



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02.01-150.....

..... 20.12. 2019 г.

*Решението  
Менюне от МС-РБ  
за задължително тълкуване на  
чл. 126, в. 2 от Конституцията  
по отношение на изм. в. 2 - ч. 1, в. 18 от  
Закон за ДЗ на Република  
представя същия закон за  
20.12.2019г.  
Зем. ред. съвет МС.  
Гроздана Иванова*

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам на вниманието Ви искане на Министерския съвет до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Искането е одобрено с Решение № ....788 на Министерския съвет от 2019 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(~~Бойко~~ Борисов)





**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ИСКАНЕ**

**ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ЗА ДАВАНЕ НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 126, АЛ. 2 ОТ**  
**КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Министерският съвет отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията във връзка с отговор на 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?“

## **ОТНОСНО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 126, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА:**

Министерският съвет е оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, който може да сезира Конституционния съд с искане да упражни конституционното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 за даване на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията.

Министерският съвет отправя искането в изискуемата от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) писмена форма с реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

Съгласно разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.

По искане за тълкуване на тази конституционна разпоредба относно предмета на поставения в искането въпрос Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост на направеното искане – предпоставка за допустимост на искането съгласно чл. 21, ал. 6 от ЗКС. Действително с Определение № 1 от 26 януари 2006 г. по к. д. № 10 от 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 други въпроси: „От разпоредбата следва ли изводът, че в конституционните правомощия на главния прокурор се включват и правомощията да отменя, изменя и да спира изпълнението на актове на всички прокурори, административни ръководители на прокуратури и заместници на административни ръководители, да им дава задължителни писмени указания и да извършва действия от тяхна компетентност? Кои са административните ръководители на Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура и могат ли тези ръководители да извършват правомощията, посочени в основния въпрос, по отношение на всички прокурори в ръководената от тях прокуратура?“

Цитираното определение за недопустимост на предходното искане за тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията не е процесуална пречка за произнасяне по настоящото 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 (в този смисъл Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.). Тълкувателният въпрос по настоящото искане не представлява повторно искане за произнасяне по същия предмет.

Нормата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е лаконична и не дава еднозначен отговор на поставеното тълкувателно питане. Конституционният съд е имал повод да се произнесе, че отсъствието на изрична правна уредба в Конституцията не е пречка за допустимост на искания за тълкуване на Конституцията (така според Определение от 22 януари 2004 г. по к. д. № 1 от 2004 г. и Определение от 16 ноември 2004 г. по к. д. № 9 от 2004 г.). Лаконичната уредба в чл. 126, ал. 2 води до различни тълкувания и колебания както в юридическите, така и в политическите среди, актуални понастоящем и по повод внесения в Народното събрание от Министерския съвет проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗД на НПК със сигнатура 902-01-66/09.12.2019 г.).

Според едното разбиране разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията следва 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 при 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.

Според нас конкретното питане следва да ангажира тълкувателната компетентност на Конституционния съд, защото тя се упражнява, за да се установи точният смисъл на конституционната норма, по който се спори; когато се констатира неяснота и/или двусмислие; когато се обосновават различни възможни решения или прилагането е противоречиво. Според практиката на Конституционния съд даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон (Определение № 4 от 2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г.). Същевременно абстрактният характер на тълкуването, което извършва Конституционният съд, не изисква задължително наличие на определен, конкретен правен спор, то е предназначено да изясни съществуващи или възможни юридически проблеми при прилагането на конституционната норма (в този смисъл Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.).

Поставеният тълкувателен въпрос е допустим и предвид превантивната функция на задължителното тълкуване, при която чрез изясняване точния смисъл на конституционните разпоредби се осигурява изграждането на съобразена с основния закон система на нормативните актове, като се предотвратява използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за

противоконституционен (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.). Многократно в практиката си Конституционният съд е допуснал за разглеждане искания за тълкуване за нуждите на протичащ или бъдещ законодателен процес, с цел да бъде избегнато противоречие на закона с Конституцията (в този смисъл Решение № 17 от 1993 г. по к. д. № 14 от 1993 г., Решение № 19 от 1993 г. по к. д. № 11 от 1993 г., Решение № 2 от 1996 г. по к. д. № 26 от 1995 г., Решение № 11 от 1997 г. по к. д. № 4 от 1997 г. и др.).

Тълкувателната компетентност на Конституционния съд се упражнява, когато зададеният въпрос се отнася до реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционна разпоредба и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел (Определение № 4 от 2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г., Определение № 8 от 2016 г. по к. д. № 17 от 2016 г.). Тези предпоставки в случая са налице, тъй като поставеният тълкувателен въпрос, на който разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията не дава еднозначен отговор, е от значение за изясняване на конституционните правомощия на главния прокурор, чиято дейност е насочена да гарантира правата, свободите и законните интереси на правните субекти, както и за законосъобразното осъществяване на публичната власт (Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10 от 2017 г.). В този смисъл с даването на задължително тълкуване по поставеното тълкувателно питане ще се изясни значим за законодателния орган и за органите на държавна власт конституционен въпрос, още повече предвид внесения в Народното събрание от Министерския съвет проект на ЗД на НПК. Достигането на подобна цел е в интерес на обществото и на обществените очаквания за гарантиране на ефективното и безпристрастно провеждане на разследванията по сигнали срещу главния прокурор, което да е съобразено с действащата конституционна уредба.

Практиката на Конституционния съд показва, че приемането на тълкувателни решения, отнасящи се до съдебната власт, често е резултат от кризисни състояния или от нуждата от конституционни или законови изменения поради променените обществени отношения. Именно такава нужда от промяна е причина правителството да упражни законодателна инициатива за приемане на изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и в Закона за съдебната власт, чрез които 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.

Предвид гореизложеното Министерският съвет счита, че искането за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията следва да се допусне от Конституционния съд за разглеждане по същество.

### **ОТНОСНО СЪЩЕСТВОТО НА ИСКАНЕТО ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 126, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА**

С приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. се въведе нов конституционен модел на съдебната власт, а нейните основни характеристики са посочени в Глава шеста. По волята на Великото Народно събрание в осъществяването на съдебната власт участват три вида държавни органи - съдилища, прокуратура и следствени органи. Мястото на прокуратурата и структурата ѝ 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.

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 чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на съдилищата е определяща за структурата на прокуратурата. Конституционният съд приема, че изискването за структурно съответствие между съда и прокуратурата е за съответствие на конституционно ниво. 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, 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.

В Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. Конституционният съд приема, че разпоредбите от Закона за съдебната власт, които определят 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. В мотивите на Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. се посочва, че е конституционно допустимо създаването на присъщи само за прокуратурата структурни звена с оглед на по-ефективно упражняване на специфичните ѝ функции. Поради това съдържанието на изискването за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата е изяснено от Конституционния съд, като се изхожда от конституционната уредба на съдебната власт в Глава шеста от Конституцията. Според Конституционния съд няма конституционни пречки пред обикновения законодател, на който 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. Пълното припокриване на териториалните структури на съда и прокуратурата не е задължително по смисъла на чл. 126, ал. 1 от Конституцията. (Решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13 от 2016 г.).

Конституционният статус на прокуратурата като част от съдебната власт следва да осигурява в условията на конституционна демокрация постигане на крайната цел - осигуряване върховенството на правото и управление на обществото единствено под властта на закона. Дейността на прокуратурата 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.

В практиката си Конституционният съд последователно отстоява разбирането, че интересите на гражданите и обществото налагат изграждането на независима съдебна власт при установения конституционен принцип за разделение на властите. Ефективната съдебна защита на основните права на гражданите и конституционносъобразното действие на съдебната власт се намират в пряка връзка и с принципа за нейната независимост. По силата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, като при осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Единствено за съдебната власт независимостта изрично е прогласена на конституционно ниво като присъщо за тази власт качество. Намирането на баланс между независимостта на съдебната власт, от една страна, и

отчетността и прозрачността ѝ, от друга, е предизвикателство за конституционния законодател.

В чл. 127 от Конституцията са определени функциите, правомощията и способите, чрез които прокуратурата реализира функциите си. Един от способите за реализиране на функциите на прокуратурата е да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3 от Конституцията). Това е конституционно правомощие на прокуратурата, което не може да се изземва или ограничава от други органи, включително от органи на съдебната власт. Поради нарушаване на това конституционно правомощие на прокуратурата Конституционният съд е обявил за противоконституционни разпоредби от ЗСВ в Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г и Решение № 13 от 2002 г. по к.д. № 17 от 2002 г.

Следователно независимостта на прокуратурата като част от съдебната власт не може да бъде засягана чрез провеждане на разследването от страна на органи извън структурата на прокуратурата. Независимостта на съдебната власт е класически въпрос на правовата държава, по който Конституционният съд има стабилна постоянна практика. Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите се гарантира от това, че те се подчиняват само на закона при вземане на своите решения; че свободно могат да изграждат своето вътрешно убеждение; че са несменяеми; че се ползват с функционален имунитет; че съдебните актове имат задължителна сила и те са неотменими от законодателната и изпълнителната власт. Конституционно гарантираната независимост на съдебната власт се изразява и в кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет като неин специално създаден за целта административен орган.

Считаме, че конституционният законодател с приемането на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията не е целял да създаде такава конституционна уредба на прокуратурата, според която главният прокурор в разрез с принципа за независимостта на прокурорите да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху прокурора, който извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, както и при проверки по сигнали срещу него. 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. Този принцип е елемент от установения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава. 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. Изключването на тази категория дела от юрисдикцията на главния прокурор не нарушава същността на неговия конституционен мандат.

Предвид гореизложеното Министерският съвет счита, че 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. Единствено по този начин може да се гарантира ефективното и безпристрастно провеждане на разследванията срещу главния прокурор.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията молим да дадете задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията във връзка с отговор на 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?“.

Молим да конституирате по делото следните заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България и Висшия адвокатски съвет.

Искането до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е прието на заседание на Министерския съвет, проведено на 18 декември 2019 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**