



Българска неправителствена организация
Bulgarian Non-Governmental Organization

Съпредседател на Гражданския съвет към ВСС
Co-Chair of the Civil Council with SJC

ДО: Членовете на Комисия по конституционни и правни въпроси,
Народното събрание на Република България

ДО: Главния прокурор на Република България

ДО: Членовете на Комисия по правни и институционални въпроси и Комисия
„Бюджет и финанси“ на Висшия съдебен съвет на Република България, чрез господин
Евгени Иванов, съпредседател на ГС към ВСС от страна на ВСС

ОТ: Асоциация „ФОРУМ“
Съпредседател на Гражданския съвет към ВСС

СТАНОВИЩЕ

по

ЗИД на ЗСВ, Вх. № 47-202-01-25 от дата 27.05. 2022 г./ 13:23 ч в НС
Вносител: Министерски съвет на РБ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164185>

Европейската прокуратура, бюджетът на съдебната власт и необходимост от сезиране на Конституционния съд

Уважаеми господа,

С настоящото изложение бихме искали да представим пред Вас нашите правни аргументи относно нашето становище, че бюджетът на Европейската прокуратура, свързан с разходите по разследването на делата от нейна компетентност, **не може да се осигурява от бюджета на съдебната власт**, тъй като това е в **противоречие с Конституцията**. Такова предложение е направено с цитирания по-горе ЗИД на ЗСВ.

Отправна точка на настоящото становище е разпоредбата на член 1, алинея 3 от Конституцията, съгласно която „никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност **не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет**“.

Предварителни бележки

Проблемът с цялостното функциониране на Европейската прокуратура на територията на България и съответно с осигуряването на средствата за нейната дейност във връзка с водените разследвания произтича **пряко от Конституцията**.

Конституцията **не предвижда** участието на България в Европейската прокуратура и не урежда нейното съществуване, статут, компетентност и прокурорски правомощия, което **лишава законодателя от правна възможност да уреди тези въпроси със закон**.

За да се създаде **възможност** за участие на България в Европейската прокуратура е следвало да се направят **изменения** в Конституцията или **преди** нотифицирането на желанието за участие в засиленото сътрудничество за създаването на Европейската прокуратура; или при обсъждането на проекта за Регламента за европейската прокуратура, изпратен на българския парламент, или **най-късно** при предлагането на кандидатурите на българските представители за европейския прокурор. Липсата на необходимите конституционни промени води до **пълната нелегитимност** на Европейската прокуратура в България и до **пълното несъответствие на всички нормативни актове**, уреждащи нейните правомощия, с Конституцията. Посочената **несъвместимост засяга и всички бъдещи законодателни промени**, свързани по какъвто и да е начин с този нов орган на Съюза.

1. Изначално противоречие с Конституцията

Най-напред, следва да се има предвид, че съгласно Конституцията **съдебната власт** се осъществява единствено от **съдиите, прокурорите и следователите** (член 117). От своя страна, правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни, районни и създадени със закон специализирани съдилища (член 119), на които **съответства структурата на Прокуратурата на РБ** (член 126). От цитираните конституционни разпоредби следва, че функцията на прокурор пред български съд може да се осъществява **само от съответен на компетентния съд прокурор от състава на Прокуратурата на РБ**. Предвид изложеното и в съответствие с Конституцията, Европейската прокуратура, която действа от **свое собствено име** (а не от името на Прокуратурата на РБ), **не може да притежава качеството на прокурор** пред български съд и да е **част от съдебната власт** в България. Като наднационален орган, който не фигурира в Конституцията, Европейската прокуратура **не е и не може да бъде част от Прокуратурата на**

Република България и съответно нейна структурна единица. Следователно бюджетът на Европейската прокуратура, свързан с разходите по разследването на делата от нейна компетентност, **не може да се осигурява от бюджета на съдебната власт**, тъй като това е в **противоречие с Конституцията**.

2. Особености на Регламента за Европейската прокуратура¹

Следва да се има предвид, че Регламентът за Европейската прокуратура **не е класически регламент с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки**. Очевидно е, че след като не всички държави членки участват в Европейската прокуратура, то няма как този регламент да е приложим спрямо всички.

Регламентът за Европейската прокуратура е регламент за **засилено сътрудничество** и това е видно, както от **самото му наименование**, така и от правните основания за приемането му, сред които и **член 332 ДФЕС** (свързан именно засиленото сътрудничество). Съществена особеност на актовете, приети в рамките на засилено сътрудничество е, че те **не са част от достиженията на правото на Съюза**, прилагат се **само от участващите държави членки** (*член 20 от ДЕС*) и **не могат да бъдат налагани** на неучастващите държави членки. Всички установени до момента случаи на засилено сътрудничество са възникнали **вследствие на невъзможността за постигане на единодушие в Съвета**. Идентично е положението и с Европейската прокуратура, преговорите за създаването на която отнемат около 20 години, без накрая да се постигне единодушие (*съображение 5: „[...] Съветът отбеляза липсата на единодушие по проекта за регламент“*). Именно предвид използвания механизъм за засилено сътрудничество за създаване на Европейската прокуратура, посоченият регламент има действие **само спрямо участващите страни** и **не може да се разглежда като имащ предимство пред националните норми от конституционен характер**. Освен това, за разлика от класическия регламент, Регламентът за Европейската прокуратура **не е директно приложим**, тъй като се налага **адаптиране** към него на съответното национално законодателство на участващите държави членки и това е **изрично посочено** в самия регламент. Поради това, независимо от наименованието си (което следва по-скоро да се разглежда като регламентация/уредба, а не като регламент в класическия му смисъл), Регламентът за европейската прокуратура по същността си представлява правен акт, с който на нивото на Съюза се урежда **споразумение** между заявилите желание за участие държави членки за по-активно/**засилено сътрудничество за създаване на**

¹ Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, 2017 г., стр. 1)

Европейска прокуратура (т.е. споразумение по наказателно-правни въпроси)². Съгласно Конституцията обаче (член 85 алинея 1 точка 9) „[н]ародното събрание **ратифицира** и денонсира със закон международните договори, които: [...] **предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от тази Конституция**, а „склучването на международни договори, **които изискват изменения в Конституцията**, трябва да бъде **предшествано** от приемането на тези изменения“ (член 85 алинея 4). Следователно участието на България в подобно споразумение (което по същността си е вид международен договор между участващите държави) е изисквало **проверка за съответствие с Конституцията** и съответно **промени** в нея. Отделен въпрос е и обстоятелството, че подобни промени могат да се направят единствено от **Велико народно събрание**, тъй като са свързани с **държавното управление**.

От друга страна, ратифицирането на Договора от Лисабон от България и по-конкретно на чл.86 от него, свързан с Европейската прокуратура, **не е достатъчно** за ангажирането на България с участие в Европейската прокуратура и за придаването на качество на прокурор на Европейската прокуратура на национална територия, тъй като тази разпоредба предвижда единствено **потенциална възможност** за създаването на такъв орган на Съюза. Това в пълна степен се потвърждава и от поведението на онези държави членки, които **въпреки че са ратифицирали** договора от Лисабон, не са заявили желание и реално **не участват** в Европейската прокуратура.

Предвид изложеното дотук, участието на България в засиленото сътрудничество за създаването на Европейската прокуратура, което всъщност е споразумение за по-активно сътрудничество по наказателно-правни въпроси между участващите държави членки, **не е в съответствие с Конституцията**.

Оттук възникват няколко съществени проблема:

2.1 Проблеми, свързани с материалната компетентност на Европейската прокуратура, произтичаща от Регламента за Европейската прокуратура

Материалната компетентност на Европейската прокуратура е определена в Регламента за Европейската прокуратура чрез **препращане към RIF Директивата**³. Това на практика означава, че в бъдеще материалната компетентност на Европейската прокуратура **може да бъде променена с изменение само в RIF Директивата**, като бъде разширен обхвата на престъпленията, за които тя се счита за компетентна. Това отново би отнело правомощия на Прокуратурата на РБ и би било пряка последица от

² Неслучайно в хода на преговорите някои държави членки са възразили, че уредбата на Европейската прокуратура следва да се извърши с промяна в Договорите, която недвусмислено изисква ратификация, а не с друг правен акт.

³ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 2017 г., стр. 29).

първичното предаване на държавния суверенитет (чрез участието на България в Европейската прокуратура и чрез придаването на този орган на качеството на прокурор чрез закон) **без спазване на предвидения за това конституционен ред.**

2.2 Проблеми, свързани с осигуряване на средства за функционирането на Европейската прокуратура

Член 332 от ДФЕС се отнася до **финансовите аспекти на засиленото сътрудничество** и постановява, че разходите, свързани със засиленото сътрудничество, с изключение на административните разходи за институциите, се поемат от **участващите държави членки.**

В контекста на Регламента за Европейската прокуратура това означава, че както разходите за **служебните помещения** на европейските делегирани прокурори и за **секретариат**, така и разходите, произтичащи от въвеждането на Европейската прокуратура следва да се поемат от участващите **държави членки** (*съображения 111-113 във връзка с член 91*). По идентичен начин в Регламента за Европейската прокуратура е разрешен и въпросът с разходите за действия по разследването, предприети от Европейската прокуратура, които следва да се поемат от **съответните национални органи, които са ги извършили** (с изключение на извънредно скъпи действия по разследването, които евентуално биха могли да бъдат поети частично от Европейската прокуратура).

Поради това е било от съществено значение **още при обсъждането на проекта** на Регламента за Европейската прокуратура, изпратен на националния парламент, България вече да е извършила **анализ дали и най-вече как** може да осигури тези средства за разходи (както и техния **прогнозен размер**), както и дали с оглед на вида и броя на евентуалните/прогнозните производства от компетентността на Европейската прокуратура може да осигури (**и най-вече как**) поемането на разходите по разследванията. Подобен анализ е можел да повлияе и при определянето на **броя на делегираните прокурори** за България, което по принцип е предмет на обсъждане с **националните власти**, тъй като е видно, че по-голям брой делегирани прокурори предполага най-малкото **по-голяма материална база и секретариат**. Подобен анализ е можел да обоснове и извод, че от финансова гледна точка за България **не е изгодно** да се включва в подобен проект за участие в Европейската прокуратура. Идеята на Регламента за Европейската прокуратура по въпросите с бюджета почива на **сътрудничеството**. Т.е. от бюджета на Европейския съюз (включващ вноските на държавите членки, с корекция за неучастващите в Европейската прокуратура държави) се поемат **само** възнагражденията на европейския главен прокурор, европейските прокурори, европейските делегирани прокурори, административния директор и персонала на Европейската прокуратура, административните,

инфраструктурните и **оперативните разходи**. Тези оперативни разходи обаче **не включват разходите за действия по разследването, правна помощ, преводи в хода на производствата, както и разходите за материална база/служебни помещения и секретариат, които следва да се осигурят на национално ниво.**

Според европейския законодател чрез този подход разходите на държавите членки, чиито национални органи до момента са разследвали тези престъпления (понастоящем в споделена компетентност с Европейската прокуратура), не би следвало да нараснат чувствително (като се има предвид, че възнагражденията на делегираните прокурори се поемат изцяло от Съюза, с изключение на случаите, когато те работят и като национални прокурори), а самостоятелността на Европейската прокуратура се осигурява чрез наличието на неин **собствен бюджет**, който обаче обхваща **само** възнагражденията и оперативните разходи на **нейния персонал**. От друга страна, интегрирането на европейските делегирани прокурори в националните прокурорски служби може в значителна степен да се осигури чрез използването/пренасочването на **наличния** сграден и деловоден ресурс, като преценката за това е на **съответната държава членка**.

Както бе посочено още в началото на настоящото изложение, разходите, които съгласно Регламента за Европейската прокуратура би следвало да се поемат от България, **не могат да се осигурят от бюджета на съдебната власт**, защото това е в **противоречие с Конституцията**. Първо, от бюджета на съдебната власт могат да бъдат поемани единствено разходи по разследването за действия, назначени от органите на съдебната власт. В конкретния случай не само, че Европейската прокуратура **не е част от Прокуратурата на РБ и от съдебната власт като цяло**, но и българският европейски прокурор е просто обикновен **срочно нает служител** съгласно Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и Условието за работа, а европейските делегирани прокурори са назначени като **специални консултанти** съгласно членове 5, 123 и 124 от Условието за работа. Това обстоятелство е от съществено значение, тъй като с подобен статут, непризнат от Конституцията, посочените лица не могат да назначават каквито и да било действия по разследването и да ангажират националните власти с отговорност за заплащане на съответните разходи. Второ, разходите за действия по разследването, назначени от **разследващи полицаи или разследващи митнически инспектори**, изобщо не могат да бъдат поети от бюджета на съдебната власт, тъй като не са назначени от нея.

2.3 Проблеми, свързани със статута на българските европейски делегирани прокурори и европейския прокурор

Предвид обстоятелството, че Европейската прокуратура, **като цяло**, и българските европейски делегирани прокурори и европейският прокурор, **в частност, по Конституция не притежават статут на прокурор**, те не могат да възлагат извършването на следствени действия на **разследващи полицаи и на разследващи**

митнически инспектори (както и всякакви други действия на МВР и службите), **тъй като това пряко засяга националната сигурност**. По идентичен начин стои и въпросът с **достъпа до класифицирана информация и работа със специални разузнавателни средства**. Прякото противоречие с Конституцията не може да бъде преодоляно с изменение в закони или с абсурдни споразумения/напр.между МВР и Европейската прокуратура/ **без правна стойност**.

В този смисъл законопроекът за изменение на ЗСВ и мотивите към него са несъстоятелни и противоречат на Конституцията. Накратко:

- Първо, както бе посочено по-горе, европейските делегирани прокурори не могат да се обособят в самостоятелна организационна структура към Прокуратурата на ПРБ, тъй като по Конституция те **не са част от самата прокуратура**.
- Второ, средствата за дейността на европейските делегирани прокурори не могат да се предоставят от бюджета на съдебната власт, тъй като по Конституция те **не са част от съдебната власт**. По същата причина и „оправомощеният за ръководител на структурата на европейските делегирани прокурори“ **не може да бъде разпоредител с бюджетни средства на съдебната власт**.
- Трето, след като **не са част от Прокуратурата на РБ и от съдебната власт**, а по Конституция **нямат качеството на прокурор**, европейските делегирани прокурори и европейският прокурор **не могат да имат достъп до класифицирана информация и да искат и да използват специални разузнавателни средства**.
- Четвърто, взаимодействие с разследващи полицаи (а и въобще с МВР и службите) и разследващи митнически инспектори не може да бъде уредено нито със „споразумение“, нито със закон, тъй като делегираните прокурори по Конституция **нямат статут на прокурор**, а това е въпрос, който **засяга националната сигурност**.
- Пето, прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет **няма правомощие да определя броя на служителите в „администрацията на делегираните прокурори“ и да обособява длъжности за съдебни служители в подобна администрация**, тъй като делегираните прокурори по Конституция **не са част от Прокуратурата на РБ и от съдебната власт**.
- Шесто, делегираните прокурори и европейският прокурор не могат да възлагат действия по разследването дори на следователи, тъй като по Конституция следствените органи са в системата на съдебната власт, а Европейската прокуратура **не е част от нея**.

От изложеното дотук е видно, че Европейската прокуратура **не би могла да функционира законосъобразно в България.**

3. Сезиране на Конституционния съд

Очевидната **невъзможност** на Европейската прокуратура да осъществява законосъобразни действия на българска територия (обективно всички наблюдавани от нея производства към момента вече са **провалени**), както и невъзможността за законосъобразно обезпечаване на необходимите средства за провеждане на разследванията, водени от Европейската прокуратура, налага **спешно сезиране** на Конституционния съд. Възможни са **два варианта** за действие:

3.1 Сезиране на конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на разпоредбите, свързани с Европейската прокуратура, в сега действащите ЗСВ и НПК

Този вариант е за предпочитане, тъй като **той ще спре обсъждането и приемането** на предложени нов законопроект за изменение на ЗСВ до произнасянето на Конституционния съд. От друга страна, до произнасянето на КС Европейската прокуратура **няма да има възможност да ръководи и осъществява разследвания** и по този начин в известна степен ще се ограничат последиците от противоконституционността. Освен обявяване на противоконституционност на съответните разпоредби в ЗСВ и НПК, от Конституционния съд може да се поиска и да се отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС за тълкуване на Регламента за европейската прокуратура, доколкото Конституционния съд има правомощие да тълкува единствено съответствието на законите с международните договори, по които България е страна (*член 149 алинея 1, точка 4*), но не и да тълкува регламент. Не ми е известно досега КС да е отправял преюдициално запитване до Съда на ЕС, но конституционните съдилища на много други държави членки многократно са го правили. От съществено значение е преценката за качеството на КС като юрисдикция **с оглед на спора, който разглежда**. Произнасянето на КС по такова искане ще разреши окончателно проблема с Европейската прокуратура, възникнал от първоначалното признаване на статута на прокурор в ЗСВ и НПК, и **ще прекрати всякакви бъдещи опити** за законодателно уреждане на въпроси, които могат да се уредят единствено чрез промяна в Конституцията

3.2 Сезиране на конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на разпоредбите, свързани с Европейската прокуратура, след евентуалното приемане на новите изменения в ЗСВ,

Този подход ще забави решаването на кардиналния въпрос, свързан с цялостната противоконституционност на действията на Европейската прокуратура в България и

ще задълбочи проблема със събраните доказателства по наблюдаваните от Европейската прокуратура производства. Освен това, проблемът надхвърля националната територия, тъй като българският европейски прокурор участва в постоянни камари и в колегията на Европейската прокуратура и с това опорочава действията и по други производства, водени извън България. При всички положения липсва изрична законова регламентация относно това,кой е компетентният орган за решаването на спор за компетентност между Европейската прокуратура и ПРБ.

4. Относно определянето на „контактни точки“ за подаване на сигнали към Европейската прокуратура

В съображение 52 от Регламента за Европейската прокуратура е предвидено, че органите на държавите членки следва да създадат **система, която да гарантира**, че информацията се докладва на Европейската прокуратура възможно най-бързо. Държавите членки **сами** решават дали да създадат **пряка или централизирана система**.

Безспорно е, че системата за уведомяване от държавата членка, в случая България, не може да игнорира/заобикаля Прокуратурата на РБ (въпрос на преценка е единствено дали уведомяването да се извършва централизирано от ВКП или от всяка териториална и родово определена прокуратура). Това се налага по няколко причини.

От една страна ПРБ е **единственият компетентен национален орган** за осъществяване на наказателно преследване, а от друга, принципът *ne bis in idem* поражда задължение за воденето на едно единствено производство при еднакъв характер на фактите на национална територия. Поради това Европейската прокуратура и ПРБ са **задължени взаимно** да обменят информация за случаите, които биха могли да попаднат в компетентността на Европейската прокуратура. Това е и единственият начин, при който съответната национална прокуратура може да упражни правото си и да повдигне спор за компетентност (все пак съгласно Регламента за европейската прокуратура става въпрос за споделена, а не за изключителна компетентност), както и да се гарантира сигурността на подаващите сигнали. Определянето на Министерски съвет за контактна точка за подаване на сигнали до Европейската прокуратура (вж. <https://www.government.bg/special/bg/zerocorruption/kontaktna-tochka-za-evroprokuraturata/kontaktna-tochka-za-evroprokuraturata>) не съответства на разпоредбите на Регламента за Европейската прокуратура (който има предвид само националните органи, **компетентни да извършват наказателно преследване**), както и на националното законодателство, налагащо задължение за всички държавни органи да сезират ПРБ за извършени престъпления, които са им станали известни. Министерски съвет няма правомощие да **събира сигнали** и да преценява наличието на данни за извършено престъпление, още по-малко коя е компетентната прокуратура, дори и „с участието на експерт по наказателно право и процес, определен лично от министър-председателя“,каквито изявления се появиха в медиите. Отделен е и

въпросът за **неправомерното** нарочно събиране/обработване на **лични данни** за цели, различни от дейността и функциите на Министерски съвет, което е **пряко нарушение на Директивата за личните данни в наказателното производство⁴** и на **Регламента за личните данни⁵**. От една страна, Министерски съвет не е компетентен да обработва лични данни на физически лица за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, а от друга страна не е налице друго законово задължение за обработване на данните, включващо събиране, записване, организиране, структуриране, съхранение, консултиране и разкриване чрез предаването им на трето лице (Европейската прокуратура). Подобна практика отнема **конституционно установени** правомощия на ПРБ и е **пряка намеса на изпълнителната в съдебната власт**. В тази връзка може да се изиска и становище от Комисията за защита на личните данни.

С уважение,
Мария В. Карагъзова,
Съпредседател на ГС към ВСС,
Председател на УС на Асоциация “ФОРУМ”
forum.a@abv.bg; 0887 30 44 24

08.06.2022г., гр. София

⁴ Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 2016г., стр. 89).

⁵ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016г., стр. 1).