

## Трибуна на Конституцията

### Трябва да предпочитаме ясните наши институции<sup>1</sup>

от проф. Петко Стайнов<sup>2</sup>

Една конституция се реди за години, за много години. За да се обезпечи нейната трайност, тя трябва да бъде редактирана така, че да отговаря на условията, в които живее народът на тази държава, да отговаря на бита на този народ и заедно с това да бъде най-лесно и най-пълно възприета от този същия народ.

Ето защо в Конституцията, повече отколкото в други закони, трябва да се внимава да се не внасят нововъведения чужди на този народ, а заети само поради някои идеологични причини, или поради лековерно подражание от други държави, гдето за тяхното съществуване и оправдание може наистина да има основания.

Случай на такова неоправдано нововъведение у нас представлява въвеждането на една нова институция: главен прокурор на републиката.

Какво представлява този главен прокурор на републиката? Авторите на проекта не са се изяснили досега достатъчно по този въпрос. Ако главният прокурор на републиката е име, което се дава на главния прокурор при Върховния касационен съд или при Върховния административен съд, тогава работата е ясна. Това е прокурор, чиито функции са изяснени; и в Закона за устройство на съдилищата, Закона за наказателното съдопроизводство, и в Закона за административното правосъдие, и в някои други закони.

---

<sup>1</sup> Статия, публикувана във в-к „Изгрев“ (Орган на политически кръг „Звено“), год. III, бр. 665 от 03.12.1946 г.

<sup>2</sup> Петко Стоянов Стайнов (19.05.1890-24.07.1972 г.) е учен, политик и общественик. Следва правни науки в Гренобъл и Париж. Специализира в Лайпциг (1911-1912). Доктор на икономическите и правните науки на Парижкия университет. Почетен доктор на Варшавския университет. Преподавател (1923) и професор (1936) по административно право в Софийския университет. Ръководител на катедрата по административно и финансово право в Юридическия факултет на Софийския университет (1947-1963). Завеждащ секция по административно и финансово право в Института за правни науки при БАН (1948-1972). Член-кореспондент на БАН (1935), академик (1942), народен деятел на културата (1965). Член на Международния институт за публично право в Париж (1934), член на Международния институт за конституционна и политическа история в Париж (1936).

Директор на печата (1919-1920), Министър на железниците, пощите и телеграфите (1930-1931). Пълномощен министър в Париж (1934-1935). Министър на външните работи (1944-1946). Народен представител в периода 1923-1946 и в периода 1950-1972.

Автор на 18 монографии по публично право, на повече от 15 учебника, на над 160 студии, статии и прегледи на съдебна практика.

От 1920 г. е редовен сътрудник на сп. „Златорог“, където публикува разкази, есета, рецензии за литературни творби, отзиви за културни събития у нас и в чужбина. Журналистическата му кариера започва още от годините му на гимназист в Габрово, където е изключен от гимназията (1905) за участие в нелегални кръжоци и списване на социалистически ръкописен ученически вестник „Искрица“. По-късно обаче става сътрудник на в-к „Мир“ - орган на Народната партия, а след преврата на 09.09.1944 г. активно сътрудничи на в-к „Изгрев“ - орган на политически кръг „Звено“, както и на месечника за литература, политика и стопанство „Балкански преглед“.

Съпруг на писателката Анна Каменова, заедно с която са съавтори на пътеписа „Индия, която видяхме и обикнахме“ (1963)

Такива прокурори има и при по-долните съдебни инстанции. Във Франция това са прокурорите, които носят името „прокурори на републиката“.

На тези прокурори при съдилищата е възложено по законите да отстояват държавния и обществен интерес в наказателните, административни и дори в някои граждански дела; да водят углавното обвинение; да бдят за личната свобода на гражданите и да спират посегателствата срещу нея, от когото и да се вършат те - от служебни лица или други – те са блюстителите за приложението на закона. Наред с тях с функции на обвинение са учредени военни прокурори. Прокурорският надзор е независим от състава на съда. Той бе подчинен досега на върховния магистрат в страната – министъра на правосъдието, който от своя страна е подложен на политическа и съдебна отговорност пред Народното събрание. От години вече се води борба прокурорите да се направят несменяеми. Това беше искане на демократическите среди у нас. Проектът за нова конституция на републиката мълчи по този въпрос. Той ни казва кой ги назначава: за главния прокурор на републиката се казва, че се избира за 5 години от Народното събрание, а другите прокурори, че се назначават от Върховния съдебен съвет, без указание за колко време се назначават или за неуволняемост и стабилитет.

Но това в случая не е онова, което ни занимава сега – в краен случай би могло всичко да се уреди допълнително и с обикновен закон, стига да има добро желание. Но онова, което не може да се уреди с обикновен закон при наличността на чл. 59, то е неговото постановление, че „главният прокурор на републиката е подчинен пряко и единствено на Народното събрание.“

Това не е ясно.

Народното събрание не е някакъв йерархически орган, който да може да заповядва на свои органи: народното събрание в никоя парламентарна държава няма свои органи и не дава конкретни заповеди по изпълнението на своите закони. Изпълнението на законите е поверено на органите на правителството и администрацията; контролът за съблюдаването на законите е възложен на граждански, наказателни и административни съдилища и на прокуратурата. По отношение на публичните органи този съдебен контрол най-успешно се провежда у нас от административното правосъдие.

Народното събрание, както личи и от чл. 16 от проекта, има ред точно определени функции, които се свеждат главно до издаване на закони, упражняване на парламентарен контрол върху министрите чрез питания, запитвания, блам, изпитателни комисии и викане на министрите на обяснения; избиране на някои върховни органи. Но Народното събрание няма в свое пряко подчинение нито председателя на републиката, нито министър-председатели (макар то да го избира), нито министрите, нито председателите на ВКС и ВАС. То никога никому преки заповеди не дава, защото не е йерархически началник, а дава общи повели в закон, частни повели с резолюции или чрез оттегляне на доверие и блам. Не е ясно защо е вмъкната тая фраза в чл. 59, че главният прокурор на републиката е „подчинен пряко и единствено“ на Народното събрание, когато такава фраза и такава неестествено подчинение няма нито в руския, нито в югославския текст, откъдето са заимствани всички тия неща.

Как тогава ще се изразява прякото и единственото подчинение на главния прокурор на републиката пред Народното събрание? Кой, кога, как ще му дава заповеди – защото, щом има подчинение, ще има и заповеди? Председателят на Народното събрание ли? Но той, както личи и от правилника за вътрешния ред – и това е общо за всички държави –

има само една функция, като председател на събранието – само да председателства заседанията и да свиква събранието.

Как ще се изразят функциите на този главен прокурор на републиката не е ясно при това ново положение. По-рано беше ясно: той беше във връзка с един управителен орган - върховния магистрат – министъра на правосъдието. Сега от този министър на правосъдието нищо не е останало: назначение, уволнение, преместване, повишение на съдиите и прокурорите се върши от едни върховен съдебен съвет: председателите на ВКС и на ВАС, както на главния прокурор на републиката се назначават от Народното събрание; съдиите са свързани в институционно подчинение само със своя съд; прокурорите са подчинени на главния прокурор на републиката; той пък е подчинен само на Народното събрание. Какво остава като съдебна администрация за министъра на правосъдието? Да назначава писарките, архиварите, не дори и тъмничарите, с които ще се занимае прокурорът.

При едно подобно положение по-добре е да не се харчат пари за отделно министерство – то да се закрие и да се превърне в отделение за законодателство при министър-председателя.

Или най-добре главният прокурор на републиката да заеме мястото на министъра на правосъдието. Тогава той бидейки и министър ще може да упражнява и всички други функции, а същевременно ще бъде поставен в зависимост от Народното събрание, както всеки министър – било чрез питания и запитвания, викане за даване на обяснения в заседанията, блам, анкетни комисии, подвеждане под углавна отговорност пред държавен съд и пр.

Подобно положение би било съобразно и с принципа на парламентарната държава, и с принципа за разделността на властите (във всичките му тълкувания) и с изискванията за рационалност в управлението и в правосъдието.

Тая институция е била копирана от новата югославска федерална конституция чл. 125. Дали в една федеративна държава съставена от толкова федерирани държави, автономни покрайнини и автономни области има нужда поради неминуемото разнообразие в прилагането на местни и общи закони от една подобна прокуратура, свързана пряко с парламента – този въпрос ние тук не ще разискваме. Същото е и за 230-милионната Русия, гдето има още повече държави, държавици и автономни републики, пръснати по половината земно кълбо – и там може да има някои особени основания с оглед на обединението в прилагането на местните и общински закони, за да се приема една такава прокуратура.

Обаче в една малка 6-милионна унитарна държава като България тая институция не ни се види много уместна. Досега поне тя има наглед по-скоро на чуждо подражание или някакво неизменено идеологическо заемане от друг режим. И ще бъде така, докато нейните функции – за които нищо не се споменава в текста на проекта – не се изяснят подробно, за да я разбере и усвои народът.

Ако е заправилно изпълнение на законите, ние си имаме една много солидна и авторитетна наша институция, която от 35 години вече дава блестящи резултати – това е Върховният административен съд. В Съветския съюз и в Югославия нямат такава институция; те могат да търсят в прокуратурата един инструмент за постигане на същата цел. Но ние, които имаме своя израснала у нас институция за надзор, за точното изпълнение на законите в областта на управлението – в Административния съд, за който

се споменава и в чл. 58 на проекта, защо да изоставим ясното положение, за да го заместим с неясното.

Колкото изобщо за контрола върху управлението, ще имаме случая пак да се повърнем.