



Association
of Independent
Advocates

До

Гражданския съвет към ВСС

Копие до ВСС

СТАНОВИЩЕ

ОТ

„ОБЕДИНЕНИЕ НА СВОБОДНИТЕ АДВОКАТИ“, ЕИК
205846611, представявано от адв. ЕМИЛ
АЛЕКСАНДРОВ ГЕОРГИЕВ - председател на УС

Относно

становище на Сдружение „Асоциация ФОРУМ“ по
конституционно дело №. 18 от 2022г.

УВАЖАЕМИ КОЛЕГИ,

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВСС,

Сдружение „Асоциация ФОРУМ“ е представило пред Конституционния съд на Република България становище¹ по конституционно дело №. 18 от 2022 г. по описа на Конституционния съд (КС), по което с определение от 15 ноември 2022г. е допуснато за разглеждане по същество искането на Министерския съвет (МС) за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт.

Обсъжданото становище ще бъде представено на заседание на Гражданския съвет към ВСС на неговото заседание на 03.02.2023 г. като т. 2 съобразно приетия за същото дневен ред².

Обединение на свободните адвокати счита, че така представеното становище не следва да бъде подкрепяно поради следните доводи и съображения:

¹<http://www.constcourt.bg/bg/Acts/Download/4b17a421-5a10-4da9-b65b-6ba85dc42482>

²<https://vss.justice.bg/root/f/upload/38/dn.-red-03.02.2023.pdf>

1. Общ надзор за законност

Считаме, че обсъжданото становище изхожда от несъответното на действащата Конституция разбиране, че чл. 127 от същата предвижда общ надзор за законност на прокуратурата, какъвто е бил присъщ на устройствения ред³ отпреди 1991 г.

Това личи от съдържащото се в обсъжданото становище изречение: *„Надзорът за законност, упражняван от прокуратурата като цяло (включително и от главния прокурор), обхваща сферите на наказателния, гражданския и административния процес (член 127 от конституцията), призвана да гарантира законността във всички изброени сфери.”*

Считаме, че горното е категорично отречено както от законодателя, така и от доктрината и, съответно, практиката на Конституционния съд⁴, като последният приема, че *„За разлика от Конституцията от 1971 г., която предвиждаше, че главният прокурор упражнява „надзор за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите”, действащата Конституцията не урежда т. нар. „общ надзор за законност”.*

Освен това намираме, че обсъжданото становище неправилно от понятийна гледна точка смесва правомощията „упражнява надзор за законност” и „следи за спазване на законността”, както и че не държи сметка за разликата между инициирането на определени производства от прокуратурата (проявление на правомощието ѝ по чл. 127, т. 5 КРБ) или участието на прокуратурата в производства (проявление на правомощията ѝ по чл. 127, т. 6 КРБ), където прокуратурата е само страна, но не и решаващ орган, от една страна, и решаващата дейност на прокуратурата (правомощия по чл. 127, т. 1 - т. 4 КРБ), където последната, упражняваща присъщата си функция, е решаващ орган (известен също като „господар”). Намираме, че голяма част от производствата по инициатива или с участието на прокуратурата, цитирани в обсъжданото становище с цел да подкрепят наличието на правомощието ѝ на общ надзор за законност и намеса във всички сфери на обществения живот, са проявления на правомощията на прокуратурата по чл. 127, т. 5 и т. 6 КРБ, които обаче са качествено различни от атакуваните правомощия по чл. 145, ал. 1 т. 3 и т. 6 ЗСВ и тъкмо в това е същината на искането на МС, но по тази качествена разлика

³Вж. чл. 133 от Конституция на НРБ от 18.05. 1971 г. <https://www.parliament.bg/bg/19>

⁴Решение № 4 от 14.03.2017 г. на КС на РБ по к. д. № 16 / 2016 г. (относно частичната противоконституционност на чл. 84 от ЗМВР)

обсъжданото становище, за съжаление, запазва мълчание.

2. Атакуваните разпоредби на чл. 145 от ЗСВ

В обсъжданото становище се излагат аргументи, че чл.145 от ЗСВ не се отнася само до правомощията на прокуратурата и на Главния прокурор във връзка с административния надзор, а пряко или косвено, до всички конституционно установени правомощия на тези органи. Поддържа се тезата, че разпоредбата на чл.145 от ЗСВ е обща и обявяването за противоконституционни на посочените разпоредби от ЗСВ би отнело същинската функция на прокуратурата във всички нейни конституционно установени сфери на дейност във връзка с гарантирането на законността, което обсъжданото становище приема за изначално недопустимо. Считаме така изложеното за правно неиздържано. Принципно няма съмнение, че ЗСВ е устройствен закон, който съгласно разпоредбата на своя чл. 1 посочва, че урежда устройството и принципите на дейността на органите на съдебната власт и взаимодействието помежду им, както и взаимодействието между органите на съдебната власт и органите на законодателната и на изпълнителната власт. Законът няма за цел да създава конкретни, детайлно разписани правомощия на прокурора. Това е така, защото същите са уредени със специалните закони, които детайлизират функциите и правомощията на прокурора, предоставени му от Конституцията. Именно поради това тезата, че с отмяната на атакуваните разпоредби би се отнело от същинските функции на прокуратурата, не може да бъде споделена.

На първо място тези същински функции/правомощия на прокуратурата са посочени не в ЗСВ, който както вече отбелязахме, има различен предмет, а в КРБ и по-точно в нейния чл. 127. Според тази конституционна разпоредба правомощията на прокуратурата са да ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; да извършва разследване; да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер; да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; в предвидените със закон случаи да участва в граждански и административни дела.

В трайната си практика по чл. 127 от КРБ Конституционният съд приема, че *„Основната функция на прокуратурата - да следи за спазване на законността - е закрепена в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Тя се осъществява чрез посочените в същата*

разпоредба способи, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата⁵.

Следователно, правомощията на прокуратурата са изчерпателно уредени в Конституцията, поради което, с разпоредбата на чл. 145 от ЗСВ или без нея - прокурорът ще продължи да има пълен контрол и ръководство в досъдебната фаза на наказателното производство и ще може да участва в предвидените случаи по граждански и административни дела. Считаме, че обсъжданото становище не държи сметка на обстоятелството, че искането за обявяване на противоконституционното е поставено в тесните граници на малки части на чл. 145 от ЗСВ, както и на това, че неатакуваните пред КС разпоредби от този закон ще запазят своето действие.

3. Необходимост от преценка за конституциосъобразност

В искането си Министерски съвет излага мотиви, че разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ разширява правомощията на прокурора извън границите, очертани в чл. 127 от КРБ, като му дава възможности да възлага проверки не само при данни за незаконосъобразни актове, но и при (съмнение за) незаконосъобразни действия. Според вносителя на искането това се равнява на предварителен контрол и обхваща неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт. По отношение на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 от ЗСВ в искането се поддържа, че правомощието на прокурора да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни не само за извършено престъпление, но и за извършено друго „закононарушение“ представлява „превантивно правомощие на прокуратурата“, което е характерно за общия надзор за законност, какъвто действащата Конституция не познава.

В този контекст обсъжданото становище детайлно анализира правомощията на прокурора, предвидени в НПК, ГПК, АПК и съответните случаи, в които взима участие в граждански и административни дела, като поддържа, че обявяването на атакуваните разпоредби на ЗСВ за противоконституционни би изпразнило от съдържание правомощията на прокурора. Тази теза не може да бъде споделена. Както вече бе посочено, прокурорът ще продължи да има правомощия да възлага предварителни проверки в случаите, когато има данни за престъпление, както и когато има такива за незаконосъобразен акт. Това произтича пряко от чл. 127 на КРБ, както и от неатакуваните

⁵Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. и Решение № 6 от 06.06.2017 г. на КС на РБ по к.д. № 15 / 2016 г.

разпоредби на чл. 145 ЗСВ. Обсъжданото становище не отчита, че потенциалната противоконституционност се отнася единствено до възможността за извършване на проверки при незаконосъобразни действия, когато е очевидно, че няма извършено престъпление. Обратно на това и всякога, когато има данни за извършено престъпление или за незаконосъобразен акт, прокурорът ще може да възлага на съответните органи извършване на проверки и ревизии.

По-нататък при анализ и на разпоредбата на чл. 145 от ЗСВ в обсъжданото становище се смесват институтът на предварителната проверка с този на общия надзор за законност, който КРБ от 1991г. е изоставила. В обсъжданото становище е избран подход, с който атакуваните разпоредби на чл. 145 от ЗСВ, вместо с Конституцията, се сравняват и преценяват спрямо самите разпоредби на ЗСВ и съответните процесуални закони. Считаме за правилен точно противоположния подход, при който ЗСВ се преценява спрямо Конституцията, тъй като тя е фундаментът, от който следва да се анализира и да преценява дали надграденото върху ѝ с устройствения ЗСВ не излиза извън очертаните от учредителната власт конституционни граници. В трайната си практика по този въпрос Конституционният съд последователно приема, че всяка една по-подробна регламентация на способите, чрез които основната за прокуратурата функция се осъществява, не може да е произволна⁶, а главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата – да следи за спазване на законността – може да се осъществява само в строго определените от конституционния законодател граници. Следователно, когато регламентира правомощията на прокуратурата, обикновеният законодател следва да не напуска така ясно очертаната рамка на чл. 127 КРБ.

Както правилно сочи Андрей Янкулов в становището си по същото конституционно дело⁷, прокурорските правомощия по чл. 145 от ЗСВ се явяват „*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 съвсем различната рамка на прокурорските функции, зададена от Конституцията от 1971 г. 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.“

⁶Решение № 7 от 16.12.2004 г. на КС на РБ по конст. д. № 6/2004г.

⁷<http://www.constcourt.bg/bg/Acts/Download/cd5ad799-8f38-4003-8139-8ae176067a83>

Към горното следва да се добави, че като устройствен закон ЗСВ не може да съдържа конкретно процесуално основание за определени правомощия и тъкмо тук МС приема наличието на разширителни спрямо КРБ разпоредби, чиято проверка за конституционност иска. Поддържаме, че наличието на разширителните разпоредби се явява допълнително основание за предприемане на процесуални действия, като, обаче, последните не са скрепени със съответните процесуални гаранции. Считаме, че обсъжданото становище не държи сметка за съмнителната практика на прокуратурата да основава действията си директно на чл. 145 ЗСВ тогава, когато не намира друго основание, предвидено в процесуалните закони.

В заключение поддържаме, че в становищата, подкрепящи искането на МС, е отделено полагащото се внимание на основополагащите принципи на правовата държава и на съществуващия конституционен строй, аргументирано е как и защо атакуваните разпоредби противоречат на тези принципи, конкретно на разделението на властите, на правото на защита, на процесуалните гаранции за реципрочност, справедливост и необходимост при упражняване на властнически правомощия, които пряко засягат правата и интересите на гражданите и юридическите лица. Нищо от това не откриваме в обсъжданото становище. Не на последно място считаме, че при преценката за конституционност на определени норми трябва да се изхожда именно от принципите и ценностите, залегнали в Конституцията, а не обратното - аргументация да се извлича от съществуващите материални и процесуални норми, стоящи под атакуваната норма от ЗСВ в йерархията на нормативните актове, доколкото са създадени въз основа на нея и нямащи естеството да подпомагат тълкуването на конституционните норми.

Съобразявайки горното, намираме, че аргументите и доводите, залегнали в обсъжданото становище, не следва да бъдат споделени, а самото становище на Сдружение „Асоциация ФОРУМ“ - подкрепено.

С уважение

03.02.2023 г.

адв. Емил Георгиев, председател на УС
на „Обединение на свободните адвокати“