

Правно мнение

от проф. д-р Янаки Стоилов

по конституционно дело № 15/2019 г.

На основание чл. 20а, ал. 3 на Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд и на Определение на КС от 28. 01. 2020 г. представям моето правно мнение по к. д. № 15/2019 г.

Нямам бележки и коментари по съдържанието на определението, с което Конституционният съд допуска за разглеждане по същество направеното от Министерския съвет искане за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Искането за тълкуване е по сравнително ограничен по обхват въпрос, засягащ част от правомощията на главния прокурор: „в надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава?”

Според буквалния прочит на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 на КРБ главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Езиковото тълкуване на правните разпоредби обаче е само необходима първа стъпка за изясняване на съдържанието на правните норми (правила). Освен логически правните разпоредби често се налага да бъдат тълкувани и систематично, за да се установи съдържанието на правните норми с оглед на тяхната роля в рамките на даден институт. В случая систематичната връзка е между

конституционните разпоредби на чл. 126, ал. 2 и чл. 117, ал. 2, конкретизирана във второто изречение – „при осъществяване на своите функции....прокурорите...се подчиняват само на закона”.

Принципът за независимост на съдебната власт е експлицитно изразен още в началото на Глава шеста „Съдебна власт” – чл. 117, ал. 2 на КРБ. Той е условие и гаранция за това съдебната власт да изпълнява своето предназначение – да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 на КРБ). Правилото на чл. 126, ал. 2, което определя едно от основните правомощия на главния прокурор, следва да се прилага в съответствие с изискването за независимост на съдебната власт, включително за независимостта на прокурорите при осъществяване на техните функции. Принципът за независимост на съдебната власт като юридическа власт е една от отличителните ѝ черти по отношение на политическата власт, каквато е по-скоро властта на парламента и на правителството (за разликата между политическа и юридическа власт вж. Стоилов, Я. Държавната власт: правно-политически разграничения и съотношения. С.: Сиби, 2001, 112-128). Чл. 126, ал. 2 на КРБ имплицитно съдържа принципа на централизъм и йерархичност в организацията на прокуратурата. Докато единството и централизацията в правораздавателната дейност се постигат чрез контрол върху съдебните актове от страна на горестоящите съдилища и в крайна сметка от страна на ВКС и ВАС, то по отношение на ролята на прокуратурата за спазване на законността този ефект се подсилва от надзора за законност и методическото ръководство на главния прокурор върху останалите прокурори. Така дейността на прокуратурата се осъществява съгласно два принципа, които се намират в противоречиво единство – принципът за независимост на прокурорите и този за йерархичност в организацията на прокуратурата. Проблемът е как

прокуратурата да действа като ефективна система за противодействие на престъпността, без това да е за сметка на независимостта на отделните прокурори и на правата на гражданите. Това е въпрос на конституционни и законови баланси, на качествата на магистратите, на нивото на правното образование и култура на практикуващите юристи.

Освен в описания случай редица правни принципи по своето естество образуват полюсни двойки, които отразяват различни ценности: свобода и сигурност; независимост и отчетност на съдебната власт; установяване на истината и провеждане на процеса в определени срокове и т. н. Принципите служат за оптимизация на правната система, нещо повече, те самите подлежат на оптимизация при прилагането си в конкретни ситуации (вж. Alexy, R. On the Structure of Legal Principles. – Ratio Juris, 2000, Vol. 13, № 3, p. 300). Това означава, че с оглед на конкретните обстоятелства даден принцип взема превес над друг, без това да засяга валидността (задължителността) на всеки един от принципите. Правните норми се създават и развиват само като функция на общите принципи, на които те трябва да съответстват или в определени случаи да изключват (Бержел, Ж.-Л. Обща теория на правото. С.: КА „Л-КА”, 1993, с. 117). Принципите очертават юридическата рамка на регулирането, използват се за определяне на правомощията на държавните органи (вж. Стоилов, Я. Правните принципи: теория и приложение. С.: Сиби, 2018, 94-95). Така принципът може да уточнява и коригира обхвата на дадена норма, респективно правомощията на даден държавен орган. В поставения в искането за тълкуване въпрос принципът на независимост на съдебните магистрати (съдии, прокурори, следователи) служи като ограничител, като изключение по отношение на правомощието на главния прокурор да осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори.

Принципът *nemo iudex in causa sua* е конкретизация на общия принцип за независимост на съдебната власт. Според формата на своето установяване това е юриспруденциален принцип, т.е. принцип, който се е утвърдил благодарение на правната теория (вж. Стоилов, Я. Правните принципи, 127-128). В днешно време той попада в комплекса черти на правовата държава. Продължение на този принцип е институтът на отвода и самоотвода на съдия или друг магистрат, когато той е заинтересован от изхода на делото или дори се допуска, че може да е предубеден поради наличие на определени отношения с подсъдимото лице. Според принципа, че никой не може да решава дело, по което е страна, не би следвало главният прокурор, позовавайки се на чл. 126, ал. 2 на КРБ, да оказва въздействие върху работата на прокурор, който разглежда сигнал или провежда разследване срещу него. Такова действие би представлявало конфликт на интереси и дори злоупотреба с власт, защото правомощие, дадено на главния прокурор за защита на обществения интерес, се използва в негов собствен интерес. Поради това в случаите, в които проверката е по отношение на главния прокурор, той не може да дава задължителни предписания на прокурор, който извършва тези служебни действия. В тези случаи общото правомощие на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 на КРБ не е правно основание за издаване на юридически актове и за извършване на действия (проверки, разследвания и др. процесуални действия) срещу него. Следователно **главният прокурор не може да използва правомощието си по чл. 126, ал. 2 на КРБ по отношение на прокурор, когато последният извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.**

От нормативно гледище този отговор е издържан и логически обоснован. На практика обаче, поради естеството на служебните отношения в прокуратурата, е доста трудно да се осигури независимо разглеждане на

сигнали срещу главния прокурор. Стои също въпросът върху кои актове на прокуратурата да се упражнява съдебен контрол. Това са също важни въпроси, но те са извън предмета на допуснатото искане за нормативно тълкуване на чл. 126, ал. 2 на КРБ. Те следва да намерят нормативно решение, което на практика да гарантира независима преценка на сигнали, в които се съдържат твърдения за извършено престъпление от главния прокурор.

04. 03. 2020 г.

проф. Янаки Стоилов