

Правно становище

по искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкувания на чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията на чл.126, ал.2 от Конституцията по к.д. № 15/2019 г.

1. В сезиращото искане до Конституционния съд по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията от 12 декември 2019 г. Министерският съвет изразява своето становище по поставения за задължително тълкуване въпрос ,като приема: Главният прокурор не може да осигурява надзор за законност и методическо ръководство върху прокурора, който извършва разследване, включително и отделни действия по чл.126, ал.2 Конст, когато сигналът е срещу Главния прокурор. Основният аргумент, за възприетото становище е, че упражняването на посочените правомощия на главния прокурор е в разрез с основния принцип на правото „Nemo iudex in causa sua”( Никой не може да бъде съдия за себе си).

2.. Споделям това становище. Но смятам, че становището се нуждае от съществено обогатяване и допълване с нови съображения. Както Конституционният съд многократно е подчертавал Конституцията не съдържа нито определение, нито каталог на съставните елементи на правовата държава.Ето защо във всеки отделен случай, когато искането е по чл. 149, ал.1,т.1 и/или 2 Конст в съответствие с предмета на искането и компетентността на сезирация орган по чл.150, ал.1-4 Конст искането трябва да съдържа убедителни аргументи с оглед на задължителното тълкуване или противоконституционността на оспорвания закон ( р.№ 10 от 3 декември 2009 г. по к.д. 12/ 2009 г; р.№ 17 от 16 декември 1999 г. по к.д. № 14/1999 г.; р.№ 6 от 1 октомври 2002 г. по к.д. № 9/ 2002 г.; р.№ 1 от 27 януари 2005 г. по к.д. №8/ 2004 г. и др.).

3. В духа на посочените изисквания и в отговор на поканата на Конституционния съд до Омбудсмана в Определението на Конституционния съд от 28 януари 2020 г. представям съображенията си, изложени в настоящето писмено становище.

4. Забраната „Nemo iudex in causa sua” (Никой не може да бъде съдия на себе си) съдържа в себе си дълбок тълкувателен потенциал. Тя е правен императив, че е недопустимо главният прокурор в упражняване на своите правомощия по чл. 126, ал. 2 Конст. да упражнява надзор върху разследване или проверка от прокурор на сигнал срещу главния прокурор. Недопустимостта на такава намеса освобождава действията на прокурора от натиск на главния прокурор, върху неговите действия и осигурява справедливо, обективно, пълно и безпристрастно извършване на разследването и проверката. А справедливостта е общочовешка ценност, във вярност на която се обявява в абз. 2 от Преамбюла на Конституцията. От друга страна, процесуалната дейност по разследването и действията по проверка на сигнала срещу главния прокурор са несъвместими с намесата на главния прокурор, когато самият той е въввлечен в предмета на разследването или на проверката. Правната недопустимост на намесата на главния прокурор се диктува от конституционната същност на надзора за законност и методическото ръководство на главния прокурор: да направи разследването и проверката „правосъобразни” и „конституционносъобразни”, а не да влияе върху насоката на тяхното осъществяване по сигнали срещу него. Ето защо изключването на участието на главния прокурор в дейността на разследващия или проверяващ прокурор е конституционносъобразно както за главния прокурор, за разследващия или проверяващ сигнала прокурор, а също така е в интерес и на престижа на прокуратурата, като институция и част от конституционната съдебна власт по гл. VI от Основния закон.

5. Ненамесата на главния прокурор в разследването или проверката по сигнал срещу него произтича и от независимостта на съдебната власт по чл. 117, ал. 2, изр. 1 Конст. Според възприетия конституционен модел на съдебната власт, прокуратурата е съставна част на съдебната власт. Този извод се извежда от систематическото място на прокуратурата в гл. VI от Конституцията и на нейните функции в гл. VI „Съдебна власт” (чл. 126 и 127 Конст. Ето защо това, което важи за цялото – съдебната власт по чл. 8 и гл. VI от Конституцията, важи и за всяка от частите от нея и по-специално за прокуратурата, като част от държавната съдебна власт.

6. Независимостта на съдебната власт по чл.117, ал.2, изр.1 Конст означава, че институционално (по чл.117, ал.2, изр.1 Конст) прокуратурата е независима при изпълнение на своите правомощия по чл.127 Конст. Тя не може, в смисъл, че е конституционно недопустимо да бъде политически, идеологически, партийно или по какъвто и да е друг начин обвързвана и зависи при извършване на процесуални действия или проверка на сигнала. Всяка подобна обвързаност или влияние на прокуратурата е антиконституционна и я поставя обективно в невъзможност и неспособност да изпълнява пълноценно своите конституционни правомощия и функции по чл.126 и 127 Конст. Институционалната независимост на прокуратурата в очертаня смисъл е присъща не само на прокуратурата по чл.117, ал.2, изр.1 Конст. С това свое съдържание тя важи в същата степен и сила и за независимост на съдебната власт от другите форми на държавната власт – изпълнителна и законодателна. С това свое съдържание независимостта на съдебната власт и на прокуратурата, като част от нея, е присъща само на съдебната власт по чл.117, ал.2. Конст. Тя произтича и е обусловена от същността на съдебната, като държавна власт за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Тази функция може да бъде осъществявана само от независим държавен орган. Такава независимост не притежават нито законодателната, нито изпълнителната власт. Всяка от посочените две власти е „по своему” зависима: изпълнителната, поради йерархичната ѝ структура, законодателната – поради партийната и политическа зависимост на народните представители – от представителството си на целия народ, и от недопустимостта от обвързването със задължителен мандат (чл.68 Конст).

7. Конституцията изрично установява и личната (персоналната) независимост на прокурорите при изпълнение на техните функции в чл.117, ал.2, изр.2 Конст в израза: магистратите изчерпателно изброени в тази конституционна разпоредба, между които са и прокурорите „се подчиняват само на закона” В този кратък израз е вложена цялата сила и власт на конституционната повеля за независимост на всички магистрати, включително и на прокурорите. „Подчинението само на закона”, означава подчинение

единствено на закона и изключва всякаква друга зависимост, включително и зависимостта от главния прокурор по чл.126, ал.2 Конст при упражняване на надзора за законност на основание чл.117, ал.2, изр.2 Конст. Следователно изключването на зависимостта от Главния прокурор,когато има сигнал срещу него и по този сигнал е образувано досъдебно производство или се извършва проверка, неговото участие чрез „надзора за законност” е изключено, защото когато срещу него има сигнал, той е заинтересуван. А щом е заинтересуван, той е подчинен на личния си интерес . Следователно със и без повелята на „*Nemo iudex in causa sua*”, зависимостта на разследващия прокурор от главния прокурор по чл.126, ал.2 е преодоляна от повелята на чл.117, ал.2, изр.2 Конст. Съобразяването с надзора за законност и с методическото ръководство на главния прокурор по цит. чл.126, ал.2 продължава да се прилага,но спрямо другите прокурори, а не към прокурора, който извършва разследването или проверката по сигнал срещу главния прокурор.

8. „Независимостта” на съдебната власт и обусловеното от нея „подчинение само на закона”от магистратите ( чл.177, ал.2 Конст) е съществена част от конституционния статут на магистратите, и в частност на прокурорите,независимостта на които е предмет на настоящето конституционно дело.Тя не е единственият специфичен белег на съдебната власт.Има още два други специфични белега които се отнасят пряко за органите, които осъществяват съдебната власт.И те не се срещат при органите,които осъществяват другите две части на държавната власт- законодателната и изпълнителната по чл.8 Конст. Това са: а) несменяемост на магистратите по чл.129, ал.3, изр.1 Конст,след като навършат 5 години,като съдия, **прокурор** или следовател.;б) освобождаването на съдия,прокурор или следовател от наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление- чл.132 Конст.Това са уникални особености само за органите, които осъществяват съдебната власт. Всеки от тях има сам по себе си благоприятни последици за конституционния статус на магистратите. Освен посочените благоприятни последици от всеки от тях тези белези, те пораждат още един, на пръв поглед „страничен” полезен ефект: те стимулират, насърчават и окуражават органите,които осъществяват съдебната власт, в

тяхната независимост и подчинението им само на закона, защото обезпечават стабилност в конституционния им статус. Това създава сигурност на магистратите и в частност на прокурорите да мислят и действат съобразно повелята на закона, обективните факти и своето вътрешно убеждение, без да се опасяват, че тяхното поведение при изпълнение на служебните им задължения ще се отрази неблагоприятно върху личното им кариерно развитие.

9. С измененията в Конституцията от 2003 г. в чл.129, ал.3, изр.2 Конст се предвиди, че председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор могат да се освобождават на основанията по чл.129, ал.3, изр.2 Конст по предложение на Висшия съдебен съвет, а с изменението на Конституцията от 2015 г. и създаването на двете колегии на Висшия съдебен съвет - по предложение на пленума на ВСС. Това е съществена промяна в конституционния статут на тримата ръководители в органите на съдебната власт. Освобождаването от длъжност на тези лица се извършва от президента на Републиката. Президентът не може да отказва освобождаването при повторно направено предложение от пленума на Висшия съдебен съвет (чл.129, ал.2 Конст). Новата редакция на чл.129, ал.3, изр.2 Конст не е прилагана до сега.

10. През време на провеждане на разследването или извършването на проверката по сигнал срещу главния прокурор от прокурор, главният прокурор поначало запазва конституционното си положение на главен прокурор. Но той придобива и ново положение на разследван или проверяван по сигнала. И негово задължение е на общо основание да понесе последиците от разследването или проверката, през времето докато трае разследването или проверката, включително и ограничението в упражняване на правомощията му по чл.126, ал.2 Конст. Този извод следва от принципа за равенство на гражданите пред закона по чл.6, ал.2, изр.1 Конст.

11. Ако Конституционният съд реши да възприеме изразеното становище в сезиращото искане и в настоящето становище, от сега могат да се предвидят две положителни правни последици.

Първата е: утвърждаване на върховенството на правото. С ограничаване на правомощията на главния прокурор по чл.126, ал.2 Конст за случаите в които има сигнал, подаден срещу него и досъдебно разследване или проверка, които се извършват от прокурор се създават условия за обективно, всестранно и пълно разследване или предварителна проверка и установяване на фактите по твърденията в сигнала срещу главния прокурор, независимо от заключението от разследването или проверката по него. А съгласно р.№ 12 от 13 октомври 2016 г. по к.д. № 13/2015 г. върховенството на правото е най- значимото и влиятелно постижение на конституционната мисъл” и „...основополагащата концепция, върху която се изгражда и крепи зданието на политическата и правната система у нас.”

Втората последица е: укрепване на престижа на съдебната власт, като цяло и в частност на прокуратурата, като част от съдебната власт и разколебаване на широко разпространеното мнение в обществото за недосегаемост на главния прокурор и за утвърждаване на конституционния принцип за принципа за равенство на гражданите пред закона по чл.6, ал.2 Конст и др.

Ето защо възприемането на становището, че главният прокурор не може, в смисъл, че конституционно е недопустимо да упражнява надзор за законност и методическо ръководство върху действията на прокурор, който извършва процесуални действия по разследване или проверка по сигнал срещу него на основание чл.126, ал.2 Конст съответства както на забраната, че никой не може да бъде съдия на себе си, така и на изрични разпоредби на Конституцията и на нейния дух.

24 февруари 2020 г.

проф. Васил Мръчков