

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 189 КД
Дата 29 Май 2020г.

**СТАНОВИЩЕ
НА
ПЛЕНУМА
НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по к. д. № 15/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 15/2019 г. е образувано на 20.12.2019 г. Конституционният съд е сезиран от Министерския съвет с искане да упражни правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, като даде задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията във връзка със следния тълкувателен въпрос: „В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава?“.

В искането се поддържа, че главният прокурор като едноличен орган е отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата, както и че прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията. Основната измежду тях е да следи за спазване на законността, като ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. Вносителят твърди, че един от способите за реализиране на функциите на прокуратурата е да привлича към наказателна отговорност лицата, извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3 от Конституцията). Отчитайки възприетия от Конституцията принцип на разделение на властите и в съответствие с разбирането за прокуратурата като част от независимата съдебна власт, това нейно правомощие не може да се изземва или ограничава от други органи, включително от органите на съдебната власт. Според вносителя на искането независимостта на прокурорите и следователите се гарантира и от това, че се подчиняват само на закона при вземане на своите решения, свободно изграждат своето

вътрешно убеждение, несменяеми са и се ползват от функционален имунитет, а постановените от тях актове не могат да се отменят или изменят от законодателната или изпълнителната власт. На това основание се поддържа, че независимостта на прокуратурата не може да бъде засягана чрез провеждане на разследването от органи извън структурата на прокуратурата. От друга страна, чл. 126, ал. 2 от Конституцията изрично възлага на главния прокурор, като ръководител на прокуратурата, правомощието да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Според вносителя конституционният законодател, определяйки правомощието на главния прокурор с това му съдържание, не е целял създаване на такава конституционна уредба, при която главният прокурор, в разрез с принципа за независимостта на прокурорите, да осъществява правомощието по чл. 126 от Конституцията и по отношение на прокурора, който извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, както и проверки по сигнали срещу него. Затова вносителят на искането поддържа, че в тази част Конституцията следва да се тълкува, като се съобразяват общоприети правни принципи, един от които е „*nemo iudex in causa sua*” – никой не може да бъде съдия по неговия случай, който е елемент от установения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава. Подчертава се, че в тези случаи монополът на прокуратурата, ръководена от главния прокурор, върху публичните обвинения не е абсолютен – допустими са изключения от него с цел предотвратяване на конфликт на интереси. В заключение вносителят на искането счита, че в случаите, когато са налице основанията за търсене на наказателна отговорност на главния прокурор, той не може да осъществява методическо ръководство и надзор за законност по тези преписки и дела.

Практическото значение на искането и общественият и правен контекст, в които то е направено, са подчертани ясно – това е внесеният в Народното събрание от Министерския съвет проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗИД на НПК) (сигнатура 902-01-66/09.12.2019 г.).

На 28 януари 2020 г. Конституционният съд с определение по к. д. № 15/2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, като със същото определение на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 15/2019 г. в едномесечен срок.

СТАНОВИЩЕ ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО

Конституционните изисквания за допускане за разглеждане по същество на искане за тълкуване на основния закон са: искането да е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по чл. 150, ал. 1, и да има за предмет задължително тълкуване на конституционни разпоредби – чл. 149, ал. 1, т. 1.

Основанията за недопустимост на едно искане са уредени в чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и чл. 26 ПОДКС. Искането е недопустимо, когато Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане и по същия предмет не могат да се правят нови искания.

Практиката на Конституционния съд е последователна по отношение на следните аспекти относно допустимостта на искания за тълкуване на конституционни разпоредби:

Конституционният съд може да тълкува нормативно само конституционни разпоредби, защото като обект на задължително тълкуване е посочена само Конституцията. Нормативното тълкуване на закон е недопустимо.

Тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, е абстрактно. То не е свързано с определен, конкретен конституционноправен спор.

Възможно е една разпоредба на Конституцията да бъде тълкувана неколккратно, но само и единствено при условие, че няма повторемост на питанията, че се иска разкриване на смисъла ѝ от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или в друг контекст.

Правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията не е обвързано от материята, която се засяга от конституционната разпоредба – дали тя ще очертава конституционно начало, конституционно защитени права и свободи на гражданите или устройството и правомощията на конституционно регламентирани органи на държавата.

За да бъде допуснато за разглеждане по същество, искането следва да е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд и да има за предмет задължително тълкуване на конституционни разпоредби.

Всички гореизложени предпоставки за допустимостта на искания за тълкуване на конституционни разпоредби следват пряко от конституционната и законова уредба на правомощието на Конституционния съд да тълкува абстрактно Конституцията при сезиране от оправомощен субект.

Други предпоставки за допустимост на искане за тълкуване на Конституцията са: наличие на правен интерес, правен проблем, противоречиво тълкуване, конституционно значима цел, излагане на

становище от вносителя по поставените в искането тълкувателни въпроси, неяснота на конституционната разпоредба, конституционна разпоредба, която не отговаря изрично на поставеното тълкувателно питане, възможно бъдещо възникване на правен спор и други. Тяхното формулиране, обобщаване и систематизация е достижение на практиката на Конституционния съд. (Тълкувателно решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г.; Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г.)

С оглед така осъществения анализ върху предпоставките за допустимост на искането за тълкуване на конституционни разпоредби във връзка с цитираната практика на Конституционния съд, се налагат следните правни изводи:

1. Искането по к. д. № 15/2019 г. е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията – Министерския съвет, който може да сезира Конституционния съд да упражни правомощията си. Даването на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията е в правомощията на Съда съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон.

2. По искане за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията по предмета на поставените в искането въпроси съдът не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост на направеното искане (чл. 21, ал. 6 ЗКС). Действително с Определение № 1 от 26.01.2006 г. по к. д. № 10/2005 г. Конституционният съд е отклонил като недопустимо искането на главния прокурор на Република България за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, но относно различен въпрос.

Определението за недопустимост на предходното искане не е процесуална пречка за произнасяне по настоящето искане, защото е възможно една разпоредба да бъде тълкувана нееднократно, при условие че няма повторемост на питанията и че се иска разкриване на смисъла ѝ от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или в друг контекст (вж. Решение № 8 от 1. 09. 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). В този смисъл не е налице повторемост на питанията и искане за произнасяне по същия предмет.

3. Искането е направено в изискуемата от чл. 17, ал. 1 ЗКС писмена форма и съдържа реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 ПОДКС.

4. Искането за тълкуване е допустимо, тъй като нормата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията не дава ясен отговор на поставеното тълкувателно питане (според определения по допустимост от 22.01.2004 г. по к. д. № 1 от 2004 г. и от 16.11.2004 г. по к. д. № 9 от 2004 г., отсъствието на изрична правна уредба в Конституцията обуславя допустимост на поставения за тълкуване въпрос), а това води до различни тълкувания и колебания както в юридическите, така и в политическите среди с оглед внесения в Народното събрание от Министерски съвет проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗИД на НПК) (сигнатура 902-01-66/09.12.2019 г.). По поставения в искането въпрос е изразено становище

от вносителя и са изложени съображения, обосноваващи необходимостта от тълкуване на чл. 126, ал. 2 Конституцията. Предметът на искането е питане, което се отнася към изясняване точното съдържание на конституционната разпоредба, в която непосредствено се уреждат въпроси за правомощията на главния прокурор.

Общественото обсъждане на посочения законопроект по необходимост следва да включи поисканото с писмо от 24.09.2019 г. от министъра на правосъдието мнение на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) – Opinion №968/2019 от 09.12.2019г., CDL-AD(2019)031, прието на 121-ото пленарно заседание на Комисията, 6 -7 декември 2019 г. във Венеция и обсъжданите в него препоръки на Доклада на Европейската Комисия за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism, Brussels, 22 October 2019, COM(2019)498final.) и изпълнението на Решение от 05.11.2009г. на Европейския съд по правата на човека по делото Колеви срещу България (ECtHR, 5 November 2009, no. 1108/02, §§ 195-215).

В тази връзка тълкуването на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, макар и недостатъчно, е необходимо за осъществяване на посочената толкова важна законодателна промяна.

5. Налице е правен интерес за абстрактно нормативно тълкуване на разпоредба от Основния закон, което е обусловено от наличието на конкретно обоснован проблем, произхождащ от неяснота на конституционна разпоредба, и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел – да се установи единно разбиране по въпроса, дали в обхвата на правомощията на главния прокурор при упражняване на надзора за законност попада и дейността на прокурора, който ръководи разследването по наказателни дела и преписки за извършени от главния прокурор престъпления. Налице са и обществени очаквания за гарантиране на ефективното и безпристрастното провеждане на разследванията по сигнали срещу главния прокурор.

По изложените съображения Пленумът на ВАС намира, че искането за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е допустимо и следва да бъде разгледано по същество.

СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО¹

¹ При изготвянето на становището са използвани:

1. раздел „История“ на интернет страницата на прокуратурата

<https://www.prb.bg/bg/prokuratura/istoriya>

2. Пенчо Пенев, СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ (1989–2014), Сиби 2014 г.

3. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ нов правен курс, Съюз на съдиите в България, София, 2017 г.

4. Нено Неновски, Въпроси на съдебната система в юриспруденцията на Конституционния съд

1. Исторически преглед – място, структура, функции на прокуратурата

Проследяване на мястото на прокуратурата в исторически план е необходимо, защото в строежа на съдебната система традицията заема важно място, тя не само обяснява, но и подсказва едно или друго решение.

В първите години след Освобождението съдебната система обединява всички органи, участващи в правосъдната дейност – съд, прокуратура и адвокатура. Делата се разглеждат от председател и двама членове на съда. В последните не участва прокурор, а председателят на съда прави предложение за следствие, извършвано от член на съда.

Това устройство съществува до приемането на Търновската конституция. Първият Основен закон на България формално установява принципа на разделение на властите между съответните титуляри. Съдебната власт принадлежи, според чл. 13 от Конституцията, „... на съдебните места и лица, действащи от името на княза. Отношението на княза към тия места и лица се определя чрез особени наредби“. Конституцията от 1879 г. не съдържа по-подробни разпоредби за съдебната власт. Въпросите за устройството и функциите ѝ са уредени от специални закони за съдоустройството.

Първият „Закон за устройството на съдилищата в България“ е приет на 25.05.1880 г. С влизането му в сила се отменя първият раздел на Временните правила за устройство на съдебната власт в България от 1878 г. Съдебната система у нас се основава на Руския устав за съдебните учреждения от 1864 г.

С изграждането на Върховен съд през 1879 г., преименуван във Върховен касационен съд (ВКС) със Закона за устройство на съдилищата (ЗУС) от 1880 г., практически завършва един естествен процес в изграждането на съдебната система в страната.

В първите нормативни документи за устройството на съдопроизводството се възлага на ВКС да съблюдава точното изпълнение на законите и еднаквото им прилагане, да упражнява надзор върху всички съдебни институции и длъжности в държавата с изключение на прокурорите. Върховният касационен съд функционира до края на 1947 г., когато функциите му се прехвърлят на учредения Върховен съд на Република България въз основа на Конституцията от 1947 г. Според ЗУС от 1880 г. общото ръководство на правосъдната система се осъществява от министъра на правосъдието. С него за първи път се дава уредба на прокуратурата и следствието. Прокурорите са към окръжните и апелативните съдилища и Върховния касационен съд, т. е. в структурата на съдилищата. Раздел III, озаглавен „За прокурорите“, следва руското законодателство, което от своя страна възпроизвежда френския модел на *ministère public*. От Русия у нас се възприема **наименованието**

„Прокурорски надзор“ като понятие за прокурор, а не институция, която възниква доста по-късно.

Със ЗУС от 1899 г. се въвеждат за първи път несменяемостта след прослужен определен стаж, институтът на кандидати за съдебна длъжност и полагане на клетва при встъпване в длъжност на следовател и прокурор. За първи път с него контролът на мировите съдии е възложен на прокурора от прокуратурата при окръжния съд. В същия закон съдебните следователи са официално обявени за агенти на съдебната полиция. В това им качество те са подчинени на прокурорите при окръжните и апелативните съдилища. Разпорежданията на прокурора до полицейските и следствените органи са задължителни за изпълнение. Прокурорите при Върховния касационен съд и тези при апелативните съдилища са назначавани и подчинени непосредствено на Министъра на правосъдието. Въведена е йерархична подчиненост – прокурорите от по-ниска степен се подчиняват на повисшестоящия. Като част от съдебната система прокурорите действат като „Страж на закона“ с правомощия в съдебните и разпоредителни заседания на съдилищата както по наказателни, така и по граждански дела.

За първи път със Закона от 1910 г. за изменение на ЗУС се създава особен ред за назначаване на съдии и прокурори от всички степени по т. нар. „Таблица за повишаване и назначаване“, съдържаща конкретни критерии и изисквания. Върховният административен съд се състои от първи председател, председател на отделение, главен прокурор и прокурор на отделение, които се назначават с Указ на царя по предложение на министър-председателя.

След смяната на политическата власт на 19.05.1934 г. се въвеждат значителни изменения в устройството на съдебната система – законите се подменят с актове на изпълнителната власт, наименувани наредби-законали.

Наредбата-закон за устройство на съдилищата (НЗУС) от 1934 г. е основен действащ закон в материята по онова време, доколкото Търновската конституция не съдържа подробна регламентация на съдебната власт. От друга страна, редакциите на съдебно-устройствените закони в Царство България преди 1934 г. не са различни от режима за мястото на прокуратурата, така както е уредено в НЗУС от 1934 г.

Според чл. 1 НЗУС съдебните учреждения са: околийските, областните, апелативните съдилища и Върховният касационен съд. Съгласно чл. 5 „при областните, апелативните съдилища и при ВКС има прокурорски надзор“, а по силата на чл. 19 „за произвеждане на предварителното следствие при областните съдилища се назначават съдии-следователи“. Това е най-краткото представяне на съдебната система в държавата — съд с прокурори и съдии-следователи към него. Прокуратурата е ситуирана към съдилищата, но прокурорският надзор е независим от съда (чл. 43). Съдиите от всички степени стават несменяеми след тригодишна служба, несменяеми стават само прокурорите от повисшите инстанции, а именно главният прокурор към ВКС, прокурорите

на отделения при ВКС, прокурорите и техните заместници при апелативните съдилища (чл. 137). Съдиите и прокурорите имат обща кадрова банка, назначенията стават по обща процедура след предложения от съответните инстанции и заповед на министъра на правосъдието. Съгласно чл. 109 всяка година през м. септември областните и апелативните съдилища и ВКС в общо събрание заедно с прокурорите представят лицата, които заслужават повишение в по-горна длъжност, съставят се общи таблици (чл. 113) и се изпращат на министъра на правосъдието. Последният издава заповеди за назначения, но само на съдиите и прокурорите, които фигурират в таблиците. Висшите магистрати - първият председател и председателите на отделения във ВКС, главният прокурор на ВКС и главният съдебен инспектор, се назначават с указ по предложение на министъра на правосъдието. Общ е режимът и за осъществяване на надзор и евентуална дисциплинарна отговорност. Според чл. 144 „министърът на правосъдието, като забележи в някое съдилище или прокурорски надзор натрупване на дела, бавност или неспазване на законния ред, предлага на председателя или на прокурора да вземе мерки за отстраняване на забелязаните нередовности или неправилности и да даде обяснение за причините им, а когато намери за нужно, привлича виновните под отговорност“.

Принципно ново устройство и организация на съдебната система у нас се въвежда след 1944 г., в голяма степен аналогично на съветската правна система.

При действието на Конституциите от 1947 и 1971 г. принципът за разделение на държавната власт не намира място в техните текстове. Обратното – прокламира се идеята за единство и неделимост на властта.

В Глава VI на Конституцията от 1947 г., озаглавена „Народни съдилища и прокурорски надзор“, се третират въпросите на тяхното устройство. Главният прокурор се избира от Народното събрание за срок от 5 години. Върховният надзор за точното изпълнение на законите както от различните правителствени органи и длъжностни лица, така и от гражданите, се извършва от Главния прокурор на Републиката.

Прокуратурата като самостоятелна специализирана институция в лицето на Главна прокуратура, стояща начело на система от органи за надзор за стриктно изпълнение на законите, е създадена с Указ № 479 от 22.03.1948 г. (ДВ, бр. 70 от 1948 г.) на основание Конституцията на НРБ от 1947 г. При тогавашното устройство Прокуратурата се състои от Главен прокурор, окръжни и районни прокурори. За точното и еднакво изпълнение на законите тя е изградена на принципа на единоначалието и централизма. Главният прокурор отчита дейността на прокуратурата пред Народното събрание. Той ръководи и контролира дейността на органите на прокуратурата, лично назначава и уволнява всички прокурори в страната, има право на законодателна инициатива. В Указа за прокуратурата от 1948

г. е уредено и следствието. До 1979 г. има следователи към прокуратурата. Следователите действат под непосредственото ръководство на прокурора.

С Конституцията от 1971 г. Народното събрание (НС) съединява законодателната и изпълнителната дейност на НС и осъществява върховен контрол с конституционно утвърдената ръководна роля на управляващата партия.

В глава VIII от Конституцията, озаглавена „Съд и прокуратура“, се уреждат по-подробно (в сравнение с предишните конституции) структурата, функциите и правомощията на съда и прокуратурата. Принципът на независимост на съдиите е допълнен с въвеждане на независимост и на съдебните заседатели, и на прокурорите (чл.129, ал.1 и чл.135, ал.1 от Конституцията) и подчинението им само на закона.

Съгласно Конституцията от 1971 г., при която господства идеологията за единната държавна власт, формално не е обособена самостоятелна съдебна власт. Глава осма е озаглавена „Съд и прокуратура“, като основните функции и на съда, и на прокуратурата са ясно обозначени и разграничени. Прокуратурата е обособена организационно като йерархична централизирана структура. Начело стои главен прокурор, избран от Народното събрание, той назначава останалите прокурори. Подчертан е принципът на единоначалието. На практика в Конституцията от 1971 г. прокуратурата е формулирана и организирана самостоятелно, но е поставена в единната подсистема на държавната власт, свързана с осъществяването на правосъдието. Затова съдът и прокуратурата са обединени в една обща глава от Конституцията.

Ако се опитаме да обобщим, трябва да кажем, че в исторически план съдът и прокуратурата в България са разглеждани като две подсистеми, свързани с правосъдието. Водещата правосъдна функция на съда е по-силно подчертана в уредбата на съдебната власт преди 9.09.1944 г. На прокуратурата там се отрежда спомагателна спрямо правосъдието функция. Това се отразява на структурата и статута ѝ. И все пак разлики са малки – относно несменяемостта и ранговете например, а общата кадрова банка, начинът на назначаването и дисциплинарната отговорност засилват усещането за общност. В Конституцията от 1971 г. се демонстрира една основополагаща идея за общност, но на практика се изграждат две самостоятелни подсистеми, с различен самостоятелен режим на организация и управление.

Най-новият етап в изграждането на правосъдната система в България започва от 12.07.1991 г. с приемане от Великото народно събрание на новата Конституция на Република България. Тя е първата, която прокламира, че „България е Република с парламентарно управление.“ В Глава шеста Конституцията третира въпросите на съдебната власт. Съдебната власт в Република България, съгласно Конституцията, е система от органи: съд, прокуратура, следствие. (чл.117, ал.2 от Конституцията, чл.129, чл.132, ал.1, чл.133). Конституцията изрично урежда

независимостта на съдебната власт. Въведени са конституционни гаранции за независимост на магистратите, за свободно изграждане на вътрешно убеждение и подчинението им само на закона. Ръководителите на върховните съдебни ведомства и главният прокурор се назначават и освобождават от Президента на Република България по предложение на Висшия съдебен съвет. Въвеждат се принципите на публичност, обективност, равенство на страните и състезателност в съдебния процес.

В глава VI на Конституцията за Съдебната власт (чл. 126 и чл. 127) са уредени структурата и функциите на прокуратурата. Изрично е посочено, че структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата (в този смисъл вж. Решение № 2 от 7 февруари 2017 г. по конституционно дело № 13/2016 г.)

При осъществяване на своята дейност прокурорите са независими от съда. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Прокуратурата е призвана да следи за спазване на законността, като привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателните дела от общ характер, упражнява надзор при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки, предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове и за възстановяване в бързи и неотложни случаи на самоуправно нарушени права, в предвидените от закона случаи прокурорите участват в граждански и административни дела.

С устройствения Закон на съдебната власт от 1994 г. (ЗСВ) се детайлизират структурата и функциите на отделните звена, статутът на магистратите, техните права и задължения, въпросите на несменяемост и несъвместимост, дисциплинарна отговорност и движение в йерархията, организацията и дейността на ВСС.

Конституцията от 1991 г. не възприема предложения от съдийската общност и Министерството на правосъдието модел на прокуратури към съдилищата, който стои по-близо до следосвобожденския модел. Приема се, че прокуратурата трябва да се инкорпорира в съдебната власт със структура и организация такава, каквато е съществувала според Конституцията от 1971 г., но вече под административната шапка на Висшия съдебен съвет (ВСС), в който ще има съдийска, прокурорска и следователска квота, т. е. осъществен е хибрид между двете исторически съществували в България системи.

Както се видя по-горе от анализа на уредбите, съществували в българската съдебна история, съдът и прокуратурата (макар и по различен начин) са възприемани в повечето време като части от една система – тази на съдебната власт.

Както в системата след Освобождението, така и в системата от 1971 г. като основен принцип за работата на прокуратурата се изтъква нейната независимост - чл. 43 НЗУС и чл. 135, ал. 1 от Конституцията от 1971 г.

Моделът от 1991 г. решава основната задача – да осигури независимост на прокуратурата, като я поставя да стои на един ред със съдийската независимост.

Подобен на съществуващия у нас конституционен модел в Европа са възприели Италия, Франция, Дания, Латвия, Литва. В тези страни прокуратурата е част от съдебната власт, а независимостта ѝ се защитава най-вече чрез съществуването на съвет на магистратурата, който или назначава пряко, както е у нас, или дава задължителна препоръка за назначаване и повишаване в длъжност на магистратите.

2. Приемане на Конституцията от 1991 г. – Глава шеста Съдебна власт

По време на един исторически момент за страната, при който се сменя една общественно-политическа система с друга, по общо съгласие на всички съществуващи по това време политически сили се свиква Седмото Велико Народно събрание. То е натоварено да създаде Конституцията на новата демократична държава, която да изгради нейните институции и създаде начина за формирането им, да определи дейностите и правомощията на нейните основни органи, взаимоотношенията и баланса между тях, да установи принципите, които определят формата на новото държавно устройство и държавно управление.

Във Великото Народно събрание е създадена конституционна комисия и множество подкомисии по основните материи, които урежда Конституцията. В ръководството на тези подкомисии влизат изтъкнати юристи. Представени са общо 16 проекта. Проекти са представени от политически партии, от специалисти по конституционно право, от научни работници от Института за държавата и правото към БАН, както и няколко индивидуални проекта.

Всички представени конституционни проекти се опират на традициите на националната конституционна практика, достиженията на световната конституционна доктрина и реалното политическо положение в България.

По въпроса за съдебната власт предложенията в проектите се разделят диаметрално. Едни приемат разделеност на системата, а именно създаване на самостоятелна прокуратура извън съдебната система, изградена на принципа на единоначалието, в други се поддържа становище за единна съдебна власт и единна магистратура, като на прокуратурата се отрежда спомагателна функция към съдебната власт. Част от проектите допускат създаване на особени юрисдикции. Относно статута на съдията почти всички проекти предвиждат института на несменяемост, както и имунитет на избраните съдии. Само в един проект се говори за бюджета на съдебната система и се предвижда той да е самостоятелен и да се упражнява от министъра на правосъдието. В голяма част от проектите се предвижда възможност за освобождаване от системата на съдебната

магистратура поради несправяне с работата, дисциплинарно наказание или грубо нарушение на обществения морал.

В почти половината от проектите се предвижда създаване на ВСС. Някои виждат във ВСС ръководен орган на съдебната система, други считат, че ВСС трябва да бъде към Министерството на правосъдието. Относно числеността на ВСС проектите предвиждат състав от 15 до 25 души, разпределени в три квоти: членове по право, които се предлагат от държавния глава, министъра на правосъдието, главния прокурор, председателя на ВКС, председателя на ВАС, членове, избрани от Народното събрание, и членове на ВСС, избрани от съдебната магистратура. Друг проект предлага ротационен принцип за подмяна на членовете на ВСС. Правомощията на ВСС са определени така: избор, повишаване, преместване, освобождаване и налагане на дисциплинарни наказания на магистратите.

Към изследването на представените в цялост проекти за Конституция трябва да се прибавят още два фактора, за да стане картината пълна. Първият фактор, това са дискусиите в конституционната комисия на ВНС и подкомисията, разработваща главата „Съдебна власт“. Другият фактор, който трябва да се вземе предвид, са официалните становища и проекти относно структурирането на съдебната власт на действащите съдебни и свързани с правосъдието институции: Министерството на правосъдието, Върховния съд, Главната прокуратура, Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи. След като бъдат разгледани и тези фактори, имащи значение за разработването на главата „Съдебна власт“, следва да бъде направен и анализ за възприетия български модел в европейски контекст.

Подкомисията за разработването на главата „Съдебна власт“ е ръководена от Любен Корнезов, който още в началото на дейността ѝ предоставя подробна сравнителноправна справка за съществуващите европейски модели на съдебната власт. Официално подкомисията е изискала становища и от всички държавни органи и институции, имащи отношение към съдебната власт. Такива становища са получени от МП, ВС, главния прокурор, МВР, МНО, Главно следствено управление и Централния съвет на адвокатурата. Становища са изпратили и някои окръжни съдилища: Окръжен съд - Пловдив, Окръжен съд - Варна, Окръжен съд - Плевен, Окръжен съд - Добрич, и Окръжен съд - Кърджали.

В работата на комисията и подкомисията участват известни български учени конституционалисти, както и известни юристи от практиката. Присъстват и експерти, гравитиращи към един или друг от вносителите на първоначалните проекти.

В заседанията на комисията са дискутирани всички важни теми, съдържащи се в представените проекти за Конституция, становищата на заинтересованите институции, повдигнатите от депутатите и експертите основни въпроси на формирането, структурирането и функциите на

съдебната власт, като най-важните от тях, съобразно предметното им съдържание, могат да бъдат обособени както следва:

По статута на съдебната власт като „трета“ власт в системата на разделените власти няма никакви колебания. Същото е и относно смисъла и предназначението на правосъдието. Съгласие има и по основополагащите принципи на наказателното правосъдие - право на живот, забрана за жестоко и унижително отношение, право на защита, презумпция за невинност, недостатъчност на самопризнанието, забрана за задържане без съдебна санкция, законоустановеност на местата за изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“, непогасяване на давност само на престъпления срещу мира и човечеството, законоустановеност на престъпленията и наказанията, забраната *Non bis in idem*.

Безспорно е и създаването на конституционни гаранции за независимостта на съдебната власт. Всички се изказват за самостоятелен бюджет на съдебната власт. Нюансите са относно това - как да се приема бюджетът на съдебната власт и от кого да се упражнява. Надделява становището самостоятелният бюджет на съдебната власт да се приема отделно от бюджета, предлаган от министъра на финансите, а упражняването му да се реши от устройствения съдебен закон. Всеобщо е мнението за забрана на извънредните съдилища, както и за ограничаване до минимум създаването на особени юрисдикции. Мнозинството от участниците в дискусиите са за запазване на военните съдилища.

Възприема се идеята за създаване на Върховен административен съд като гаранция за спазване на правата на гражданите и срещу бюрократичния произвол на изпълнителната власт.

Няма сериозни противоречия относно нивата за осъществяване на правосъдие – районни, окръжни, апелативни и върховни съдилища. Приема се въпросът за двуинстанционното и триинстанционното производство да се реши конкретно в процесуалните закони.

Основната дискусия, продължила по време на повечето заседания на конституционната комисия, е за това каква да бъде структурата на съдебната власт, дали и под каква форма да бъде включена прокуратурата в нея. Тази дискусия условно може да се раздели на два етапа. Първият е свързан с обсъждане на радикалното предложение в проекта за съдебна власт от Министерството на правосъдието и съдийската общност (Националното съвещание от месец април 1991 г.). Съгласно това предложение съдебната власт трябва да бъде единна. Основната институция, която осъществява правосъдие, е съдът. Прокуратурата и следствието участват в съдопроизводството и имат важни функции, те са независими и самостоятелни, но организационно са прикрепени към съответните съдебни звена – прокурор към районния съд, прокурор към окръжния съд и т.н. С това се възпроизвежда старата структура на съдебната власт, действала до 1947 г.

Този проект е подложен на сериозна критика от депутати и експерти към конституционната комисия. Основните аргументи са, че се допуска прекалена организационна общност на институциите – прокуратура и съд, които имат много различни функции и предназначения. В мотивите към съвместния проект на Върховния съд и Главната прокуратура по този въпрос се казва следното: „Не отговаря на съвременните тенденции за изграждане на демократично общество предложението за премахване на прокуратурата като самостоятелна институция и връщането към старото съдебно устройство, съгласно което прокурорите и съдиите-следователи са при съдилищата. Съдът не се самосезира в защита на държавния интерес, той се сезира от прокурора. Това изисква той да бъде ведомствено и процесуално независим“.

След като се налага тезата прокуратурата и следствието да не са към съдилищата, се преминава, условно казано, към втория етап от дискусията: дали прокуратурата да бъде самостоятелно ведомство, или да бъде интегрирана в съдебната система, но с гарантирана вътрешна независимост и самостоятелност. Така в проекта на Върховния съд и Главната прокуратура се предвижда съдебната власт да се състои от Конституционния съд, съдилища и прокуратури, които са самостоятелни, неподчинени на един център. Главният прокурор се избира от Народното събрание, той назначава всички останали прокурори. Съдиите се назначават, освобождават, повишават и преместват от президента. Председателят на Върховния съд се избира за 10-годишен срок от Народното събрание. Подробната организация на всяко едно от звената се регламентира в отделен устройствен закон. В проекта на Клуб 311 се приема единство на съдебната власт, администрирана от един център в лицето на ВСС. В проектите на В. Вълканов, Я. Радев, БЗНС и БЗНС „Н. Петков“ се пледира за напълно самостоятелна прокуратура. Такова е и предложението на Главно следствено управление - следствието също да се изгради като самостоятелно ведомство със своя организация и структура.

Мястото на прокуратурата, структурата ѝ и фигурата на главния прокурор са разисквани както в Комисията за изработване на проекта за Конституция на България, така и в пленарни заседания на Седмото Велико Народно събрание. След продължителни дебати относно мястото на прокуратурата и следствието, надделява становището, че съдебната власт следва да се разглежда като система, включваща три самостоятелни подсистеми: съд, прокуратура и следствие. В центъра на съдебната власт са съдилищата, които осъществяват правораздаване според Конституцията. Прокуратурата и следствието са останалите две подсистеми на съдебната власт със своите специфични функции. Тези три елемента на съдебната власт са относително самостоятелни, като макар съдът да заема централно място, останалите не са му подчинени.

По отношение структурата на прокуратурата е имало спорове, довели до промени на съответната разпоредба в проекта за Конституция

между първо и второ гласуване. Приетият на първо гласуване чл. 135, отнасящ се до структурата на прокуратурата, има следната редакция:

„чл. 135 (1) Към всички общи съдилища има прокурори, а към съдилищата, които разглеждат наказателни дела като първа инстанция, и съдия следователи.

(2) Към Върховния касационен съд е главният прокурор, който осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.“

Възраженията срещу този текст са, че прокуратурата не е подчинена на съда и че извън участието си в наказателния процес тя има и други специфични функции, което налага нейната относителна организационна самостоятелност в рамките на съдебната система.

Дебатите в Комисията по отношение на фигурата на главния прокурор, като че ли не са толкова интензивни в сравнение с тези за структурата и мястото на прокуратурата. Причина за това е, че в голяма степен разрешението на тези въпроси предопределя уредбата в частта за главния прокурор. Видно от протокола от заседанието на Комисията на 24.06.1991 г. ,търсенето на подходяща формулировка на конституционния текст е било породено от нуждата „да стане очевидно за всеки, който мисли, че главният прокурор е самостоятелен и не е подчинен на никого“, като за целта се предлага „съдилищата, прокуратурата и следствието са самостоятелни структури в системата на съдебната власт“, а устройството и функциите им да бъдат уредени „след това в законите, които ще се приемат“. Консенсус е постигнат и дебатите приключват със следните изказвания:

„ПРЕДС. ЛЮБЕН КОРНЕЗОВ: Втората алинея да звучи така: "Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори."

ГЛАСОВЕ ОТ ЗАЛАТА: Добре.

ВЕЛКО ВЪЛКАНОВ: Не е ясно ще може ли да отмени актове.

ПРЕДС. ЛЮБЕН КОРНЕЗОВ: Не, казано е, че осъществява надзор за законност. Това означава, че Наказателно-процесуалният кодекс, както и въпросът, който повдигна господин Джамбазов - за вътрешното убеждение на прокурора.

МАРТИН ГУНЕВ: Специалният закон ще каже какво се разбира под "надзор за законност".

ПРЕДС. ЛЮБЕН КОРНЕЗОВ: Можем ли да се обединим около това?

ГЛАСОВЕ: Можем.

ВЕЛКО ВЪЛКАНОВ: Общият надзор остава ли някъде?

ЯНАКИ СТОИЛОВ: Няма да има общ надзор.“

В резултат от дебатите в Комисията за изработване на проекта за Конституция на народните представители в пленарно заседание на 24 юни 1991 г. е предложен за второ гласуване нов текст на чл. 135, идентичен с

текста на чл. 126 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 135 е приета в новата ѝ редакция.

Промяната на съдържанието на чл. 135 от проекта за Конституция между първо и второ четене показва развитието на концепцията за мястото и функциите на прокуратурата. Първоначалното разбиране е, че прокуратурата е част от структурата на съда, като включително главният прокурор е към Върховния касационен съд. Впоследствие надделява становището, че главният прокурор като едноличен орган е отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата, в отклонение от структурата на съда, в какъвто смисъл е и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г., както и че прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията, като само част от тях са свързани с правораздавателната дейност на съда.

Създателите на Конституцията са имали стремежа да установят трайни демократични конституционни институции, които чрез действията си да утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван. С тази цел са установени основните конституционни институции. Тяхното особено място в държавната йерархия е посочено и в Тълкувателно решение № 14/95 г. по к. д. № 23/95 г. на Конституционния съд, което прогласява ненакърнимостта на материалните предпоставки за осъществяване на дейността им. Структурата, тяхното място в държавната йерархия, начинът на формиране, основните правомощия и балансът между тях, определени от Великото Народно събрание, са гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2), разделението на властите (чл. 8), правовата държава (чл. 4) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2).

3. Изменения на Конституцията от 1991 г. относно съдебната власт

Приетата преди близо тридесет години Конституция не може да остане неизменена. Тя трябва да дава израз на динамиката в обществените отношения (национални и международни), с присъщите им потребности от нови конституционни уредби. А това означава и допускане на разумни, добре балансирани изменения на самата Конституция.

Българската конституция е обект на промени пет пъти след влизането ѝ в сила през 1991 г., като четири от измененията са свързани със съдебната власт. Конституционният съд е сезиран три пъти по повод на тези промени.

С абсолютно единодушие на 24.09.2003 г. Народното събрание приема първите промени в Конституцията, извършени от приемането ѝ преди 12 години. Те са свързани с реформата в съдебната система и в

основата си част засягат елементи от статуса на съдиите, прокурорите и следователите. Като основание за освобождаване от длъжност са предвидени „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“ (чл. 129, ал. 3). С това е коригирана редакцията на старата разпоредба, която предвижда възможност за освобождаване от длъжност само при подаване на оставка, при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, както и при трайна фактическа невъзможност. Липсва основание за отстраняване от длъжност при тежки дисциплинирани и морални провинения. С промяната в същата ал. 3 на чл. 129 от Конституцията се предвижда, че „съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми след навършване на петгодишен стаж след атестиране“. Така се увеличава срокът от 3 на 5 години и се подобрява редакцията на текста, като става ясно, че несменяемостта не се придобива автоматично след изтичане на срока, а тя трябва да е съпроводена с положителна атестация, дадена от ВСС. Предвидена е възможност да бъде възстановена придобитата несменяемост при следващо заемане на длъжността съдия, прокурор или следовател в случаи на предходно прекратяване на длъжността поради подадена оставка или трайна фактическа невъзможност.

Съществени корекции претърпява и уредбата на магистратския имунитет. Възприема се принципът на функционалния имунитет. Отпадна приравняването с депутатския имунитет и се приема, че при осъществяване на съдебната власт магистратите не носят гражданска и наказателна отговорност за своите служебни действия и за постановените от тях актове освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер. Предвижда се, че административните ръководители в органите на съдебната власт се назначават на ръководни длъжности за срок от 5 години, с право на повторно назначаване, т. е. установява се мандатност и яснота в ръководството на средните звена в системата. Обобщено, акцентът на промените през 2003 г. е върху статуса на магистратите, повишаване на изискванията към тях и отговорността им.

Третата поправка на Конституцията, направена през 2006 г., също е насочена главно към подобряване регламентацията на съдебната власт. Предвидени се две нови алинеи в чл. 127 с цел да се формулира по-добре ролята на прокуратурата. В ал. 2 на чл. 127 изрично е записано, че прокуратурата и сама може да извършва разследване. В чл. 130а от Конституцията са изрично установени правомощията на министъра на правосъдието спрямо съдебната власт: да предлага проект за бюджет на съдебната власт и да го внася за обсъждане във ВСС, да управлява имуществото на съдебната власт, да прави предложения за назначаване повишаване, понижаване, преместване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи, да участва в организиране на квалификацията им. Това са изменения, насочени към уточняване на функциите на двата

конституционно установени органа, които имат отношение към съдебната власт. Новият чл. 130а ясно разграничава правомощията на ВСС от тези на министъра на правосъдието като представител на изпълнителната власт.

Четвъртата поправка на Конституцията през 2007 г. отново е насочена към съдебната власт. Целта е институционално дефиниране и укрепване на ВСС като ръководен орган на системата. Разписани са ясно и точно правомощията на ВСС в чл. 130, ал. 6 от Конституцията: кадрови правомощия, организиране на квалификацията на магистратите, приемане и отстояване бюджета на съдебната власт, приемане на годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор. Изяснен е статутът на членовете на ВСС, изчерпателно са посочени основанията за предсрочно прекратяване на мандата на член на ВСС. С това се слага край на конституционната празнота, която създава впечатление за юридическа неотговорност на членовете на съвета. На конституционно ниво е създаден Инспекторат към ВСС. В чл. 132а от Конституцията са уредени въпроси за избора на членовете му, техният статус, мандатът, предметът на дейност.

Всички изменения и допълнения на конституционната уредба на съдебната власт, извършени с конституционните поправки от 2003 г., 2006 г. и 2007 г. изясняват важни въпроси във връзка с правомощията, статута и отговорността на органите на съдебната власт и на отделните магистрати, както и на членовете на ВСС.

Не е решен на конституционно ниво обаче въпросът с ръководството на системата, а именно въпросите за структурирането и диференцирането на функциите ѝ. Без каквото и да било колебание може да се каже, че най-съществените промени в Конституцията относно съдебната власт са направени с измененията през 2015 г. Те засягат фундаментални въпроси на ръководството на системата, предвидени са нови правомощия на Инспектората, създадена е възможност Висшият адвокатски съвет да сезира КС с искане за установяване на противоконституционност на закони, с които се нарушават права и свободи на гражданите. Предвидено е, че ВСС осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегии. Пленумът, който се състои от всички членове на ВСС, решава основни и общозначими въпроси на системата: приема проектобюджета на съдебната власт; приема решение за прекратяване на мандата на избран член на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията; организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите; решава общи за съдебната власт организационни въпроси, приема годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор, които се представят за изслушване от НС; управлява недвижимите имоти на съдебната власт; прави предложения до президента на България за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор. Създадени са две колегии на ВСС – съдийска, състояща се от 14 членове: председателите на ВКС и ВАС, шестима членове, избрани пряко от съдиите и шестима членове, избрани от Народното събрание и

прокурорска колегия, състояща се от 11 членове: главния прокурор, четирима члена, избрани пряко от прокурорите, един член избран пряко от следователите и петима члена, избрани от Народното събрание. Колегиите в съответствие със своята професионална насоченост: назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите; правят периодични атестации на магистратите и административните ръководители; налагат дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност; назначават и освобождават административните ръководители; решават организационни въпроси; осъществяват и други правомощия, определени със закон. Предвидено е съдийската колегия да се председателства от председателя на ВКС, прокурорската – от главния прокурор, а пленумът на ВСС – от министъра на правосъдието без право да гласува. Отменен е чл. 131 от Конституцията, според който кадровите решения на ВСС се приемат с тайно гласуване. С измененията в Конституцията се постига диференциране на кадровата дейност на съдиите, от една страна, и на прокурорите и следователите, от друга, прекратява се възможността за създаване на зависимости и неправомерни въздействия.

С измененията от 2015 г. на Инспектората са възложени нови правомощия: да извършва проверка за почтеност и конфликт на интереси на съдиите, прокурорите и следователите, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт и такива, които са свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Всички тези правомощия трябва да се упражняват обаче от Инспектората, изхождайки от основополагащата конституционна идея, че той е контролноустановителен орган и по никакъв начин не може да въздейства на пряката правосъдна дейност на магистратите. В последните изменения на Конституцията се приема, че освен редовния годишен доклад НС може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Това изменение, съчетано със законови мерки за умерена децентрализация в прокуратурата и съсредоточаване върху основната ѝ обвинителна функция, цели да осигури откритост в работата ѝ и по-голяма независимост на отделните прокурори и следователи. В измененията на Конституцията от 2015 г. се предвижда квалифицирано мнозинство от 2/3 за избор от Народното събрание на членовете на ВСС от парламентарната квота. Целта е да се преодолее управляващото мнозинство като решаващ фактор при избора.

4. Мястото, структурата на прокуратурата и фигурата на главния прокурор в практиката на Конституционния съд

Две от разпоредбите на Глава шеста от Основния закон са посветени на прокуратурата. Член 126 урежда организацията и структурата ѝ, а чл.

127 - функциите, правомощията и способите, чрез които тя реализира тези функции.

Съгласно чл. 126, ал. 1 и 2 структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Съобразно с тази конституционна уредба в чл. 111 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) е предвидено, че прокуратурата на Република България се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни прокуратури, военно-апелативни прокуратури, окръжни прокуратури, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури.

Конституционният съд нееднократно се е произнасял по отделни въпроси, свързани с прокуратурата.

В мотивите към решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г. съдът е приел, че структурата на прокуратурата може да бъде усъвършенствана със закон чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи с оглед осъществяване на специфичните им функции.

Конституционно установената структура съдържа два момента с оглед нормативното ѝ съдържание. Прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна съставка на единната магистратура поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи. Така например чл. 126, ал. 2 от Конституцията определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган в отклонение от структурата на съдилищата. Ето защо както съответствието, така и отклонението от него имат своето конституционно основание.

Функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация са визирани от учредителната власт в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността. Това е нейната специализация в рамките на съдебната власт, това е основното в дейността ѝ. Чрез тази повеля Конституцията конкретизира правозащитната функция, възложена на прокуратурата като неотделим елемент от единната магистратура. Основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1 - 4 от Конституцията. Този извод се потвърждава и от синтактичния анализ на текста. Посочените в подчиненото изречение способности са приобщени към главното със съюза "като", което ясно показва, че те не могат да бъдат разбирани по друг

начин освен като способи, чрез които се осъществява основната, главна задача на прокуратурата - да следи за спазването на законността (Решение № 7 по к. д. № 6 от 2004 г.). Изводът е, че учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата. Други способности са конституционно недопустими.

Същевременно отношение към разисквания тук проблем има и разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, съгласно която организацията и дейността на прокурорските органи се уреждат със закон. Очевидна е връзката с нормативните предписания на чл. 117, 126 и 127 от основния закон. Докато в тях са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт (чл. 117) или специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и функциите (чл. 127) на прокуратурата, тук Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея нов модел на съдебната власт задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи.

Всяка структура се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. При сега съществуващия предопределен от учредителната власт конституционен модел на съдебната власт структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава обаче, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон.

Ето защо, ако под преструктуриране се разбира усъвършенстване на тази структура в съответствие с основната задача и изчерпателно посочените в Конституцията способности чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, то такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е от компетенциите на Народното събрание. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд (Решение №10 по к. д. № 8 от 1998 г.).

Ако под преструктуриране се разбира обаче разчленяване на прокуратурата и прехвърляне на една част от нея извън рамките на съдебната власт, свиване на нейните основни функции само до един от способите, чрез които сега тя осъществява основната си задача, то в този случай, доколкото се променя изначално значима част от организационните и функционалните характеристики на този орган, се касае до промяна, рефлектираща върху формата на държавно управление. Поначало всяко съществено преструктуриране трябва да бъде предшествано и обусловено от ясно дефиниране на необходимостта от промяна в основните функции на съответния орган, неговото място в

системата на останалите държавни органи и начина на взаимодействие с тях. А това, доколкото засяга установения баланс между трите власти, предполага сериозна ревизия на основния закон, която е от компетентността на ВНС.

В Тълкувателно решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. №22/2002 г. Конституционният съд приема, че:

„1. Териториалната цялост и установеният от Конституцията унитарен характер на държавата с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образувания съставляват формата на държавно устройство по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

2. Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.“

В Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г. се сочи, че разпоредбите в Закона за съдебната власт, определящи прокуратурата като едно юридическо лице, за разлика от съдилищата, които са отделни юридически лица, не противоречи на чл. 126, ал. 1 от основния закон.

В мотивите към Решение № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г. е обобщено, че „в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата“.

Във връзка с питане - дали Конституцията изисква наличие на военна колегия при Върховния касационен съд, респективно наличие на военни прокурори към Върховна касационна прокуратура, съдът е отговорил с Тълкувателно решение № 10 от 1998 г. по к. д. № 8/1998 г., в което се приема, че видовете съдилища са изчерпателно изброени в чл. 119, ал. 1 от Конституцията.

Като се изхожда от историческото тълкуване на чл. 126, ал. 1 от Конституцията и от практиката на Конституционния съд по въпроси, свързани със структурата на прокуратурата, могат да се направят следните изводи.

Съгласно конституционната разпоредба на чл. 126, ал. 1, структурата на съдилищата е определяща за структурата на прокуратурата. Това означава, че задължителната конституционна рамка на структурата на прокуратурата може да се очертае след дефиниране на структурата на съдилищата.

Конституционният съд приема, че изискването за структурно съответствие между съда и прокуратурата е за съответствие на конституционно ниво. Определящо за изясняване на съдържанието на изискването структурата на прокуратурата да съответства на тази на съда е разбирането на конституционния законодател за относителна самостоятелност и независимост на прокуратурата и следствието от съда, който е основен носител на съдебната власт. В този смисъл е и досегашната практика на Конституционния съд, описана по-горе. Съдът приема, че чл. 137 и чл. 65 ЗСВ, определящи различна юридическа структура на прокуратурата като едно юридическо лице и на съдилищата като отделни юридически лица, не противоречи на чл. 126, ал. 1 от Конституцията (Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г.). В мотивите към Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г. се посочва, че е конституционно допустимо създаването на присъщи само за прокуратурата структурни звена с оглед по-ефективно упражняване на специфичните ѝ функции. Поради това съдържанието на изискването за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата се изяснява, като се изхожда от конституционната уредба на съдебната власт в глава седма от Конституцията.

При така очертаната в Конституцията рамка на структурата на прокуратурата няма конституционни пречки пред законодателя, комуто чл. 133 от Конституцията възлага уредбата на организацията и дейността на съдебната власт, да предвиди в някои случаи създаване на специфични звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на специфичните ѝ функции.

В Решение № 2 от 7.02.2017 г. по к. д. № 13/2016 г. Конституционният съд приема, че:

„Изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища.

Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата.

Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури.“

Според Конституцията прокуратурата има изключителна компетентност само относно привличането към отговорност лицата, които са извършили престъпление, и поддържането на обвинението по наказателни дела от общ характер (Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. № 34/1998 г.). Привличането към отговорност по смисъла на чл. 127 от Конституцията е предявяване пред съда по надлежния процесуален ред на обвинение за извършване на конкретно престъпление (Решение № 14 от 30.09.1999 г. на КС на РБ по к. д. № 1/1999 г.). Образуването на предварителното производство и повдигането и изменението на обвинението в хода на предварителното разследване предшестват сезирането на съда за търсене на наказателна отговорност. Тези действия не съставляват привличане към отговорност по смисъла на чл. 127, т. 3 от Конституцията. Затова не може да се счете, че посоченият конституционен текст съдържа изискване за тяхното осъществяване единствено от прокуратурата (Решение № 14 от 30.09.1999 г. по к. д. № 1 /1999 г.).

С оглед на гореизложеното и предмета на к. д. № 15/2019 г., обобщено може да бъде заключено, че прокуратурата има равностоен конституционен статус като част от съдебната власт. В условията на конституционна демокрация нейната крайна цел е осигуряване върховенството на правото, управление на обществото единствено под властта на закона. Дейността ѝ трябва да е съвместима едновременно с публичния интерес и утвърдените фундаментални правни принципи, което изисква точен баланс между независимостта на прокуратурата и демократичните механизми за наблюдение върху нея. Тези средства обаче в съответствие с принципа за разделение на властите не могат да бъдат от такова естество, че да позволят навлизане в същността на компетентност на съдебната власт, чието предназначение е осъществяване на правозащитната функция на държавата и в частност – в компетентността на прокуратурата да следи за спазването на законността чрез конституционно предписаните способности в чл. 127 от Конституцията. В тази връзка в следващата точка ще бъдат анализирани принципът на независимост на съдебната власт и на принципът на разделение на властите.

5. Относно принципа на разделение на властите и принципа на независимост на съдебната власт

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Става дума за трите основни функции на държавната власт, възложени за осъществяване от различни системи от органи, които са относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и в същото време функционират в определена взаимна връзка. В този смисъл и Решение № 6/1993 г. по к. д. № 4/1993 г., обн., ДВ, бр. 30/1993 г.; Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/1998 г., ДВ, бр. 6/1999 г.; Решение № 15/1999 г.

по к. д. № 11/1999 г., ДВ, бр. 89/1999г.; Решение № 8/2006 г. по к. д. № 7/2006 г., ДВ, бр. 78/2006 г. на КС.

Всяка една от трите власти в рамките на Конституцията осъществява самостоятелно своите правомощия, поради което механизмът на взаимодействие между тях изключва налагане на действия и предписване на актове, лишавачи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат.

Сред конституционните характеристики, установени в чл. 117 от Конституцията, решаващо е значението на независимостта на съдебната власт. Единствено за съдебната власт независимостта изрично е прогласена на конституционно ниво като присъщо за тази власт качество. И това е така, защото независимостта на съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност. Съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията във функционално отношение пред съдебната власт е поставена задачата да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. В осъществяването на съдебната власт с различни средства и методи на правна защита участват съдилищата, прокуратурата и следствените органи.

По дефиниция съществената част на съдебната власт е правосъдието, осъществявано от конституционно установените съдилища (чл. 119, ал. 1). Това е така, защото чрез правораздавателния акт на съдилищата се решават окончателно и задължително правните спорове за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, т. е. осъществява се правозащитната функция на държавата (Решение № 8/2005 г. на КС по к. д. № 7/2005 г., ДВ, бр. 74/2005 г.).

Съдебната власт в своята дейност е независима от изпълнителната и законодателната власт, както и в отношенията с останалите власти, които имат самостоятелно установена конституционна компетентност, каквито са президентът и Конституционният съд. Връзката ѝ с тях се осъществява чрез законите, гласувани от Народното събрание, които се прилагат от органите на съдебната власт, а решенията на последните са задължителни за органите на изпълнителната власт. За актовете, постановени от органите на съдебната власт, Конституцията предвижда контрол само по реда за инстанционния съдебен контрол, т. е. изключена е каквато и да е намеса на останалите власти, включително и в хипотезата на отмяна със закон на влезли в сила решения, постановени от конституционно установени съдилища (чл. 119 от Конституцията), или възлагане на правораздавателни функции на органи, които не осъществяват съдебната власт. В този смисъл и Решение № 4/1998 г. по к. д. № 16/1997 г., ДВ, бр. 30/1998 г.; Решение № 22/1998 г. по к. д. № 18/1998 г., ДВ, бр. 112/1998 г.; Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г., ДВ, бр. 74/2005 г. на КС.

Независимостта на съдебната власт от останалите власти на конституционно ниво е гарантирана с изрично прогласени самостоятелен

бюджет – чл. 117, ал. 3 от Конституцията, и кадрова политика, осъществявана вътре в системата от органи, чиято организация и правомощия също са предмет на изрична конституционна уредба – чл. 129 - 130 от Конституцията.

Наред с бюджетната самостоятелност на съдебната власт и решаването на кадровите въпроси предмет на конституционна уредба е и личната независимост на съдиите, прокурорите и следователите, която е гарантирана чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал. 3 КРБ), функционален имунитет (чл. 132 КРБ) и несъвместимост (чл. 195 ЗСВ), както и гарантираното им право на защита срещу актове, засягащи техни права и законни интереси в това им качество. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 3/1994 г. по к. д. № 1/1994 г.

Прогласената институционална независимост на съдебната власт има и своето функционално измерение. Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията при осъществяване на функциите си съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. В тази си част конституционната разпоредба очертава приложното поле на функционалната независимост, която се проявява при осъществяване на властническите функции на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите в реализиране на предоставените им правомощия съобразно специфичното им място в структурата на органите на съдебната власт и изпълняваната дейност, а именно: съдиите и съдебните заседатели – в осъществяването на правосъдието (чл. 119), прокурорите – в надзора за спазване на законността (чл. 127), и за следователите – в разследването на наказателните дела в случаите, предвидени в закона (чл. 128). От така очертаното от конституционните разпоредби приложно поле става ясно, че функционалната независимост на всеки от органите на съдебната власт има конкретни измерения, които изключват зависимости, предписания или указания от страна на други държавни или политически органи при прилагането на закона по всяко конкретно дело. В тези случаи функционалната независимост на органите на съдебната власт гарантира свободното формиране на вътрешното убеждение, което се основава на събрания доказателствен материал по делото и на закона. В крайна сметка независимостта на съдията, прокурора и следователя при изпълнение на неговите функции, чрез които се реализира съдебната власт, е ограничена винаги и само в рамките на Конституцията и закона. Следователно не става дума за абсолютна независимост, а за функционална независимост, ограничена в рамките на решаване на въпросите по делото. Контролът върху правилността на постановените актове се осъществява по ред, предвиден в процесуалните закони.

За тази цел в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата. На върха на двете самостоятелни звена на съдебната система са поставени Върховният касационен съд (ВКС), Върховният административен съд (ВАС) и

главният прокурор, подпомаган от прокурорите от Върховната касационна прокуратура (ВКП) и Върховната административна прокуратура (ВАП), които са задължени да упражняват контрол по същество над работата на долустоящите структури.

Върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 КРБ, наред с осъществяване на общата правораздавателна дейност, осъществяват и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а главният прокурор осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Сравнителното тълкуване на разпоредбите на чл. 126, ал. 2 с чл. 124 и чл. 125 от Конституцията води до извода, 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 при аналогично и систематично тълкуване на конституционните разпоредби се налага изводът, че функцията на главния прокурор — надзор за законност е аналогична по съдържание и характер с тази упражнявана от върховните съдилища. Систематичното тълкуване на горепосочените конституционни разпоредби води до извода, че така както осъществяването на върховен съдебен надзор от двата върховни съда, се отнася до всички съдилищата, а не до всички дела, така и надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор се отнася до всички прокурори, а не до всички преписки и дела и по-специално относно разследването по наказателни дела и преписки за извършени от главния прокурор престъпления.

В зависимост от различни ценности, които законодателно трябва да бъдат защитени, са възможни изключения от принципно важното конституционно правило. Тези изключения не накърняват Конституцията. В практиката си Конституционният съд последователно отстоява разбирането, че изброяването в чл. 119, ал. 1 от Конституцията на съдилищата в Република България не следва да се възприема в смисъл, че всяко дело, независимо от неговия предмет, трябва да премине през всички инстанции. (Решение № 5 от 19.04.2019 г. на КС на РБ по к. д. № 12 / 2018 г., Решение № 6 от 27.03.2018 г. на КС на РБ по к. д. № 10 / 2017 г., Решение № 9 от 24.10.2002 г. на КС на РБ по к. д. № 15 / 2002 г., Решение № 16 от 16.06.1998 г. на КС на РБ по к. д. № 7 / 1998 г., Решение № 10 от 29.04.1998 г. на КС на РБ по к. д. № 8 / 1998, Решение № 27 от 15.10.1998 г. на КС на РБ по к. д. № 20 / 1998 г.). Съдът приема още, че въпросът за функционирането на съдебните инстанции се урежда в устройствените, процесуалните и други закони, съдържащи процесуални правила (Решение № 4 на КС от 16.06.2009 г. по конституционно дело № 4 от 2009 г.). Едва ли може да има съмнение, че поставеният въпрос е елемент, свързан с

организацията и дейността на прокурорските органи, който според разпоредбата на чл. 133 от Конституцията се урежда със закон.

Няма основания да се приеме, че конституционният текст на чл. 126, ал. 2 постановява главният прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство по всички преписки и наказателни дела. Тълкуването на съответните конституционни разпоредби в тяхната взаимовръзка и взаимодействие не разкрива съществуването на конституционен императив в този смисъл. Макар и принципно и преобладаващо разрешение, от него са възможни изключения в определени случаи като меродавни в това отношение могат да бъдат конституционните принципи на разделение на властите (чл. 8) на независимост на прокурорите (чл. 117, ал. 2), на правовата държава (чл. 4, ал. 1), на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2) и на справедливостта като общочовешка ценност (абз. 2 от Преамбюла).

6. Предложение за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България

Конституцията на Република България от 1991 г. притежава всички белези на една съвременна демократична конституция. Тя е създадена при съобразяване на всички най-важни принципи и правила на съществуващия в момента европейски и световен конституционализъм. При разработването на Конституцията от 1991 г. са взети предвид водещи конституционни образци от континентална Европа – конституциите на Германия, Италия, Франция, Испания, Австрия, общотеоретично положения от достиженията на световната конституционна практика – САЩ, Япония, отчетени са демократични традиции на българския конституционализъм от началото на Третата българска държава, с ново съдържание са изпълнени исторически възникнали и наложили се основни институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Съдебната власт, уредена в Конституцията от 1991 г. съответства преди всичко на европейските модели, тя е система от европейски континентален тип. Доколкото обаче съдебните системи на европейските държави показват широко разнообразие на идеи, е необходимо една последваща идентификация на българския модел. Конституцията определя българската съдебна система в групата европейски държави, при които в състава на съдебната власт влизат не само съдилищата, но и органите на прокуратурата. Това е групата на Франция, Италия, Испания, Португалия и др. общо единадесет европейски държави. Другият модел, възприет в Европа, е този, при който съдилищата са единственият носител на съдебната власт, а прокуратурата е или обособена самостоятелно под общия контрол на парламента, или е ситуирана като елемент от изпълнителната власт: Германия, Австрия, Дания, Полша, Унгария и др. общо седем държави.

Стремежът на конституционния законодател през 1991 г. е съдебната власт в България да бъде изградена независима и равнопоставена на другите власти, в съответствие с демократичните европейски образци, от една страна, и на българската съдебна традиция, от друга. Както се видя по-горе от анализа на уредбите, съществували в българската съдебна история, съдът и прокуратурата (макар и по различен начин) са възприемани в повечето време като части от една система. Както в системата след Освобождението, така и в системата от 1971 г. като основен принцип за работата на прокуратурата се изтъква нейната независимост. Моделът от 1991 г. решава основната задача – да осигури независимост на прокуратурата, като я поставя да стои на един ред със съдийската независимост. Идеята за общност между съда и прокуратурата се обосновава главно с това да се осигури независимост на съдебната от изпълнителната и законодателната власт. И все пак съдът е решаващ орган, а прокуратурата е господар на досъдебното производство и поддържа като страна в процеса обвинението пред съда. Единоначалието и йерархичната структура на прокуратурата е по-скоро формален белег, за да бъде окачествена тя като демократична или тоталитарна. В немалко страни прокуратурите са структурирани по същия начин на принципа на единоначалието, с възможност по-висшестоящият прокурор да упражнява надзор върху работата на по-нисшестоящия прокурор. Така е във Франция, Словакия, Чехия, Словения, Унгария, в повечето провинции на Германия. По-важно е друго – как тази йерархично изградена структура ще функционира, къде ще бъде поставен акцентът в работата ѝ – дали върху главния прокурор и неговия апарат, или върху апелативните и окръжните нива.

Освен чрез историческо тълкуване съдържанието на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията следва да се тълкува и систематично – в контекста на другите разпоредби на Конституцията. В теорията (вж. Друмева Е., Конституционно право, 2018 г.) и в практиката на Конституционния съд се приема, че принципите и нормите на Конституцията представляват хармонична система, като самата Конституция поставя жалони за собственото си тълкуване. Такива са преди всичко общият ѝ дух, основните ѝ начала, правната ѝ същност като обществен договор и като закон — основен и върховен. Към тях принадлежи преамбюлът на Конституцията. Той съдържа синтезирано основните стойности и висши цели, заради чието реализиране е създадена самата Конституция, и служи като ориентир при тълкуването на конституционните разпоредби. Водещ принцип при конституционното тълкуване е, че тълкуването на конкретна разпоредба задължително трябва да обхване всяка друга конституционна разпоредба, имаща отношение към въпроса. Една конституционна разпоредба не може да се тълкува изолирано, защото самата Конституция представлява единство от правни конструкции и принципи. През призмата на това единство

конституционното тълкуване цели да не допуска или да изглади неясноти и несъответствия, които могат да възникнат в прилагането на отделните конституционни норми. Не е позволено да се тълкува която и да е разпоредба на Конституцията, така че съдържанието на която и да е друга конституционна разпоредба да бъде изкривено или отречено, тъй като по този начин същността на цялата конституционна уредба ще бъде изкривена и балансът на конституционните ценности ще бъде нарушен.

Като се вземе предвид цялостната конституционно-правна уредба – единството от правни конструкции и принципи, намиращи се във връзка с уредбата на прокуратурата и фигурата на главния прокурор, могат да бъдат обосновани изключения от правилото на чл. 126, ал. 2. По-конкретно, във връзка с поставения в искането въпрос от особено значение са конституционните принципи на независимост на прокурорите (чл. 117, ал. 2), на правовата държава (чл. 4, ал. 1), на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2), на справедливостта като общочовешка ценност (абз. 2 от Преамбюла на Конституцията), както и съдържанието на разпоредбите на чл. 124 и чл. 125 от Конституцията (приложими по пътя на тълкуването по аналогия). При тълкуването на чл. 126, ал. 2 от Конституцията следва да се изхожда именно от тези принципи и разпоредби на Конституцията.

Понятието за правова държава няма едно общовалидно, абсолютно очертано съдържание. Все пак разбиранията за правовата държава имат общо ядро, чиито елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване господството на правото, инкорпориращо най-висши цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол (Решение № 10 от 29.09.2016 г. по к. д. № 3/2016 г.). Правовата държава включва упражняването на държавна власт на основата на Конституцията, 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 № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Многопластовото съдържание на конституционния принцип, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ принципа на правната сигурност, и материалния, обхващащ принципа на материалната справедливост, откроява неговата специфика (Решение № 10 от 29.09.2016 г. по к. д. № /2016 г.).

„Правовата държава“ има изрично присъствие в действащата българска Конституция: на първо място – в тържественото въведение (преамбюла), където създаването на „демократична, правова и социална държава“ е сред висшите стойности, за чието запазване и развитие е създадена самата Конституция; на второ място – в чл. 4 сред основните начала на конституционния ред. Тази уредба свидетелства, че Конституцията съдържа разбиране за „правовата държава“ като за

фундамент в регулирането на отношението „гражданин — държава“ и водеща линия в организацията на държавата. Нещо повече, самата Конституция използва термина „правова държава“ като сумарно понятие, което се проявява в различни правни конструкции в отделните конституционни разпоредби (чл. 5, ал. 1 – върховенството на закона; чл. 6 – равенството в правата; чл. 8 – разделението на властите; чл. 31, ал. 3 – презумпцията за невинност и др.), без това да изчерпва съдържанието на правовата държава.

Конституцията включва „правова държава“ като понятие с установено съдържание, но без изброяване на неговите компоненти, които задължително трябва да са налице, за да бъде тази характеристика оправдана. Това може да бъде констатирано като общоприет подход в съвременния конституционализъм: същността на правовата държава да не бъде ограничавана в изброяване на съставките, защото такова изброяване, по дефиниция, няма да бъде пълно; целта е тази същност да пронизва цялата Конституция и да се проявява в най-важните нейни конструкции – компетенциите на трите разделени власти да бъдат така разграничени и ограничени, че да се гарантира реализацията на правата на гражданите и измеримостта на техните задължения.

В теорията² и в практиката³ се приема, че не е възможно, нито потребно да бъдат изброени всички елементи и проявни форми, защото „правовата държава“ е динамично понятие и няма застинало съдържание, което пък обяснява защо в съвременните конституции няма правнопозитивирана дефиниция на „правова държава“.

Без изрично да ги именува, което не е пречка те да бъдат надлежно открити, Конституцията съдържа както формалните, така и материалните компоненти на правовата държава. Те образуват една смислена съвкупност, в която си взаимодействат⁴.

Идеята за правовата държава тръгва от разбирането за една държава на правото, която се противопоставя на онова, което може да се нарече „полицейска държава“, или тоталитарна държава – основаваща се на произвола на ограничен кръг лица, на налагането на правила със сила и превръщането на силата в основно правило. Обратно, модерните общества несъмнено са общества на правовата държава, които се основават на стабилни правни норми. Именно тук обаче трябва при употребата на понятието за правова държава да бъдем особено внимателни – ако се задоволим да дефинираме правовата държава само въз основа на прилагането на устойчиви правни норми, можем да останем на терена на произвола – защото ако приемем за „държава на правото“ държавата, която се основава на каквото и да е право, било то и устойчиво, то тогава тук ще

² Grote, R. Das Rechtsstaatsprinzip in der Mittel- und osteuropäischen Verfassungspraxis. — In: Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, 1998, S. 10.

³ Реш. № 1 на КС от 2005 г., ДВ, бр. 13 от 2005 г.

⁴ Друмева Е., Конституционно право, 2018

попадне и държавата на произвола, тоталитарната или фашистката държава⁵. Именно от това обаче произтича необходимостта от прокарване на едно ясно и категорично разграничение – по своя смисъл правовата държава – така, както е очертана постепенно през 19-и и потвърдена през 20-и век – това е една държава, която се основава на право с определено съдържание. В правовата държава има граници на властта, има права, които принадлежат на индивидите и които трябва да бъдат защитавани. Това са права, които са задължителни за публичната власт. Това са принципи, които не могат да бъдат нарушавани от държавата – нито от законодателя, нито дори от конститутивната власт. Следователно правовата държава не е държава на каквото и да е право, а държава на правото, което прогресивно се е оформило в демократичните общества – това е държава, в която демокрацията е утвърдена, която се основава на волята на народа, поставена в основата, в корените на закона – и същевременно държава, която сама е подчинена на ограничения, на зачитането на определени принципи, на основните права и в която нито едно малцинство, нито дори мнозинството не може да налага волята си по произволен начин. В такава държава са предвидени механизми за защита на тези права, механизъм за достъп до независим и авторитетен съд, който да гарантира реализацията на тези права. Следователно става дума за една организирана система на власти и контра-власти, с механизми за взаимен контрол на властите, с основни ненарушими принципи и ненакърними права на човека.

Ходът на развитието на демократичното общество свидетелства за все по-голямата нужда от утвърждаване и потвърждаване на правовата държава – нейното необходимо правно съдържание, включващо не само правилата, които уреждат осъществяването на властта, но и такива, които дават определени насоки, идеи, ориентации за функционирането на властта, или просто ѝ поставят ненарушими граници. Именно поради това – най-вече в рамките на конституционното право – виждаме все повече закрепването на текстове, които не се задоволяват само да посочат какви са функциите на властта и механизмите за осъществяването ѝ (наличие на законодателна власт, овластяване на изпълнителна власт, съпроводено с механизъм за търсене на отговорност от нея, съобразяване със съдебна власт и т. н.), а се стремят да очертаят определено присъщо съдържание на тези механизми с оглед ролята и правата на индивида. Следователно става дума за текстове, които очертават определено състояние на обществото и които се основават на основните, базовите принципи, които ръководят обществото и на които то се основава и за зачитането на които то бди с всичките си инструменти.

Именно това демократично, гражданско, фундаментално съдържание е съществената характеристика и отлика на истинската модерна правова държава. В този смисъл принципът, че никой не може да бъде съдник на

⁵ Пак там.

самия себе си (*Nemo iudex in causa sua*) представлява разумно и пропорционално ограничение, което да изключи възможната заинтересуваност на главния прокурор в случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Забраната „*Nemo iudex in causa sua*” е конституционен императив за постигане на справедливостта като общочовешка ценност (абз. 2 от Преамбюла на Конституцията).

Като основополагащ конституционен принцип, принципът на правовата държава що се отнася до съдебната власт се проявява преди всичко в независимостта ѝ. Независимостта на съдебната власт е основен фактор за нейния престиж. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. В своята съвкупност разпоредбите на чл. 117, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от Конституцията въвеждат „специфичния авторитет” или „престижа” на съдебната власт в самостоятелна конституционна ценност. Изискванията за съхраняване на престижа на съдебната власт са специфични и следователно защитата ѝ може да се различава от тази на престижа на която и да била друга държавна служба.

В своята практика Конституционният съд последователно поддържа позицията, че двете изречения във втората алинея на чл. 117 от Конституцията представляват обективизиран израз на конституционното установяване на независимостта както на осъществяващите правораздаването, така и на цялата система, т.е. на съдебната власт. Така независимостта на съдебната власт се разполага на две нива: първо - независимост от другите власти (принципът за разделение на властите, но и взаимодействието помежду им), и второ - независимост на отделния съдия, прокурор, следовател при изпълнение на функциите му (Решение № 12 от 27.07.2018 г. по к. д. № 1/2018 г.).

Структурната и функционалната обособеност на съдебната власт, чрез която се осъществява правораздавателната функция на държавата, изисква наличие на гаранции за нейната независимост от законодателната и изпълнителната власт. Гаранция за тази независимост е уредената в Конституцията самостоятелност на съдебната власт по отношение на провеждането на кадровата, бюджетната и финансовата политика. Реализирането на свързаните с тях правомощия се извършва от ВСС, за чието създаване учредителната власт се е ръководила от идеята, че най-добрата защита за съдийската независимост, било тя външна или вътрешна, може да бъде осигурена именно от този орган.

Що се отнася до индивидуалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите по действащата българска Конституция, те имат функционален имунитет, предназначен да създаде благоприятна среда на свободно от натиск и въздействие решаване на делата и преписките. С това си съдържание и с този си предметен обсег неотговорността е предназначена да гарантира на посочените лица тяхната

независимост, когато осъществяват функциите си. Конституционната уредба на магистратския имунитет търпи динамично развитие във времето, за да се стигне до действащото положение, според което посочените лица се ползват с наказателна и гражданска неотговорност за служебни действия и постановени актове, при условие, че извършеното не съставлява умишлено престъпление от общ характер (чл. 132, ал. 1 от Конституцията). В доктрината се подчертава материалноправният характер на неотговорността - тя е за служебни действия, чрез които се осъществяват основните функции и се вземат решения.

Установената от чл. 117, ал. 2 от Конституцията независимост на магистратите (съдии, прокурори и следователи) включва и правомощие за самостоятелно тълкуване и прилагане на закона, освен при обвързващо ги тълкуване, дадено от надлежните висшестоящи съдебни органи.

Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е необходимата конституционна предпоставка, за да бъде съдебната власт ефективна и безпристрастна, защото само тогава тя ще изпълни същностното си предназначение - да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Пряко отношение към независимостта, разглеждана в този индивидуален аспект, има въпросът за надзора за законност и методическо ръководство, осъществяван от главния прокурор.

Във второто изречение на чл. 117, ал. 2 от Конституцията изрично е регламентирано, че при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Налице е гаранция с конституционен ранг на тяхната независимост при осъществяване на правораздаването, т. е. когато те изпълняват функциите си, реализирайки по този начин правозащитната функция на държавата. Подчинението само на закона, означава подчинение единствено на закона и изключва всякаква друга зависимост, включително и зависимостта от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Казаното е в унисон и с конституционния принцип на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2), тъй като с ограничаване на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията за случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор се създават условия за законосъобразно провеждане на разследването или проверката, укрепване на престижа на съдебната власт и в крайна сметка за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. В правовата държава търсенето на справедливост не би трябвало да ни отвежда другаде освен до върховенството на правото. Именно върховенството на правото е това, което създава усещането за морал и справедливост.

По изложените съображения Пленумът на ВАС намира, че главният прокурор не може да упражнява надзор за законност и

методическо ръководство върху дейността на прокурор, който извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията.