата държава намира своя конкретен израз в чл. 1 от Наказателно - процесуалния кодекс (НПК). Посочената разпоредба определя реда, по който се извършва наказателното производство, за да се осигури разкриването на престъпленията, разобличаването на виновните и правилното прилагане на закона. Общественият интерес е насочен към справедливо и ефективно правосъдие, поради което правомощието на Главния прокурор да осъществява надзор за законност не може да бъде упражнявано по начин да препятства постигането на целите на чл. 1, ал. 1 от НПК. Противното означава, че потенциално са застрашени от нарушаване основни начала на наказателния процес, в които принципа на правовата държава



намира своето най - ярко проявление. Това са принципът за независимост на органите на наказателното производство(чл. 10 от НПК),„При осъществяване на своите функции съдиите, прокурорите и разследващите органи са независими и се подчиняват само на закона”, принципът за разкриване на обективната истина – чл. 13 от НПК: “Съдът, прокурорът и разследващите органи в пределите на своята компетентност са длъжни да вземат всички мерки, за да осигурят разкриването на обективната истина”и принципът за вземане на решение по вътрешно убеждения (чл. 14 от НПК),„Прокурорът и разследващите органи вземат решенията си по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно разследване.”

Възприемането на тезата, че конституционното правомощие на Главния прокурор да осъществява надзор за спазването на закона може да бъде упражнявано и по дела, при които той е заподозрян/обвиняемо лице попада в противоречие и с конституционния принцип за равенство на гражданите пред закона – чл. 6, ал. 2 от КРБ. Това е така, защото на конституционно ниво ще се признае възможността на Главния прокурор, в качеството си на орган на власт, да участва с ръководно – решаващи функции в провеждането на наказателното производство, водено срещу самия него. По този начин той би бил поставен, по силата на заемания от него държавен пост в по - благоприятно положение спрямо лицата, срещу които се води досъдебно производство. Наред с това се нарушава правото на пострадалите лица или ошетените юридически лица на справедлив процес, защото те няма да разполагат с ефективни средства за защита на своите права и законни интереси.

Съгласно Български тълковен речник (изд. къща „Хермес 2004, 2007) „методика” съставлява система от похвати за обучение или практическо извършване на нещо. В този контекст правомощието на Главния прокурор да осъществява методическо ръководство върху дейността на прокурорите има за цел да въведе единни правила за дейността на прокуратурата по определени типизирани случаи и по конкретни критерии, за уеднаквяване на нейната работа в конкретни направления и/или за преодоляване на противоречива практика на ПРБ във връзка с приложението на закона. В подкрепа на този извод е разпоредбата на чл. 138, т. 6 от Закона за съдебната власт, съгласно която Главният прокурор издава писмени инструкции и указания при осъществяване на надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи. Методическите указания на Главния прокурор имат нееднократно действие, задължителни са по отношение на всички прокурори, независимо на кое място в йерархическата структура се намират те и следва да бъдат съобразявани, както при първоначалното произнасяне по делото, така и при осъществяване на служебен или институционален контрол. Изложеното ни дава основание да приемем, че конкретни случаи на разследване, (включително и досъдебно производство, водено срещу Главния прокурор) не подлежат на уреждане чрез издаване на инструкции или указания.

В своето питане Министерски съвет разширява обхвата на правомощието по чл. 126, ал. 2 от КРБ и по отношение на проверката, като способ за събиране на данни за извършено престъпление от общ характер. Тук следва да уточним, че този способ не е регламентиран в НПК, поради което (и по аргумент от чл. 1, ал.1 от НПК)събраните данни нямат доказателствена стойност в един бъдещ наказателен процес. Обичайно проверките се извършват от други органи на изпълнителната власт – МВР, КПКОНПИ или органи, извън структурата на ПРБ – напр. Инспектората на ВСС. По аргумент от чл. 126, ал. 2 от КРБ извън материалната компетентност на главния прокурор е да издава методически указания на други държавни органи, различни от прокуратурата. Независимо дали проверката се извършва лично от прокурора(чл. 145, ал. 1, т. 2 от ЗСВ)или от друг орган, дейността на прокурора по оценка на данните е иманентно свързана с неговото вътрешно убеждение, по отношение на което Главния прокурор не притежава правомощието да осъществява контрол.

Националното ни законодателство съдържа достатъчно механизми и гаранции, за да бъде предотвратена нерегламентираната намеса във вътрешното убеждение на наблюдаващия прокурор, включително и от прокурор от по - висока по степен прокуратура. Съгласно чл. 43, ал. 3 от НПК указанията на прокурор от по - висока по степен прокуратура са задължителни, ако са писмени и мотивирани. Тази разпоредба кореспондира със забраната за даване на устни разпореджения и указания във връзка с работата по дела - чл. 143, ал. 2 от ЗСВ и чл. 143, ал. 5 от ЗСВ, вменияща в задължение на прокурорите от по - висока по степен прокуратури да не засягат вътрешното убеждение на прокурора. Съгласно чл. 200 от НПК „Постановленията на разследващия орган се обжалват пред прокурора. Постановленията на прокурора които не подлежат на съдебен контрол, се обжалват пред прокурор пред по - горестоящата прокуратура, чието постановление не подлежи на обжалване”. По аргумент от посочената разпоредба следва извода, че Главният прокурор не разполага с правомощието да осъществява контрол върху действията на разследващите органи. Справедливият съдебен процес е обезпечен и чрез контролните функции на съда по отношение на законността на една значителна част от процесуалните - следствени действия, с които най - интензивно се засяга неприкосновеността на личността - разрешава/одобрява провеждане на претърсване и изземване - чл. 161, ал. 1 и ал. 2 от НПК, личен обиск - чл. 161, ал. 1 и ал. 3 от НПК, освидетелстване – чл. 158, ал. 3 и ал. 4 от НПК, задържане и изземване на кореспонденция - чл. 165, ал. 2 от НПК, предоставяне на информация от мобилни оператори - чл. 159а от НПК, прилагане на СРС - чл. 173 от НПК. Съдът е органът, който налага двете най - интензивни мерки за неотклонение „задържане под стража” - чл. 64, ал. 1 НПК и „домашен арест” - чл. 62, ал. 1 от НПК. Не на последно място по значение следва да се посочи, че въвеждането на съдебен контрол върху актовете на прокурора, с които решава делото по същество, създава допълнителни гаранции за законосъобразността и обосноваността на действията на прокурора във фазата на досъдебното производство.

Бихме желали да изтъкнем, че в изключителната компетентност на прокуратурата е да привлича към отговорност лица, които са извършили престъпления, а изключения от това общо правило са конституционно негърпими. Бланкетната норма на чл. 133 от КРБ предоставя в задължение на законодателя да намери баланса между съблюдаването на Основния ни закон и обществения интерес при изготвяне на нормативния регламент за разследване на Председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главния прокурор. Управителният съвет на Асоциацията на прокурорите в България намира за необходимо да направи това уточнение, защото споделяме изразеното от Министерски съвет становище, но по изложените по - горе аргументи.

С уважение,

Евгени Иванов -
Председател на Управителния съвет

На Асоциацията на прокурорите в България