



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

**СТАНОВИЩЕ
ОТ ПЛЕНУМА НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

по конституционно дело № 15/2019 г.
на Конституционния съд на Република България

С Определение от 28 януари 2020г. на Конституционния съд по конституционно дело № 15/2019г. е допуснато до разглеждане по същество искане на Министерски 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 принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава?“.

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована страна, като му е предоставен 30-дневен срок за представяне на становище.

В определения за целта срок, пленумът на Висшия съдебен съвет изразява следното становище:

В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал.2 от Конституцията не се включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава.

Основната функция на прокуратурата, съгласно чл. 127 от Конституцията на Република България (КРБ) е да следи за спазване на законността. Органите на прокуратурата са специално създадени с цел да упражняват надзор за законност, изразяващ се в еднаквото спазване и прилагане на законите от всички субекти на правото. Прокуратурата действа в условията на законност, длъжна е да извърши съответните проверки при всеки сигнал за нарушение и да образува наказателно производство винаги когато има законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление.

Основната гаранция за осъществяване на тази функция е независимостта на прокурорите, които са свободни от незаконна намеса и влияние при

изпълнение на своите задължения, за да гарантират пълното зачитане и прилагането на закона. Независимостта на прокурорите предполага те да разполагат с достатъчно средства, както и с правомощията, компетентността и властта, необходими за изпълнението на своите задачи¹.

Принципът за независимостта на съдебната власт е конституционно установен в чл. 117, ал.2 от КРБ. Според този принцип независимостта на съдебната власт означава освен независимост от останалите власти, така и независимост на съдията, прокурора и следователя в процеса на правоприлагането и правораздаването, и подчинението им само на закона. Личната независимост на магистратите е гарантирана чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал.3 КРБ), функционален имунитет (чл. 132 КРБ) и несъвместимост (чл.195 ЗСВ)². Независимостта на прокурорите в частност е гарантирана и от редица разпоредби в Закона за съдебната власт (ЗСВ) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) особено след промените им от м. август 2016г. С тези промени бяха отменени нормите, дефиниращи централизирания характер на прокуратурата. В настоящите текстове на ЗСВ се отграничават функциите на главния прокурор и административните ръководители по административно-организационното ръководство от магистратските им функции, като е предвидено прокурорите и следователите да се ръководят от съответния административен ръководител, а подчинеността на главния прокурор да е относима само до административните ръководители и то при упражняване на ръководните им функции (чл. 136, ал.3 и ал.4, чл. 138 ЗСВ).

Допълнителна гаранция за конституционно прогласената независимост на прокурорите са и нормите в НПК и ЗСВ, които регламентират изрична ненамеса във вътрешното убеждение на магистрата и недопустимост на устните разпореждания и указания във връзка с работата по преписки и дела при осъществявания инстанционен и служебен контрол (чл. 143, ал.5 ЗСВ). Разпоредбите на чл. 143, ал. 5 и ал.6 ЗСВ свеждат до минимум възможностите за влияние и подмяна на преценката на решаващия прокурор чрез необоснована отмяна на прокурорските актове и даването на немотивирани указания. Освен това съгласно чл. 143, ал.7 ЗСВ, аналогично чл. 46, ал.4 НПК, прокурорът може да възрази срещу дадените му указания пред горестояща прокуратура.

При упражняване на очертаните в действащото законодателство правомощия, конституционният законодател е възложил на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. От съдържанието на чл. 127 от Конституцията може да се изведе същността на понятието „надзор за законност“. Това е основната дейност, чрез която прокуратурата осъществява съответната част от правозащитната функция на съдебната власт, изведена в чл. 117 от КРБ. Реализацията на тази дейност обаче не е произволна, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите и

¹ Становище № 13 /2018г. на Консултативния съвет на европейските прокурори.

² Решение №3 от 7.07.2015г. по к.д. № 13/2014г.

правомощията, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1 - 6 от Конституцията³, в центъра на които стоят ръководството на разследването и надзор за законосъобразното му провеждане, привличането към отговорност на лица, извършили престъпления, надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки, отмяна на незаконосъобразни актове.

Методическото ръководство от своя страна се осъществява посредством създаване на общи за прокуратурата препоръки, насоки и указания по въпроси от организационен и методически характер. В този смисъл са и разпоредбите на чл. 138, т.6 и т.7 ЗСВ, съгласно които главният прокурор издава писмени инструкции и указания относно дейността на прокуратурата в изпълнение на функциите си по чл. 136, ал. 5 ЗСВ и ръководи контролната дейност в прокуратурата, която има за цел да обезпечи точното и еднакво прилагане на законите от прокурорите и следователите.

В техния обхват обаче не се включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Аргумент в подкрепа на тази теза се съдържа в разпоредбата на чл. 136, ал. 5 ЗСВ, очертаваща точно и ясно параметрите на надзора за законност и методическото ръководство върху дейността на прокурорите и следователите – **за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.**

Действително чл. 139, ал. 2 ЗСВ изрично дава право на главния прокурор като едноличен орган да отменя или изменя писмено прокурорски актове, освен ако са били предмет на съдебен контрол. Като пряк израз на предоставеното с Конституцията правомощие за упражняване надзор за законност, правото на главния прокурор да ревизира всеки един прокурорски акт е ограничено от рамките на процесуалния закон - разпоредбите, регламентиращи реда и начина на инстанционния и служебен контрол и следва да се разглежда и в контекста на разпоредбите за безпристрастно осъществяване на разследването (чл. 47 във връзка с чл.29, ал.1 и 2 от НПК).

Методическото ръководство, осъществявано от главния прокурор върху дейността на **всички** прокурори и следователи може да се тълкува като обща методическа дейност. Чрез създаване на общи за всички прокурори и следователи указания или препоръки, които да решават спорни или неясни въпроси по приложение на закона или разследването по конкретни видове престъпления, но не и спрямо прокурор или следовател по конкретно дело.

Отчитайки изложеното, пленумът на ВСС споделя разбирането на вносителя, че правото на главния прокурор по чл. 126, ал.2 от Конституцията при упражняване надзор за законност не следва да се тълкува като всеобхватно, т.е разпростиращо се и спрямо прокурора, който извършва разследване или отделни действия по разследването или други процесуални действия в случаите по сигнали и проверки по сигнали срещу главния прокурор.

³ Решение №8 от 01.09.2005г. по к.д. № 7/2005г.

Да се приеме противното, би довело до конфликт на интереси и до недопустимо погазване на основния конституционен принцип за независимост на прокурорите. Ето защо с основание могат да се приемат изводите в искането на Министерски съвет, че са възможни изключения при приложение на правомощията на главния прокурор по чл.126, ал.2 КРБ като се съобразява фундаменталния правен принцип „никой не може да бъде съдия по неговия случай”. Тълкуването на конституционната разпоредба в посочения смисъл в случаите на предприети действия по разследване срещу главния прокурор, би било гаранция за обективно и безпристрастно развитие на наказателния процес, без да се нарушава баланса между публичния интерес и независимостта на прокуратурата.