



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 2 А

Дата 17.03.2020

ИЗХ.№

И-286/

17. 03. 2020

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВЪРХОВЕН  
КАСАЦИОНЕН  
СЪД

ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Относно:** Становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 15/2019 г.  
на Конституционния съд на Република България.

**УВАЖАЕМИ проф. ВЕЛЧЕВ,**

Приложено изпращам на вниманието на конституционните съдии становище на Върховния касационен съд на Република България по конституционно дело № 15 от 2019 г., по което ВКС е конституиран като заинтересована институция.

Приложение: съгласно текста.

С уважение,

**ГАЛИНА ЗАХАРОВА**  
**ЗАМЕСТНИК – ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВКС**  
**И ПРЕДСЕДАТЕЛ НА**  
**НАКАЗАТЕЛНА КОЛЕГИЯ НА ВКС**



## СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България

по конституционно дело № 15/2019 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 28 януари 2020 г., постановено по конституционно дело № 15/2019 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл.126, ал.2 от Конституцията по въпроса: „В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл.126, ал.2 от Конституцията, включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава?”

В искането се твърди, че нормата на чл.126, ал.2 от Конституцията е лаконична, не дава еднозначен отговор на поставения въпрос, а води до различни тълкувания. Според едната теза тя позволява да се тълкува в смисъл, че главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, дори и когато се извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, както и по проверки по сигнали срещу него. Според другото противоположно разбиране в тези случаи главният прокурор не може да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на прокурора, който извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Сочи се, че искането за задължително тълкуване е необходимо с оглед предприетата от правителството законодателна инициатива, чрез която се цели изпълнение на препоръките на Механизма за сътрудничество и проверка на Европейския съюз и на Службата за подкрепа на структурните реформи към Европейската

комисия за въвеждането на ефективен и съобразен с действащата конституционна уредба модел, гарантиращ разследванията по сигнали срещу главния прокурор и неговите заместници, и във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.

В искането МС поддържа становището, че Конституцията следва да се тълкува в смисъла на общоприети правни принципи, един от които е *“nemo iudex in causa sua”* – никой не може да бъде съдия по неговия собствен случай, който принцип е елемент от установения в чл.4, ал.1 от Конституцията принцип на правовата държава. Обосновава се, че монополът на прокуратурата, ръководена от главния прокурор върху публичните обвинения не е абсолютен и са допустими изключения от това общо правило с цел предотвратяване на конфликт на интереси, без да се налагат изменения в Конституцията. Вносителят споделя тезата, че изключването на тази категория дела от юрисдикцията на главния прокурор не нарушава същността на неговия конституционен мандат, както и че единствено по този начин може да се гарантира ефективното и безпристрастно провеждане на разследванията срещу главния прокурор.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело и в това си качество дава настоящото становище.

Съобразно възприетия в страната конституционен модел на съдебната власт, прокуратурата е част от нея като самостоятелна, независима институция, с единна и централизирана структура, ръководена от главен прокурор. По силата на чл.126, ал.2 от КРБ главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Тези конституционни правомощия са регламентирани и в Закона за съдебната власт – чл.136, ал.5 (*„Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата”*), като са доразвити в чл.138 от ЗСВ, по силата на който главният прокурор:

- ръководи и представлява прокуратурата;
- организира дейността на Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура, Националната следствена служба и на административните ръководители в прокуратурата;

- организира и разпределя работата на своите заместници;
- издава писмени инструкции и указания относно дейността на прокуратурата в изпълнение на функциите си по чл. 136, ал. 5;
- ръководи контролната дейност в прокуратурата, която има за цел да обезпечи точното и еднакво прилагане на законите от прокурорите и следователите и да осигури:

- а) получаване на актуална информация за организационното състояние на прокуратурите и за работата на прокурорите и следователите;

- б) установяване на пропуски и нарушения в дейността и основанията за предприемане на съответни организационни и/или дисциплинарни мерки;

- в) обективна оценка за работата и предпоставки за поощрение;

- г) установяване на добри практики;

- д) изпълнение на приоритетите в дейността на прокуратурата;

- съвместно с министрите и ръководителите на други държавни институции създава специализирани междуведомствени звена за подпомагане на разследването под процесуалното ръководство на определен от него прокурор;

- издава съвместни инструкции относно реда и показателите за предоставяне на информация за разследванията, съответно:

- а) с министъра на вътрешните работи и с министъра на финансите – за разследванията, провеждани от разследващи полицаи и разследващи митнически инспектори;

- б) с министъра на отбраната – за разследванията, провеждани от военните разследващи полицаи; съвместно с министъра на вътрешните работи издава инструкция относно реда за достъп и ползването на информация от информационните фондове на Министерството на вътрешните работи;

- определя реда и показателите за получаване на информация за разследванията по досъдебните производства от директора на Националната следствена служба и от административните ръководители на прокуратурите.

Наред с това назначава и освобождава служителите във Върховната касационна прокуратура, във Върховната административна прокуратура, в Националната следствена служба и в администрацията на главния прокурор; ръководи Бюрото по защита по Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, и упражнява функциите на работодател по отношение на служителите в него.

Изброяването на тези правомощия не е самоцелно, а илюстрира всеобхватната компетентност, която има главния прокурор спрямо дейността на прокуратурата като институция, както и на всеки отделен прокурор и следовател от състава ѝ, а също и по отношение на служителите във върховните нива.

Необходимостта от съществуването на модела „единна и централизирана прокуратура“ се обосновава в правната доктрината с възможността, която осигурява за единно прилагане на закона по отношение на всички и благоприятните предпоставки, които създава за провеждане на централизирана политика в сферата на борбата с престъпността и упражняването на надзора за законност, който прокуратурата е задължена да осъществява в предвидените от закона случаи<sup>1</sup>.

В чл.138 от ЗСВ се съдържа само част от инструментариума, с който разполага главният прокурор във връзка с ръководството върху дейността на прокуратурата. Друго правомощие, пряко относимо към поставения въпрос от вносителя на искането за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.126, ал.2 от КРБ, е това по чл.139, ал.2 от ЗСВ, съобразно което: *„Главният прокурор и неговите заместници, на които са възложени съответни правомощия по реда на ал.1, могат писмено да отменят или изменят прокурорски актове, освен ако са били предмет на съдебен контрол.“* Това правомощие произтича пряко от конституционната норма на чл.126, ал.2, защото е един от способите за осъществяване надзора за законност върху дейността на прокурорите от системата на ПРБ. Единственото ограничение, въведено по законов път, обхваща прокурорските актове, които са били предмет на съдебен контрол, с оглед на което тълкуването съобразно буквата на закона води до извод, че в компетентността на главния прокурор попадат и тези прокурорски актове, които касаят случаи на извършвани проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

В същото време, Върховният касационен съд поддържа разбирането, че правните норми, особено конституционните, не могат да бъдат тълкувани изолирано от духа на нормативния акт, в който се съдържат, както и от общите принципи на правото. Ето защо следва да се сподели тезата, че с приемането на разпоредбата на чл.126, ал.2 от КРБ

<sup>1</sup> В този смисъл Манев, Н. „Прокуратурата на Република България и борбата с корупционната престъпност – състояние и законодателни проблеми“, изследване на Transparency International, Bulgaria; София, 2004, с. 10–11.

конституционният законодател не е целял създаването на абсолютно недосегаема фигура на главен прокурор до степен, че да действа в разрез с общоприетия правен принцип *“nemo iudex in causa sua”*, упражнявайки правомощието си да отменя или изменя актове на прокурори по случаи, касаещи проверки или разследвания по сигнали срещу него самия. Независимо, че този принцип не е изрично формулиран в Конституцията на РБ, той е неизменна част от принципа на правовата държава, регламентиран в чл.4, ал.1 от КРБ. Негово проявление са нормите в процесуалните закони, уреждащи основанията за отводи в случаи на конфликт на интереси, включително аналогични на обсъжданите хипотези. Конкретно за целите на наказателното производство основанията за отводи се съдържат в чл.47 от НПК и те напълно обхващат и случаите на заинтересованост на главния прокурор при проверки и разследвания спрямо него. Ето защо ВКС намира, че нормата на чл.126, ал.2 от КРБ не създава затруднения при тълкуването ѝ в смисъла, посочен от вносителя на искането и следва да получи очаквания от него отговор – в случаите, когато се налага да се търси наказателна отговорност на главния прокурор, той не може да осъществява надзор за законност по тези преписки и дела.

По-специално внимание обаче заслужава втората част от тезата, поддържана в искането – че единствено с тълкуване на нормата на чл.126, ал.2 от КРБ в горния смисъл е възможно да се гарантира ефективното и безпристрастно провеждане на разследванията срещу главния прокурор.

Върховният касационен съд вече е имал възможност да изрази позицията си относно предпоставките, които *„правят главния прокурор практически недосегаем”*<sup>2</sup>, като счита, че остават валидни и след произнасяне на Конституционния съд на РБ по искането на Министерски съвет на Република България. Те са:

1. Изключителната компетентност на прокуратурата да внася обвинителен акт в съда и липсата на съдебен контрол на прокурорските постановления за отказ за образуване на досъдебно производство, както и на тези за отказ да се повдигне обвинение на досъдебното производство.

При сегашната конституционна уредба съдът не е между органите, компетентни да образуват досъдебно производство, и това положение е в съгласие с възприетия принцип за независимост на прокуратурата от съда и обратно. Предвиждането на възможност отказът на прокурора да се обжалва пред съд, би довело до подмяна на органа, компетентен да

---

<sup>2</sup> Изводи на ЕСПЧ по делото „Колеви срещу България”.

образува досъдебно производство, тъй като при отмяна на отказа от съда, прокурорът би бил задължен да образува такова производство. Това, от своя страна, неминуемо води до намеса и изземване на функциите на прокуратурата по ръководство и надзор за законност във фазата на досъдебното производство, което безспорно е нарушение на чл.127 от Конституцията.

Аналогична е ситуацията и с границите на съдебния контрол върху постановленията на прокурора за прекратяване на наказателното производство. По силата на чл.243, ал.5 от НПК *„съдът се произнася по обосноваването и законсъобразността на постановлението за прекратяване”*. Констатацията на тяхната липса води закономерно до отмяна на проверявания прокурорски акт и връщане на делото със задължителни за прокурора указания относно приложението на закона - както материалния, така и процесуалния. Чрез своите указания обаче съдът не може да укаже на прокурора кое лице и за какво престъпление да бъде привлечено към отговорност, защото така ще се намеси и из земе конституционно установените правомощия на прокуратурата да повдига и поддържа обвинение – отново нарушение на чл.127, ал.1, т.3 от КРБ.

2. Произтичащото от чл.126, ал.2 от КРБ и развито в чл.139 от ЗСВ правомощие на заместниците на главния прокурор (на които той може да възлага свои правомощия) да отменят или изменят всеки акт на друг прокурор, който не е бил предмет на съдебен контрол. Безспорно, при наличие на основания за отвеждане на главния прокурор от правомощията му по чл.126, ал.2 КРБ и чл.139, ал.2 ЗСВ по дела и преписки по сигнали срещу него, действията на прокурорите, които не подлежат на съдебен контрол не могат да останат безконтролни, поради което този контрол следва да бъде упражняван от заместниците му. По силата на закона те се назначават по предложение на главния прокурор от Прокурорската колегия на ВСС. Така съществуващата конституционна и законова уредба води до основателни съмнения за липса на обективност и безпристрастност в решенията на заместниците на главния прокурор, поради пряката им подчиненост на главния прокурор в останалата им дейност, а по отношение на членовете на Прокурорската колегия на ВСС – поради възможността отново да се върнат в прокуратурата след изтичане на мандата им, подчинени на главния прокурор.

3. За наличието на основателните съмнения в безпристрастността и обективността при разследванията по преписки и дела срещу главния прокурор съществено значение има и влиянието му върху четиримата прокурори и следователя, които се избират в прокурорската колегия на ВСС (както и на членове, които се избират от Парламента, които често са професионално свързани със системата на прокуратурата) и възможността по този начин да контролира решенията на колегията, които засягат кариерното израстване и назначаването на висши прокурори (които могат да бъдат част от провеждани разследвания срещу него), както и на тези в пленума на ВСС, който е компетентен да взема решения спрямо него, включително по отношение на прекратяване на функциите му (или временно отстраняване от длъжност).<sup>3</sup>

С оглед изложеното, Върховният касационен съд намира, че ефективно и безпристрастно разследване срещу главния прокурор не може да се постигне единствено на базата на решение на Конституционния съд за тълкуване на разпоредбата на чл.126, ал.2, дори и да е в очаквания от вносителя на искането смисъл. Ефективността на разследването е резултат от законосъобразното и професионално планираното му провеждане, а безпристрастността изисква стриктното съблюдаване на комплекс от гаранции, регламентирани както в националното законодателство, така и в норми на международното и европейско право, някои от които при необходимост следва да бъдат въведени в националната правна система. Декларативна гаранция за ефективно и безпристрастно разследване срещу главния прокурор поради изключване по тълкувателен път на възможността сам да контролира дела и преписки срещу него, не може да постигне очаквания резултат, дори да се съдържа в решение на Конституционния съд на Република България.

---

<sup>3</sup> Констатации в Становище на Венецианската комисия, прието на нейната 121 пленарна сесия (Венеция, 6 – 7 декември 2019 г.)