

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
К.Д. № 18/2022 г.

ПРАВНО МНЕНИЕ
по предмета на конституционно дело № 18/2022 г.
от
Андрей Янкулов

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Представям на Вашето внимание настоящото правно мнение по искането на Министерския съвет (МС) на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Считам посочените разпоредби за противоконституционни поради следните съображения:

Конституционно определената задача на прокуратурата е да следи за спазване на законността. Институцията обаче не може да постига тази задача по всякакви начини, а само и единствено чрез упражняване на изчерпателно изброените в чл. 127, т. 1 - т. 6 от Основния закон функции. Безспорно и последователно установено в практиката на Конституционния съд (КС) положение е, че тези функции не могат да бъдат допълвани с обикновен закон.¹ Съответно, уредените в законите конкретни правомощия на прокурорите могат да бъдат разглеждани само като способности за изпълнение на

¹ Решение № 8 от 2005 г. на КС; Решение № 2 от 2017 г. на КС; Решение № 4 от 2017 г. на КС.

конституционните функции на прокуратурата и трябва да бъдат съобразени с обхвата на последните. Оттук логично следва, че всяко разширяване чрез обикновен закон на прокурорските правомощия отвъд лимитативно изброените в Конституцията функции на институцията ще влече като неминуема своя последица противоконституционността на този закон. Отделно, всяко съмнение относно действителното съдържание на конкретно разписано в закон прокурорско правомощие винаги трябва да бъде тълкувано през съобразяване с това доколко отговаря на конституционните функции на прокуратурата.

С Конституцията от 1991 г. прокурорските функции, свързани с наказателния процес - ръководство и надзор върху разследването, самостоятелно разследване и наказателно преследване, са изведени приоритетно, за сметка на останалите - надзор върху изпълнение на принудителни мерки (наказателни и други), действия за отмяна на незаконосъобразни актове и участие в различни от наказателните дела в предвидените от закона случаи. Това разрешение е съобразено с положението на прокурорската институция в съвременната правова държава, която би следвало да бъде позиционирана основно в сферата на наказателното правосъдие. Такъв без никакво съмнение е и европейският стандарт за модерните прокуратури.^{2 3}

Основният въпрос, който би следвало да бъде изяснен приоритетно по настоящия казус, е какви са границите, които Конституцията е поставила за прокурорските функции извън наказателното правосъдие. Не само вследствие буквалното тълкуване на текста на чл. 127 от действащия Основен закон, но особено съпоставяйки го с тези на чл. 62 от Конституцията от 1947 г. и чл. 133 от Конституцията от 1971 г., ще открием, че чл. 127 значително ги стеснява и оставя на заден план. Най-същественният момент е, че нито главният прокурор, нито прокуратурата като институция по сега действащата конституционна уредба осъществяват надзор за точното изпълнение на нормативните актове от

² В Част II на своя Доклад за европейските стандарти по отношение на независимостта на правосъдието, касаещ прокуратурите, Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) обръща внимание на опасностите за правовата държава от разширените прокурорски правомощия по „надзор“, особено в системите от бишия комунистически блок, както и изрично препоръчва фокусиране на прокуратурите основно в полето на наказателното право и процес – т. 72 – 83.

³ Венецианската комисия е отправяла изрични препоръки към България, ако не за пълно премахване, то най-малкото за редуциране на прокурорските правомощия във от наказателното правосъдие, както и е критикувала непрецизната им уредба в ЗСВ – напр. т. 41 – 43 от Становище на Венецианската комисия от октомври 2017 г. относно ЗСВ (CDL-AD(2017)018) и направените там референции.

ведомствата, организациите, длъжностните лица и гражданите, за разлика от положението отпреди демократичните промени, когато това е тяхната първа и основна функция. Контролът за законност на актовете и действията на администрацията сега е възложен само на съдилищата.⁴ За прокуратурата освен това вече не се предвижда да взема мерки за предотвратяване на престъпленията и другите правонарушения.⁵

Следва да се направи категоричният извод, че в днешно време провежданият от прокуратурата надзор е ограничен само върху разследващите и другите ангажирани с различни дейности около разследването органи в наказателния процес, а извън него – върху наказателните и други принудителни мерки, които се изпълняват от специализирана в съответните сфери на държавно управление администрация. Прокуратурата не извършва надзор на общо основание върху всички дейности, които се изпълняват от длъжностните лица и гражданите. Осъществяваният от нея надзор върху наказателните и други принудителни мерки сега е изведен в самостоятелна разпоредба от съществувалия по конституциите на тоталитарната държава „общ надзор“, и остава единствената същинска надзорна дейност извън наказателния процес, с провеждането на която съвременният конституционен законодател е натоварил прокуратурата. Съответно, с цел гарантиране на адекватното реализиране на тази същинска надзорна дейност, чл. 146 от ЗСВ и специалните закони дават на прокурора детайлни правомощия спрямо администрациите на местата за задържане, за лишаване от свобода и за изпълнение на другите принудителни мерки.

За разлика от същинския надзор на прокуратурата върху наказателните и други принудителни мерки, за осъществяване на който прокурорът се нуждае от (и му е даден) богат нормативен инструментариум, последните две конституционни функции на институцията – предприемането на действия за отмяна на незаконосъобразни актове и участие в граждански и административни дела в предвидените от закона случаи, логически не предполагат наличие на такъв. И действително, чл. 145, ал. 6 от ЗСВ разписва единствено общото правомощие на прокурора да протестира и иска отмяната или изменението на незаконосъобразните актове в срока и по реда, предвиден в закон, както и да спре действието на протестирания акт, отново ако това е

⁴ Чл. 120, ал. 1 и чл. 127 от Конституцията от 1991 г., съпоставени с чл. 125, ал. 3 и чл. 133, ал. 1 от Конституцията от 1971 г.

⁵ Чл. 133, ал. 2, изр. 2 от Конституцията от 1971 г., какъвто или подобен текст сега действащата не съдържа.

предвидено в закон. В допълнение, чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ предвижда възможност за прокурора да възлага на съответните органи извършването на проверочна дейност и при данни за незаконосъобразни актове, не само за престъпления. Това правомощие следва да бъде тълкувано стриктно, доколкото би могло да се използва само с цел прокурорът да събере повече информация относно потенциалната незаконосъобразност на въпросния акт, която да му помогне да реши дали да го протестира. Участието в различни от наказателните дела е регулирано в съответните закони.

Вземайки предвид горните разсъждения, текстът на чл. 145 от ЗСВ, регламентиращ различните прокурорски правомощия и отговорни задължения за държавните органи, длъжностните лица, юридическите лица и гражданите поставя доста въпроси досежно съобразността си с Основния закон.

Първо, веднага прави впечатление, че прокурорските правомощия по чл. 145 от ЗСВ са леко редактирана версия на тези по чл. 26 от отменения Закон за прокуратурата (ЗП), озаглавен „Методи за установяване на правонарушенията“ и намиращ се в неговата Трета глава „Общ надзор“. ЗП обаче е действал при по-горе описаната съвсем различна рамка на прокурорските функции, зададена от Конституцията от 1971 г., главно включваща именно въпросния общ надзор. След изоставянето на общия надзор с демократичната Конституция от 1991 г., текстът от ЗП изначално не би могъл да послужи за основа на детайлното разписване на съвременните прокурорски правомощия.

Второ, чл. 145 от ЗСВ предвижда неограничена власт на прокурора да изисква когато и в какъвто обем прецени документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, да извършва лични проверки (с ответното задължение да му бъде осигурен достъп до „съответните помещения и места“) и да призовава граждани и представители на юридически лица, които ако не се явят, могат да бъдат доведени чрез използване на държавна принуда.

Например, не може да има какъвто и да е спор, че „проверките“ на „помещения“ или „места“ (до които няма свободен достъп) с цел събиране на информация за правонарушение, би трябвало да се осъществява при законови гаранции срещу злоупотреба. Такива са необходимостта от достатъчно основание да се предполага наличието в помещението на относими към правонарушението вещи, присъствието поне на лицата, обитаващи помещението, съдебният контрол и пр. От тези множество гаранции чл. 145 от

ЗСВ не предвижда нито една, защото и в действителност не регламентира никаква процедура за извършване на „личната проверка“. Всъщност обаче, от гледна точка фактическото засягане на права, „личната проверка на помещение“ по ЗСВ не е по-различна от процесуално-следственото действие по Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) „претърсване на помещение“. Разликата е единствено в правното значение на събраната по този начин информация и липсата на каквито и да е законови гаранции срещу злоупотреба в първия случай.

В допълнение, буквалният прочит на чл. 145, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗСВ води до заключението, че при предприемане на описаните там действия прокурорът не е ограничен дори от минималното изискване поне за предварително наличие на все пак някакви данни за престъпление или незаконосъобразен акт, защото такова изискване е въведено само за възлагането на проверка на друг орган по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ.

Очевидно цялостното формулиране по този начин на разглеждания текст на чл. 145 от ЗСВ отваря много широко вратата за недопустим в правовата държава властнически произвол, като през съвсем неясни или най-малкото неконкретизирани по предмет, основания и процедура за извършването им „проверки“, прокурорът може да привиква граждани, да получава достъп до помещения и да изисква всякакви материали.

Трето, горните правомощия поне биха могли да бъдат тълкувани изправително и в практиката ограничени до проверки с предметен обхват събиране на данни за извършено престъпление например (при първоначални основания да се предполага, че такова е било действително извършено), без използване на способности, които биха изисквали засилени гаранции, ако се извършваха в рамките на наказателен процес.

Правомощието на прокурора да прилага някакви съвсем неясни мерки за предотвратяване на бъдещо вероятно престъпление или друго закононарушение обаче категорично не намира никаква конституционна опора, каквито и тълкувания да се прилагат. Текстът на чл. 145, ал. 1, т. 6 от ЗСВ е отново заимстван от отменения ЗП, по-конкретно неговия чл. 7 с наименование „Предотвратяване на правонарушенията“, където поне мерките са минимално детайлизирани. Както вече стана дума по-горе обаче, чл. 7 от ЗП

е съществувал въз основа на чл. 133, ал. 2, изр. 2 от Конституцията от 1971 г.⁶, какъвто или подобен нему текст не фигурира в настоящия Основен закон. Вземането на конкретни мерки за предотвратяване на бъдещи или пресичане на към момента извършвани правонарушения, в това число и престъпления, несъмнено е прерогатив на изпълнителната власт като част от осигуряването на обществения ред и вътрешната сигурност.⁷ Прокуратурата следва да се намесва не проактивно, а реактивно - когато нарушението е вече извършено. В по-общ смисъл добрата работа на системата на наказателно правосъдие, част от която е и прокуратурата, би следвало да води и до превенция на престъпността, но това категорично не е равнозначно на прилагане на конкретни мерки за предотвратяване на конкретно потенциално закононарушение.

Предвид гореизложеното и в светлината на обхвата на искането на МС, според мен ЗСВ следва да бъде обявен за противоконституционен във всички предложени части:

1) по отношение на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ - възлагането от прокурор на проверки при данни за незаконосъобразни други „действия“, различни от престъпления и актове, категорично надхвърля конституционния обхват на функциите на прокуратурата. Чл. 127, т. 5 от Конституцията изрично визира само „актовете“, не и действията. Срещу „действия“ прокурорът би следвало да може да реагира единствено по реда на надзора върху разследването и изпълнението на наказателните и други мерки, но конкретните способности и основанията за това са разписани на съответните места в законодателството (НПК, чл. 146 от ЗСВ, Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража и пр.). Така формулиран разглежданият текст на чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ предвижда прекалено общо правомощие на прокурора срещу неясни „действия“, което излиза извън конституционната му роля.

2) по отношение на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и ревизии“ – т. нар. ревизии са напълно излишно доразвиване на заложената в текста проверочна дейност. Както вече беше казано по-горе, за да бъде конституционносъобразен, текстът дори има нужда

⁶ Който гласи „[Прокуратурата] организира и води борба против престъпленията и другите правонарушения, като взема мерки за тяхното предотвратяване и привлича извършителите на престъпления към отговорност.“

⁷ Осъществяването на превантивна дейност спрямо престъпленията и другите правонарушения е предвидено в Закона за МВР – чл. 6 и чл. 30а.

от конкретизиране, стесняване и предвиждане на процедура, съдържаща гаранции срещу злоупотреба, а не допълнително смислово разширяване - доколкото под „ревизия“ обикновено се разбира проверка за установяване на задължение.

3) по отношение на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ – както вече посочих по-горе, според мен текстът е противоконституционен дори не само когато се касае за „друго нарушение“, но и когато се касае за престъпление от общ характер, защото е израз на конкретна превантивна функция, каквато действащата Конституция не предвижда за прокуратурата.

15.12.2022 г.
гр. София

С УВАЖЕНИЕ:

/Андрей Янкулов/