

ПРАВНО МНЕНИЕ

по конституционно дело № 18 от 2022 г.

1. Сезиращото искане по това дело е отправено до Конституционния съд (КС) от Министерския съвет (МС) по чл.150, ал.1 от Конституцията (Конст). То съдържа две искания с различни конституционни основания, съдържание, правна природа и правна сила: 1. за даване на задължително тълкуване по чл.149, ал.1, т.1 на чл.126, ал.2 в частта за „надзора за законност“ във вр. с чл.127 Конст ; 2. за установяване на противоконституционност на чл.145, ал.1, т.3 относно думите „и действия“ и „ревизии“, и т.6 относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр.64 от 7 август 2007 г., посл.изм., доп., бр.62 от 5 август 2022 г.), като противоречащи на чл.127, т.5 Конст.

2. В практиката на Конституционния съд не са редки случаите, в които сезиращите конституционната юрисдикция органи по чл.150, ал.1 Конст включват в своите искания основанието по чл.149, ал.1, т.1 с друго-едно и повече основания по чл.149, ал.1 Конст- най-често с основанието по чл.149, ал.1, т.2, предл. първо Конст, какъвто е и процесният случай (р.№ 10 от 27 юли 1992 г. по к.д. № 13 от 1992 г.; р. 3 от 5 април 2005 г. по к.д. № 2 от 2005 г. ; р.№ 11 от 10 юли 2014 г. по к. д.№ 2 от 2013 г. и редица други).

3. **Специфичното** по настоящето конституционно дело е, че искането за задължително тълкуване по чл.149, ал.1, т.1 Конст и за установяване на противоконституционност на законови разпоредби по чл.149, ал.1, т.2, предл. първо Конст се отнасят до една и съща по предмет на регулиране конституционна уредба- правомощията на главния прокурор, като едноличен орган в съдебната власт и на прокуратурата, като „подсистема на съдебната власт“ по глава Шеста от Конституцията. В тези случаи Конституционният съд разглежда и се произнася отделно за всяко от отправените искания, съответно в производството по допустимост, и в производството за разглеждане на делото по същество.

4. По процесното конституционно дело двете искания са разгледани в производството по тяхната допустимост по чл.19,ал.1 от Закона за конституционния съд (ЗКС),при което искането за задължително тълкуване на чл.126, ал.2 във вр.с чл.127 Конст по чл.149, ал.1,т.1 Конст е отклонено по изложените в Определение № 9 от 15 ноември 2022 г. съображения, и производството по него - прекратено.

5.Не споделям това определение в посочената негова част .Конституционният съд приема ,че в сезиращото искане „не е обоснован правен интерес” от .задължително тълкуване на Конституцията по чл.149, ал.1,т.1 Конст. (вж. вж. р.№ 14 от 21 декември 2010 г.по к.д. № 17 от 2010 г.;Определение № 9 от 15 ноември 2022 г.). Определението на Съда е окончателно и не подлежи на оспорване и трябва да бъде уважавано. Делото по това искане е прекратено.

6. Посочената **специфичност** на предмета по настоящето конституционно дело по чл.149, ал.1,т.2,предл.първо Конст (вж.по-горе № 2) обаче **не може да избегне** в процесния случай тълкуването на конституционната разпоредба на **чл.126, ал.2 във връзка с чл.127, т.5 Конст** от Конституционния съд. То е **неизбежно**.Макар и **инцидентно** (казуално) с оглед на отделния сручай и конституционно дело основанието по чл.149, ал.1,т.2,предл.второ Конст това изискване е абсолютно необходимо и представлява съществена част от състава на посоченото основяание.То включва задължително в своя състав точно определяне на конституционната правна норма-немер- член, алинея, точка и др.под. индивидуализиращи я белези,на която оспорваната законова разпоредба се твърди,че противоречи.По своята логическа същност като оценъчна правна дейност на конституционната юрисдикция представлява задълбочен **сравнителноправен анализ** на съпоставяните две правни норми: на оспорваната законова норма и на конституционната норма, със съдържанието на която е твърдението на подателя за противоконституционност. която тълкуването по чл.149, ал.1,т.2,предл.първо Конст.Това не е обикновено „описание”на съставите на двете правни норми от различен правен ранг на – закон от вътрешното право и на върховна конституционна правна норма по чл.5, ал.1 Конст.То изисква преди

всичко дълбоко вникване и разкриване на смисъла, същността и съдържанието на оспорваната законова правна и особено на конституционната правна норма, на която се твърди, че противоречи. Меродавна тук е силата на правните аргументи, които се излагат в сезиращото искане в подкрепа на тълкуването, и, разбира се на тълкуването в процеса на разглеждане на съответното конституционно дело по същество, на събраните доказателства и обсъжданията в заседанието или заседанията на самата конституционна юрисдикция, което предстои да даде. Важно и решаващо за успешното и убедително провеждане на тълкуването е правната сила на юридическите аргументи в подкрепа на сезиращото искане. В това се състои преценката за противоконституционност на конституционния тълкувател - Конституционния съд и правната сила на неговото решение, с позоваване на правната доктрина и други подобни източници, основано на съществуващата практика на Конституционния съд, позоваване на правната доктрина и др. под. източници. За него е меродавна стародавната римскоправна сентенция: **“Argumenta ponderantur, non numerantur”** (“ Аргументите се оценяват по тяхната тежест, а не според техния брой” - смислов превод - бел. В. М.). Но аргументите трябва да се извличат от и основават на **фактите**. А фактите трябва да се познават и професионално оползотворяват със знания от всички области на правото и подреждат, според предмета на правния спор. В този смисъл е и становището на КС: “Тълкуването в правото има за задача да изясни по ясен и безспорен начин смисъла на едно правило за поведение. То бива определяно като дейност по установяване съдържанието на правния акт, на отделното правно предписание, на неговия смисъл” (от мотивите на р. № 13 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 15 от 2019 г.” вж. и по-долу № 7-14).

7. Интересна е връзката между **чл.126, ал.2 и чл.127 Конст.** Двете конституционни разпоредби гласят: чл.126, ал.2: „Главният прокурор **осъществява надзор за законност** и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.”; чл.127: „Прокуратурата следи за спазване на законността като:.....” След „двете точки” е изброяването в 6 случая на правомощията на прокуратурата, т.е. на дейностите, чието изпълнение на задължението за следене на спазването на законността” по чл.126, ал.2 се възлага и изпълнява от прокуратурата. Това показва **тематичната близост** на

предметната по обхват дейност. Това съдържание и поредност на представянето ѝ показва, струва ми се, ясно и недвусмислено, че чл.127 е логическо, смислово продължение, доразвитие и конкретизиране по предмет на дейността на прокуратурата- „надзорът за законност“ по чл.126, ал.2 Конст ,за което препращам цит.по-горе решение р.№ 13 от 23 юли 2020 г.на КС).

8. Ключовото понятие „надзор за законност“, изпълнението на което Конституцията възлага на Главния прокурор, като едноличен конституционен орган на съдебната власт реално и фактически се изпълнява по чл.127 от **прокуратурата**. А „прокуратурата“ е съвкупността от всички прокурори от териториалните органи на прокуратурата –от районните и другите ѝ териториални звена, включително и военната прокуратура, до нейните централни органи-Върховната касационна прокуратура и Върховната административна. Нейната уредба съгласно чл.133 Конст е доразвита в **Закона за съдебната власт от 2007 г., изм.доп.** Този закон е безспорно устройствен, но не само устройствен, а и **комплексен закон**, който определя и инстанционността на съдилищата, а по този начин и инстанционността на прокурорските органи(арг.чл.126, ал.1 Конст), така и **функциите и дейността на прокуратурата** (р.№ 2 от 7 февруари 2017 г.; р.№ 4 от от 16 юни 2009 г. по к.д. № 4 от 2000 г. На законово равнище на тях е посветен и неговия чл.145, с който „**на прокурора (на всеки прокурор-б.м.) при изпълнение на предвидените в закона функции**“ е възложено следенето за спазване на законността, като конституционна държавна дейност. Тази дейност е тематично разпределена в 6 насоки, според съдържанието на конституционния надзор за законност по чл.126, ал.2 Конст и **следенето на спазване на законността по чл.127 Конст**, в изпълнение на съдебната власт за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата по чл.117, ал.1 Конст, определени, конкретизирани и подредени в чл.127, който конституционният законодател възлага на подсистемата „прокуратура“ на конституционната съдебна власт по смисъла на чл.8 и глава Шеста от Конституцията.

9. Конституцията от 12 юли 1991 г. **конкретизира, определи и рязко ограничи функциите и правомощията на прокуратурата** в сравнение с

конституциите от 1947 и 1971 г., съсредоточи ги в **наказателното право** – материално и процесуално право с привличането към отговорност на лицата, извършили престъпления и поддържането на обвинения по наказателни дела от общ характер; упражняването на надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки, предприемането на действия за отмяна на незаконосъобразни актове; изрично предвидените само със закон случаи на участие на прокуратурата в граждански и административни дела (чл. 127, т. 1-4 Конституцията в редакцията ѝ от 12 юли 1991 г.). Дейностите по привличането към отговорност на лица, извършили престъпления от общ характер с IV-то допълнение на Конституцията (обн.ДВ, бр.27 от 31 март 2006 г.) в навечерието на приемането на България за член на Европейския съюз **бяха разширени** с прибавянето на **две нови насоки на дейност на прокуратурата**–ръководство на разследването и упражняване на надзор за законосъобразното му провеждане и с изричното правомощие на прокуратурата, че може да извършва разследване. Тази уредба определя новият конституционен профил на прокуратурата и нейното фокусиране към наказателната отговорност на лицата, извършили престъпления. С това допълнение на Конституцията беше препоредено и изброяването на правомощията на прокуратурата, като подсистема на конституционната държавна съдебна власт по чл. 8 от Конституцията (чл. 127, т. 1-6 Конст., с редакцията от 2006 г.). Ако трябва да се обобща, може да се заключи, че еволюиращото конституционализиране на прокуратурата води до по-пълното ѝ участие в съдебната власт по чл. 8 от Конституцията в областта на „наказателното преследване“.

10. Оспорваната законова разпоредба на **чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ** гласи: прокурорът **„може** „..... „да възлага на съответните органи при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му предоставят заключения, а при поискване – и всички материали;” Тази законова разпоредба чрез използване на модалния глагол **„може”** възложи на прокурора функция да **„извършва проверки и ревизии** в определения от него срок, като му предоставят заключения, а при поискване от него – **„всички материали.”**

11. Тези конкретни нови правомощия на прокурорите надхвърлят техните изчерпателно изброени конституционни функции по чл. 127 по Основния закон. Те са остатък от едно минало време - от „общия надзор на прокуратурата” по чл. 133 от Конституцията от 1971 г. и чл. 3, т. 1 и чл. 25-32 от Закона за прокуратурата от 1980 г. (обн. ДВ, бр. 87 от 11 ноември 1980 г. изм., доп., отм. ДВ, бр. 59 от 22 юли 1994 г. - всички, приети от преди приемането на Конституцията от 12 юли 1991 г.). Тази уредба не е възприета от Конституцията от 12 юли 1991 г., и по този начин мълчаливо, но категорично изоставя задължението за упражняване на „общия надзор за законност” с неговия широк обхват. Оспорваните допълнения в чл. 145, т. 3 ЗСВ обяснимо след дълги години на утвърждаване и разширяване на обхвата и ролята на общия надзор на прокуратурата, като една от **основните насоки на нейната дейност и изведена на първо място сред тях** (чл. 3, 25-32 в Закона за прокуратурата от 1980 г., действал 3 години след приемането на Конституцията до края на м. юли 1994 г.) и представляват остатък и реминисценция, или инерция от този надзор. Това може да е обяснимо, но, не е повече търпимо, поради неговата противоконституционност. Конституционният съд е имал вече редица случаи да се произнесе по този въпрос: ТРКС № 8 от 1 септември 2005 г.; р. № 4 от 2017 г. по к. д. № 11 от 2016 г.; цит. р. 11 от 2020 г. по к. д. № 15 от 2019 г. Конституционният съд потвърди това свое становище и в Определение № 9 от 15 ноември 2022 г. по настоящето конституционно дело и др. под. Този недопустим по Конституцията от 1991 г. „общ надзор за законност” по такива специфични и сложни области на общественения и държавен живот и на правата на гражданите, като здравеопазване, пандемичните мерки по Ковид - 19 през последните две години, безопасността на храните, контрола върху НАП, контрола за спазване на трудовото законодателство и редица други примери, за които се съдържат в посочените решения на Конституционния съд и в сезиращото искане на подателя по настоящето конституционно дело са **превишаване на нейната конституционна компетентност** в нарушение и на основния принцип на разделение на властите по чл. 8 Конст и нахлуват във функциите на изпълнителната власт. Освен всичко друго, поради спецификата на дейностите, тяхната висока специализация, като научно познание, осъществявани в тези области, прокурорите не притежават и необходимата

професионална компетентност за извършване на държавен контрол върху тези дейности.

По изложените съображения чл.145, ал.1,т.3 в посочените негови части противоречи на чл.127 Конст и на това основание,според мен, е и противоконституционен по чл.149, ал.1,т.2, предл.първо Конст.

12. **Другото правомощие** на прокуратурата,оспорвано от подателя на сезиращото искане по чл.145, ал.1,т.6 ЗСВ гласи: „Прокурорът при изпълнение на своите функции може:.....б.да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни,че може да бъде извършено престъпление от общ характер **или друго закононарушение.**”

13.Споделям искането на подателя по чл.149, ал.1,т.2,предл.първо Конст за установяване на неговата противоконституционност по следните съображения:

С Конституцията от 1991 г. конституционният законодател рязко промени философията за мястото на прокуратурата в архитектурата на съдебната власт, а по този начин и в държавната власт, като ограничи функциите ѝ до изчерпателно изброените насоки: 1.да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления от общ характер (т.3, предл.1); 2. да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (т.3,предл.2); 3.да ръководи разследването (т.3,предл.1); 4.да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления от общ характер (т.3, предл.1) 5.да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (т.3,предл.2); 6.да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки (т.4); 7.да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове (т.5); 8.в предвидените със закон случаи да участва в граждански и административни дела (т.6).

14.Видно от изброяването на изчерпателно установените правомощия на прокуратурата ,като част от конституционната съдебна власт по глава Шеста от Конституцията в тяхната преобладаваща част по чл.127, т.1-4 Конст,се отнасят до **наказателната отговорност** на лицата, извършили престъпления от общ характер (вж.по-горе № 12). И тъкмо в **чл.145,ал.1, т.6 ЗСВ** е другата

оспорвана разпоредба на ЗСВ в частта „друго закононарушение.“ Това допълнение е ново и надхвърля границите на чл.127, т.6 Конст. „Друго закононарушение“ по посочената законова разпоредба на чл.145, ал.1,т.6 надхвърля границите на чл.127.Такова нарушение може да бъде административно или дисциплинарно нарушение по трудово или служебно правоотношение.Неговата противоконституционност се състои в отклонението от чл.127, т.5 Конст и не е свързано с посочената конституционна повеля. (ТРКС № 8 от 21 септември 2005 по к.д.№ 7 от 2005 г. ; Решение № 2 от 7 февруари 2017 г. по к.д. № 13 от 2016 г.; Решение № 11 от 23 юли 2020 по к.д.№ 15 от 2019 г.; Определение № 9 от 15 септември 2022 г. по настоящето конституционно дело и др.

15 декември 2022 г.

проф.д.ю.н. Васил Мръчков