



ДО: КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
1594 София, бул. Дондуков № 1

ОТНОСНО: СТАНОВИЩЕ ВЪВ ВРЪЗКА С КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2019

28 февруари 2020 г., София

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ благодари за възможността да изразим своето становище във връзка с искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията относно осъществявания от главния прокурор надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.

Прилагаме текста на становището.

С уважение, /



Диляна Маркова

Изпълнителен директор



СТАНОВИЩЕ

на фондация „Български адвокати за правата на човека“ във връзка с конституционно дело № 5/2019 за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 28 януари 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г. по описа на Конституционния съд (КС) е допуснато за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, със следния въпрос:

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

Искането е мотивирано с „лаконичната уредба в чл. 126, ал. 2“, която „води до различни тълкувания и колебания както в юридическите, така и в политическите среди, актуални понастоящем и по повод внесения в Народното събрание от Министерския съвет проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗД на НПК със сигнатура 902-01-66/09.12.2019 г.)“.

В отговор на Вашата покана към фондация „Български адвокати за правата на човека“, предоставяме следното становище.

От надзора за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор, Конституцията не предвижда и по тълкувателен път не могат да се изведат никакви изключения.

Тълкуването на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията следва да бъде в посока, че главният прокурор упражнява надзор за законност и методическо ръководство върху всички прокурори, включително върху тези, които евентуално биха извършвали проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

Това тълкуване не може да се преодолее чрез принципа *neto judex in causa sua*. Напротив, допускане на възможност да се разследва главния прокурор от подчинен нему (или избираем от

настоящи или бъдещи подчинени нему прокурори¹⁾ прокурор, би представлявал грубо нарушение на този основополагащ за правовата държава принцип. Не е ясно дали този правен принцип, формулиран исторически изключително във връзка със съдопроизводството, е изобщо приложим към процедурата на наказателното разследване преди то да стигне до съдия (*judex*). За да бъде преодоляно това положение са необходими съответни законодателни и/или конституционни изменения, обсъждането на които излиза извън обхвата на поставения въпрос.

Мотивите ни за това са следните:

1. Относно обществения контекст

Конституционният съд е отклонил искане за тълкуване на същата разпоредба с Определение № 1 от 26 януари 2006 г. по к. д. № 10 от 2005 г. Предметът на искането за тълкуване е бил дали от текста на посочената разпоредба може да се направи извод, че в конституционните правомощия на главния прокурор се включват правомощията да отменя, да изменя и да спира изпълнението на актове на всички прокурори, административни ръководители на прокуратури и заместници на административни ръководители, да им дава задължителни писмени указания и да извършва действия от тяхната компетентност. Конституционният съд се произнася, че по какъв ред и процедура главният прокурор ще осъществява функциите си на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори е въпрос, който би следвало да бъде уреден в законов акт.

По същество обаче питането на главния прокурор е насочено към тълкуване на разпоредбата в смисъл много сходен с настоящото искане от Министерския съвет. В искането от 2005 г. главният прокурор излага собственото си разбиране за смисъла и обхвата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията: *„определящо в съдържанието на ръководните и надзорни правомощия на Главния прокурор е възможността той да извършва интервенция в работата на всеки отделен подчинен нему прокурор, административен ръководител на прокуратура или негов заместник [...] По необходимост ръководителят на прокуратурата в такива случаи трябва да разполага с възможност да отменява или да изменява прокурорски актове, да дава задължителни писмени указания, по свой почин или по жалба на заинтересувани лица“*.

По-нататък в искането за задължително тълкуване от 2005 г. главният прокурор излага аргументи защо разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е неясна и има нужда от задължително тълкуване.

Определението на КС, с което се отклонява искането, е придружено от три особени мнения, в които се изтъква, че понятията *„надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“* не са изяснени в действащата правна уредба и съществува правен и обществен интерес от тяхното прецизиране. Отклонявайки искането на главния прокурор през 2006 г. Конституционният съд е валидирал разбирането, че главният прокурор има широки правомощия, които се разпростират върху всички актове на всички прокурори. Това схващане относно мащаба на правомощията на главния прокурор остава валидно и към настоящия момент.

Въпреки липсата на дефиниция на конструкциите *„надзор за законност“* и *„методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“*, в практиката не е възниквало съмнение, че главният прокурор има правомощията да изменя и отменя актове на всички прокурори. Нещо

¹ Вж. ЗД на НПК, сигнатура № 902-01-66, цитиран по-горе.

повече, това положение е закрепено и в законови текстове (чл. 139, ал. 2 от ЗСВ). Концепцията за структурата на прокуратурата, възприета в Закона за съдебната власт (ЗСВ), изключва възможността прокурор да постанови акт за започване на разследване срещу главния прокурор, без този акт да може да бъде обезсилен от последния.

Разбирането, че главният прокурор простира правомощията си върху всички прокурори, е причина за осъждането на страната по делото *Колеви срещу България*² от Европейския съд по правата на човека през 2009 г. ЕСПЧ изрично подчертава, че в българското законодателство няма гаранции за независимо разследване на главния прокурор и неговите заместници: „... Съд[ът] приема като правдоподобно твърдението на жалбоподателите, че с оглед на централизирана структура на българската прокуратура, основана на принципа на субординацията, нейното изключително правомощие да повдига обвинения и процедурните и институционални правила, позволяващи пълен контрол от страна на Главния прокурор над всяко разследване в страната, в обстоятелствата съществували по времето, когато г-н Ф. е Главен прокурор, е било практически невъзможно да бъде проведено независимо разследване на уличаващите го обстоятелства, дори и след извършване на конституционната поправка, позволяваща на теорията повдигането на обвинения срещу него“.³

Важно, с оглед на обстоятелствата породили сегашното конституционно дело и цитирания по-горе ЗДНПК, е да се отбележи, че под задължение за ефективно разследване ЕСПЧ в своята практика включва всички етапи на наказателното производство, вкл. повдигането и поддържането на обвинение,⁴ което е изключително правомощие на прокуратурата. Непълнението на решението *Колеви* продължава вече 11 години, а през 2019 г. Комитетът на министрите прие междинна резолюция по това дело, което е стъпка към наказателна процедура. 2019 година беше изпълнена с редица събития⁵, породени от опитите на управляващите да предложат механизъм, който би удовлетворил изискванията на Комитета на министрите от една страна, но от друга не би намалило властта, концентрирана в главния прокурор. Конкретно относно цитирания по-горе ЗДНПК, Комитетът на министрите отбелязва, че законодателните предложения изглеждат недостатъчни да изпълнят изискванията за институционална, йерархична и практическа независимост на разследване срещу главния прокурор и неговите/нейните заместници, а фигурата на „специален прокурор“, избран от прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС), не отговаря на твърдата покана от Комитета на министрите към българското правителство да приеме реформи, които да направят невъзможно влиянието на главния прокурор върху избора на лицата, които да го разследват.⁶

С оглед на контекста, в който е породено искането на Министерски съвет за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, следва да се има предвид, че дори този текст да бъде тълкуван в смисъл, който да допуска долустоящ прокурор да може да разследва главния прокурор, като по този начин отвори пътя за приемането на ЗДНПК, това не би удовлетворило изискванията на Комитета на

² ЕСПЧ, *Колеви срещу България*, жалба № 1108/02, решение от 5 ноември 2009 г.

³ Пак там, § 209.

⁴ ЕСПЧ, *inter alia*, *Mustafa Tunc and Fecire Tunc v. Turkey*, жалба № 24014/05, решение на Голямата камера от 14 април 2015 г., § 172.

⁵ Такива бяха предложението за ЗИДНПК от 14 юни 2019 г. на Министерство на правосъдието; Междинната Резолюцията на Комитета на министрите към Съвета на Европа от 5 декември 2019 г. по изпълнението на делата *Колеви срещу България* и *С. З. срещу България*; Препоръките на Венецианската комисия (Европейската комисия за демокрация чрез право) от 6 декември 2019 г. и последвалия ЗИДНПК от 7 декември 2019 г., с който се предлага фигурата на „абсолютно независим прокурор“.

⁶ Вж. повече на:

<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22kolevi%22%2C%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22ЕС%22%2C%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-3557%22%5D%7D>.

министрите, за да счете решението *Колеви срещу България* за изпълнено. Това беше и изрично подчертано в становището на Венецианската комисия от 6-7 декември 2019 г. относно законодателните предложения за изменения в НПК и ЗСВ.⁷

2. Относно историческия контекст

Връщайки се назад към създаването на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията от Седмото Велико народно събрание, можем да видим, че при третото гласуване на текстовете на Конституцията през юли 1991 г., едва малцина народни представители са били притеснени, че с този текст създават голяма власт в ръцете на главния прокурор, а няма механизъм, по който той да бъде контролиран. Така народната представителка Мариана Христова, в заседанието на 5 юли 1991 г. разяснява на народните представители, че процедурата за избор и назначаване на главния прокурор, председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и техният мандат от 7 години не се допълва от процедура за какъвто и да било контрол върху тях.⁸ Не е предвидена възможност за питане, нито е предвидена възможност за контрол от страна на КС. Това положение се допълва от факта, че тримата „министри на съдебната власт“, както ги нарича г-жа Мариана Христова, са членове по право на ВСС и по този начин оказват влияние на ВСС. Затова тя поставя въпроса на народните представители какво ще стане ако някой от тези три лица, ръководещи съдебната система *„се изведат преди закона и не се съдят за извършени от тях престъпления независимо дали криминални или стопански именно по политически причини?“*.

Госпожа Христова продължава *„беда е, че наистина, когато настъпи известно отклонение и деформация, никой и по никакъв начин по наша вина няма да е в състояние да иска обяснение за това от някого“*.

Тя не постига успех в това да убеди останалите народни представители в необходимостта от въвеждане на възможност за контрол на главния прокурор, без да може да се заключи на какво се дължи нежеланието на народните представители да въведат такъв механизъм. Но разпоредбата на чл. 126, ал. 2 е приета с ясното съзнание какво тя постига – широки правомощия за главния прокурор, без възможност за ефективен контрол.

Съгласно чл. 126, ал. 2 *„Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“*.

Надзор за законност е понятие с дълга история, възникнало във Франция през 14 век и пренесено в много европейски държави, включително в царска Русия. Упражняването на надзор по същността си е дейност, която може да се извършва само ако този, който упражнява надзор, стои над обекта на надзор. Такава е била и историческата идея на този институт – прокурорът, който стои над всички останали в държавата по възложената му функция от носителя на пълната власт монарх да следи за спазването на неговите интереси. Надзорът за законност преминава и в социалистическия и тоталитарен модел на държава, включително в България, докато постепенно отпада в демократичните държави.

Този институт не се среща в нито една западноевропейска демократична правна система. Прокуратурата е орган, чиято единствена задача е да осъществява наказателно преследване по

⁷ Достъпно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)031-e).

⁸ Стенограма от заседание на Седмото Велико народно събрание от 5 юли 1991 г., стр. 40 и сл., достъпна на: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/3/ID/3380>.

отношение на извършители на престъпления, докато всеобхватността на идеята за надзор за законност не е оправдана в правни системи, в които разделението на властите и върховенството на правото са водещи.

В Конституцията от 1991 г. е възприет дуалистичен подход в разбирането за ролята на прокуратурата и главния прокурор. Докато относно прокуратурата е възприет по-демократичния подход и нейна основна задача става следене на спазването на законността, а надзорът, който тя може да упражнява, е сведен само до надзор върху изпълнението на наказателните и други принудителни мерки, и надзор върху законосъобразното провеждане на разследването, то относно главния прокурор се пренася модела от социалистическите времена и негова изрична функция е упражняването на надзор за законност. На практика втората алинея на чл. 126 е възпроизведен текст от тоталитарни времена и формулировката „надзор за законност“ е пречката да може да се демократизира прокуратурата в нейната цялост, а главният прокурор да не бъде носител на неограничена власт.

3. Относно тълкуването на чл. 126, ал. 2

Нормата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е пренесена буквално в чл. 46, ал. 4 от НПК. В чл. 136, ал. 5 от ЗСВ правомощието на главния прокурор е разширено, като е допълнено, че освен върху всички прокурори, главният прокурор упражнява надзор за законност и методическо ръководство и върху следователите за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Възпроизвеждането на чл. 126, ал. 2 от Конституцията в НПК и в ЗСВ показва волята на законодателя да потвърди широките правомощия на главния прокурор.

Докато относно правомощията на прокуратурата конституционният законодател е бил прецизен и изчерпателно е посочил в чл. 127, т. 1 и 4 от Конституцията какъв е обхватът на надзора, който тя може да упражнява, то относно надзора за законност, който главният прокурор упражнява, законодателят не е посочил нищо. Можем да допуснем, че това не е било случайно недоглеждане, а е израз на желанието да се закрепят конституционно положението на широка компетентност, концентрирана във фигурата на главния прокурор.

Относно втория компонент на текста на чл. 126, ал. 2 – методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, то няма съмнение, че волята на законодателя е била това ръководство да се разпростира върху *всички* прокурори, без значение какъв ранг има тяхната длъжност.

От тази редакция става видимо, че волята на законодателя е последователна и непротиворечива. Правомощията на главния прокурор се разпростират върху дейността на *всички* прокурори, а единственото ограничение, което е посочено изрично, е прокурорският акт да не е бил предмет на съдебен контрол. В чл. 136, ал. 1 от ЗСВ се съдържа изчерпателен списък на всички прокуратури в страната, като е изведено на преден план, че прокуратурата е единна.

Посочването в ЗСВ, че прокуратурата е единна, е изключително важно и означава именно, че няма други видове прокурори, които да не са обхванати от структурата на прокуратурата, а структурата на прокуратурата следва тази на съдилищата (чл. 126, ал. 1 от Конституцията, чл. 136,

ал 1 от ЗСВ). Принципът, че прокуратурата е единна, означава, че прокуратурата е единен държавен орган и неговата дейност се ръководи еднолично от главния прокурор.⁹

Да се приеме, че може да има прокурор, който да не е обхванат от структурата на прокуратурата, който да излиза извън единността на прокуратурата и който да не е подчинен на главния прокурор или върху когото главният прокурор да не упражнява надзор за законност и да не може да отменя или изменя негови актове, би било в противоречие с идейното начало на уредбата на прокуратурата в Конституцията от 1991 г. Неправилна е постановката на вносителя на искането, Министерския съвет, че конституционният законодател не е целял създаване на такава уредба, при която главният прокурор да осъществява методическо ръководство по действия на разследването срещу него самия. Видимо от стенограмите при обсъжданията на този конституционен текст, народните представители през 1991 г. са били наясно с недосегаемостта на фигурата на главния прокурор и въпреки това са приели уредбата именно по този начин.

Главният прокурор и прокуратурата са единно цяло. Няма как да се приеме, че функцията по повдигане и поддържане на обвинение по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3) е функция, отделена само за прокуратурата, но не и за главния прокурор. Ако се допусне, че може да съществува „независим“ прокурор съобразно предложението ЗДНПК, то това би означавало, че се провежда разделение на функциите на главния прокурор и останалите прокурори. Това би било неправилно, тъй като главният прокурор е преди всичко прокурор и в допълнение на това – и ръководител на цялата прокуратура.

Без значение е дали възприетият подход за възможността на главния прокурор да упражнява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори е добър и в съответствие с модерните правни системи в демократичните държави. Този е съществуващият подход и той не допуска съществуването на друг вид прокурор, независимо дали той е наречен „независим“. Независимост на който и да било прокурор не е възможно да съществува, освен на главния прокурор. Той е единственият независим в цялата система на прокуратурата и това негово положение е било ясно още през 1991 г., при обсъждането на главата за съдебната власт от Седмото Велико народно събрание. Съзнателно е възприето, че спрямо главния прокурор няма възможност за упражняване на контрол. В настоящето можем единствено да се домогваме да разберем дали това разрешение на Седмото Велико народно събрание е продиктувано от утопичното схващане на народните представители, че при промяна на системата след 1989 г. никой не би злоупотребил с власт или пък е било продиктувано от нежелание за пълна реформа на съдебната власт, то остава, обаче, без значение при тълкуването на сегашното правно положение на главния прокурор.

Въпреки че редакцията на чл. 136, ал. 1 от ЗСВ от 2016 г. заличи „централизирана“ от описанието на прокуратурата, следващите текстове показват, че идеята е все още запазена. Фактът, че всеки погорестоящ прокурор може да изменя или отменя писмено акт на по-долустоящ прокурор, а главният прокурор – на всички, показва именно това. Прокуратурата освен единна продължава и да е централизирана. Това е единна пирамидална централизирана структура, в която съществува йерархична зависимост и подчиненост.

Разбирането, че главният прокурор упражнява власт над всички прокурори, е последователно застъпено и в редица съдебни решения. Съдилищата последователно и непротиворечиво възприемат подхода, че главният прокурор може да отменя и изменя актове на всички прокурори и че всички

⁹ Така Чинова, М., Прокуратурата като орган на съдебната власт, Съвременен право, № 5, 1997 г.

прокурори от всички прокуратури са подчинени на главния прокурор.¹⁰ Това разбиране е неслучайно, то отговаря на последователната законодателна уредба в материята и водещото място, което се определя на главния прокурор. Законодателната уредба на законово равнище е в съответствие с конституционната постановка на чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд се е произнасял относно противоконституционността на разпоредби, които накръняват принципа, че главният прокурор може да контролира дейността на всички прокурори. В Решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. КС обявява за противоконституционна редакцията на чл. 114, ал. 2 от ЗСВ (отм.) от 1994 г., с която се предвижда, че главният прокурор може да възлага свои правомощия на заместниците му, когато това е предвидено в закон. КС е намерил, че думите „това е предвидено в закон“ противоречат на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, именно защото конституционният текст е ясен относно правото на главния прокурор всякога да упражнява методическо ръководство спрямо всички прокурори. Разбирането на КС очевидно е било, че изразът „всички прокурори“ включва и заместниците на главния прокурор и не е възможно закон да предвижда дали и кога главният прокурор може да възлага свои правомощия на заместниците си, след като той има това право по силата на Конституцията.

Това свое решение КС потвърждава в Решение № 13 от 16 декември 2002 г. по к.д. № 17 от 2002 г., като заявява: *„Особено недопустимо е от гледна точка на Конституцията: [...] инспекторатът на Министерството на правосъдието да проверява и дейността на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор. Това е така, защото главният прокурор по Конституция осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията, а върховните съдилища осъществяват надзор за точно и еднакво прилагане на законите от съдилищата – чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията“.*

Видимо и от практиката на КС относно тълкуването на чл. 126, ал. 2 е, че правомощията на главния прокурор се простират върху дейността на всички прокурори и не е възможно посредством закон това правомощие на главния прокурор да бъде намалено или изменено. Такава е последователната практика на самия КС.

От друга страна, тълкуване на Конституцията, което позволява да се еманципира само един прокурор, а останалите да останат под методическото ръководство на главния прокурор, би легитимирило нарушение на друга разпоредба на Конституцията – чл. 117, ал. 2. Закрепеният в нея принцип за независимостта на съдебната власт се изразява както в независимостта на съдебната власт по смисъла на чл. 8 от Конституцията, така и в независимостта на всеки отделен магистрат, включително прокурор.

Да се признае от Конституционния съд необходимостта от ограничаване на влиянието на главния прокурор върху независимостта, в това число върху вътрешното убеждение на един прокурор, би илюстрирало, че концентрацията на власт у главния прокурор и концепцията за подчинена единствено нему централизирана прокуратура представлява системно нарушение на принципа на независимостта на съдебната власт.

Видно от текста на искането за тълкуване, както и от представения в Народното събрание ЗДНПК, посредством чиято заключителна разпоредба се допълва ЗСВ, материалният обхват на тази извънредна прокурорска независимост е ограничен единствено до сигнали срещу главния прокурор. По отношение останалата си материална компетентност извънредният прокурор ще остане

¹⁰ Така например в Решение № 119 от 19.04.2017 г. по гр. д. № 119/2016 г. на Окръжен съд Стара Загора.

подчинен на главния прокурор. Зависим ще остане и по отношение кариерното си развитие предвид ярката и небалансирана роля на главния прокурор във ВСС. Институционалната обвързаност на евентуалния „независим“ прокурор няма как да бъде избегната, тъй като той ще продължи да бъде част от йерархичната система на прокуратурата. Изрично е подчертано от Венецианската комисия, че при съществуващата редакция на Конституцията не е възможно да се осигури независимо разследване на главния прокурор от лице в системата на прокуратурата.¹¹ Венецианската комисия е подчертала също, че лицето, което бъде натоварено с функциите да разследва главния прокурор, трябва да може да извършва разследване, както и да не може прокурорската колегия на ВСС да оказва влияние върху това разследване.¹² Това лице не трябва да получава инструкции от главния прокурор, то не трябва да дължи своето назначение на главния прокурор и по-нататъшната му кариера не трябва да бъде зависима от главния прокурор – а съгласно настоящата редакция на Конституция тези изисквания е невъзможно да бъдат изпълнени.

Оцеляването на тази извънредна прокурорска независимост е обусловено и от задължителните за всички прокурори писмени инструкции и указания, издадени по реда на чл. 138, т. 6 от ЗСВ, уреждащи наред с друго извършването на предварителните проверки, разследването на отделни видове престъпления и формалния процес за документооборота в прокуратурата. Тези задължителни инструкции и указания се издават единствено и само от потенциално разследваното лице.

Не на последно място при тълкуването на конституционната разпоредба илюзорна е независимостта на един разследващ прокурор, който разполага с процесуален инструментариум изцяло подчинен на разследваното лице – например възлагане на действия по разследване на други прокурори или следователи от Националната следствена служба, чиито директор се предлага за назначаване и освобождаване от главния прокурор и е негов заместник по разследването (чл. 38 от ЗСВ).

4. Заключение

Тълкуването на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е единствено възможно в посоката, че главният прокурор е водещата фигура в прокуратурата, комуто са подчинени всички прокурори в страната, който може да изменя и отменя техни актове, като израз на упражняването на методическо ръководство и уеднаквяването на прокурорската практика. Упражняването на надзор за законност от главния прокурор, което правомощие е изрично оставено само за главния прокурор, но не и за прокуратурата като държавен орган, означава, че неговите правомощия са още по-широки и са в посока на упражняване на контрол върху всички прокурори в страната. Не е възможна постановка, в която да съществува прокурор, който да не е подчинен на главния прокурор, дори само в определени случаи на разследване на негови действия. Такава постановка ще дискредитира конституционността на цялостната конструкция на прокуратурата, установена в Закона за съдебната власт и Наказателнопроцесуалния кодекс.

¹¹ Становище на Венецианската комисия от 9 декември 2019 г., § 55, достъпно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)031-e).

¹² Пак там.