



НЕПРАВИЛНОТО ПОЗОВАВАНЕ НА СЛЕДСТВЕНА ТАЙНА при откази на административните органи да предоставят обществена информация

При комуникацията си с различни държавни органи по повод отправяни от нашия екип заявления за достъп до обществена информация, от Антикоруptionния фонд (АКФ) многократно получаваме откази на администрацията да предостави исканите доклади, анализи и заключения, до които е достигнала в резултат на упражняване на правомощията си. Причината – въпросните документи били изпратени по инициатива на самия държавен орган на прокуратурата или са изискани от нея за нуждите на прокурорска проверка. Това според административните органи е единствено основание да се откаже достъп до исканата информация, тъй като приложим се явявал специалният ред за разгласяване на материали от разследвания по чл. 198, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) – само след разрешение на прокурора. Този специален ред дерогирал общия по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) според чл. 37, ал. 1, т. 1 от последния. Така информацията или въобще не се предоставя, или се чака разрешение от прокурора за това.

В следващите редове ще мотивираме съображенията си да считаме визираната практика на административните органи за незаконосъобразна.

I. Какво представлява следствената тайна и чии интереси защитава

Досъдебното производство по делата за престъпления от общ характер (тези, за наказателното преследване на извършителите на които отговорна е държавата) се провежда с цел да се съберат необходимите доказателства за разкриване на обективната истина относно релеванните за разследваното престъпление обстоятелства с оглед предаване на дадено лице на съд или прекратяване/спиране на разследването. Досъдебното производство няма публичен характер, за разлика от съдебното (където вече действа принципът на публичността), защото така се охраняват:

- общественият интерес да не бъде попречено на изясняването на всички относими факти по случая, респективно на бъдещото наказване на виновните лица;
- частният интерес на разследваните лица (а често и на пострадалите от престъплението) не всичко да става обществено достояние още на началния етап на установяване на фактите от разследващите органи.

Забраната за оповестяване на обстоятелства от разследването не е абсолютна. Предвид обстоятелството, че прокурорът ръководи досъдебната фаза на процеса, чл. 198, ал. 1 от НПК предписва именно той да дава разрешение за разгласяване на материали от раз-

следването в случаите, когато след съобразяване с гореизложените обстоятелства, все пак може да се направи преценката, че преобладава общественият интерес публиката да бъде информирана за определени факти, установени в резултат на разследването (например с цел защита на обществената сигурност или търсене на съдействие от гражданите).¹

Преценката на прокурора съгласно НПК обаче не подлежи на никакъв външен на институцията процедурен контрол.

Използваният в цитирания текст на ал. 1 израз „материалите по разследването“ не е съвсем ясен – дали се касае за всички материали по досъдебното производство, или само за тези, свързани със събраните доказателства, но доколкото в ал. 2 се говори за „материали по делото“, вероятно правилно би било по-широкото тълкуване.

II. Какво е приложното поле на следствената тайна

Не може да има никакво съмнение, че **следствената тайна съществува само в рамките на досъдебното производство – това следва и от буквалното тълкуване на текста на чл. 198 от НПК, и от систематическото му място в кодекса.**

Досъдебното производство започва или с изрично постановление на прокурора за образуването му, или с първото действие по разследване в случаите на неотложност или при явно извършване на престъпление. Досъдебното производство завършва с действията на прокурора след приключване на разследването, чрез които прокурорът решава изхода на досъдебната фаза.

Преди да съществува досъдебно производство не може да има следствена тайна, защото няма и разследване, тайната на което да се опазва.

Предварителната проверка, която прокурорът може да разпорежи на друг държавен орган или да извърши сам с цел да събере достатъчно данни за извършено престъпление и образуване на досъдебно производство за поставяне на началото на разследването, не се регулира от НПК, а от чл. 145 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). **Предварителната проверка с цел събиране на достатъчно данни за извършено престъпление е извънпроцесуална дейност, върху която не се разпростират правилата на НПК.** Например важат други срокове, различни от тези за разследването; лицата, които дават сведения, нямат процесуалното качество на свидетели, респективно правата и задълженията на свидетел по НПК, включително и не носят наказателна отговорност за лъжесвидетелстване в рамките на предварителна проверка; действията, които се извършат, нямат процесуална стойност в бъдещия наказателен процес и пр.

След като предварителната проверка изначално дори не се урежда от НПК, няма как приложение спрямо материалите по нея да намери и конкретната разпоредба на чл. 198 от същия. Това не би могло да стане и в резултат на разширително тълкуване или право-прилагане по аналогия, доколкото би довело до недопустимо ограничаване на правото на гражданите на достъп до обществена информация.

На още по-силно основание гореизложените разсъждения са относими и когато се касае за прокурорска проверка по реда на ЗСВ, която е разпоредена или извършена с цел изпълнение на конституционното правомощие на прокурора да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове например, а не извънпроцесуално да събира първоначални данни с оглед изясняване на въпроса има ли основания за започване на разследване. Че чл. 198 от НПК би могъл да се разпростира и върху материалите от такива прокурорски преписки, е заключение, лишено не само от легална опора, както е в горния случай, но и от каквато и да е логика, доколкото подобни

¹ Предстои и Върховният касационен съд (ВКС) да се произнесе с тълкувателно решение относно прилагането на чл. 198 от НПК по искане на Висшия адвокатски съвет предвид зачестилите случаи на публикуване от обвинението на материали от разследването

преписки дори не касаят наказателноправни, а административноправни въпроси.

След като делото е внесено в съда, действа принципът на публичност при разглеждането му – т.е. правилото е, че се разглежда в открито съдебно заседание и материалите по него се обсъждат не само в присъствието на страните, но и на всяко заинтересовано лице. От визираното правило, разбира се, има и изключения, но за наличието на такива се произнася съдът, а не прокурорът.

III. Противоречивата съдебна практика по въпроса

В редица, особено по-стари, решения на Върховния административен съд (ВАС) се приема, че *„редът за предоставяне на информация, събрана, създадена и съхранена при разследването и проверката по едно наказателно производство, независимо от етапа на досъдебната фаза, в която то се намира, е този по чл. 198, ал. 1 от НПК“*.²

Вероятно именно тази практика на ВАС служи като основание за административните органи да отказват предоставяне на каквито и да е свои материали, които по една или друга причина са били инкорпорирани в прокурорска преписка. Трябва да се отбележи обаче, че в тези решения от една страна действително се говори за разследване и *проверка*, но пък от друга – за *„етап на досъдебна фаза“*, т.е. може да се направи изводът, че се визират материали, които макар и да са събрани в хода на предварителна проверка, по преписката вече все пак има образувано наказателно производство, намиращо на досъдебна фаза, което обуславя приложението на НПК и спрямо тях.

Съществува и практика на ВАС³, в която **изрично се приема, че чл. 198 от НПК е приложим само при образувано досъдебно производство, респективно не е приложим, когато няма такова**. Независимо дали дадена проверка е извършена от административния орган по собствена инициатива в предмета му на компетентност, или е възложена от прокурор, според ВАС **тази предварителна проверка не може да се отъждестви с образувано наказателно производство**. Следователно и материалите по тази преписка не се предоставят по реда на НПК.

IV. В заключение

Наличието на прокурорска преписка по даден казус **не може да бъде удобно извинение за автоматичен отказ на административния орган да предостави исканата му обществена информация и препращане на всички по-нататъшни въпроси към прокуратурата**.

Принципът на ЗДОИ е администрацията да осигурява достъп на гражданите и гражданските организации до търсената обществена информация. Основанията за отказ трябва внимателно да бъдат проверени от административния орган, като меродавно за относителността на чл. 198, ал. 1 от НПК към конкретния казус не може да бъде становището на самия прокурор, който е изискал някакви материали от административния орган и решава да му забрани да ги разгласява. Административният орган би следвало сам да си изясни: **1) има ли образувано наказателно производство, което да се намира на досъдебна фаза и 2) приобщена ли е исканата по реда на ЗДОИ информация към материалите по това разследване**, и едва тогава да търси разрешението на прокурора дали може да предостави информацията. Ако някое от посочените две условия не е налице, то тогава административният орган би следвало просто да уважи искането, ако останалите законови предпоставки за това са налице.

² Вж. например Решение № 17404 от 21.12.2013 г. на ВАС по адм. д. № 7138/2013 г., Решение № 15920 от 29.11.2013 г. на ВАС по адм. д. № 9826/2013 г., Решение № 2496 от 20.02.2014 г. на ВАС по адм. д. № 11832/2013 г.

³ Вж. например Решение № 3167 от 21.03.2016 г. на ВАС по адм. д. № 11063/2015 г.



АНТИ КОРУПЦИОНЕН ФОНД

Фондация „Антикорупционен фонд“ е независима, експертна неправителствена организация, която разследва случаи на корупция, неправомерно разходване на публични средства и конфликт на интереси сред лица, заемащи висши държавни постове. Провеждаме разследванията си като се придържаме към високи закони, професионални и етични стандарти. Целим да подпомагаме държавните институции в това да разследват и наказват корупционни нарушения и престъпления. С дейността си се стремим да се преборим със системни фактори, обуславящи високите нива на корупция в България, както и да информираме обществеността за съществуващите механизми за борба с корупцията.

Намерете ни на www.acf.bg или ни пишете на acf@acf.bg

AMERICA FOR
BULGARIA
FOUNDATION

us4bg.org

Подкрепата за Фондация „Антикорупционен фонд“ е осигурена от Фондация „Америка за България“. Изявленията и мненията, изразени тук, принадлежат единствено на Фондация „Антикорупционен фонд“ и не отразяват непременно вижданията на Фондация „Америка за България“ или нейните партньори