

## ПРАВНО МНЕНИЕ

от д-р Ивайло Цонков

Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

**Относно :** Конституционно дело № 15 от 2019 г., образувано по искане на Министерския съвет, за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията по въпроса: „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 от правовата държава“.

### УВАЖАЕМИ СЪДИИ ОТ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,

В отговор на поканата, отправена към мен на основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, и във връзка с Определение на Конституционния съд от 28 януари 2020 г. представям своето писмено правно мнение по предмета на конституционно дело № 15 от 2019 г.

#### 1. Предварителни бележки

1.1. Извън правомощията на Конституционния съд, а следователно – и извън предмета на делото, е както оценяването на съществуващи законопроекти, така и формулирането на идеи и препоръки за евентуални законови промени, за целесъобразността на едни или други законодателни решения и за необходимостта от едни или други законови гаранции за постигане на стоящите пред законодателя цели. Ето защо тези и подобни въпроси ще останат извън обхвата на това правно мнение и нищо от последващото изложение не бива да се тълкува като вземане на отношение

(подкрепа, препоръка или критика) по някой от очертаните аспекти на настояща или бъдеща законотворческата активност.

1.2. В мотивите на искането е посочено, че „[м]онополът на прокуратурата, ръководена от главния прокурор, върху публичните обвинения не е абсолютен и са допустими изключения от това общо правило с цел предотвратяване на конфликт на интереси, без да се налагат изменения в Конституцията“. Толкова широко формулирано, твърдението насочва към тълкуване на правомощията *на прокуратурата* по чл. 127 от Конституцията (вкл. и по т. 3 от посочения конституционен текст), както и към евентуална преоценка на съществуваща практика на Конституционния съд. Такова тълкуване също е извън предмета на настоящото к.д. № 15 / 2019 г., както е очертан в Определението за допустимост от 28.01.2020 г., поради което няма да бъде анализирано и в настоящото правно мнение.

## **2. Концептуалният контекст, в който съществуват и следва да се анализират правомощията на Главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията**

**Идеята за правова държава** е фундаментално положение в действащата Конституция на Република България, прогласено още в преамбюла ѝ и експлицитно закрепено в нейния чл. 4, ал. 1. Особено тясната зависимост между правовия характер на държавата и **стриктното спазване на Конституцията и законите** се подчертава от уреждането им в една и съща разпоредба, в две последователни изречения – чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съблюдаването на Конституцията и законите иманентно включва **изискване на точното и еднаквото им прилагане**. Този извод се подкрепя и от изрични конституционни разпоредби: от чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията, възлагащи съответно на ВКС и на ВАС да осъществяват върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а също и от чл. 127 от Конституцията, учредяващ прокуратурата като самостоятелен и специализиран конституционен орган, натоварен с основната задача да следи за спазване на законността.

Същевременно, от **принципа за равенство на гражданите пред закона**, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, директно произтичат както забрана за предвиждане в законите на ограничения на правата или

привилегии за гражданите по определени признаци, така и недопустимост на неравното третиране на гражданите по някой от посочените признаци в процеса на прилагане на законите от компетентните органи.

Тези безспорни и фундаментални положения, върху които ще основа правното си мнение, многократно са подчертавани и в практиката на Конституционния съд. Там изрично е посочено, че „[в]ърховенството на правото е най-значимото и влиятелно постижение на конституционната мисъл... основополагащата концепция, върху която се изгражда и крепи зданието на политическата и правната система у нас. Член 4, ал. 1 от Конституцията изрично прогласява правовата държава като проявление на върховенството на правото за един от основните конституционни принципи“ (*Решение на Конституционния съд № 12 от 13 октомври 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г.*).

„Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност“ (*Решение на Конституционния съд № 1 от 27 януари 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.*).

„Принципът на законност е ядрото на правовата държава във формален смисъл“ (*Решение на Конституционния съд № 8 от 15 ноември 2019 г. по к.д. № 4 от 2019 г.*).

В светлината на посочените категорични и недвусмислени конституционни текстове и констатации на Конституционния съд е ясно колко голямо значение имат **гаранциите, че тези, които са призвани да следят за спазването на законността, при упражняване на правомощията си сами ще спазват законността.** Последното е носещ елемент в конструкцията на правовата държава и, ако бъде изтръгнат, конструкцията рано или късно ще се срути. Поради значимостта на въпроса учредителната власт е закрепила една такава гаранция на най-високото, конституционното ниво – превръщайки Главния прокурор в самостоятелен и едноличен конституционен орган (*Решение на Конституционния съд № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.*), изрично възлагайки му правомощие за надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. По този начин конституционният законодател, от една страна, концентрира и персонализира крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127 от Конституцията. От друга страна – цели да

създаде специална допълнителна гаранция за точно и еднакво тълкуване и прилагане на законите *в рамките на прокуратурата* (доколкото далеч не всички прокурорски актове и действия подлежат на съдебен контрол).

### 3. Относно правомощието на главния прокурор

#### **„да осъществява надзор за законност“.**

3.1. Според мен не може да бъде подкрепено тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, което свързва думите „върху дейността на всички прокурори“ единствено с правомощието за осъществяване на методическо ръководство. Такова разбиране би било резултат от крайно формалистичен подход, основан на произволно граматическо тълкуване. *На първо място*, на това разбиране би съответствала граматическа конструкция на обсъжданата разпоредба, различна от актуалната. *На второ място*, подобно тълкуване ще остави „надзора за законност“ без конституционно определен обект, което ще направи разпоредбата граматически и логически незавършена. *И на трето място*, критикуваният подход би могъл да даде известни аргументи в подкрепа на тезата, че чл. 126, ал. 2 от Конституцията предоставя на главния прокурор правомощие за *някакъв „общ надзор за законност“*, *неотносим към дейността на прокурорите* – по подобие на отменената Конституция от 1971 г. Конституционният съд обаче е имал повод да направи напълно противоположната констатация: „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". Прокуратурата не упражнява общ надзор, а следи за спазване на законността чрез функциите, които са ѝ определени от Конституцията“ (Решение на Конституционния съд № 4 от 16 март 2017 г. по к.д. № 16 от 2016 г.).

С оглед на изложеното считам, че надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, *има за обект дейността на прокурорите*.

3.2. Понятието „прокурорски надзор за законност“ съществува от векове<sup>1</sup>, като се е променяло многократно и значително – и по своята

<sup>1</sup> В Русия „прокурорският надзор за законност“ е възникнал при Петър I със създаването на руската прокуратура през 1722 г., като първообразът е в уредба, съществувала и преди 18 век във Франция и

същност, и по обекта на надзора, и по методите за осъществяването му, и по средствата, чрез които се е реагирано срещу нарушенията на закона.

Със замяната на следствения (инквизиционния) наказателен процес с обвинителен (състезателен) наказателен процес тъкмо на прокуратурата е отредена функцията по наказателно преследване и по поддържане на обвинението в съда като страна в съдебния процес. Възникват нови, сложни теоретични и практически въпроси: за необходимостта от разтоварване на прокуратурата от надзора за законност с цел концентриране на ресурсите ѝ за ефективно преследване на извършителите на престъпления; за съотношението на надзора за законност както с обвинителната функция на прокурора, така и с неговата ръководно-решаващата функция в досъдебното производство; за отношенията между „надзираващия прокурор“ и „независимия съд“; за съотношението между „надзора“ и „контрола“; и т.н.

Изброяването на въпросите, свързани с изясняване на различните аспекти на прокурорския надзор за законност, е само примерно, далеч не изчерпателно. Търсенето на отговор за тях е предмет на многобройни научни изследвания и на становища в правоприложната практика. Нужно ли е за настоящото производство пред Конституционния съд да се отделя специално и задълбочено внимание на изследванията по посочените и други подобни въпроси? Моят отговор е отрицателен, тъй като **надзорът за законност по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, предвиден да се осъществява вътре в рамките на прокуратурата, не е идентичен с т.н. „прокурорския надзор“**, осъществяван при действието на предходните конституции на съвременната българска държава. Основанията за такова разбиране са, че надзорът за законност по чл. 126, ал. 2 от Конституцията:

- не е т.н. „общ надзор за законност“ (подробно анализиран в доктрината), защото действащата Конституция не урежда такъв – вж. т. 3.1. и цитата от Решение № 4 от 16 март 2017 г. по к.д. 16 от 2016 г.;

- не притежава някои основни характеристики, които отличават класическата надзорна дейност от контролната дейност, понеже се осъществява от Главния прокурор не върху външна система и върху субекти, които не са му административно подчинени, а напротив - *вътре в*

---

Швеция. В държавното устройство на Третата българска държава институтът на прокуратурата за пръв път е реципиран от съдебните устави на император Александър II, издадени на 20.11.1864 г., като дори е възприето руското наименование на прокурорската институция – „прокурорски надзор“ (вж. вместо всички Велчев С.П., Прокурорски надзор. Произход, развитие, функции., София, Печатница „Гладстон“, 1928, с. 92, 112-114). С приемането на Конституцията на Народна Република България от 1947 г. се постави началото на изграждане на българската прокуратура по съветски образец, а „надзорът за законност“ стана нейна доминираща функция.

*самата прокуратура и върху субекти, които са му йерархично подчинени и на които е административен ръководител;*

- непознат е на правната система при действието на Конституцията на Народна република България от 1971 г., тъй като през този период дори на законово ниво беше предвидено, че *вътре в рамките на прокуратурата* Главният прокурор осъществява функции по *ръководство и контрол, а не надзор* (арг. от чл. 6, ал. 1 от Закона за прокуратурата (отм.)).

Следователно, за изясняване същността на надзора за законност по чл. 126, ал. 2 от Конституцията не трябва да се търси пряк аналог и налично обяснение в по-стара нормативна уредба (и основаните на нея изследвания), а *следва да се установи специфичната воля на учредителната власт* - в светлината на фундаменталните конституционни принципи и ценности и на цялостната конституционна уредба на прокурорската институция, а също и при съобразяване на някои основни, типични характеристики на надзорната дейност и на надзорните правомощия.

**3.3.** След като по силата на основния закон Главният прокурор е висшият административен ръководител в прокуратурата (арг. от чл. 129, ал. 6 вр. с ал. 2 от Конституцията), възниква въпросът защо учредителната власт е уредила на конституционно ниво негово ***правомощие за надзор за законност, а не за ръководство и контрол*** над дейността на всички прокурори (както е било в българското законодателството преди приемането на Конституцията от 1991 г.).

Създателите на действащата Конституция са целели да уредят в нейната Глава шеста, на първо място, *типичните властнически функции на всяка от подсистемите на съдебната власт*, т.е. онези функции на съдилищата, прокуратурата и следствените органи, които са основание за тяхното създаване и съществуване като отделни подсистеми на третата власт в държавата – самостоятелната и независима съдебна власт. *Основната функция (главната задача) на прокуратурата* определя и нейната специализация в рамките на съдебната власт, като е изрично закрепена в чл. 127 от Конституцията – *да следи за спазване на законността*. Тази основна функция се осъществява чрез изброените в същия конституционен текст *способи*, а последните, според Конституционния съд, очертават и конституционните граници на дейността на прокуратурата (*вж. по тези въпроси Решение на Конституционния съд № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.*).

При създаване на Конституцията, учредителната власт е уредила също така и *ръководството на цялата съдебна власт* – като самостоятелен клон

от държавната власт. Административното ръководство *вътре* в отделните подсистеми (чрез административните ръководители) е регламентирано на конституционно ниво по-късно, през 2003 г.

Историческото тълкуване (липса в първоначалния текст на Конституцията на уредба на административното ръководство *вътре* в прокуратурата), съчетано със систематично тълкуване на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията ме води до 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<sup>2</sup>, т.е. само към онази дейност на прокурорите<sup>3</sup>, чрез която пряко се осъществява основната задача (главната функция) на прокуратурата като подсистема на съдебната власт.**

На следващо място и в пряка връзка с казаното, **правомощията на Главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията трябва да са в съответствие и с функционалната независимост**, която чл. 117, ал. 2 от основния закон предоставя на прокурорите при тяхната дейност. Щом те се подчиняват *само* на закона, то очевидно е, че **когато прокурорите осъществяват дейност в рамките на чл. 127 от Конституцията, Главният прокурор може да следи само дали те спазват („подчиняват се на“) закона.** В негативен план казаното означава, че извън обхвата на надзора от главния прокурор остават някои аспекти дори на прокурорската дейност, осъществявана *в рамките на чл. 127 от Конституцията* – онези, които не са законово регламентираны, а се основават на т.н. „вътрешно убеждение“ на прокурорите (в най-стриктния смисъл на това понятие<sup>4</sup>).

<sup>2</sup> Прецизността налага тук да се добавят и *прокурорските правомощия по чл. 30, ал. 3 от Конституцията*. Използваните тълкувателни способности водят към извода, че и тази *прокурорска* дейност е в обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор. Единствено по редакционни съображения, за да не обременявам излишно изложението, ще спестя по-нататъшното изрично препращане към прокурорските правомощия по чл. 30, ал. 3 от Конституцията, но не ги игнорирам.

<sup>3</sup> Доколкото тъкмо прокурорите, а не прокуратурата като институция, осъществяват конкретната правнореглиментирана дейност.

<sup>4</sup> Такива са, например, *оценката на достоверността* на събраните доказателствени материали, както и *фактическите констатации*, направени върху основата на признатите за достоверни доказателствени материали. Те поначало са в сферата на свободно формираното вътрешно убеждение на прокурорите. Все пак за прецизност е нужно да се направят някои уговорки:

- Оценката за достоверност следва да се прави само по отношение на *законосъобразно* допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, а неотговарящите на тези изисквания следва да се изключат като недопустими. Относно спазването на тези законови правила, според мен, надзорът за законност по чл. 126, ал. 2 от Конституцията е приложим. При това няма да е решаващо дали използването на *незаконнообразно* събрани (респ. игнорирането или изопачаването на *законосъобразно* събрани) доказателствени материали е довело и до необоснованост на прокурорския акт. Тази първа уговорка е свързана с т.н. в наказателно-процесуалната теория „обективна страна на вътрешното убеждение“ (вж. напр. Павлов Ст., Наказателен процес на Народна република България, С., Университетско издателство „Климент Охридски“, 1989 г., с. 122-125);

С оглед на гореизложеното считам, че словосъчетанието „надзор за законност“ е коректно употребено в чл. 126, ал. 2 от Конституцията и най-точно отразява както същността, така и ограниченията на анализираното правомощие на Главния прокурор (имащо отношение към прокурорската дейност, осъществявана *в рамките на чл. 127 от Конституцията*). Също така, използвайки понятието „надзор за законност“, а не „ръководство и контрол“, учредителната власт не само е зачела, но и е подчертала значимостта на **функционалната независимост на прокурорите** (подчинението им само на закона – чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

По отношение на *другата дейност на прокурорите, попадаща в конституционните рамки по чл. 127 от Конституцията*, Главният прокурор безспорно има правомощията на административен ръководител, т.е. *правомощията за ръководство и контрол*. Следователно, и при тази прокурорска дейност той е компетентен да следи за спазване на нормативните актове и да реагира срещу тяхното нарушаване (*но вече чрез специфичните методи и средства за ръководството и контрола*), да издава и в тази област методически указания и т.н. В административно-правната теория и практика правомощията за ръководство и контрол са последователно изяснени, а и не са предмет на настоящото производство, доколкото не се обхващат от тълкувания текст на чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

**3.4. Конституцията не съдържа експлицитно формулирани ограничения на методите за установяване и средствата за отстраняване на закононарушенията, допускани при прокурорската дейност в рамките на чл. 127 от Конституцията, които могат да бъдат използвани от Главния прокурор при упражняване на надзорното му правомощие по чл. 126, ал. 2 от Конституцията.** Такива ограничения, впрочем, едва ли въобще биха могли да са предмет на конституционна уредба.

Съществуват класически и общоприети *методи за установяване на закононарушения* (напр. изискване на документи, на сведения, на обяснения или на друга информация; наблюдение; лични проверки; възлагане на проверки и пр.), както и *средства за отстраняване на*

---

- Когато оценката за достоверност и фактическите констатации са основани единствено на *законосъобразно* допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, но при разсъжденията и изводите си прокурорът е нарушил правила с неюридически характер (правилата на логиката, на исторически формирания човешки опит, на научната теория или други подобни правила, образуващи фундамента на изкуството да се мисли правилно), ще е налице *необоснованост* и, като краен резултат, *неправилност* на прокурорския акт, но *не и законосъобразност*. Необосноваността (*в така очертанния смисъл*) и породената от нея неправилност на прокурорския акт също са нетърними и са обект на различни форми на контрол (т.е. и към тях са приложими и „инстанционния“, и „служебния“ контрол в прокуратурата, субект на които е и главния прокурор *в качеството си на (най-)висшестоящ прокурор*), но *не са обект на надзора за законност по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията*.



*нарушенията вътре в ръководената система* (отмяна или изменение на прокурорски актове<sup>5</sup>; писмени задължителни указания<sup>6</sup>; лично извършване на съответните правни действия и постановяване на съответните актове; и др.). Според мен те са напълно съвместими с надзора за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

Означава ли липсата в основния закон на експлицитни ограничения за надзора за законност по чл. 126, ал. 2 от Конституцията (респ. за методите и средствата за осъществяването му), че въобще не съществуват рамки за този надзор за законност? Като изхождам от принципните положения в т. 2, мисля, че не означава. Очевидно ще е недопустим такъв надзор за законност (независимо от използваните методи и средства), ако упражняването му накрънява конституционни принципи и права, нарушава императивни законови разпоредби или, макар формално да не е в конфликт с изрично изискване на закона, по същество отрича принципите на правовата държава и върховенството на закона (вкл. когато надзорът противоречи на задължителната практика на Конституционния съд, ВКС и ВАС или на влязло в сила съдебно решение).

В някои случаи законодателната власт е преценила за целесъобразно да закрепя на законово ниво и изрични ограничения – напр. недопустимо е Главният прокурор да отмени или измени прокурорски актове, които са били предмет на съдебен контрол (арг. от чл. 139, ал. 2 от Закона за съдебната власт); според чл. 243, ал. 10, изр. 3 от НПК след изтичането на определен срок отмяната от главния прокурор на постановление за прекратяване на наказателното производство е ограничено само до „изключителни случаи“.

#### **4. Относно правомощието на главния прокурор**

**„да осъществява методическо ръководство**

**върху дейността на всички прокурори“.**

**4.1.** Към „методическото ръководство“ се отнасят *mutatis mutandis* разсъжденията в т. 3.3.

По аналогия с направеното там комплексно историческо и систематично тълкуване на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията, считам, че и „методическото ръководство“ по ал. 2 на чл. 126 е относимо само

<sup>5</sup> Това средство за отстраняване на допуснати закононарушения е изрично предвидено в чл. 139, ал. 2 ЗСВ.

<sup>6</sup> Които следва да са само по въпросите на законността и не бива да засягат вътрешното убеждение.

към осъществяването на основната задача на прокуратурата (да следи за спазване на законността) чрез способите по чл. 127, т. 1 - 6 от Конституцията, т.е. само към опази дейност на прокурорите, чрез която пряко се осъществява основната задача (главната функция) на прокуратурата като подсистема на съдебната власт.

По отношение на другата прокурорска дейност, *непопадаща в конституционните рамки по чл. 127 от Конституцията*, главният прокурор безспорно има правомощията на административен ръководител, вкл. правомощията за ръководство и контрол. Тъкмо това е основанието за осъществяване на методическо ръководство на прокурорите и при този тип тяхна дейност, но анализ в тази насока би излязъл извън предмета на настоящото дело.

**4.2.** Методическото ръководство е *форма на ръководство, а това означава задължителен характер на даваните указания*. Впрочем, абсурдно е според мен самото допускане, че учредителната власт ще регламентира на конституционно ниво възможност за Главния прокурор да отправя общи пожелания и да дава указания с препоръчителен характер към подчинените му прокурори.

Същевременно тези задължителни указания имат и *методически характер*, което принципно ги различава от задължителните указания като един от възможните способности за осъществяване на надзора за законност.

При надзора за законност върху прокурорската дейност целта е да се предотвратят, респ. да се установят и отстранят *конкретни закононарушения при конкретни прокурорски актове и действия*, както и да се преодолеят последиците от тях.

Методическото ръководство е същностно различно. „Методиката“ по начало представлява набор от *общи* правила, способности, техники, действия, очертаващи най-прекия път за достигане до поставената цел; алгоритъм, преценен като оптимален за решаване на поставената задача. Следователно, методическото ръководство по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията се осъществява чрез *общи задължителни указания* към прокурорите<sup>7</sup> за подходите и правилата, чрез използване на които ще се гарантира ефективно и качествено изпълнение на главната функция на прокуратурата („да следи

---

<sup>7</sup> Възможно е методическите указания да се отнасят до всички прокурори или – с оглед специализацията вътре в прокуратурата и предмета на конкретните указания – до част от прокурорите. Същественото обаче е, че винаги става дума за *неограничен кръг прокурори, което е иманентен признак на общия характер на методическите указания*.

за спазване на законността“) и на правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията.

Разбира се, предметът, обхватът и характерът на задължителните методически указания може да са много различни. Възможно е те да набелязват общи подходи при прилагане на всеки от способите по чл. 127 от Конституцията, да се отнасят само до някой от тези способности и дори само до тесен и специфичен аспект на един способ. Възможно е да обхващат правила за *превенция на закононарушения* в прокурорската дейност и за *точно и еднакво прилагане на законите* (и по този начин частично да наподобяват тълкувателните актове на ВКС и ВАС, макар и с уговорката, че са задължителни само в системата на прокуратурата) или да очертават „рецепта“ за *най-целесъобразната организация на прокурорската дейност* при упражняване на правомощие по чл. 127 от Конституцията. Възможно е да се формулират и много други критерии за обособяване на различни видове сред методическите указания на Главния прокурор.

При всички положения обаче *методическите указания се характеризират с общ характер (отнасят се за неограничен кръг от случаи, задължителни са за неограничен кръг от прокурори и имат трайно, нееднократно действие)*, а не с относимост само към конкретно производство, конкретен прокурор, конкретен акт или конкретно прокурорско действие. Това предполага и редица особености при изготвянето им. Съвсем примерно (и между другото) може да се посочи, че е нужно всеобхватно и задълбочено наблюдение и познаване на прокурорската практика; анализ на положителните и отрицателните ефекти от констатираните различни подходи към еднотипни казуси; фиксиране на проблемите; определяне на подходящите пътища и способности за преодоляването им; формулиране на конкретни указания, съдържащи ясни, последователи, непротиворечиви правила за поведение на прокурорите.

Към момента законът е предвидил *писмените инструкции и указания, издавани от главния прокурор*, като средства за осъществяване на методическото ръководство на дейността на прокуратурата (арг. от чл. 138, т. 6 от ЗСВ)

**4.3.** С оглед на принципните положения, посочени по-горе в т. 2., **всички методически указания, издадени от Главния прокурор в изпълнение на правомощието му по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, независимо от техния предмет, характер и обхват, следва да са в пълно съответствие с изискванията на Конституцията и законите.**

## 5. По съществуването на искането на Министерския съвет за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията

5.1. От Конституционния съд се иска задължително тълкуване по въпроса дали правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията обхващат и случаите, „когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални<sup>8</sup> действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент от правовата държава“.

На следващите страници ще обоснова виждането си *дали съществуват граници за правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал.2 от Конституцията*, от което непосредствено следва и отговорът на поставения в искането конкретен въпрос.

5.2. Първият въпрос, който възниква, е дали разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, в частта ѝ, където определя обекта на надзора за законност и методическото ръководство, осъществявани от главния прокурор (*„действието на всички прокурори“*), не следва да се оцени като пределно ясна и поради това:

- неподлежаща на тълкуване и
- априори изключваща дори мисълта за каквито и да било други граници на обсъжданите правомощия на главния прокурор, извън пряко изводимите от конституционния текст (*прокурорската дейност*).

Според мен, на първо място, е възможно да се наложи изясняване на действителния смисъл дори на конституционна разпоредба, която на пръв поглед е *граматически* напълно ясна, недвусмислена, но при систематично тълкуване с други разпоредби възникват въпроси. Така е, защото всяка конституционна разпоредба представлява компонент от цялостен регулатор с нормативен характер и между отделните компоненти може да възникне конфликт в светлината на конкретен казус (точно такъв е и настоящият случай, за което ще стане дума по-долу). Този конфликт е преодолим не само чрез изменение или допълнение на нормативния акт, но понякога и чрез конформно тълкуване, изясняващо по такъв начин действителния смисъл на (поне едната от) формално конфликтните разпоредби, че да ги съхрани в действащите им редакции, без да се стига до законодателна

---

<sup>8</sup> С оглед на мотивите към искането, на непосредствения повод то да бъде направено и на изричния акцент върху обусловеността на „процесуалните“ действия от „сигнали срещу главния прокурор“ – логично изглежда в искането да се визират *наказателнопроцесуални* действия.

интервенция. Принципът на конформното тълкуване, включително и като терминология, е добре познат в практиката на Конституционния съд.

На следващо място, в конкретния случай е възможно да се разсъждава върху истинността на твърдението за пълна граматическа яснота на чл. 126, ал. 2 от Конституцията в частта ѝ относно обекта на правомощията на главния прокурор („дейността на всички прокурори“).

Според мен при актуалната редакция на обсъжданата разпоредба може да се направи единствено изводът, че е недопустим *персонален* критерий за очертаване на границите на обсъжданите правомощия на главния прокурор (заради всеобхватния израз „всички прокурори“). Следователно, в противоречие с конституционната разпоредба би било пълното изключване на дейността на един или повече прокурори от обхвата на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Такова разбиране съответства и на единната и субординирана<sup>9</sup> структура на прокуратурата при осъществяване на конституционната ѝ функция.

При регламентацията на *предметния* обхват на правомощията по чл. 126, ал. 2 от Конституцията не е използван аналогичен подход (не е казано „цялата дейност“ или нещо подобно). Определителният член (“дейността“) по дефиниция служи в българския език за посочване на обекта като познат, вече срещан в текста (на Конституцията)<sup>10</sup>, но не е достатъчен аргумент за всеобхватност на обсъжданите правомощия на главния прокурор по отношение на цялата прокурорска дейност – точно както не са равнозначни формулировките „дейността на *всички прокурори*“ и „дейността на *прокурорите*“. Според мен, различният подход на учредителната власт към предметния и персоналният обхват на въпросните правомощия на главния прокурор не е случаен. Най-малкото, той (различният подход) съответства на обективно съществуващото положение<sup>11</sup>, че *част от прокурорската дейност се намира извън обхвата на надзора за законност и методическото ръководство*, осъществявани от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, а именно:

<sup>9</sup> И централизирана структура - до 9 август 2016 г. (датата на влизане в сила на ЗИД на ЗСВ, обн. ДВ, бр. 62 от 2016 г.). От този ЗИД на ЗСВ, както и от мотивите към съответния законопроект става ясно, че законодателят свързва централизирания характер на прокуратурата само с уредбата на *административното* ръководство (прокуратурата е централизирана, ако всеки прокурор е непосредствено административно подчинен и на главния прокурор). При такова разбиране въпросът дали прокуратурата е централизирана се оказва неотнормим към предмета на настоящото конституционно дело, тъй като *правомощията по чл. 126, ал. 2 от Конституцията не са израз на административно ръководство*.

<sup>10</sup> И поради това определителният член е по-скоро допълнителен аргумент в подкрепа на обосноваваната по-горе теза, че правомощията по чл. 126, ал. 2 от Конституцията са относими само към прокурорската дейност, уредена през 1991 г. в чл. 127 (и чл. 30, ал.3) от Конституцията.

<sup>11</sup> Което се опитам да обоснова по-горе – т. 3.3. и т. 4.1.

- дейността на прокурорите, *непопадаща* в конституционните рамки по чл. 127 (и чл. 30, ал. 3) от Конституцията;

- онези аспекти на прокурорската дейност, осъществявана *в рамките на чл. 127 (и чл. 30, ал. 3) от Конституцията*, които не са законово регламентирани, а се основават на т.н. „вътрешно убеждение“ на прокурорите (в най-стриктния смисъл на това понятие – *вж. бележка № 4 под линия*).

**5.3.** Отправна точка в следващите ми разсъждения ще бъде аксиоматичното, според мен, положение, че упражняването от държавен орган на предоставено му правомощие не може да води до отричане по същество на самото правомощие.

В случая това означава, че *надзорът за законност не може да е противозаконен*. Допускане на противното обезсмисля самата идея за надзор за законност (дори наименованието на това правомощие недвусмислено сочи предназначението му), а също и закрепването му от учредителната власт на най-високото възможно нормативно ниво – в Конституцията.

Единствено това разбиране, струва ми се, може да се съгласува с онези фундаментални положения, съдържащи се в Конституцията и в практиката на Конституционния съд, на които се спрях по-горе (в т. 2). Стъпвайки върху тези фундаментални положения вече имах повод да обоснова извода, че *е конституционно недопустимо надзорът за законност (т. 3.4.) или методическото ръководство (т. 4.3.), осъществявани от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, да накърняват конституционни принципи и права; да нарушават императивни законови разпоредби или, макар формално да не са в конфликт с изрична разпоредба (експлицитно формулирано правило) в закона, по същество да отричат принципите на правовата държава и на върховенството на закона; да противоречат на задължителната практика на Конституционния съд, ВКС и ВАС или на влязло в сила съдебно решение*.

**5.4.** Напълно реалистични са хипотези, при които прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията има отношение към личните права и законните интереси на главния прокурор.

В такива случаи упражняването на правомощията по чл. 126, ал. 2 от Конституцията би накърнило основни конституционни принципи и ценности. С оглед значимата разлика между двете правомощия както по същността им, така и по използваните методи и средства за реализирането

им (вж. по-горе т. 3.4. и т. 4.2.), осъществяването на *надзора за законност* от главния прокурор ще доведе до посочените недопустими последици пряко, непосредствено и практически неизбежно. Същият негативен ефект обаче не е изключени и *при методическото ръководство* – макар и опосредствано, под „прикритието“ на общи, но също задължителни (*вкл. и по конкретния казус, касаещ главния прокурор*), указания.

В какво е възможно да се изрази накърняването на основни конституционни принципи и ценности ?

*На първо място*, би бил нарушен **принципът за равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията)**. Главният прокурор като гражданин на Република България ще се окаже овластен със законови възможности да влияе (пряко или опосредствано – според използваното свое конституционно правомощие) върху всяка прокурорска дейност, от която зависят негови лични права и законните му интереси. Никой друг гражданин не разполага с такава възможност. Така **общественото положение на главния прокурор ще се окаже източник на привилегии, което е в разрез с обсъждания принцип, а поради това – и конституционно недопустимо.**

*На второ място*, хипотетично е възможно главният прокурор да е съпричастен (или поне да съществуват проверими съмнения, че е съпричастен) към **престъпление, с което се накърняват конституционни права и основни свободи на български граждани** (напр. правото на живот, правото на лична свобода и неприкосновеност, забраната за мъчение, жестоко, безчовечно или унижаващо отношение и пр.). Конституционният съд вече е имал възможност изрично да подчертае, че „*тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъде съобразено с нормите на КЗПЧОС*“ (Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19 от 2010 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10 от 2011 г.). Само такава конформно тълкуване би съответствало на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС (Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10 от 2011 г.; Решение № 2 от 1998 г. по к.д. № 15 от 1997 г.). В съответствие с тази практика на Конституционния съд **следва да се считат за конституционно закрепени и т.п. „процедурни аспекти“ на основните права** - ангажиментът на държавата да осигури ефективно разследване и наказателно преследване на лицата, които са нарушили тези основни права. Конституционният орган, на който е възложена тази задача, е прокуратурата (чл. 127 от Конституцията). Очевидно е, че ако в хипотетично обсъждания

сега казус главният прокурор влияе върху дейността на прокуратурата чрез правомощията си по надзор за законност и методическо ръководство, **ще се окажат практически незащитени посочените процедурни аспекти на основните права, а с това – и самите материални права в тяхната пълнота.** Така разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията (която е „инструментална“ по своя характер) би се оказала поставена над основните права (които са ценностното съдържание на Конституцията и защитата на които е сред решаващите основания за изграждане на държавата и за съществуването на нейните органи).

*И на трето място,* споделям разбирането на Министерския съвет, намерило отражение в искането за тълкуване, че **правилото „nemo iudex in causa sua“ е елемент на правовата държава.** Вярно е, че прокурорите (вкл. главният прокурор) не са съдии и посоченото правило не е изрично закрепено в Конституцията. Но също толкова вярно е, че истинският смисъл на правилото „никой не може да е съдия по своя случай“ е много по-широк и по-дълбок – **осигуряване на безпристрастност при упражняване на властнически правомощия, особено на правомощията по правораздаване.** Ето защо обсъжданото правило е иманентен белег на т.н. „естествена справедливост“ и същевременно е неотменим принцип на **всяка честна и справедлива процедура.** А справедливостта е прокламирана още в преамбюла на Конституцията и е „висша ценност и регулатор на обществото“ (Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12 от 2018 г.). Упражняването от главния прокурор на правомощията по чл. 126, ал. 2 от Конституцията по казус относно собствените му права и законни интереси („в своя случай“) ще е **белязано от пристрастност.** Това автоматично ще опорочи съответната държавно регулирана процедура като несправедлива, което ще е индикация и за несправедливи закони. Нито едно от двете не може да е съвместимо с правовата държава.

Накрая следва да се посочи, че принципът „nemo iudex in causa sua“ е последователно проведен в законодателството. Откриваме го както в **основанията за отвод,** неотделими от държавно регулираните правораздавателни процеси<sup>12</sup>, така и в динамичната законова уредба на **предотвратяването, установяването и противодействието на конфликта на интереси.** Упражнявайки „в своя случай“ правомощие по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, главният прокурор би нарушил както изискването за самоотвод, така и забраната да действа при конфликт на

---

<sup>12</sup> В контекста на сезиращото искане на МС, най-пряко отношение към настоящото дело има чл. 47 от НПК. Той не изключва от обхвата си прокурори по какъвто и да било критерий. Следователно е приложим и към главния прокурор, когато **като прокурор** упражнява правомощие по НПК в конкретно производство.



интереси. Хипотетично погледнато, в зависимост от използваните методи и средства, деянието му би могло да покрива дори признаците на самостоятелно престъпление - против правосъдието или друго престъпление. Казано обобщено и по същество – **неизбежно ще се стигне и до нарушаване на закони**. А както вече имах повод да подчертая, упражняването на правомощията по надзор за законност и методическо ръководство по чл. 126, ал.2 от Конституцията не може да е противозаконно.

В крайна сметка допускането, че правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията се отнасят до *цялата дейност* на всеки един прокурор (вкл. и до извършваните от него предварителни проверки, действия по разследване и други наказателнопроцесуални действия във връзка със сигнали срещу главния прокурор), *би трасирало пътя към сериозно накърняване на основни конституционни принципи и ценности, нарушаване на закони и поставяне под съмнение реалността на правовата държава*. Според мен е изключено конституционният законодател да не е предвиждал или да се е съгласявал (а още по-малко – да е желал) такива ефекти от създадената от него уредба в основния закон. Никое зряло общество, изграждащо реална демокрация, не поставя отделна личност над себе си и над законите си – независимо от личните качества, заслуги и длъжност на това лице. Уважението към учредителната власт изисква да приемем, че тя е осъзнавала и зачитала този принцип както при създаването на чл. 126, ал.2 от Конституцията, така и при цялата конституционна уредба.

С оглед на всичко гореизложено давам следния отговор на конкретния въпрос, както е формулиран в искането, отправено от Министерския съвет до Конституционния съд на основание чл. 150, ал. 1 във вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията:

„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**“.

01.03.2020 г.

Изготвил мнението:

*д-р* Ивайло Цонков

*П.С. С оглед указанието в поканата, отправена към мен от Председателя на Конституционния съд, заявявам съгласието си това правно мнение да бъде публикувано на интернет страницата на Конституционния съд.*