



ГЛАВЕН ПРОКУРОР
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № КС-36
Дата 06.12.2005

Изх. № 143 /...06.12.2005 г.
(Моля, цитирайте при отговор)
София

Р
Образуване К.Д.А. 10/2005
Създаване за дейност
Функция г.н. Създа
07.12.2005

До
Конституционния съд
на Република България

И С К А Н Е

от Главния прокурор на Република България
на основание чл. 150, ал. 1 във вр. с чл. 149,
ал. 1, т. 1 от Конституцията

за тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2
от Конституцията на Р България

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

Моля Конституционния съд да даде задължително тълкуване
на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, като отговори
на следния въпрос:

1. От правилото "Главният прокурор осъществява надзор за
законност и методическо ръководство върху дейността на всички
прокурори" може ли да се направи извод, че в конституционните
правомощия на Главния прокурор се включват правомощията да
отменява, да изменява 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.

2. Моля да отговорите и на следния въпрос, който логически произтича от предходния: кои са административните ръководители на Върховната касационна прокуратура и на Върховната административна прокуратура и могат ли тези ръководители на отменяват, да изменяват и да спират изпълнението на актовете на всички прокурори в ръководената от тях съответно Върховна касационна прокуратура и Върховна административна прокуратура, да им дават задължителни писмени указания и да извършват действия от тяхна компетентност.

Налице са основанията за тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Р България: неясноти относно съдържанието на тази конституционна норма, неблагоприятни за националната правна система последици при прилагане на нормата.

Предвид постоянната практика на Конституционния съд излагам разбирането си за съдържанието на конституционната разпоредба на чл. 126, т. 2, която се нуждае от тълкуване.

1. По първия въпрос относно правомощията по ръководство и надзор на Главния прокурор спрямо всички прокурори, административни ръководители на прокуратури и заместници на административни ръководители на прокуратури.

Съгласно чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Р България Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо

ръководство върху дейността на всички прокурори. Това правило е текстово възпроизведено в чл. 114, ал. 1, изр. първо от Закона за съдебната власт (ЗСВ) и чл. 43, ал. 6 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (в редакцията на ЗИДНПК – Д.В., бр. 50/2003 г.). В диалектическа връзка с конституционната норма са редица разпоредби на Закона за съдебната власт: чл. 111, ал. 2 и ал. 3, чл. 112, чл. 114, ал. 2 и ал. 3 и чл. 115, ал. 1. В този смисъл Главният прокурор е ясно нормативно конструиран като ръководител на държавното учреждение “Прокуратура”. В единната и централизирана прокуратура Главният прокурор безусловно осъществява върховен надзор за законност по спазване и изпълнение на Конституцията и законите от всички прокурори, сам издава правила за обосновано и законосъобразно прокурорско действие, представлява прокуратурата (като единно юридическо лице по чл. 114, ал. 5 ЗСВ). Определящо в съдържанието на ръководните и надзорни правомощия на Главния прокурор е възможността той да извършва интервенция в работата на всеки отделен подчинен нему прокурор, административен ръководител на прокуратура или негов заместник, щом последният предприема незаконосъобразни действия и издава необосновани и несъобразени с действащото законодателство актове. По необходимост ръководителят на прокуратурата в такива случаи трябва да разполага с възможност да отменява или да изменява прокурорски актове, да дава задължителни писмени указания, по свой почин или по жалба на заинтересувани лица.

С §§ 39 и 40 от ЗИДЗСВ от 2004 г. чл. 125 ЗСВ получи нова редакция и се създадоха нови чл. 125а – 125г на същия закон, с които се промениха от съдържателна гледна точка правилата относно магистратските длъжности и се формира институтът на административните ръководители и техните заместници. Главният прокурор от прокурорска длъжност по чл. 125 ЗСВ бе преквалифициран като правен статус на административен ръководител, който едновременно с ръководните си функции изпълнява и възложени му от Конституцията и законите правомощия по осъществяване на съдебната власт (чл. 125а, ал. 1, т. 1 и ал. 4, изр. второ ЗСВ). Нормата на чл. 125а, ал. 4, изр. второ ЗСВ ясно указва, че следва да се имат предвид конкретни правомощия, съдържащи се в конкретни правни норми на действащото обективно право. Такива са правомощията на Главния прокурор по чл. 150, ал. 1 от Конституцията и чл. 114, ал. 1, изр. второ ЗСВ да сезира Конституционния съд, по чл. 361, ал. 1 във връзка с чл. 362, ал. 1, т.т. 4 и 5 НПК да направи предложение до Върховния касационен съд за възобновяване на приключило наказателно дело, да прави искане пред друга държава по чл. 436, ал. 1, т. 1 НПК за предаване на лице, което е в качеството обвиняем във висящо в Р България досъдебно наказателно производство.

В ЗСВ, както и в НПК и други нормативни актове, не е предвидено изрично правомощие на Главния прокурор да отменява или изменява актове на прокурори, както и да им дава задължителни писмени указания по конкретни дела. Само по-горестоящият по длъжност прокурор (прокурор от по-горна

прокуратура) е оправомощен, съгласно чл. 116, ал. 2 ЗСВ и чл. 43, ал. 4 НПК, да отменява, изменява и спира изпълнението на постановленията на подчинените му прокурори, да им дава задължителни писмени указания и да извършва действия от тяхна компетентност.

До промените на ЗСВ от 2004 г. всеки един прокурорски акт можеше да бъде подложен на проверка по жалба или по почин на по-горен прокурор в субординационен ред от най-нисшето ниво на прокуратурата (районна прокуратура) до най-висшата прокурорска длъжност – Главния прокурор. Не можеше да има никакво колебание относно това, че когато производството стигне до Главния прокурор, той се произнася по окончателен начин, без каквито и да било ограничения за отмяна и изменение на постановления на прокурор, за даване на задължителни писмени указания и за извършване на действия от компетентност на прокурор от друго ниво в йерархията на прокурорските длъжности. В условията на действащия ЗСВ Главният прокурор вече не е прокурорска длъжност и не може да отменява и изменява прокурорски актове, да дава по конкретни случаи задължителни писмени указания и да извършва действия от компетентност на подлустоящи прокуратури. Това, обаче, е изрично предвидено за всеки прокурор от длъжност “завеждащ отдел във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура” надолу по отношение на подчинените му прокурори. Оказва се, че ръководителят на прокуратурата, на когото са подчинени всички прокурори, няма правомощие за интервенция

спрямо необосновани и незаконосъобразни прокурорски актове, а заемащите длъжност от “прокурор в Районна прокуратура” до “завеждащ отдел във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура” имат тази правна възможност. Така се лишава от смисъл чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Р България, а разпоредбите за правомощия на Главния прокурор по ръководство и надзор в прокуратурата по ЗСВ (чл. 111, ал. 2 и ал. 3, чл. 112, чл. 114, ал. 2 и ал. 3) са изпразнени от съдържание и смисъл с §§ 39 и 40 от ЗИДЗСВ досежно чл. 125 и 125а – 125г ЗСВ.

Това нелогично положение се очертава още по-ясно и предвид разпоредбите на чл. 111, ал. 2 и 115, ал. 1 ЗСВ, уреждащи правилата, че Главният прокурор ръководи прокуратурата, подпомаган от своите заместници при Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура, на които има отделно право да възлага свои правомощия. Заместниците на Главния прокурор също не са прокурорски длъжности по чл. 125 ЗСВ. От нормата на чл. 125б, ал. 2, изр. второ ЗСВ(в редакцията на § 40 ЗИДЗСВ) е видно, че Заместниците на административния ръководител на Прокуратурата трябва да заемат и съответна магистратска длъжност, защото ако към момента на тяхното назначение не заемат такава длъжност, Висшият съдебен съвет ги назначава на съответна длъжност като при необходимост открива бройка в съответния орган на съдебната власт. При действащата редакция на чл. 125 ЗСВ най-висша прокурорска длъжност е “завеждащ отдел във Върховната касационна прокуратура и

Върховната административна прокуратура”. По тази причина, очевидно заместниците на Главния прокурор могат в същото време да заемат най-много длъжност “завеждащ отдел във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура”. Обективно възможно е заместниците на Главния прокурор да заемат по-нисша длъжност (на окръжно или апелативно ниво) към момента на назначаването им от съдебния съвет като заместници, макар да отговарят на изискванията на чл. 127 ЗСВ за стаж във ВКП и ВАП (чл. 125б, ал. 2, изр. второ във връзка с чл.127 ЗСВ) – тогава те се оказват в положението на подолустоящи по длъжност прокурори и подчинени на прокурори с по-горна прокурорска длъжност. Това обезсмисля качеството на заместниците на Главния прокурор на ръководители на двете върховни прокуратури. При всяко положение заместниците няма да могат, така както и самият Главен прокурор, да отменяват, изменяват и спират изпълнението на актове на завеждащ отделите съответно във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура и да им дават задължителни писмени указания.

По същия начин, както в случая със заместниците, самият ръководител на прокуратурата може да заема в същото време прокурорска длъжност най-много “завеждащ отдел във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура”. Така, в едни случаи ръководителят на прокуратурата ще осъществява правомощия в качеството си “Главен прокурор” (когато в закон е изрично уредено такова правомощие), а във

всички останали хипотези – като завеждащ отдел на върховна прокуратура.

При всяко положение длъжността “завеждащ отдел във ВКП и ВАП” се очертава като прокурорска длъжност, чийто актове са окончателни, неотменяеми и неизменяеми, включително от Главния прокурор и неговите заместници, защото Главният прокурор и неговите заместници не могат в същото време да заемат по-горестояща прокурорска длъжност. А безсъмнено е правилото, че не може постановления на прокурор да се отменяват от прокурор със същата или с по-нисша длъжност в йерархията на прокурорските длъжности.

Със ЗИДЗСВ от 2004 г. (Д.В., бр. 29/2004 г.) въз основа на съдийски, прокурорски и следователски длъжности по чл. 125 ЗСВ се учредиха длъжности “административни ръководители” и “заместници на административни ръководители” по чл. 125а ЗСВ. Историко-правната съпоставка сочи, че при влизане в сила през 1991 г. действащата Конституция на Р България, и в частност нормата на чл. 126, ал. 2, не е визирала длъжности “административен ръководител” и “заместник на административен ръководител”, доколкото към този момент това са били безусловно прокурорски магистратски длъжности. Това предполага Конституционният съд при тълкуване правомощията на ръководителя на прокуратурата на Р България спрямо всички прокурори, да вземе отношение и за неговите правомощия спрямо учредените през 2004 г. длъжности на административни

ръководители на прокуратурите и заместници на административните ръководители на прокуратури.

Не следва да не отбележим важното обстоятелство, че § 4, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Р България, предвид и разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, не овластява обикновеното Народно събрание със закон да регулира материя относно административните ръководители, по-специално тяхната номенклатура, назначаване, освобождаване, дисциплинарна отговорност и въвеждане института на заместници на тези ръководители на магистратури. Чл. 133 от Конституцията предписва със закон на обикновено Народно събрание да се уреждат организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност; в тази разпоредба, очевидно, конституционният законодател е имал предвид уреждане статута само на магистратските длъжности (съдия, прокурор, следовател), но не и административно-ръководните длъжности. Отделно от другото, правилата на действащия ЗСВ досежно административните ръководители на магистратури и техните заместници не указват пред кого могат да бъдат обжалвани актовете на административните ръководители на органите на съдебна власт, кой и при съблюдаване на каква процедура може да ги отменява, да ги изменява и да спира изпълнението им. Това е

особено важно за единната и централизирана прокуратура, устроена йерархически по отношение на всички заемани в нея длъжности. Липсата на възможност за контрол по отношение дейността на административните ръководители по администриране на прокуратурите е в пряко противоречие с правовия характер на държавата, управлявана според Конституцията и законите, пред които всички граждани в страната са равни (чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Р България).

С оглед на казаното по-горе намирам, че в съдържанието на правилото на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Р България иманентно се включва правомощието на Главния прокурор да отменява, да изменява и да спира изпълнението на актовете на всички прокурори, административни ръководители на прокуратури и заместници на административни ръководители на прокуратури, да им дава задължителни писмени указания и да извършва действия от тяхна компетентност.

2. По втория въпрос относно това – кои са административните ръководители на Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура и какви са правомощията им спрямо всички прокуратури в ръководените от тях съответно Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура.

Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура според чл. 111, ал. 1 ЗСВ са две самостоятелни прокуратури, но за тях чл. 125а, ал.1 ЗСВ не урежда кои са техните административни ръководители. Няма норма, че те

се ръководят от Главния прокурор. По чл. 114, ал. 2 ЗСВ Главният прокурор организира и разпределя работата на своите заместници, назначава и освобождава служителите във ВКП и ВАП. В същото време, правилата на чл. 111, ал. 2 и чл. 114, ал. 3 ЗСВ, в които се използва словосъчетанието “заместници при ВКП и ВАП”, не водят до еднозначен извод, че тези заместници ръководят двете върховни прокуратури. Друго бе при условията на предходната редакция на чл. 125 ЗСВ. Тогава “заместник-главен прокурор” бе прокурорска магистратска длъжност, непосредствено по-долустояща на длъжността “Главен прокурор” и в същото време – безусловно по-горестояща за всички останали прокурорски длъжности. И правомощията на заместник-главния прокурор по чл. 43, ал. 4 НПК и чл. 116, ал. 2 ЗСВ да отменява, да изменява и да спира изпълнението на постановленията на подчинените му прокурори, да им дава задължителни писмени указания и да извършва действия от тяхна компетентност не будеха никакво съмнение. Самото изписване на тази длъжност в чл. 125, т. 2 ЗСВ (изменена със ЗИДЗСВ от 2004 г.) даваше възможност по тълкувателен ред да се стигне до извода, че Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура се ръководят поотделно от отделни заместник-главни прокурори. Както стана ясно от изложението в предходната точка на настоящата молба, след измененията и допълненията в ЗСВ от 2004 г. “заместник на Главния прокурор” не е прокурорска магистратска длъжност и този заместник не може да заема в йерархията на прокурорските длъжности по-горестояща длъжност от “завеждащ отдел във

Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура”. Следователно, за завеждащ-отделите той не може да се явява непосредствено по-горестоящ прокурор със съответните правомощия по ръководство и надзор, а законово допустимо е заместникът на Главния прокурор да бъде с по-нисша прокурорска длъжност от завеждащ отдел във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. Отделно от другото, напълно допустимо е заместниците на Главния прокурор да не са прокурори, а например – съдии или следователи със съответна съдийска или следователска длъжност и изискуем стаж по чл. 127 ЗСВ за заемане на длъжност във върховна прокуратура. Поради това, намирам, че на втория тълкувателен въпрос би било обосновано Конституционният съд да отговори в следния смисъл: заместниците на Главния прокурор организират и разпределят непосредствената работа в ръководената от тях съответно Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. Заместниците на Главния прокурор могат да отменяват, да изменяват и да спират изпълнението на актовете на всички прокурори в ръководената от тях съответно Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура, да им дават задължителни писмени указания и да извършват действия от тяхна компетентност. Правното положение и правомощията на ръководителите на двете върховни прокуратури произтичат пряко от закона като техни правомощия на собствено правно основание.

Ако Конституционният съд намери, че заместниците на Главния прокурор нямат правно положение и правомощия на ръководители на двете върховни прокуратури, а това са правомощия на Главния прокурор, моля да отговорите на алтернативния въпрос: налице ли е за Главния прокурор правна възможност да възлага на своите заместници непосредствено ръководство съответно на Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура – по реда на чл. 114, ал. 3 ЗСВ, което правило предвижда Главният прокурор да възлага свои правомощия на своите заместници.

Моля Ви, да определите като заинтересувани институции по делото Народното събрание на Р България, Президента на Републиката, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главния прокурор, Националната следствена служба и Висшия съдебен съвет.

Съгласно чл.18, ал.5 от ПОДКС прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

С уважение:

Н. Филчев
Главен прокурор

