

**Отчетна ли е прокуратурата според чл. 84, т. 16, изречение второ от  
Конституцията на Република България?  
(Коментар на решение №6 по к. д. №15 от 2016г. на Конституционния съд  
на Република България)**

Екатерина Михайлова

***Is the Prosecutor's Office Accountable according to Article 86, point 16, sentence 2 of the  
Constitution of Republic Bulgaria?  
(Comments to Decision No.6 on Constitutional Case No.15 of 2016 of the Constitutional  
Court of Republic Bulgaria)***

*Ekaterina Mihaylova*

**Abstract:** *The article discusses the accountability of the prosecutor's office according to Article 86, point 16, sentence 2 of the Constitution as interpreted in the case law of the Constitutional court of Republic Bulgaria. It provides a critical analysis of the narrow interpretation of the constitutional text made in Decision No.6 on constitutional case No.15 of 2016. The article develops an argument that the implementation of prosecutor's accountability requires a broader interpretation of the parliament's powers to hear reports from the Chief Prosecutor.*

**Keywords:** *Bulgarian constitution, accountability of prosecutor, parliament, reports of Chief Prosecutor, Constitutional Court case law*

Поводът за написването на тази статия е конституционно дело №15 от 2016г. и произнесеното по него решение на Конституционния съд. А същностната причина е опит да се изясни доколко законовите текстове и интерпретациите на оправомощените институции допускат ефективното осъществяване на отчетност в дейността на прокуратурата пред съответните държавни органи, а от там и пред обществото.

Разглежданото конституционно дело е образувано в резултат на сезиране на КС с искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изр. 2 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.

**Обхват на искането за тълкуване на чл.84 т.16 изр.2 от Конституцията, отправено от главния прокурор**

Главният прокурор поставя 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“.

1. На първо място следва да се отговори на въпроса „другите доклади“ различават ли се по обхват от годишните доклади по чл.84, т.1, изр.1 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 84, т. 16, изр. 2 от Конституцията е приета от НС при последното, пето изменение, на основния закон. Текстът не е бил в обхвата на проекта за закон, а се появява като предложение от народни представители между първото и

второ четене на закона. Направеното предложение е било предмет на обстоен парламентарен дебат в пленарното заседание на 9 декември 2015.<sup>1</sup>, като основният дискуссионен въпрос е бил, може ли НС да *„изисква“* и други доклади на главния прокурор. При разискванията са *отбелязани различията между годишните доклади на главния прокурор, внасяни чрез ВСС в НС и тези, „други доклади“, които главният прокурор ще внася сам, без санкцията на ВСС пред НС.*

Измененията в Закона за съдебната власт<sup>2</sup>, приет след конституционните изменения, предвижда възможност НС да *поиска* внасянето и на други доклади, извън годишните. Според чл.138а, ал.2 от ЗСВ, *по искане* на НС или по своя инициатива главният прокурор внася в парламента и други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Конституцията и ЗСВ, в чл. 138а, предвиждат различен режим и ред за внасянето на „другите доклади“ от годишните доклади на главния прокурор, а именно:

➤ Годишните доклади на главния прокурор се внасят от ВСС в Народното събрание, а „другите доклади“ - директно от главния прокурор;

➤ Годишните доклади са „за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи“, а „другите доклади“ – „за дейността на прокуратурата *по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика*“.

Според мотивите към законопроекта за изменение на ЗСВ се цели създаването на *„механизми за повишаване на отчетността на главния прокурор“*, като е предвидена процедура за изслушването му от ВСС и от Народното събрание, при която народните представители да могат да поставят и писмено зададени от граждани, институции и неправителствени организации въпроси във връзка с доклада.<sup>3</sup>

Направено е изменение и в Правилника за организация и дейност на Народното събрание (ПОДНС)<sup>4</sup> при действието на 43-то НС ( това е събранието приело измененията в Конституцията), в което годишните доклади по чл. 84, т. 16, изр. 1 и „другите доклади“ по изр. 2 са поставени в един режим.

Това законодателно решение на 43-то НС е незаконосъобразно и неправилно. Годишният доклад на главния прокурор по смисъла на чл.84, т.16, изр.1 от Конституцията е за точно определен период от време - една календарна година, който съдържа обобщена аналитична информация, свързана с тяхното упражняване през изминалата календарна година: следи за спазване на законността като ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може да извършва разследване; привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер; упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела.

Възприемането на „другите доклади“ по чл.84, т.16, изр.2 наравно с тези по изр.1 е твърде *ограничително тълкуване* на конституционната разпоредба. Конституционният законодател е дефинирал другите доклади като такива, които не са само „за дейността на прокуратурата по прилагането на закона“, а и за

<sup>1</sup> Стенографски дневник 43 НС, 140 з., 9 декември 2015 г.

<sup>2</sup> ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.

<sup>3</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт 602-01-34, <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/42215/> (Достъп на 14.08.2017)

<sup>4</sup> ДВ, бр. 86 от 2016 г., в сила от 04.11.2016 г.

„противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“. След като става дума за различни видове доклади – единия редовен годишен, останалите извънредни „други“, то няма как те да касаят една и съща обобщена аналитична информация. Дори и да се приеме, че по отношение на другите два предмета на докладите по чл.84, т.16, изр.2 от Конституцията, а именно „противодействие на престъпността“ и „реализирането на наказателната политика“, се касае за обобщена аналитична информация, която НС да иска от главния прокурор, то систематичното тълкуване на израза „други доклади“ за „прилагане на закона“ по чл.84, т.16, изр.2 в сравнителен план с „годишния доклад“ на главния прокурор „по прилагане на закона“, изключва дублирането на аналитична обобщена информация и насочва към извода, че „другите“ доклади касаят друг вид информация по прилагане на закона и изпълнение на правомощията на прокуратурата.

КС приема в мотивите си, че двата вида доклада са различни като отбелязва, че структурата на годишните доклади е съобразена с решение на ВСС, според което съдържателната част на годишния доклад 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.

44-то НС при приемането на своя ПОДНС създава разпоредби, с които се създава механизъм на отчетност на главния прокурор пред парламента, като разграничава процедурите за представяне на докладите в зависимост от това, дали те са по чл. 84, т. 16 изр. 1 или по изр. 2 от Конституцията.

Според чл. 27 от ПОДНС комисията по правни въпроси на всеки три месеца следва да 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. Този ред, който е предвиден, явно не се отнася за обобщените годишни доклади. При анализ на текста може да се направи извода, че нормата, не е относима и към второто изречение на чл. 84, т. 16 от Конституцията. Т.е., разпоредбата на чл.27 от ПОДНС предвижда един отделен механизъм за отчетност на органите на прокуратурата и разследващите органи пред парламента, при който инициативата за провеждането му може да дойде от една страна от народните представители, а от друга от представители на съдебната

власт в лицето на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.<sup>5</sup>

В ПОДНС подробно е разписан ред, по който да се внасят годишните доклади по чл. 84, т. 16 и 17 от Конституцията, като за тези по изречение 2 е предвидена отделна процедура - чл. 91. Според нея Народното събрание може да приеме решение по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика *по искане на една десета от народните представители или на парламентарна група, или по своя инициатива главният прокурор* внася в Народното събрание и други доклади за дейността на прокуратурата. Следва да се отбележи, че ПОДНС е приет преди произнасянето на КС.<sup>6</sup>

От изложеното по-горе може да се направи извода, че преди да се произнесе КС вече от страна на законодателя е възприето, както в ЗСВ, така и в ПОДНС, съществуването на разлика между докладът по изр.1 и този по изр. 2 на чл.84, т.16 от Конституцията.

Затова и логично се приема в диспозитива на решение № 6 по к.д. №15 изречение второ, че тези доклади ( по чл. 84, т. 16, изречение второ) 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.

2. След като докладите по изречение първо и второ са различни, следва да се отговори на въпроса, поставен в самото питане на главния прокурор, а именно *дали в обхвата на докладите по изречение второ на чл.84, т.16 се включват и доклади по конкретни наказателни производства.*

Становището ми е, че конституционният законодател не е изрично изключил „доклади по конкретни наказателни производства“. Следователно, КС 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.

В решението си КС обаче приема друго разбиране, а именно, че *Народното събрание не може да изисква от главния прокурор доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство.*

За да стигне до това свое заключение КС е анализирал и дал отговор на първо място, че 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, изр.2 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.

Мотивите на КС, с които се обосновава горният извод са следните: „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

---

<sup>5</sup> До приключването на написването на настоящата статия 44-то НС не е упражнило правомощията си по чл. 27 от ПОДНС.

<sup>6</sup> ДВ. бр.35 от 2 Май 2017г.

реализирането на наказателната политика, т. е. по отношение на масови явления, включващи множество единични проявни форми... 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... *Отделното наказателно производство или единичният случай по правило не могат да открият закономерности, тенденции...*“

Споделям изразеното в особеното мнение на съдия Кети Маркова възражение към цитираните по-горе аргументи на КС, тъй като изразената в мотивите позиция не само е невярна, не намира опора в релевантната конституционна уредба, но е и изцяло субективна, като дори използваната терминология е оценъчна. Дали само от един случай или от множество такива ще се направи извод зависи от прекалено много обстоятелства свързани с материята, към която се отнася определен проблем. Конституцията в чл. 84, т. 16, изр. 2 не въвежда количествен, или какъвто и да било друг критерий, извън предметния. Показателен в това отношение е посоченият в особеното мнение пример с делото „Сарафово“, но такова може и да е разследването по фалиралата банка КТБ. Трябва ли да бъдат фалирани множество банки, за да се стигне до предоставянето на информация и изискването на отчетност на главния прокурор за извършени или не действия. Посочените два случая са красноречиви примери, че не е необходима поредица от подобни деяния за да се направи анализ на определени явления и да се предприемат съответните действия. Заслужава да се отбележи, че повод за сезирането на КС от главния прокурор е именно желанието на депутати да получат информация докъде е стигнало разследването именно по казуса КТБ, дело безспорно с висок обществен интерес към него.

Споделям също така становището на Върховния касационен съд, което те са предоставили по конституционното дело, а именно, че под „други доклади“ по смисъла на чл.84 т.16 изр.2 от Конституцията, може да се включва и доклад на главния прокурор по конкретно наказателно дело, но че „съдържанието на този доклад следва да бъде съобразен с разпоредбата на чл.198 от НПК, а именно, че докладът не може да включва информация, свързана с разследваните лица, съществуващото на обвинението, събраните или предстоящите за събиране доказателства и извършването на конкретни процесуално следствени действия, тъй като разгласяването на такава информация е възможно да изправи разследването пред сериозни трудности и на практика то да не може да бъде доведено до успешен край“. Върховните съдии обосновано приемат, че в задължението на главния прокурор е да изготви доклад, в който да не предоставя информация и да не отговаря по начин, по който да разкрие следствена тайна.

КС в мотивите си основателно се е спрял на принципът за разделението на властите. Прави впечатление, че в мотивите отсъства анализ на конкуриращите се конституционни принципи и ценности в контекста на правомощията на НС по чл.84, т.16, изр.2 от Конституцията, и на тази база да се очертае най-общо докъде могат да се простират тези правомощия.

**Конституционни принципи и ценности, имащи отношение към тълкуването на чл.84, т.16, изр.2 от Конституцията**

#### *Разделение на властите*

Доколкото се касае за правомощия на НС, единствен титуляр на законодателната власт в Република България, по отношение на главния прокурор, който е орган от

системата на съдебната власт, неизбежно тълкуването на чл.84, т.16, изр.2 от Конституцията извежда на преден план **принципа на разделение на властите**. В основата на теорията на разделението на властите стои политическата свобода като цел, която се гарантира чрез недопускане на прекомерна концентрация на власт и злоупотреба с нея.

Трайна е практиката на КС, според която разделението на властите е средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на държавните органи. Този конституционен принцип не трябва да се възприема като „китайска стена“ между различните власти, а властите трябва да си взаимодействат (Решение №6 от 1993г. по к.д.№4 от 1993г.) В същата посока са и Решение №1 от 1999г. по к.д.34 от 1998г., и Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г., според които трите власти „са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране“; „разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях“. Следователно основният смисъл на принципа на разделение на властите е свързан с тяхното взаимно сътрудничество, възпиране и баланс, който предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите.

Правомощието по чл.84, т.16, изр.2 от Конституцията на НС всъщност разширява отчетността на главния прокурор отвъд годишните доклади и по този начин утвърждава първенстващото място на НС в държавната система на България като република с парламентарно управление. Поради това трябва: да се осигури от една страна осветяване на дейността на прокуратурата по изпълнение на закона, а от друга - невъзможност на законодателната власт да се вмества в осъществяването на функциите на съдебната; да се осигурят механизми за балансиране на взаимоотношенията между тях, като не се изземват функции, а се гарантира конституционно установения баланс, който вече включва и отчетност на главния прокурор пред НС. Отчетността, в това число и за дейността на разследването по конкретно дело, трябва да се формулира по законов начин, който да не „може да повлияе негативно върху вътрешното убеждение на разследващите органи, а проявата на такъв интерес да поставя под съмнение тяхната обективност и безпристрастност“ - решение № 9 от 2011г. по к. д. № 7 от 2011г.

#### *Независимост на съдебната власт*

Същевременно Конституцията извежда в чл.117, ал.2 от Конституцията принципът, че съдебната власт е независима. Пряко следствие от това е автономията на прокуратурата при осъществяване на своите правомощия по чл.127. Като се има предвид по какъв начин се конституират органите на съдебната власт в сравнение с органите на изпълнителната власт в конституционната система на България, то правомощията на НС по отношение на главния прокурор не могат да възпроизведат класическите форми на парламентарен контрол, типични за отношенията между законодателната и изпълнителната власт. Отчетността на главния прокурор пред Народното събрание не е елемент от класическите форми на парламентарен контрол. Следователно, **към главния прокурор не могат да бъдат отправяни въпроси и питания от народните представители, аналогични на въпросите и питанията до Министерски съвет и до отделни министри, предвидени в чл.90 от Конституцията.**

По какъв начин в ПОДНС ще бъде уредена процедурата, по която ще се искат „други“ доклади по прилагане на закона, които не съдържат аналитична обобщена информация, **и каква ще е степента на конкретност на тези други доклади, не би следвало отнапред да бъде указано от Конституционния съд.** С постановения диспозитив, изречение трето, по коментираното конституционно дело, Конституционният съд чрез тълкувателните си правомощия всъщност се е превърнал в конституционен законодател.

### *Право на информация*

Другата основна конституционна ценност, която има отношение към тълкуването на степента на конкретност на т.нар. „други доклади за дейността на прокуратурата“, касае **правото на информация по чл.41 от Конституцията**<sup>7</sup>. Съдържанието на правото на информация по смисъла на чл.41 е обсъдено подробно в тълкувателно Решение № 7 от 4.VI.1996 г. по к.д. № 1/96 г. В него се подчертава, че правото да се търси, получава и разпространява информация по чл.41, ал.1 принадлежи на всеки и защитава както интереса на личността, така и интереса на обществото да бъдат информирани.

Всъщност отчетността на главния прокурор пред Народното събрание е проявление на конституционната ценност заложена в правото на информация по чл.41 от Конституцията, и по-специално правото на обществото да бъде информирано, съответно Народното събрание, получавайки от главния прокурор „други доклади“ по въпроси, касаещи дейността на прокуратурата.

В посоченото тълкувателно решение КС подчертава, че разпоредбата на чл.41 от Конституцията задължава държавата да се въздържа от намеса при упражняване на правото на информация. Ограничаването на тези права е допустимо само с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. Разбирането на Конституционния съд е, че при налагането на ограничения върху правото на информация органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за *високата обществена значимост на правото на информация, поради което изключенията се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес*.

Това е още един аргумент в полза на изведеното по-горе разбиране, че Конституционният съд не е трябвало да дописва при тълкуването чл.84, т.16, изр.2 Конституцията, като по този начин е изключил изначално от обхвата на т.нар. други доклади информация по конкретни наказателни производства.

След като „информацията по конкретни наказателни производства“ не е въведена като изключение в конституционните разпоредби за правото на информация, то тя не е трябвало да бъде допълнително изключена с тълкувателното решение на КС.

В подкрепа на застъпената теза е и т. V от диспозитива на Решение № 7 от 4.VI.1996 г. по к. д. № 1/96 г, в която КС подчертава: „Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до *общественозначима информация. Съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път*. То включва задължение на държавните органи да публикуват официална информация, както и задължение да се осигурява достъп до източници на информация...“

Коя е общественозначимата информация, за която Народното събрание може да иска „други доклади“ за дейността на прокуратурата по прилагане на закона, очевидно следва да се уреди по законодателен път в ЗСВ и ПОДНС. **Конституционният съд с решението отнапред изключи и ограничи всякаква възможност в обхвата на тази общественозначима информация да влиза при определени условия определена**

---

<sup>7</sup> **КРБ, Чл. 41.**(1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.

**част от „информацията по конкретни наказателни производства“. Нещо повече, в мотивите на КС не се засяга въобще правото на информация.**

По този начин, с решението на КС, се препятства възможността по законодателен път, като се държи сметка на конституционните норми, да се положат основите на системата на действащото право в Република България (Решение № 10 от 1994 г. по к. д. № 4 от 1994 г.), така че обхвата на информацията на „другите доклади“ да бъде съобразена и с изискването на чл.41, ал.1, изр. 2 от Конституцията, а именно, информацията да не може да бъде насочена срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Законодателно би напълно възможно да се ограничи информацията съгласно втората алинея на чл.41 от Конституцията, която изисква законова регламентация на хипотезите, в които информацията съставлява държавна или друга тайна, за която съществуват предвидени от закона основания за опазването ѝ.

В искането за тълкуване на конституционната разпоредба е поставен и въпросът за това, дали ще се наруши следствената тайна, в случай че се изнася информация по конкретно дело. Решение № 9 от 2011г. по к. д. № 7 от 2011г. подробно се е занимало в мотивите си и в особените мнения към него с това, че няма *легално определение за понятието следствена тайна*. Не е последвало и изменение на НПК, според чийто чл. 198, ал. 1 следствена тайна е неразгласяване на материалите по разследването в досъдебната фаза на наказателния процес, освен с разрешение на прокурор.

Според принципите на демократичното управление достъпът до информация не би трябвало да е монопол на една единствена структура, била тя и прокуратурата. Така би се стигнало до абсурдния резултат, при който „следствената тайна“ е с по-голяма степен на правна защита от държавната и служебната тайна (виж особеното мнение на съдиите Благовест Пунев и Румен Ненков по к.д. № 7 от 2011 г.). Бих желала да отбележа, че относно държавната и служебната тайна има приет и действа закон - Закон за защита на класифицираната информация, Обн., ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г. с последващите изменения и допълнения. Обратното – за следствената тайна съществува само един текст в НПК, който оставя цялата информация на преценката на прокурора.

Следва да се има предвид, че КС е приел решението относно следствената тайна преди конституционното изменение от 2015г. Предвид факта, че има законова регламентация на класифицираната информация, вкл. при какви условия до Народното събрание и отделни народни представители достига информация, съставляваща държавна и служебна тайна, то по аргумент на по-силното основание, не би трябвало отнапред да се изключва достъпа на Народното събрание до „информацията по конкретни наказателни производства“, особено като се има предвид, че, първо, не всяка информация от тях е „следствена тайна“; и второ, конституционните разпоредби не са извели особен статут на „следствената тайна“ в сравнение с държавната и служебната тайна, така че да бъде на специално основание ограничаван достъпа на Народното събрание до следствената тайна.

Принципите на *разделение на властите, на независимост на съдебната власт, правото на информация* не функционират изолирано един от друг или пък в състоянието на йерархичност. В основата на демократичното управление лежи „взаимодействието на народния суверенитет, разделението на властите и правовата държава“ - решение № 9 от 28 юли 2016 г. по к. д. № 8/2016 г. Конкуренцията на конституционни принципи и ценности се решава от КС във всеки отделен конституционноправен спор в рамките на правомощията за обявяване на противоконституционност на законови разпоредби. За съжаление, КС абстрактно и



отнапред реши с тълкувателно си решение ограничение в отчетността на главния прокурор относно „информацията по конкретно наказателно производство“.

### **Отчетност на главния прокурор**

Отчетността на главния прокурор е въпрос, който е поставян, дискутиран и продължава да е актуален и в настоящия момент. Относно възможностите за това да се осъществява подобна дейност се е произнасял и КС, като в своето Решение № 8 по к. д. № 7/2005 г. отделя специално внимание в т.4, в която се разглежда възможността да се извърши конституционна промяна, предвиждаща, че дейността на прокуратурата, следствието и МВР при осъществяването на единна държавна политика в борбата с престъпността може да се наблюдава от Народното събрание. В същото решение е даден отговор и за това, че въвеждането на отчетност от страна на главния прокурор пред НС не би следвало да се възприема като нарушение на принципа за разделение на властите и независимостта на съдебната власт.

С направеното конституционно изменение се постига предписанието, което КС е дал в своето тълкувателно решение. Възможността да се предоставят и „други доклади“ от главния прокурор пред парламента се различава от процедурите на парламентарния контрол, осъществявани от НС спрямо правителството и отделните министри, предвидени в Конституцията.<sup>8</sup>

За това, че следва да се регламентира и засили отчетността на главния прокурор, се говори и в препоръките за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка в Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 25.1.2017 г. В доклада са направени препоръки за създаване на механизъм за отчитане пред широката общественост, в това число „да се създаде механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за корупция по високите етажи на властта, за които вече има информация в общественото пространство. При зачитане на презумпцията за невинност, главният прокурор следва да докладва за разследванията и за повдигнатите обвинения.“

Службата за подкрепа на структурните реформи също отправя препоръки за отчетността на прокуратурата пред Народното събрание. Службата счита, че

---

<sup>8</sup> Решение № 8 по к. д. № 7/2005 г. Според КС „няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях и това се отнася на първо място до областите, представляващи неоспорим национален приоритет, какъвто без съмнение е борбата с престъпността... Народното събрание като свободно избран, общодържавен представителен орган на нацията заема първенстващо място в държавната система. Като единствен титуляр на законодателната власт чрез приеманите от него актове то определя насоките на държавната политика в различните сфери на обществения живот. Ето защо съдът счита, че в една парламентарна република Народното събрание би могло да има своето място не само в определянето, но и в наблюдението и анализа на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността и че поначало приемането на такава разпоредба в Конституцията не представлява промяна във формата на държавно управление.

Същевременно съдът отбелязва, че включването на подобен текст, за да бъде в синхрон с основни конституционни принципи на действащия основен закон, следва да се предхожда от изясняване на конкретните форми, в които ще намерят израз тези правомощия на Народното събрание. В частта му относно органите на съдебната власт не бива да се възпроизведат класическите форми на парламентарен контрол, типични за взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт, защото това би означавало такава намеса, която фактически променя основата, върху която е изграден конституционният модел на държавата, и би засегнало формата на държавно управление, установена от основния закон.“

„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.“

Считам, че отчетността на главния прокурор следва да се уреди на законово ниво, тъй като конституционноправните норми се формулирани с висока степен на абстрактност и обобщеност, представляват норми-принципи, норми-концепции. В известна, но недостатъчна степен, новите разпоредби на ПОДНС са опит за регламентация на отчетността на главния прокурор. С тълкувателното решение на КС обаче отчетността на главния прокурор може да се ограничи в представянето на доклади, които са за прилагането на закона, действия или бездействия при противодействие на престъпността и реализирането или не на наказателната политика, като изнасянето на данни и друга информация е предоставено само като инициатива на главния прокурор. Само той ще може, ако пожелае да информира дали има или не образувано разследване; на кой етап се намира производството; има ли напредък по дела за корупция по високите етажи на властта, за които има информация в общественото пространство. Мотивите на конституционното решение поставят в неравностойно положение главния прокурор и представителите на законодателната власт. Необяснимо е защо главният прокурор може да реши да запознае депутатите с определена информация по конкретно наказателно дело, а те да не могат да поискат от него такава, като във всички случаи обема от информация е в ръцете на главния прокурор – той е този, който ще преценява доколко и каква информация може да сподели.

Един примерен такъв доклад би могъл да съдържа данни за обема на доказателствения материал, извършените до момента процесуално-следствени действия, причини за евентуално настъпили усложнения в разследването, отражение на обществено известни обстоятелства, натовареността на ангажираните в производството лица, взаимодействие с други институции, потребности от съдействие и др. Такава информация и досега се предоставя публично от страна на прокуратурата, без да е уредена правно в какъв обем народните представители биха могли да потърсят отчетност от страна на прокуратурата.<sup>9</sup>

### **Тълкувателни правомощия на КС**

С диспозитива си в изречение трето на решението по конституционното дело КС се превърнал в позитивен конституционен законодател.

---

<sup>9</sup> В съобщение на страницата на прокуратурата на Република България от 22 февруари 2017г. се изнася информация свързана с конкретно наказателно дело, за което е внесен проект за решение от народни представители, посочен в искането за тълкуване от главния прокурор и в определението за допустимост по настоящето производство на КС. В съобщението се изнася информацията, че специализираната прокуратура е приключила действията по разследване по делото КТБ. В края на съобщението: „Действията по разследването по делото „КТБ“ приключиха в кратки срокове предвид изключителната фактическа и правна сложност на казуса. Поради обществената значимост и интереса на огромен брой български граждани към хода на досъдебното производство, както и наложената от ръководството на Прокуратурата на Република България политика на откритост пред обществото за работата на институцията, след разрешение от наблюдаващите прокурори, ще публикуваме пълния текст на предявените обвинения от Специализираната прокуратура по делото КТБ. В момента се извършва техническа обработка на постановленията за привличане, за заличаване на личните данни и банковата информация в тях. Обработват се всички над 5 000 страници постановления за привличания. Поради това обвиненията, със заличени лични данни, ще бъдат публикувани в следващите дни.“ Вж. <http://www.prb.bg/bg/news/aktualno/specializiranata-prokuratura-priklyuchi-dejstviyat/> (Достъп на 14.08.2017).

Искането, отправено от главния прокурор, е за тълкуване на разпоредба, приета при последното изменение и допълнение на Конституцията от 2015г., обнародвано в ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015г. В него главният прокурор се позовава на конкретен правен казус – внесен е проект за решение от народни представители, относно приложението на закона. В определението си от 19 януари 2017г. по допустимостта за разглеждане по същество отправеното до него искане КС също се е обосновал с внесения от народните представители проект за решение (вх.№ 654-02.61 от 09.06.2016г.).

Тъй като се посочва конкретен случай, при който се застъпват различни разбирания, КС при тълкуването на разпоредбата на Конституцията не е следвало да се превърне в законодател, а да остане само в полето на тълкувателното си правомощие, а именно изясняване на точния смисъл на определена конституционна разпоредба. Такова разбиране КС многократно е изразявал и в своята практика - Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/96 г., Решение №8 от 2005г. к.д. № 7/2005 г., Определение № 3 София, 17 септември 2015 г. к. д. № 7/2015 г. и др. Според практиката КС не следва да се превърне в „консултативен орган или да се постави в положението на позитивен законодател, което очевидно е извън правомощията му“ .

В Решение № 8 от 1.09.2005 г. к. д. № 7/2005 г., КС е приел, че тълкувателното му правомощие е „абстрактно“ и „не е свързано с определен, конкретен конституционноправен спор.“ Също така, чрез тълкуването трябва всеобхватно да се изяснят „възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чийто точен смисъл се спори... съдът установява смисъла на конституционната норма, не отменя закон и не решава конкретен юридически проблем.“ (Определение № 2 по к.д. № 5 от 2005 г.).

Считам, че чрез настоящето тълкуване на конституционната разпоредба КС вместо да способства „да се изгради ясна и безпротиворечива система от норми“, тъй като „Конституцията е живо, действащо право, има пряко и непосредствено действие и стои на върха на пирамидата от нормативни актове“ (Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г.), ограничи възможностите за отчетност от страна на главния прокурор пред Народното събрание. Чрез тълкуването си КС изигра ролята на конституционен законодател, който отнапред възпрепятства възможните законодателни решения.

