



# СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

## ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: [sub@sub.bg](mailto:sub@sub.bg)

*Упр. № 13/28.02.2020г.*

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Гл. № 48 - КД (5/19г.

Дата 28.02.2020г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### С Т А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15/2019 г.

#### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 28.01.2020 г. на Съюза на юристите в България е дадена възможност, да предостави писмено становище по конституционно дело №15/2019 г.

Въпросът, който се поставя в искането на МС до Конституционния съд за тълкуването на чл. 126, ал. 2 от КРБ: „В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществяван от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 КРБ, включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследване или други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, предвид общия правен принцип „никой не може да съди себе си“, като елемент от правовата държава.“ За да се даде отговор на поставения въпрос е необходимо да се установи конкретното нормативно съдържание на понятията „надзор за законност“ и „методическо ръководство“. Трябва да се отбележи незабавно, че легална дефиниция на тези понятия няма в законодателството на РБ. За да се определи действителното нормативно съдържание на същите понятия е необходимо да се изследват законовите правомощия на главния прокурор за упражняване на тези функции.

Първото, което трябва да се посочи е, че в чл. 136, ал. 5 ЗСВ е определена ясно целта, в рамките на която главният прокурор може да осъществява тези две функции, а тя е „за точно и еднакво прилагане на законите от всички прокурори и следователи и за защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.“

Тази цел изключва по категоричен начин валидната възможност на главния прокурор да упражнява независимо, обективно и безпристрастно законовите си правомощия, включени в съдържанието на понятията надзорна законност и методическо ръководство, ако случаят се отнася или е свързан с неговата личност.

Ако все пак главният прокурор упражни неправомерно (извън целта на закона) правомощията си, неговото разпореждане не може да има юридически характер, защото няма законова регламентация на аналогични служебни правомощия (в собствена лична полза). Едно такова разпореждане може да има само чисто административен характер и понеже противоречи на целта на закона то е нищожно няма валидни правни последици и затова не следва да се изпълнява.

Невъзможността на главния прокурор да контролира или да въздейства с юридически средства върху разследване и приключване на дело за деяние, извършено от него се гради и на установените със закон (чл. 136, ал. 5 ЗСВ) правомощия в изпълнение на функциите му по чл. 126, ал. 2 КРБ.

I. Законово съдържание на функцията на главния прокурор надзор за законност

По реализиране на функцията надзор за законност в законодателството откриваме следните основни правомощия на главния прокурор:

1. По чл. 138, т.7 ЗСВ – ръководи контролната дейност в Прокуратурата с цел да осигури точно и еднакво прилагане на законите;

2. По чл. 139, ал. 2 ЗСВ – писмено отменя или изменя прокурорски актове, когато не са обжалвани пред съд;

3. По чл. 46, ал. 5 НПК – преповтарят се конституционните функции на главния прокурор за надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори;

4. По чл. 213 НПК- прокурор от ВКС, вкл. и главният прокурор могат да бъдат служебно сезирани по сигнал при необосновани и незаконосъобразни постановления за отказ да се образува досъдебно производство;

5. По чл. 243, ал. 10, изр. последно НПК – изключителна компетентност на главния прокурор да отмени безсрочно постановления за прекратяване на наказателно производство, ако то е необосновано и незаконосъобразно;

6. По чл. 420, ал. 1 във вр. с чл. 422, ал. 1, т. 4 - 6 НПК – правомощия на главния прокурор да направи искане за възобновяване на наказателно дело по изчерпателно, посочени в закона основания.

Следва да се отбележи, че има и други правомощия на главния прокурор за упражняване на функцията му по надзор за законност, но те са неотносими към очертаната в предмета на искането на МС хипотеза на възможен конфликт на интереси в изпълняваните от него функции по чл. 126, ал. 2 КРБ.

Надзорът за законност не съставлява единна форма на контрол и въздействие върху контролираните органи. Обемът и формите на надзор за законност са в зависимост от йерархическото положение на органа, който го упражнява. Конкретният обем и приложимите норми на надзор за законност се определят от предвидените правомощия за всеки орган, който го упражнява.

Най-интензивна е функцията на надзор за законност, осъществявана от низовите прокурорски звена, от които се излъчва наблюдаващ прокурор.

От разпоредбата на чл. 196, ал. 1 и 2 НПК се вижда, че дейността на надзор за законност при наблюдаващия прокурор е съчетана с ръководство върху разследващите органи при осъществяване на разследване. Ръководство по НПК означава процесуална власт и мерки за налагането ѝ.

Думата „надзор“ означава надзираване, наглеждане, грижа за нещо, орган за наблюдение над нещо – стр. 465, Български тълковен речник, 1975 г.

Законодателят в общи линии е имал предвид това семантично съдържание на понятието „надзор“, когато е формулирал неговите законови елементи и съдържание. Наблюдаващият прокурор има и е длъжен за има пълна информация за състоянието на разследването от започването му до неговото приключване. Същевременно наблюдаващият прокурор не е само един наблюдател върху дейността на разследващите органи, но има и ефективна оперативна възможност да коригира, насочва, допълва и изменя същата дейност. При необходимост наблюдаващият прокурор, притежавайки напълно заместваща разследваща компетентност може да предприеме извършването на определени действия по разследването самостоятелно или да осъществи сам цялостно разследване. На нивото на предвидената компетентност на наблюдаващия прокурор,

надзорът за законност има широка и всеобхватна практическа реализация. Като орган по изясняване и решаване на делото по същество, наблюдаващият прокурор има контрол, насочващи и заместващи правомощия по съществото на делото, т.е. да предприеме и извърши всичко необходимо от фактическа и правна страна за неговото правилно решаване.

Надзорът за законност, упражняван от главния прокурор има по тесен обхват и по характера си се ограничава само в надзор относно правното приложение на материалния и процесуалния закон, каквито са по принцип и касационните правомощия на върховните съдилища (ВКС и ВАС).

Ако се сравнят разпоредбите на чл. 126, ал. 2 с чл. 124 и чл. 125 КРБ ще се констатира, че ВКС и ВАС като най-висши съдилища в страната имат идентични функции по надзор за законност по отношение на съдилищата, които оглавяват.

ВКС упражнява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища (чл. 124 КРБ).

ВАС упражнява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване (чл. 125 КРБ).

Следователно и в двата случая се упражнява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите. Оттук следва изводът, че върховният съдебен надзор за законност не е абстрактна категория, а реална и конкретна процесуална дейност, която се извършва в съгласие с предвидения процесуален ред, относно касационното производство и извънредните средства за отмяна на влезлите в сила съдебни актове от върховните съдилища.

В резултат на този анализ се налага изводът, че функцията на главния прокурор – надзор за законност е аналогична по съдържание и характер с тази упражнявана от върховните съдилища (арг. от чл. 37, ал. 1, Указ №883 ДВ, бр., 39/1974) или с други думи надзорът за законност, упражняван от главния прокурор се отнася не до контрола относно правилното установяване на фактите, а само до правилното приложение на материалния и процесуалния закон. Това означава, че по закон главният прокурор не може да промени насоката на вътрешното убеждение на решаващия прокурор относно това има ли извършено престъпно деяние и дали то е извършено от обвиняемия (арг. от чл. 143, ал. 5 ЗСВ). След като главният прокурор няма нормативна възможност по тези въпроси въобще и спрямо всеки един гражданин, на още по-голямо основание няма правото да се произнася в оневиняваща насока, когато обвиняемият е лично той. При тази хипотеза главният прокурор въобще няма правото и

процесуалната възможност да се произнася законосъобразно, защото е очевидно заинтересуван и съществува законна забрана за участието му в решаване на делото (чл. 47, ал. 1 и 2 НПК), която прави произнасянето на главния прокурор процесуално недопустимо. В случая по-важното е, че въпросите по съществуващото на делото касаят вътрешното убеждение на решаващия прокурор и насоката на това убеждение, не подлежат на контрол и проверка при изпълнение функциите на главния прокурор в надзор за законност (чл. 243, ал. 10 изр. последно във вр. с ал. 6, т. 2 и 3 НПК, които предвиждат само контрол по приложението на Закона, но не и по съществуващото на делото).

Правомощието на главния прокурор по чл. 243, ал. 10, изр. последно НПК се явява най-интензивният елемент от функцията надзор за законност. Основанията за контрол и отменяване са същите, които са приложими и пред съда (чл. 243, ал. 6, т. 2 и 3 НПК). Тук главният прокурор действа с изключителни отменителни правомощия, аналогични на тези на ВКС, в производство по възобновяване на наказателното дело.

Правомощията обаче имат чисто касационен характер (контролно отменителни), засягащи предимно спазването на материалния процесуалния закон, без да могат да засягат въпросите по съществуващото на делото.

II. По реализиране на функцията на главния прокурор на методическо ръководство на всички прокурори в законодателството се съдържат следните норми:

1. По чл. 136, ал. 5 ЗСВ, - където отново е определена целта на физическото ръководство на главния прокурор върху дейността на всички прокурори и следователи;

2. По чл. 138, т.6 ЗСВ – издава писмени инструкции и указания относно дейността на прокуратурите;

3. По чл. 138, т. 7 ЗСВ – ръководи контролната дейност на прокуратурата, с цел да осигури актуална информация за организационното състояние на прокуратурите и за дейността им;

4. По чл. 138, т. 9 ЗСВ – издава съвместно с ръководители на други ведомства инструкции, относно реда и показателите на разследване от други ведомства.

В йерархията на подчиненост на прокурорите спрямо главния прокурор настъпи известна промяна. Тоталната подчиненост на всички прокурори на всеки по-горе стоящ прокурор, а всички заедно на главния прокурор е заменена с директна подчиненост на прокурорите само на съответния административен ръководител, а на главния прокурор и на по-

горе стоящите прокурори са подчинени директно само административните ръководители на прокуратурите (чл. 136, ал. 3 и 4 ЗСВ).

Дори при наличието на тази нова нормативна уредба няма гаранция че главния прокурор не може и не трябва да разпорежда директно на низовите (обикновените) прокурори нито пък, че на едно такова директно разпореждане низовият прокурор може да възрази, че то не е дадено по установения ред. Независимо от положените законодателни усилия и сега на практика всеки прокурор е подчинен на по-горе стоящия, а всички заедно – на главния прокурор. Фактически пирамидалната структура продължава да е налице и сега в прокуратурата, както и принципът на единоначалието, което може да превърне становището на множество прокурори (около 2500) в едно становище на прокурор от ВКП или на главния прокурор. Това обаче не повишава автоматично качеството на прокурорската дейност.

Полезното решение би било да се гарантира фактическата възможност на всеки прокурор при изпълнение на задълженията си да действа по вътрешно убеждение (чл. 143, ал. 5 ЗСВ), но също така и да носи отговорност за резултатите от дейността си.

Сегашното възможно по-горестоящо вмешателство изключва отговорността на редовия прокурор, защото той е изпълнил и не може да не изпълни дадените му указания. Или с други думи, колективното решаване на делото неминуемо води и до колективна безотговорност при евентуалния негов провал.

Наблюдаващият прокурор може да бъде консултиран и подпомаган в най-общ план по принцип, методически като бъде оставен сам да вземе решение по казуса, съгласно чл. 143, ал. 5 ЗСВ. Така се засилва личната отговорност на прокурорите за приключването на всяко дело и правилното му решаване. В противен случай, каквато практика не беше изключение до сега, индивидуалната активност се заменя с безропотно подчинение изпълнение, а накрая нито делото е приключено съгласно изискванията на закона, нито има отговорно лице за това. Ако същото явление се превърне в практика негативните резултати по отделното дело могат да се мултиплицират като такива за цялата прокуратура.

За обезпечаване единство, законосъобразност и ефективност в дейността на прокурорите и следователите, главният прокурор издава писмени инструкции и указания (чл. 138, т. 6 ЗСВ). И това е законосъобразното и най-активното проявление на функцията методическо ръководство.

В това се заключава необходимостта и ролята на методическите указания, които главният прокурор дава на подчинените му прокурори и

следователи. Целта и на тази функция е да се осигури точно и еднакво прилагане на законите от всички прокурори и следователи в защита законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. По естеството си методическите указания имат за предмет общи въпроси по организацията и изпълнението на прокурорската и следствената дейност, както и относно преобладаващата практика по прилагането на материалния и процесуалния закон. Тези указания не трябва да имат императивен характер, а трябва да бъдат като общо ръководство за дейност.

Писмените инструкции и указания на главния прокурор се издават въз основа на резултати от приключени цялостни (комплексни) или тематични ревизии или проверки на прокуратури по отделни въпроси.

Целта на методическото ръководство е обобщаване на практиката с оглед изключване на крайни незаконосъобразни отделни решения да се превърнат в трайна и повсеместна практика.

Методическото ръководство е интелектуално ръководство на прокурорско следствените органи, което има самостоятелен характер. Това е ръководството с най-нисък властови интензитет. Методическото ръководство по естеството си не е в състояние да въздейства на конкретен прокурор или следовател, защото не съдържа индивидуални, персонални разпореждания, а общи правила по организацията и осъществяването на прокурорско следствената дейност. Нито в ЗСВ, нито в Кодекса на етични правила на българските магистрати (КЕПБМ), неспазването на методическите указания е въведено като дисциплинарно нарушение и основание за дисциплинарна отговорност на магистратите. Следователно методическото ръководство се гради на личния авторитет на главния прокурор и има общо регулиращ положителен характер за точното и еднакво прилагане на закона.

III. Законът прави разлика между административно и методическо ръководство. Административното ръководство на главния прокурор има пряко и непосредствено действие само по отношение на административните ръководители на прокуратурите и то само когато упражняват ръководните си функции (чл. 136, ал. 3 и 4 ЗСВ). Непосредственото административно ръководство на главния прокурор спрямо прокурорите и следователите е заменено по закон с опосредено ръководство на главния прокурор спрямо прокурорите и следователите чрез техните административни ръководители. Целта е била да се изключи принципът на единоначалието присъщ на армията и полицията, както и да се подчертае наличието на две самостоятелни групи административни правоотношения, които възникват от една страна между главния прокурор и прокурорите и следователите чрез другата група административни

правоотношения между главния прокурор и ръководителите на прокуратурите.

Ръководството на отделните звена на прокуратурата, както и на прокурорите и следователите от главния прокурор има две измерения.

Ръководството в чисто административно отношение и процесуално ръководство чрез нормите на Конституцията, ЗСВ и НПК. Всеки вид ръководство задължително предполага съответна власт (компетентност) за вземане на управленски решения и съответните законови средства за гарантиране на изпълнението им.

Административното ръководство се осъществява при организирането и изпълнението на определена дейност, без тази дейност да съставлява директно прилагане на закона, а такава дейност, която само подготвя условията за същинската (процесуална) прокурорска и следователска дейност: командировки, премествания, повишаване на квалификация, подобряване на материалните условия и други чисто административни дейности.

При осъществяване на административното ръководство на главния прокурор спрямо прокурори и следователи, по принцип то преминава през компетентността на съответните административни ръководители на прокуратурите по места, с изключение на случаите при които съответното решение може да се вземе само от главния прокурор.

IV. Процесуалното ръководство на главния прокурор спрямо прокурорите и следователите се осъществява при упражняването на отделни юридически правомощия, установени със закон. Формата, чрез която се осъществява процесуалното ръководство и съответния процесуален документ са предвидени по закон. Адресат на процесуалното ръководство е съответният прокурор (следовател), чиито акт е предмет на разглеждане в процесуалния документ на главния прокурор. Същият юридически акт (на главния прокурор) е задължителен пряко само за органа до който се отнася, но като юридическа практика може да се използва за общо ръководство от всички прокурори и следователи.

В това отношение процесуалното ръководство се реализира чрез изпълнение на предписаните действия и указания в документа на главния прокурор. Ако се сравнят двете проявни форми на ръководството (административна и процесуална) ще се констатира че главният прокурор няма директна административна власт спрямо низовите прокурори и следователи, а на тази основа взаимоотношенията са възможни само чрез съответните административни ръководители. Но дори и чрез тях главният прокурор не може да издава административни разпореждания да не бъде активно разследва или да бъде оневинен. Тези административни



разпореждания са извън нормативната компетентност на главния прокурор и дори да има такива, те не следва да се изпълняват, защото са извън целта на закона и поради това са недопустими още и като издадени от орган, който е действал в условията на конфликт на интереси поради липса на независимост, обективност и безпристрастие.

Процесуалното ръководство при същите условия е също недопустимо, защото това не е осъществено в изпълнение на законоустановимо правомощие и със законопредвиден акт. На плоскостта на НПК, едно такова разпореждане би било постановено при условията на недопустимост, тъй като са налице очевидни основания за отвод (самоотвод) на неговия автор.

По отношение на съответния прокурор (следовател), адресат на искането на главния прокурор за неефективно разследване с цел оневиняване съставлява очевидно престъпление и неговото изпълнение по силата на чл. 16 НК не е задължително, защото би съставлявало престъпление по чл. 289 НК за подбудителя и по чл. 294, ал. 4 НК за решаващия прокурор.

Следователно искането за извършване на деяние, което съставлява престъпление по естеството си е неправомерна служебна заповед (чл. 16 НК), която не подлежи на изпълнение, тъй като в противен случай ще бъде ангажирана отговорността на извършителя – прокурор или следовател за съответно извършеното престъпление.

Същата заповед като административен акт не е задължителна за разследващия прокурор (следовател), защото главния прокурор няма директна административна власт спрямо тях, а само спрямо техните административни ръководители.

Същата заповед като юридическо разпореждане е напълно нищожна, защото за нейното издаване не са предвидени законен ред и условия, както и компетентност на издателя ѝ. Съгласно чл. 14 от Закона за Конституционния съд, липсата на компетентност води до нищожност на издадения акт.

Дейността съставляваща надзор за законност на главния прокурор по чл. 46, ал. 5 НК и по чл. 136, ал. 5 ЗСВ е правно нормирана, нейните практически форми също. Основанията за отвод и самоотвод важат и при тази дейност, защото съответните форми на функцията надзор за законност на главния прокурор са регламентирани в НПК, съставляват определени производства, където решаващ орган е главният прокурор, за който също важат основанията за отвод.

Всеки конституционно установен орган, каквито са прокуратурата на Р България и главния прокурор има конституционна регламентация само на своите основни функции или правомощия. Детайлизация на конституционните функции и правомощия се намират в действащото законодателство, съгласно чл. 133 КРБ. По силата на тази разпоредба основните функции и правомощия на главния прокурор са разработени в ЗСВ, НПК, АПК и др. Между регламентацията на тези две групи нормативни актове съществува функционално, логическо и смислово единство.

Функцията надзор за законност, упражнявана от главния прокурор не може да се приложи на практика, ако не са разработени конкретните законови правомощия на същия орган.

От тази гледна точка функцията надзор за законност може да се упражни не като абстрактно правило, а винаги и само като конкретна процесуална възможност и от тук следва основния извод, че надзор за законност, упражняван от главния прокурор, като практическа реализация е възможен само в рамките и до колкото са предвидени конкретни законови правомощия. Това обуславя отрицателния отговор, който следва да се даде на искането на МС.

## V. Заключение

Главният прокурор на Р България, освен административно ръководство на Прокуратурата по Конституция и действащото законодателство е висш магистрат (КЕПБМ), с конкретни функции и правомощия, които може да упражнява само той.

В тази връзка за главния прокурор важат всички изисквания за независимост, обективност, безпристрастност и справедливост, установени от КРБ, законите и КЕПБМ. Това означава, че главният прокурор не може да упражнява законоустановените си функции и правомощия, когато са налице обстоятелства, сочещи на конфликт на интереси или такива, съставляващи основания за отвод от упражняване на определена процесуална компетентност. При наличието на такива обстоятелства главният прокурор няма право да упражнява функциите и правомощията си и е длъжен да си направи самоотвод. Ако не стори това неговите разпореждания са противозаконни и не следва да се изпълняват. Отделно, той носи отговорност за поведението си, осъществено при конфликт на интереси. Ако в тази връзка главният прокурор упражни правомощията си спрямо решаващи прокурор по проверката, разследването или каквото и да е производство, с разпореждане за определена оневиняваща насока на действията на компетентния прокурор спрямо главния прокурор, тези разпореждания съставляват престъпление по чл. 289 или по чл. 283 НК и

на това основание са също неизпълнени. Ако бъдат изпълнени ще е на лице и отделно престъпление от решаващия прокурор по чл. 294, ал. 4 НК. Известно е, че разпореждането за извършване на престъпление, независимо от кого е дадено, не поражда правно задължение за изпълнение. Законодателството не допуска упражняването на конституционно установени функции и правомощия чрез извършване на престъпление, поради което и на това основание отговорът на питането в искането на МС трябва да бъде отрицателно.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**



**(ВЛ. СЛАВОВ)**

---