

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

**РЕШЕНИЕ №11**

София, 23 юли 2020 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев  
Членове: Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Желепова

Павлина Панова

Атанас Семов

Красимир Влахов

при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 23 юли 2020 г. конституционно дело № 15/2019 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството е с основание по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията по следния тълкувателен 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.

Според вносителя съдържанието на чл. 126, ал. 2 от Конституцията се разбира нееднозначно, като се очертават две противоположни тези: първата, че разпоредбата следва да се тълкува в смисъл, че главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, дори когато се извършват разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, както и при проверки по сигнали срещу него; и противоположната теза, че в тези случаи главният прокурор не може да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на прокурора, който извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

Вносителят на искането поддържа още, че с оглед на конституционната уредба прокуратурата се явява част от независимата съдебната власт, а главният прокурор - отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата. Основната функция на прокуратурата е да следи за спазване на законността, като ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. Ключово значение за осъществяване на тази функция има принципът на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Според вносителя на искането независимостта на прокурорите и следователите се гарантира от това, че се подчиняват само на закона при вземане на своите решения, свободно изграждат своето вътрешно убеждение, несменяеми са и се ползват от функционален имунитет, а постановените от тях актове не

могат да се отменят или изменят от законодателната или изпълнителната власт. Съгласно чл. 126, ал. 2 от Конституцията главният прокурор, като ръководител на прокуратурата, разполага с правомощието да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Във връзка с това се поддържа, че конституционният законодател, определяйки правомощието на главния прокурор с това му съдържание, не е целял създаване на такава конституционна уредба, при която, в разрез с принципа за независимост на прокурорите, правомощията да се осъществяват и по отношение на прокурора, който извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, както и проверки по сигнали срещу него. Затова вносителят на искането твърди, че в тази част Конституцията следва да се тълкува, като се съобразяват общоприети правни принципи, един от които е „*perno iudex in causa sua*” - никой не може да бъде съдия сам на себе си, който е елемент от установения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава. Подчертава се, че в тези случаи монополът на прокуратурата, ръководена от главния прокурор, върху публичните обвинения не е абсолютен - допустими са изключения от него с цел предотвратяване на конфликт на интереси. Затова вносителят смята, че когато са налице основанията за търсене на наказателна отговорност на главния прокурор, той не може да осъществява методическо ръководство и надзор за законност по тези преписки и дела.

На 28 януари 2019 г. Конституционният съд с определение по допустимост е приел да разгледа по същество искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията с оглед на поставеното тълкувателно питане. Съдът е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд (ВКС),

Върховния административен съд (ВАС), главния прокурор, Висшия съдебен съвет (ВСС), омбудсмана и Висшия адвокатски съвет (ВАДВС).

Покани да предложат становища по делото са отправени до следните неправителствени организации: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“.

Да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са поканени: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Добринка Чанкова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Лазар Груев, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Янаки Стоилов, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Христо Паунов, д-р Ивайло Цонков.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Съюзът на юристите в България, Асоциацията на прокурорите, Висшият адвокатски съвет, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Добринка Чанкова, проф. д-р Янаки Стоилов и д-р Ивайло Цонков.

Общото в представените становища и правни мнения, по същество на тълкувателния въпрос, е разбирането, че в случаите, когато може да бъде ангажирана наказателната отговорност на главния прокурор, разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка с конституционните принципи на правовата държава,

респ. с принципа никой не може да бъде съдия сам на себе си и принципите на независимост на органите на съдебната власт при вземане на решенията и равенство на гражданите пред закона, което води до извода, че в тези случаи той не следва да осъществява надзор за законност по тези преписки и дела, за да се гарантира безпристрастно провеждане на разследванията срещу него.

Наред с посочената общност в разбирането по поставения тълкувателен въпрос в становищата на ВКС, ВАДвС и Фондация „Български адвокати за правата на човека“ се изразява виждане, че само решението на Конституционният съд (Съдът) за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, в поддържания от вносителя смисъл, не гарантира ефикасно и обективно разследване по делата и преписките, образувани срещу главния прокурор. Във връзка с това се подчертава необходимостта от конституционни и законодателни промени, чрез които да се предвиди разследването по преписки и дела срещу главния прокурор, по които той е проверявано/разследвано лице, да се извършва от орган извън структурата на прокуратурата. Отбелязва се и непълнотата на поставения тълкувателен въпрос, който не обхваща всички възможни хипотези на ограничителното прилагане на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, при които е налице конфликт на интереси с участието на главния прокурор и предопределя фрагментарен подход при тълкуването.

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ поддържа и тезата, че според чл. 126, ал. 2 от Конституцията главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, включително и тези, които евентуално биха извършвали проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Това тълкуване на конституционната разпоредба не може да бъде преодоляно с позоваване на принципа никой не може да бъде съдия сам на себе си, който исторически е формулиран

във връзка със съдопроизводството. Според тази заинтересувана страна за разрешаването на проблема са необходими конституционни промени, обсъждането на които излиза извън обхвата на отправеното тълкувателно питане.

Висшият адвокатски съвет изразява позиция за недопустимост на искането. Поддържа, че без да допуска изключения, разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията оправомощава главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху всички прокурори, поради което Конституционният съд не може чрез поправително тълкуване, основано на съпоставка с други разпоредби, да разкрива хипотези, които да изключват даденото предписание. Това според ВАДвС би било дописване на Конституцията и съдът от тълкувател би се превърнал в позитивен законодател, каквато възможност не се допуска от Основния закон.

Проф. д-р Добринка Чанкова застъпва тезата, че ако е налице действителна воля за преодоляване на „недосегаемостта“ на главния прокурор, то това би следвало да се осъществи от реално независима фигура или орган извън прокуратурата.

Конституционният съд, след като взе предвид доводите и съображенията, развити в искането, в становищата и в правните мнения, представени по делото, за да се произнесе, съобрази следното:

По допустимостта на искането:

Предмет на настоящото искане е конституционната разпоредба на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, чието нормативно съдържание, се възприема по различен начин, видно и от изложените по-горе становища и правни мнения. Налице е правен интерес от тълкуване на посочената конституционна разпоредба - да се установи единно разбиране по въпроса дали в обхвата на правомощията на главния прокурор при упражняване на надзор за законност и методическо ръководство попада и дейността на

този прокурор, който ръководи разследването по наказателни дела и преписки за извършени от главния прокурор престъпления.

Конституционният съд е приел, че даването на задължително тълкуване по направеното тълкувателно питане е от значение, за да бъде изяснен съществен за законодателния орган и за останалите органи на държавна власт конституционен въпрос.

Ангажирането на тълкувателната компетентност на съда е необходимо и предвид превантивната функция на тълкуването, при която чрез изясняване на точния смисъл на конституционните разпоредби се осигурява изграждането на съобразена с Основния закон система на нормативните актове, а санкционните правомощия на Конституционния съд се упражняват в баланс с воденето на конституционен диалог (в този смисъл и Решение № 8 от 1. 9. 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.; Определение по допустимост от 8. 10. 2019 г. по к. д. № 11 от 2019 г.).

Определението на Конституционния съд по тълкувателното искане по к. д. № 10 от 2005 г. не се явява процесуална пречка, по смисъла на чл. 21, ал. 5 от Закона за конституционен съд, за произнасяне по същество на настоящото искане за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, защото са различни тълкувателните въпроси, поставени във всяко от тях. Конституционният съд е имал повод да се произнесе, че няма повторемост на питанята и в случаите, когато се иска нееднократно разкриване на смисъла на конституционната разпоредба от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или в друг контекст (в този смисъл Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.).

По изложените съображения Конституционният съд намира, че приведените доводи на част от заинтересуваните институции за недопустимост на искането са неубедителни.

По съществуващото на искането:

Конституционната уредба на структурата и правомощията на съдебната власт, като цяло и на прокуратурата като нейна самостоятелна част, представлява комплекс от допълващи се и взаимно обвързани конституционни разпоредби, които следва да бъдат тълкувани като се държи сметка за конституционно установените в Основния закон принципи на правовата държава (чл. 4), независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2), равенство на гражданите пред закона (чл. 6) и правото на защита (чл. 56).

Действащата Конституция определя българската държава като правова. В основата на правовата държава стоят конституционализмът и законността. Правовата държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите. „Правилото на чл. 4, ал. 1 от Конституцията е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществени отношения“, като понятието за „правовата държава“ включва „правила за упражняването на властта“ и „изискването за ясно и точно определяне на органите, техните функции и взаимоотношения“ (в този смисъл Решение № 17 от 1997 г. по к. д. № 10 от 1997 г., Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5 от 2002 г., Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г. Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г., Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г., Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12 от 2013 г.).

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. В Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. Конституционният съд подчертава значението на съдебната власт, като отбелязва, че „управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им и еднакво прилагане“.

В структурата на съдебната власт на ВКС и ВАС е възложено да осъществяват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища (чл. 124 и чл. 125 от Конституцията).

Съгласно разпоредбата на чл. 127 от Конституцията прокуратурата е учредена като самостоятелен и специализиран конституционен орган, натоварен със задачата да следи за спазване на законността.

Многопластовото съдържание, което разкрива принципът на правовата държава, обхваща и изискването, че тези, които ще следят за спазване на законността, при упражняване на техните правомощия сами трябва да спазват законността. По отношение на дейността на прокуратурата гаранция за съблюдаване на изискването за законност е конституционната уредба (чл. 126, ал. 2), която възлагайки правомощието за упражняване на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, придава на главния прокурор статус на самостоятелен и едноличен конституционен орган (в този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.). Възприемайки този подход, конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията. Създава и допълнителна гаранция за точно и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата.

Тълкуването в правото има за задача да установи по ясен и безспорен начин смисъла на едно неясно правило за поведение. То бива определяно като дейност по установяване съдържанието на правния акт, на отделното правно предписание, на неговия смисъл.

Езиковото тълкуване на правната разпоредба е не само необходима първа стъпка за изясняване на съдържанието на правните норми, но предопределя и систематичното тълкуване на визираната разпоредба, за да

се установи съдържанието на правилото за поведение, с оглед ролята на тази правна норма в рамките на дадения институт. Семантичното съдържание на понятието „надзор“ е надзираване, наглеждане, грижа за нещо, наблюдение над някого или нещо и то е взето предвид от конституционния законодател при определяне на правната характеристика на надзора за законност.

Следвайки граматическото тълкуване на чл. 126 ал. 2 от Конституцията съдът приема, че надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, има за обект дейността на прокурорите, упражнява се в рамките на прокуратурата, има за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител. В съответствие с конституционното възлагане (чл. 133) конституционните правомощия на главния прокурор са уредени на законово ниво - чл. 136, ал. 5 от действащия Закон за съдебната власт, който предвижда, че главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, подробно доразвити в чл. 138 от същият закон. Наказателнопроцесуалният кодекс (НПК) също урежда основното правомощие на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията и неговото проявление като конкретни процесуални правомощия в отделните стадии от развитието на наказателния процес - чл. 46, ал. 5; чл. 195, ал. 5; чл. 213; чл. 243, ал. 10, изр. последно; чл. 420, ал. 1 във вр. с чл. 422, ал. 1, т. 4-6 НПК. Следва да се отбележи, че конституционните функции и правомощия на главния прокурор са подробно уредени в действащите устройствени и процесуални закони, защото упражняваният от него надзор за законност, може да бъде реално

осъществен само в рамките и до колкото са предвидени конкретно възложени законови правомощия.

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 способности, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата (в този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.).

Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във вр. с чл. 127 от Конституцията налага извода, че правомощията на главния прокурор по ал. 2 на чл. 126 са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията, т. е. само към онази дейност на прокурорите, чрез която се реализира пряко основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт. Към посоченото трябва да се добави и изискването осъществяването на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията да е съобразено и с функционалната независимост, предоставена на прокурорите, съгласно чл. 117, ал. 2 от Основния закон, по силата на която в тяхната дейност те се подчиняват само на закона. Този конституционен императив означава, че когато прокурорите осъществяват дейност от посочените в чл. 127 от Конституцията, надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е само за правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. Извън обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор, остава онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на основата на преценка на достоверността на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на която прави фактическите си констатации и изводи по въпросите, включени в предмета

на доказване. В наказателното производство това са основните въпроси относно това има ли извършено престъпно деяние и дали то е извършено от обвиняемия.

Когато при постановяване на акта прокурорът е нарушил правила с неюридически характер (правила на логиката, опитни правила, правила на експеримента и др.), е налице необоснованост, водеща до неправилност на прокурорския акт. Тези пороци на прокурорския акт са също нетърпими и тяхното отстраняване подлежи на инстанционен и служебен контрол, субект на който е и главният прокурор в качеството си на висшестоящ прокурор, но не са обект само на надзора за законност по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

Изложеното налага извода, че изразът „надзор за законност“ по чл. 126, ал. 2 от Конституцията изразява същността му и служи като ограничител на правомощието на главния прокурор по отношение на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, подчертавайки по този начин значимостта на функционалната независимост на прокурорите.

Конституцията не съдържа изрична уредба на ограниченията по отношение на методите за установяване (напр. изискване на информация, лични проверки или възлагане на проверки) и средствата за отстраняване на закононарушенията (напр. отмяна на прокурорски актове, лично извършване на съответните правни действия и постановяване на съответните актове), допускани при прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, които могат да бъдат използвани от главния прокурор. При това положение рамките на осъществяване на надзора за законност (по отношение на методите и средствата) се определят като се изхожда от изискванията на принципа на правовата държава. Само за отделни случаи с оглед на тяхната значимост на законово ниво са уредени изрични ограничения, като недопустимост главният прокурор да отмени или измени прокурорски актове, които са били предмет на съдебен контрол

(чл. 139, ал. 2 ЗСВ); отмяната от главния прокурор на постановление за прекратяване на наказателно производство след изтичане на определен срок е ограничена само до „изключителни случаи“ (чл. 243, ал. 10, изр. трето НПК).

Както надзорът за законност, така и методическото ръководство, което главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията), има предназначението да осигурява точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори, във връзка с постигането на общата, конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт - защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117 от Основния закон).

Методическото ръководство, като вид ръководство, се характеризира с най-нисък властови интензитет, защото за разлика от надзора за законност, чиято цел е да се установят или отстранят конкретни закононарушения при конкретни прокурорски действия и актове, то съдържа общозадължителни указания към прокурорите за подходите и правилата, способите и действията, чрез използването на които се гарантира ефективно и качествено изпълнение на основната задача на прокуратурата - да следи за спазване на законността, като упражнява правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията. Методическото ръководство по естеството си не е в състояние да въздейства върху конкретен прокурор така, както надзорът за законност, защото не съдържа индивидуализирани разпореждания по конкретен случай, а общи правила по осъществяването на прокурорската дейност, които имат трайно, нееднократно действие.

По предмет и обхват методическите указания могат да са много различни, но се характеризират с общи белези: отнасят се за неограничен кръг от случаи; задължителни са за всички прокурори; имат трайно,

нееднократно действие и нямат за предмет конкретно производство, конкретен прокурор, конкретен акт или конкретно прокурорско действие. За всички методически указания, издадени от главния прокурор в изпълнение на правомощието му по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, независимо от техния предмет и характер, важи изискването за спазване на принципа на правовата държава - да са в пълно съответствие с Конституцията и действащите закони.

По отношение на дейността на прокурорите извън рамките на чл. 127 от Конституцията главният прокурор има правомощията на ръководство и контрол, като административен ръководител, но Конституционният съд приема, че тази дейност не следва да се обсъжда по настоящето дело доколкото е извън предмета на тълкувателното питане относно чл. 126 от Конституцията.

Според Конституционния съд отговорът на поставения в искането конкретен тълкувателен въпрос не може да бъде даден, ако тълкувателната дейност на съда се ограничи само до граматическото тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Граматическото тълкуване позволява да се направи изводът, че правомощията на главния прокурор по визираната конституционна разпоредба са относими само към дейността на прокурорите, уредена на конституционно ниво в чл. 127 от Конституцията. Една конституционна разпоредба обаче не може да се тълкува изолирано. Конституцията представлява единство от правни конструкции и принципи, поради което тълкувателната дейност трябва да обхване и всяка друга конституционна разпоредба, имаща отношение към въпроса, чийто отговор се търси по тълкувателен път. Това налага разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията да се тълкува систематично и в контекста на основните конституционни принципи, сред които с особено значение е принципът на правовата държава. С оглед на изискванията, които поставя този принцип

пред държавните органи, включително главния прокурор, за изходно положение следва да се приеме, че упражняването на възложеното им от конституционния законодател правомощие не може да води до отричане по същество на самото правомощие. Това означава, че надзорът за законност или методическото ръководство, осъществявани от главния прокурор, не трябва да бъдат противоконституционни, т. е. да накърняват конституционни принципи и права. Конституцията не допуска изключения от изискването за съблюдаването на принципа на правовата държава. Спазването му обхваща и случаите, при които осъществяването на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията е свързано със засягане на личните права и законни интереси на главния прокурор. В тази хипотеза упражняването на конституционните правомощия по чл. 126, ал. 2 от главния прокурор би довело до накърняване на основни конституционни принципи и ценности. Да се приеме противното означава, че главният прокурор като гражданин ще се окаже овластен от Конституцията да влияе пряко, осъществявайки надзор за законност, или косвено, чрез методическо ръководство, върху конкретната прокурорска дейност, от която зависят негови лични права и законните му интереси. По този начин общественото положение на главния прокурор, с оглед на властовата му позиция, би се превърнало в основание за привилегии с каквито не разполагат останалите граждани, което е в противоречие с принципа за равенството на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Конституционно недопустимо е правомощия, дадени на главния прокурор за защита на обществения интерес, да се използват в негов собствен интерес.

Такова би било положението и в случаите, когато главният прокурор се окаже съпричастен към извършване на престъпление. Държавата има конституционно установеното задължение да осигури ефективно разследване и наказателно преследване на лицата, които са извършили

престъпление без оглед на заеманата длъжност. Съгласно чл. 127, ал. 1 от Конституцията органът, на които е възложена тази задача, е прокуратурата. В тези случаи, ако главният прокурор използва правомощията си по надзор за законност и методическо ръководство, за да влияе върху прокуратурата (разследващите/наблюдаващи прокурори) в хода на наказателното производство, нарушени ще се окажат процесуалните правила, а от тук и материалните права няма да получат надлежната конституционна защита.

Конституцията по своята същност и предназначение ограничава властта, определяйки изрично или имплицитно границите, в които тя следва да се упражнява от държавните органи. Затова Конституционният съд смята, че учредителната власт, установявайки правомощията на главния прокурор, не е целяла създаването му като държавен орган с правомощия, които обхващат цялата дейност на всеки един прокурор, в случаите, когато извършва предварителни проверки, действия по разследване и други наказателно процесуални действия във връзка със сигнали, включващи всякакви източници на данни, срещу главния прокурор. През време на извършването на проверката или провеждането на разследването по сигнал срещу главния прокурор, той запазва конституционното си положение на главен прокурор, но придобива и ново правно положение на проверявано по сигнала или разследвано лице. Негово задължение е на общо основание да понесе последиците от разследването или проверката, през времето, докато те продължават, включително и ограничението в упражняване на правомощията му по чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Посоченото изискване произтича от правилото никой не може да бъде съдия сам на себе си, което е елемент от принципа на правовата държава. Позоваването на този класически правен принцип се съдържа и в практиката на Конституционния съд (в този смисъл и Решение № 1 от 2010 г. по к. д. № 14 от 2009 г.). Макар да не е

изрично закрепен в Конституцията като юриспруденциален принцип, той представлява разумното ограничение, което изключва намесата при предполагаемата лична заинтересуваност на главния прокурор в случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия, по сигнали срещу него. Смисълът на това правило е осигуряване на безпристрастност при упражняване на правомощията по правораздаване като вид властнически правомощия, поради което се явява иманентен белег на справедливостта, прокламирана в преамбюла на Конституцията и характеризирани като „висша ценност и регулатор на обществото" (в този смисъл и Решение № 5 от 2019 г. по к. д. № 12 от 2018 г.). Правилото никой не може да бъде съдия сам на себе си се явява и неотменим принцип на всеки справедлив процес, дължим от държавата.

Принципът никой не може да бъде съдия сам на себе си е измерение/конкретизация и на общия принцип за независимост на съдебната власт. В случая функционалната независимост на всеки прокурор, като орган на съдебната власт, означава, че когато му е възложено извършване на проверки, разследвания и други процесуални действия, по сигнали срещу главния прокурор, дължи подчинение само на закона. Всяка друга зависимост, включително и от главния прокурор по отношение на правомощията му по чл. 126, ал. 2, е изключена.

Принципът никой не може да бъде съдия сам на себе си е проведен последователно в законодателството. Негово проявление са основанията за отвод, предвидени в процесуалните закони. За целите на наказателното производство в чл. 47 НПК са уредени основанията за отводи, които несъмнено обхващат и случаите на заинтересуваност на главния прокурор, когато по сигнали срещу него се извършват проверки, разследвания и други процесуални действия. Тогава, поради ограничението да участва „в своя случай", не може като прокурор да упражнява правомощията си в конкретното производство или проверка. Обсъжданият принцип - никой

не може да бъде съдия сам на себе си има своята законова уредба и в случаите на предотвратяването, установяването и противодействието на конфликта на интереси. Когато са налице обстоятелства, сочещи на конфликт на интереси, каквато хипотеза визираща и тълкувателното питане, няма легитимиращо основание главният прокурор да упражнява правомощията си в съответствие с Конституцията и закона. В тези случаи, ако главният прокурор дава указания на решаващия прокурор, който извършва проверката, разследването или каквото и да е процесуално действие срещу главния прокурор, в зависимост от използваните методи и средства, това може да доведе до ангажиране на съответната отговорност на главния прокурор. В разглежданата хипотеза е възможно ангажиране на отговорността и на решаващия/наблюдаващия прокурор, ако изпълни дадените му в нарушение на общия правен принцип указания. Вярно е, че единствено прокуратурата на Република България, ръководена от главния прокурор, в предвидените от закона случаи привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, поддържа обвинението по наказателни дела и това конституционно правомощие на прокуратурата не може да се изземва или ограничава от други органи (в този смисъл и Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г, и Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17 от 2002 г.). С оглед на изложеното по-горе Конституционният съд приема, че в разглеждания случай този монопол върху публичните обвинения не е абсолютен. За да се предотврати поставянето в риск на устоите на правовата държава в случаите на конфликт на интереси или основания за отвод на главния прокурор, извън сферата на правомощията му, по отношение упражняването на надзор за законност и методическо ръководство, трябва да остане дейността на прокурора, който извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Съдът намира, че в този смисъл следва да бъде даден и отговорът по поставения от Министерския съвет въпрос относно

тълкуването на чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

## **РЕШИ:**

Надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

Председател: