



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№ 1263/2020 г.

София, 02.03.2020 г.

ГП №: 277/20 г.

PRB2020043635230

Бх. № 51 - КД 15/19 г.

Дата 02.03.2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 28.01.2020 г. Конституционният съд на Република България (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет (МС) за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) по въпроса: „В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент от правовата държава?“.

В съответствие с предоставената ми възможност изразявам следното становище.

Основополагащ принцип за функционирането на съдебната власт е нейната независимост. Тя е прогласена изрично на конституционно ниво като присъщо качество, което гарантира изпълнението на поставената задача в чл. 117, ал. 1 от Конституцията – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

В осъществяването на съдебната власт с различни средства и методи на правна защита участие вземат съдилищата, прокуратурата и следствените органи.

Функционалната независимост на отделните органи на съдебната власт при реализиране на предоставените им правомощия е установена в нормата на чл. 117,

ал. 2 КРБ¹ и обхваща: правораздаването от съдиите и съдебните заседатели (чл.119 КРБ), надзора за спазване на законността от прокурорите (чл. 127 КРБ), разследването на наказателни дела от следователите в случаите, предвидени в закона (чл. 128 КРБ).

В този аспект, функционалната независимост на всеки от органите на съдебната власт има съответни измерения, които изключват при прилагането на закона по всяко конкретно дело зависимости, предписания или указания от други държавни или политически органи. Функционалната независимост е гаранция за свободно формиране на вътрешното убеждение, основано единствено на събраните по делото доказателства и на закона. Затова и контролът за правилността на постановените актове се осъществява от изградена, според Конституцията пирамидална структура на съдилищата и съответната ѝ на прокуратурата, по ред, предвиден в процесуалните закони. Други органи от структурата на съдебната власт (Висш съдебен съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет) или от други власти не разполагат с правомощия за контрол по отношение на същинската правораздавателна дейност на съдиите и дейността по прилагане на закона от прокурорите и следователите. В този смисъл и е практиката на Конституционния съд (Решение № 3 от 07.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г., Решение № 4/1998 г. по к. д. № 16/1997 г., Решение № 22/1998 г. по к. д. № 18/1998 г., Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г.).

Съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията, Върховните съдилища, наред с общата (инстанционна) правораздавателна дейност осъществяват и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Съответно на тази функция е правомощието на главния прокурор по осъществяване на надзор за законност и методическо ръководство на дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 КРБ). Основният закон не конкретизира съдържанието на това правомощие. Такава конкретика липсва и в Наказателно - процесуалния кодекс, който буквално възпроизвежда конституционната разпоредба в нормата на чл. 46, ал. 5.

Известно пояснение относно рамките, в които се осъществява правомощието на главния прокурор, е внесено с изменението и допълнението на чл. 136, ал. 5 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 62/2016 г.), според който надзорът за законност и методическото ръководство на дейността на всички прокурори е за точното и еднакво прилагане на законите и за защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

В Решение № 2 от 10.02.2005 г. по к. д. № 9/2004 г. Конституционният съд е дал тълкуване на разпоредбата на чл. 124 от Конституцията, която регламентира аналогичното правомощие на Върховния касационен съд, като е приел, че върховният съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища обхваща приложимите закони по всички категории съдебни дела, без тези, по които осъществява надзор Върховният административен съд и не е ограничен от инстанционна компетентност. Изложени са аргументи, че това

¹ „При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.“

правомощие съответства на мястото, което ВКС заема в йерархията на съдилищата. Прието е, че чрез върховния съдебен надзор Върховният касационен съд реализира заложените в основния закон принципи на правовата държава и на равенството на гражданите пред закона (чл. 4 и чл. 6, ал. 2 КРБ). Този надзор се извършва не само чрез инстанционната компетентност на ВКС, но и с издаваните задължителни за съдилищата актове за тълкуване на законите. Именно тълкувателната дейност не може да се извършва, нито да се възлага или прехвърля на друг съд.

В административното правораздаване върховният съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на закона се осъществява от Върховния административен съд (чл. 125 КРБ).

Въпреки спецификите в правомощията и дейността на прокуратурата, това тълкуване е приложимо и по отношение на възложеното с разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията правомощие на главния прокурор. Рамката, която определя границите на това правомощие е очертана в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията и не може да бъде нарушавана.

Въпреки че, Конституцията не съдържа други ограничения на изключителното правомощие на главния прокурор при упражняване на надзора за законност и методическо ръководство, това не означава, че то може да се упражнява в разрез с основните принципи: на правовата държава (чл. 4 КРБ), на равенството на всички граждани пред закона (чл. 6, ал. 2 КРБ), както и с принципа за независимост на органите на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 КРБ). Няма ограничение в обхвата на надзора за законност и методическото ръководство по отношение на законите, които могат да бъдат негов предмет и на лицата, спрямо които се отнася (засяга всички прокурори).

В този контекст, с Определение № 1 от 26.01.2006 г. по к. д. № 10/2005г., Конституционният съд е отклонил като недопустимо, отправеното искане от главния прокурор за тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията *„По какъв ред и процедура главният прокурор ще осъществява функциите си на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори е въпрос, свързан с организацията и дейността на прокуратурата. Великото народно събрание с разпоредбата на чл. 133 от Конституцията е възложило като правомощие на парламента да уреди със закон именно въпросите, свързани с организацията и дейността на прокурорските органи. Това задължение Обикновеното народно събрание е осъществило с редица текстове на Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс“*.

Следвайки този подход, отговор на поставения въпрос относно съдържанието на правомощието на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 КРБ следва да се търси в Закона за съдебната власт (ЗСВ) и в Наказателно - процесуалния кодекс. Необходимо е обаче да бъдат отграничени правомощията на главния прокурор като административен ръководител и чисто правомощията, произтичащи от длъжността „прокурор“, чрез които осъществява прокурорски функции.

Правомощията на главния прокурор в Закона за съдебната власт са уредени нормативно в Глава шеста „Прокуратура“.

Структурата на прокуратурата е очертана като единна и в съответствие с тази на съдилищата (чл. 136, ал. 1). След измененията и допълненията в Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 62/2016 г.) Прокуратурата на Република България вече не е централизирана структура. В мотивите към Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт е отбелязано, че „с предлаганите изменения по отношение на прокуратурата се постига съответствие с конституционно определената ѝ структура и организация. Прокуратурата е единна, но не е централизирана. Прокурорите и следователите вече няма да са подчинени на главния прокурор. Подчинеността остава за административните ръководители и то само при ръководната им длъжност. Постигнато е разграничение между прокурорски функции и ръководна дейност.“

Връзката на йерархична субординация и централизация е запазена само в отношенията на административните ръководители на прокуратурите помежду им и с главния прокурор.

Създадени са и допълнителни гаранции за ненамеса във вътрешното убеждение на прокурорите при произнасянето им по преписки и дела както в процесуалния (НПК), така и в устройствения закон (ЗСВ), като са премахнати възможностите за влияние и подмяна на преценката на решаващия прокурор чрез необоснована отмяна на прокурорски актове и произволни указания при упражняване на инстанционния и служебния контрол.

В чл. 136, ал. 5 ЗСВ, систематично разположен в уредбата на общите характеристики и принципи на функциониране на прокуратурата като структура, ясно са регламентирани границите на конституционните правомощия на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 - да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи, но не въобще, а само за точното и еднакво прилагане на законите и за защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

В изпълнение на тези си функции главният прокурор издава писмени инструкции и указания относно дейността на прокуратура (чл. 138, т. 6 ЗСВ), ръководи контролната дейност в прокуратурата, която има за цел да обезпечи точното и еднакво прилагане на законите от прокурорите и следователите (чл. 138, т. 7 ЗСВ), 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 (чл. 138, т. 8 ЗСВ)

Главният прокурор ръководи и представлява прокуратурата. Функциите му като административен ръководител, включително и при упражняване на правомощията по надзор за законност и методическо ръководство, не могат да окажат въздействие върху който и да е прокурор при решаване на конкретно наказателно производство. На конституционно равнище въпросът с личната независимост на съдиите, прокурорите и следователите е решен чрез въведения принцип за несменяемост (чл. 129, ал. 3 КРБ), функционалния имунитет (чл. 132 КРБ) и гарантираното право на защита срещу актовете, засягащи техните права и законни интереси, в това им качество (вж. Тълкувателно решение № 3/1994 г. на Конституционния съд, к. д. № 1/1994 г.).

Премахването на централизацията на прокуратурата и на прякото подчинение на всеки прокурор на главния прокурор също е достатъчно сериозна гаранция за ненамеса във вътрешното убеждение.

Конституционният съд вече е имал възможност да посочи, че „*отделният съдия, прокурор или следовател в рамките на своята компетентност решава въпросите по делата, които са му възложени, на основата на вътрешната си убеденост за релевантните факти и приложимото право. При постановяване на своите актове той не е обвързан от никакви указания освен от онези, които са дадени от горестоящ съдебен орган съобразно изричните предписания на закона. В пълна степен това е валидно за указания, дадени от съответния административен ръководител. Затова, в светлината на конституционните принципи, действията на административния ръководител не може да се третираат като непосредствена заплаха за независимостта на съдебната власт при изпълнение на основната и публична функция.*“ (Решение № 3 от 30.01.2018 г. по к. д. № 9/2017 г.).

Ръководните и надзорни функции на главния прокурор в наказателното производство са от съществено значение за отговора на поставения въпрос пред Конституционния съд. Разпоредбата на чл. 46, ал. 5 от Наказателно-процесуалния кодекс регламентира самостоятелно правомощие на главния прокурор да осъществява методическо ръководство и надзор върху дейността на всички прокурори. Систематичното място на цитираната норма („Функции на прокурора в наказателното производство“) в НПК - Глава пета „Прокурор“, позволява извод, за нейната приложимост и в двете фази на наказателното производство (досъдебна и съдебна). В наказателното производство главният прокурор може да реализира това си правомощие, използвайки различни способности - издаване на актове за методическо ръководство до всички прокурори и/или следователи, които не се отнасят за конкретно дело и касаят приложението на материалния или процесуалния закон; упражнявайки изрично възложени му от закона правомощия (напр. по чл. 195, ал. 5; чл. 243, ал. 10; чл. 420 НПК), осъществявайки инстанционен или служебен контрол по отношение на прокурорски актове по конкретни дела. При последната хипотеза надзорът за законност се осъществява чрез преценка на обосноваването и законосъобразността на проверявания прокурорски акт.

Разпоредбата на чл. 139, ал. 2 ЗСВ дава възможност на главния прокурор писмено да отменя или изменя прокурорски актове, освен ако са били предмет на съдебен контрол. Като всички останали прокурори от горестояща прокуратура и главният прокурор разполага с правомощие да отменя прокурорски актове, но в тези случаи императивната норма на чл. 143, ал. 5 ЗСВ го задължава да дава писмени и мотивирани указания, и то само относно прилагането на закона, без да засяга вътрешното убеждение на прокурора, чийто акт изменя или отменя.

И процесуалният, и устройственият закон изключват намеса на главния прокурор по отношение на прокурорски актове, които са били предмет на съдебен контрол - те не могат да бъдат проверявани по реда на инстанционния или служебния прокурорски контрол, включително и когато той се упражнява от главния прокурор.

По конкретни преписки и дела, които касаят главния прокурор (например подадени сигнали и/или започнати разследвания срещу него), той не може и не следва да се намесва, включително и като осъществява надзор за законност и методическо ръководство. Конституцията и законът (НПК и ЗСВ) съдържат достатъчно гаранции срещу такава намеса.

С императивната разпоредба на чл. 47, ал. 2 НПК се забранява участие на прокурора в наказателно производство, при наличие на основания за отвод по чл. 29, ал. 1, т. 1, 4 - 8 и ал. 2 НПК. В тези случаи прокурорът, включително и главният прокурор, е длъжен сам да си направи отвод.

Лицето, срещу което се извършва проверка или се води наказателно производство, не може да участва като решаващ орган или като орган, осъществяващ инстанционен или служебен контрол по делото. Това е едно от абсолютните основания за отвод и неизпълнението му винаги представлява особено съществено нарушение на процесуалните правила и предпоставя отмяна на постановения акт. Тази забрана е валидна не само във всички фази на наказателното производство, но и в случаите, когато главният прокурор трябва да изпълни някое от изрично възложените му от процесуалния закон (НПК) правомощия - например по чл. 420 НПК.

Сред основните начала в наказателния процес са независимостта на органите на съдебната власт в наказателното производство (чл. 10 НПК) и вземането на решение по вътрешно убеждение (чл. 14 НПК). При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и разследващите органи се подчиняват само на закона, като решенията им трябва да се основават на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото. Посредством тези основни начала на българското наказателно-процесуално право се реализира прогласеният в чл. 117, ал. 2 от Конституцията принцип на независимост на магистрата при вземане на решения.

Върховната надзорна функция е предоставена на главния прокурор с разпоредбата на чл. 126, ал. 2 е белег на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1), защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица и тя трябва да бъде подчинена на него.

Изложените съображения дават основание да се приеме, че разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията следва да се тълкува в неразривна връзка с нормите, регламентиращи основните конституционни принципи - принципа на правовата държава, на равенството на гражданите пред закона и на независимостта на органите на съдебната власт при вземане на решения. Затова, правомощието на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията не може и не следва да се упражнява по конкретно наказателно производство или преписка, образувани по сигнали срещу него.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

