

Правно мнение

по к.д. № 4/2021 г., образувано по искане на президента на Република България по чл.150, ал 1 и чл.149, ал.1, т.2 Конст

Споделям искането на президента на Република България по чл.150, ал.1 и чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България (Конст), както и Определението на Конституционния съд от 9 март 2021 г. за разглеждането му.

Следващите редове съдържат накратко правните съображения за противоконституционността на оспорените законови разпоредби.

1. Въвеждането на фигурата на прокурор, разследващ главния прокурор или негов заместник е **основният предмет на регулиране** на Закона за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗД на НПК, обн.ДВ, бр.16 от 2021 г.) с посочените разпоредби на НПК (чл.46, ал.8, чл.194, ал.6, чл.213а, ал.1, чл.411а, ал.4) и чл.136, ал.11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Тематичната им близост позволява тяхното общо разглеждане по чл.149, ал.1, т.2 Конст.

2. Създаването на тази правна фигура няма основание в **действащата** Конституция. Тя придобива конституционноправно значение по настоящето конституционно дело, защото: а) е на прокурор, а „прокурорът” е многократно конституционализирано понятие в конституционната уредба на съдебната власт (чл.117, ал.2; чл.126, ал.2; чл.129, ал.1, 3 изр.1, ал.5; чл.130а, ал.2, т.3, ал.4, 5, т.1 и 2; чл.132, ал.6; чл.133 и др.; б) разследващият прокурор е въведен за разследване на главния прокурор. А главният прокурор по действащата Конституция има особен и специален конституционен статут в Основния закон (чл.129, ал.2 и 3, изр.2, чл.130а, ал.4; чл.150, ал.1 и др.). Този статут на главния прокурор е уникален (вж. по-долу № 4). На него постоянно се позовават оспорваните законови разпоредби и подчертават, че фигурата на разследващия прокурор е създадена за разследването на **главния прокурор** (вж. по-долу № 4).

3. Връзката между тези две правни фигури – на главния прокурор и разследващия прокурор е **корелативна**: връзка на зависимост и съответствие между тях един спрямо друг и правните понятия за тях (вж. Български тълковен речник, изд. Наука и изкуство, С., 2004, с. 384), при което единият съществува заради другия; а другият – когато има сигнали за извършено престъпление – поема разследването му. Но тази „връзка“ има и специфично правно съдържание и правна природа. Тя е **наказателно процесуално отношение** между разследващия прокурор и разследвания главен прокурор, който през това време запазва конституционния си статут и се ползва от презумпцията за невинност по чл. 31, ал. 3 Конст и др. (Наказателен процес на Република България, Павлов, Ст., под редакцията на Михайлов, Д., М. Лулев, , изд. Сиби, С. 1996, с. 160-189, 209-223).

4. **Фигурата на главния прокурор**, според действащата Конституция е уникална конституционна институция, защото неговата уредба е установена изрично в Основния закон. Очертан е като еднолична (персонализирана) конституционна институция. Той е и едноличен ръководител на прокуратурата, като самостоятелна съставна част на съдебната власт по глава Шеста от Конституцията (чл. 126, ал. 2, чл. 130а, ал. 4 Конст- вж. р. № 11 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 15 от 2019 г.). Назначава се и се освобождава по особен ред, който впрочем е общ с реда за назначаване и освобождаване на председателя на ВКС и председателя на ВАС (чл. 129, ал. 2 и 3, изр. 2 Конст). Като едноличен орган, той има правомощието да сезира Конституционния съд по чл. 150, ал. 1 Конст. Това показва прекомерната властова натовареност на главния прокурор по действащата Конституция, която при това той и еднолично упражнява. Тя прави впечатление и заслужава да бъде изрично посочена.

5. На фона на очертанятия конституционен статут на главния прокурор по действащата Конституция (вж. по-горе № 4) се откроява **законодателната лекота**, с която Законът за допълнение на НПК и на Закона за съдебната власт от м. февруари 2021 г. я преодолява с необходимо минимално мнозинство от народни представители по чл. 81, ал. 1 и 2 Конст. То не определя и съразмерността и пропорционалността между поставената цел и прилаганото

средство (р.№ 20 от 14 юли 1998 г.по к.д. № 16 от 1998 г.).Не отчита и конституционния статут на главния прокурор и неговия характер на конституционна институция (вж.по-горе № 4).Позовавайки се на законодателната целесъобразност при осъществяване на законодателната власт, 44-то Народно събрание, според мен, не е отчело, че в случая неговата законодателна целесъобразност е ограничена от разпоредбите на Конституцията относно конституционния статут на главния прокурор и от съобразяване на своята дейност с Конституцията (р. № 10 от 29 октомври 2002 г. по к.д.№ 12 от 2002 г; р.№ 15 от 21 декември 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г.и др.). Още в началните години на своята дейност Конституционният съд в р.№ 17от 16 декември 1999 г.по к.д. № 14 от 1999 г. посочва, че „целта е (Народното събрание .б.м.-В.М.) в своята дейност да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа на разпоредбите на Конституцията” (р.10 от 3 декември 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.) и изрично подчертава: ”Принципът на правовата държава,(съдържащ се в чл.4, ал.1 от Конституцията) означава и това, че основите на правовия ред, заложиени в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на **законодателната**, изпълнителната и съдебната власт и за всички правни субекти”(РОКС-1999 г.,с.186).Виж в този смисъл и р.№ 22 от 10 декември 1996 г.по к.д.№ 24 от 1996 г. и др.).Тези конституционни изисквания не са спазени и съобразени при приемането на оспорваните разпоредби на ЗД на НПК и ЗСВ.

6.Прави впечатление,че приемането на Закона за допълнение на НПК и ЗСВ в оспорената им част е противоконституционен, освен на основанията, изложени в сезиращото искане, още и поради противоречието му с **върховенството на Конституцията по чл.5, ал.1 Конст.**Мисля,че няма пречка на основание на чл.22, ал.1, изр.2 от Закона за Конституционния съд(ЗКС) да се въведе и чл.5, ал.1 Конст за спазване на върховенството на Конституцията (р.№ 10 от 6 октомври 1994 г. по к.д. №4 от 1994 г. по к.д. №4 от 1994 г.; р.№ 10 от 3 декември 2009 г..по к.д. № 12 от 2009 г., р.№ 11 от 5 октомври 2010 г. по к.д. № 13 от 2010 г. и др.).

Всяка от оспорваните законови разпоредби противоречи на общата по съдържание и дух конституционноправна защита на главния прокурор, която създава Основният закон (вж.по-горе № 4 и 5).Общата засилена защита на

конституционна институция на главния прокурор не съдържа изрично или имплицитно идеята за неговото разследване при извършване на престъпление. Оспореният закон в сезиращото искане в своите разпоредби (чл.46, ал.8,чл.194,ал.6,чл.213а, ал.1, чл.411а,ал.4 НПК и чл.136, ал.11 ЗСВ) обаче изрично предпоставя и създава правната фигура на **разследващия прокурор**.В действащата Конституция и в най-новата практика на Конституционния съд (р.№ 11 от 23 юли 2020 г. по к.д.№ 15/2019 г.) липсва силно изразена воля в това отношение.

7.Другата важна част от „конструкцията на разследващия прокурор” се отнася до процесуалната **същност и функция** на правната фигура на **разследващия прокурор**.Тя не е изяснена, а нова правна фигура за българското законодателство, която няма свой „образ и подобие” и в световния опит.

Тази фигура поставя повече въпроси със своята неяснота.Не е определено мястото на тази фигура.Тя не е „прокурор” по смисъла на действащата Конституцията,защото не е присъствала при приемането на Конституцията през 1991 г.,нито е въведена с последващите изменения на Конституцията.Тя не е прокурор по чл.117, ал.2, чл.126, ал.2, като част „от всички прокурори”,нито по чл.129, ал.1 и 3, чл.130а, ал.5, т.1-3, чл.132а,ал.6,чл.133 и др. Такава фигура,според закона,който я въвежда, е въвн от структурата на прокуратурата, понеже тя не е „локализирана” и „ситуирана” в нейната (на прокуратурата) система,в съответствие със структурата на съдилищата,като част от съдебната власт,както изрично предвижда чл.126, ал.1 Конст. Това внася неяснота и несигурност в „легалния статут” на разследващия прокурор,с всички произтичащи от тях последици за дейността на прокуратурата в изпълнение на нейните конституционни функции,като част от конституционната съдебна власт на държавата. А без уредба по тези въпроси,правното положение на разследващия прокурор на главния прокурор или негов заместник е с неясно правно положение.

Въпросът не е само и даже не толкова в правно техническото несъвършенство в разпоредбите, а в тяхната концептуална неяснота и обърканост.Тази уредба е толкова объркана,че противоречи на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 , изр.2 Конст, и не „не може да се управлява

държавата.” Това е основание за нейната противоконституционност на основание чл.4, ал.1, изр.2 и чл.5, ал.1 Конст.

8. Избраният от законодателя „подход” за уредба със закон по чл.84, т.1 Конст (с допълненията на оспорените законови разпоредби в Закона за допълнения на НПК) да се осъществи разследване на главния прокурор или на негов заместник от разследващ прокурор, определен от Пленума на ВСС по чл.30, ал.2, т.21 ЗСВ е изначално „противоконституционно заченат”, поради конституционното положение и конституционния статус на главния прокурор. Съставителят на законопроекта и носителят на конституционното право на законодателна инициатива по чл.87, .1 Конст изобщо не са обсъждали основният предварителен конституционен въпрос за йерархичния ранг на нормативната уредба, която предстои да бъде създавана- внесена, обсъждана и приемана от Народното събрание.

9. Процесуалната правна фигура на разследващия прокурор остава юридически неидентифицирана. Конституционно и легално тя е безлична. А без нея не може да се води разследване срещу, главния прокурор или негов заместник в справедлив наказателен процес и надлежни процесуални гаранции. В сегашния си вид тази фигура противоречи на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 и на върховенството на Конституцията по чл.5, ал.1 Конст.

В заключение: по изложените в предходното изложение съображения, предвидените в Закона за допълнение на НПК и на Закона за съдебната власт разпоредби, оспорени в сезиращото искане, според мен, би следвало да бъдат обявени за противоконституционни на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

2 април 2021 г.

проф. Васил Мръчков