



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изм. 333

Дата ... 25.03 ... 2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 15/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 28 януари 2020 г. по к.д. № 15/2019 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията със следния въпрос: „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?“.

Със същото определение като заинтересована институция е конституиран Висшият адвокатски съвет.

Въпреки че вече е налице произнасяне по допустимостта, Висшият адвокатски съвет счита, че Конституционният съд разполага с правна възможност да отклони искането за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от

Конституцията като недопустимо и да прекрати конституционното производство. Определението от 28.01.2020 г. по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд не съставлява преграда за това, защото може да бъде преразгледано до приключване на делото. В този смисъл е и изричната разпоредба на чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд. В подкрепа на тезата за недопустимост на искането излагаме следните съображения:

Поставеният пред Конституционния съд казус е необичаен, защото според нас става въпрос за разкриване на точния баланс между различни конституционни разпоредби, които се намират в потенциален конфликт помежду си. Съгласно чл. 127, точки 1 – 3 от Конституцията, прокуратурата следи за спазване на законността като единствено тя може да ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане, може сама да извършва разследване, може да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Този властови монопол е признат и утвърден в практиката на Конституционния съд (в тази насока вж. мотивите по раздели IV и XIII на Решение № 1/1999 г. и по раздел III на Решение № 13/2002 г.). Същевременно Висшият адвокатски съвет споделя изцяло тезата на вносителя на искането, че в някои случаи приложението на чл. 126, ал. 2 от Конституцията може да се окаже несъвместимо с принципите на справедливостта, правовата държава и изискването за независимост на съдебната власт, в частност на прокуратурата като нейно самостоятелно звено. Нещо повече, считаме, че когато главният прокурор има личен интерес от развитието и резултата от разследването на конкретно престъпление, неговата намеса означава присвояване на народния суверенитет по смисъла на чл. 1, ал. 2 от Конституцията и накърняване на основното начало на равенство на гражданите пред закона, установено с чл. 6 от Конституцията. Въпреки това нашето становище е, че е налице несъвършенство в конституционната уредба, за чието отстраняване е необходима законодателна намеса.

На първо място, разпоредбата на чл. 126, ал. 2 е недвусмислена. Без да допуска изключения, тя оправомощава главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Конституционната повеля е повече от категорична. Затова при нейното непосредствено действие никога досега не са възниквали противоречия или съмнения. При ясно изразената воля на създателите на основния закон, Конституционният съд не може чрез поправително тълкуване, основано на съпоставка с други конституционни разпоредби, сам да разкрива различни хипотези, които да изключват даденото предписание. Това би било дописване

на Конституцията и би превърнало съда от тълкувател в позитивен законодател. Тезата, че изразът „дейността на всички прокурори“ е неясен е голословна и нелогична. Повече от очевидно е, че възможностите за въздействие върху разследването и обвинението, предоставени на главния прокурор, обхващат цялостната дейност на прокуратурата в изпълнение на нейните функции по чл. 127 от Конституцията. Основният закон не предвижда каквито и да е изключения. Доколкото в отделни случаи наистина може да възникне конфликт с други основополагащи конституционни принципи и разпоредби, това би било въпрос на несъвършенство в нормативната уредба, което следва да се отстрани по законодателен ред, а не чрез тълкуване.

На второ място, около десет години българската държава не е успяла да изпълни решението на Европейския съд по правата на човека, постановено по делото „Колеви срещу България“. В опит да отговори на предписанията, които обвързват страната, правителството е упражнило правото си на законодателна инициатива като е внесло законопроект в Народното събрание, който предвижда стесняване на конституционните правомощия на главния прокурор в случаите когато по отношение на него се проверяват сигнали или се води разследване за извършено престъпление от общ характер. Този факт обаче сам по себе си не указва нито на неяснота, нито на затруднения в практиката по прилагането на чл. 126, ал. 2 от Конституцията. В известна степен сегашните обстоятелства са сходни на ситуацията, при която е постановено Определение № 3/2015 г. по к.д. № 7/2015 г. на Конституционния съд. Ако приеме да се произнесе по съществуващото на искането, Конституционният съд би се превърнал в участник в законодателния процес, каквато възможност не се допуска от основния закон. Така възниква риск от заобикаляне и обезсмисляне на установения от Конституцията последващ контрол за конституционност.

На следващо място, отговорът на тълкувателния въпрос, така както е зададен и формулиран, няма да реши всеобхватно проблема с границите на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Обект на фрагментарно изследване в рамките на искането ще бъдат само случаите, когато срещу главния прокурор се води проверка или разследване за престъпление от общ характер. Извън обхвата на произнасянето ще останат редица други хипотези на конфликт на интереси, при които влиянието върху компетентния прокурор от лице, заинтересовано от развитието на провежданите процедури и резултата от тях, би било несъвместимо с принципите на справедливостта, правовата държава и равенството на гражданите пред закона. Например, главният прокурор или негови близки роднини може да са пострадали от разследването престъпление, да са участвали

в производството в друго процесуално качество и т.н. В интерес на обществото и справедливото правосъдие е властническите правомощия на всеки магистрат да се упражняват само от лице, което не е предубедено или заинтересовано пряко или косвено от изхода на делото.

От друга страна, Висшият адвокатски съвет добре разбира, че Конституционният съд може да не преразгледа становището си по допустимостта, изразено с определението от 28.01.2020 г., и да реши да се произнесе с решение по съществото на отправеното към него питане. В този случай съдът следва да потърси разумното съотношение между основополагащите конституционни принципи и тяхното проявление в други по-конкретни разпоредби на основния закон. Съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституцията цялата власт произтича от народа и се осъществява от него чрез компетентните държавни органи. Принципът на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) обаче би бил безсмислен, ако овластените лица, които ги персонализират, вземат управленски решения за задоволяване на собствените си интереси вместо да действат в полза на суверена, който учредява структурите на властта в условията на демокрация. Считаме, че присвояването на народния суверенитет, включително и от държавни институции и отделни личности, е абсолютно недопустимо (чл. 2, ал. 3 от Конституцията).

Прокуратурата съставлява звено на съдебната власт, която в нейната цялост е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Съдебната власт е независима, а лицата, които я упражняват, включително и прокурорите, се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Създателите на основния закон са възложили на прокуратурата да следи за спазване на законността като в чл. 127 са конкретизирали нейните правомощия. За да бъде обезпечено ефективно и непротиворечиво осъществяване на прокурорските функции, главният прокурор е поставен на върха на пирамидална структура, изградена върху идеята за дисциплина и единоначалие. Израз на този законодателен подход е разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, която е предмет на тълкуване в конституционното производство. Контролът върху дейността на всички прокурори, проявяващ се в методическо ръководство и надзор за законност спрямо техните актове обаче не може да бъде всеобхватен. Намесата на главния прокурор би била недопустима когато по-ниския по степен прокурор е овластен да се произнесе по въпроси, от чието решаване главният прокурор пряко или косвено е заинтересован като самостоятелен индивид. Наличието на конфликт на интереси задължително трябва да изключи участието в конкретната прокурорска дейност на всеки лично заинтересован прокурор, включително и на ръководителя на прокуратурата като цяло. Това е

наложително, за да бъдат защитени основни начала на Конституцията като недопустимостта отделна институция или личност да си присвоява осъществяването на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2), съблюдаването на принципите на правовата държава (чл. 4) и равенството пред закона, в частност забраната за ползване на привилегии, основани на заеманото обществено положение (чл. 6). Предписанието по чл. 126, ал. 2 от Конституцията не може да се третира като абсолютно правило, приложимо и в случаите, при които главният прокурор е заинтересован в лично качество от решаването на въпроси, включени в компетенциите на прокуратурата, защото това ще бъде пълно отрицание на независимостта на съдебната власт (чл. 117 от Конституцията) и справедливостта като конституционна ценност, въздигната още в преамбюла на основния закон.

Както е посочено по-горе, Конституционният съд е поставен в положение да отговаря на въпрос, който за съжаление не третира възможността за ограничителното прилагане на чл. 126, ал. 2 от Конституцията във всички хипотези, при които е налице конфликт на интереси (например, когато главният прокурор или негови близки са пострадали от престъплението). Тълкувателното питане се отнася само за случаите, в които прокуратурата трябва да предприеме действия по разкриване, установяване, доказване и повдигане на обвинение за извършено престъпление от главния прокурор. В тези тесни рамки практиката трябва да бъде насочена не само от предопределените параметри на диспозитива на тълкувателното решение, но и от съображенията, които ще бъдат изложени в неговите мотиви.

В заключение, Висшият адвокатски съвет счита, че ако реши да се произнесе по съществуващото на поставения въпрос, Конституционният съд трябва да отговори, че главният прокурор не може да упражнява правомощията по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, когато по отношение на него прокуратурата осъществява дейност, насочена към разкриване, установяване, доказване и повдигане на обвинение за извършено престъпление.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕДЕЛКОВА