



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 227 СТ
Дата 31.07.23г

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-4/.....

На Ваш № 170 КД/27.06.2023 г.

к. д. № 10/2023 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ

ДОЦ. Д-Р АТАНАС СЛАВОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10/2023 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд (КС) от 27 юни 2023 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 10 за 2023 г., образувано на 5 юни 2023 г. по искане на главния прокурор на Република България до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) на разпоредбите на чл. 213, ал. 4 - 6 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп., бр. 48 от 2023 г.) (НПК) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от

Конституцията; чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2, поради противоречие с чл. 121, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията и чл. 411а- чл. 411и, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията на Република България, както и установяване на противоконституционност на разпоредби на Закона за съдебната власт - чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията; чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12, § 31, ал.2 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл. 4, ал.1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията; § 41 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), с посоченото по-горе определение е допуснал искането на главния прокурор за разглеждане по същество.

Предметът на искането е установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 213, ал. 4 - 6 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп., бр. 48 от 2023 г.) (НПК) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията; чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2, поради противоречие с чл. 121, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията и чл. 411а- чл. 411и, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията на Република България, както и установяване на противоконституционност на разпоредби на Закона за съдебната власт (ЗСВ) - чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията; чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12, § 31, ал.2 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл. 4, ал.1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията; § 41 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В качеството ми на конституирана по делото страна и в определения 30-дневен срок изразявам следното становище по предмета на делото.

По същество с подаденото на 05 юни 2023 г. до Конституционния съд искане от главния прокурор не се оспорва конституционността на отделни разпоредби от Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, а се оспорва цялостната политика на държавата по отношение на отчетността на главния прокурор. Атакуваните разпоредби са приети за провеждането на последната съдебна реформа като решение по целесъобразност на Народното събрание в рамките на свободата на преценка по чл. 133 от Конституцията.

Искането не е насочено към закрила на Конституцията на Република България. То е отправено от пряко заинтересувано лице, което би могло да бъде разследвано по новоприетия механизъм и чиито действия станаха повод за образуване на производство по чл. 175, ал. 5 във връзка с чл. 173 от Закона за съдебната власт и издаване на Указ № 95 от 15 юни 2023 г. на президента на основание чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията. Преценката на искателя като сезиращ субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията за вероятна противоконституционност на оспорените законови разпоредби и за това дали да упражни сезиращата си власт е направена при наличието на пряк личен интерес, което би могло да създаде съмнения в това дали е обективна, защото никой не може да действа като съдия по лично засягащи го въпроси (*nemo iudex in causa sua*). Както и сам в Решение № 11 от 23.07.2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Конституционният съд е приел, „конституционно недопустимо е правомощия, дадени на главния прокурор за защита на обществения интерес, да се използват в негов собствен интерес.“

Атакуваните пред Вас разпоредби са плод на усилия за реализирането на една дългоочаквана от обществото реформа, насочена към защитата на основните права като аспект на върховенството на Конституцията и отстояването на принципа на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Въвеждането на съдебен контрол върху отказите да се образува наказателно производство и на ефективен механизъм за независимо разследване срещу главния прокурор и неговите заместници е предприето в изпълнение на множество препоръки, отправени към Република България в контекста на членството ѝ в Европейския съюз и в Съвета на Европа (с. 5-9 от мотивите към проекта за закон за изменение и допълнение на НПК).

Една от целите на оспорените норми е въвеждане на ефективен механизъм на разследване на главния прокурор в случай на извършено престъпление от общ характер и за прилагане на практика на хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията, за което са отправени препоръки в осъдителните решения на ЕСПЧ по група дела С.З. и Колеви срещу България. Категорично положителна оценка и широка подкрепа¹ за атакуваната пред Конституционния съд по настоящото конституционно дело законодателна реформа бе изразена недвусмислено на заседанието на Комитета на министрите от 6 юни 2023 г.²

¹ <https://www.coe.int/en/web/execution/-/bulgaria-adopts-landmark-reform-to-ensure-effective-investigations-including-against-a-chief-prosecutor>

² <https://rm.coe.int/bgr-1468-decision-s-z-kolevi-unofficial-translation/1680ab87a4>

От друга страна, уважаването на така предявеното искане би довело неминуемо до запазването на законодателните решения, които са станали повод за повече от 70 осъдителни решения пред Европейския съд за защита правата на човека.

Конкретно за всяка от оспорените с искането на главния прокурор разпоредби, моля да вземете предвид следното:

I. По отношение на твърдението за противоконституционност на разпоредбата на чл. 213, ал. 4 - 6 от Наказателно-процесуалния кодекс поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

В искането се твърди, че въвеждането на съдебен контрол върху отказите на прокурора за образуване на досъдебно производство накърнява конституционната функция на съда да бъде независим арбитър (чл. 119, ал. 1 от Конституцията), като осигури условия за равенство на страните и състезателност в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията). Изложено е, че съгласно чл. 127, т. 3 от Основния закон прокурорът разполага с „обвинителен монопол“, който „предполага правото му суверенно и независимо да реши дали да образува или да откаже започване на разследване“, като „въвеждането на съдебен контрол представлява недопустимо накърняване на това негово правомощие и на възможността му да вземе решението си по вътрешно убеждение“.

Главният прокурор твърди още, че въвеждането на съдебен контрол по отношение на определени категории постановления за отказ на прокурора (отнасящи се само за тежки и други конкретно посочени престъпления) нарушава равенството на гражданите пред закона като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Като аргумент в подкрепа на твърдението си вносителят посочва, че въвеждането на две различни процедури за защита правата на лицата по чл. 213, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс според вида на престъплението, „създава неравенство пред закона“ и поставя в различно положение пострадалите от престъпления граждани. Поддържа също, че „законодателното решение противоречи и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като в правовата държава е недопустимо един държавен орган да изземва правомощия, включени в Конституцията в компетентността на друг държавен орган и така да се нарушават конституционно установените принципи“.

Тези твърдения са неоснователни. Съгласно чл. 127 от Основния закон правомощия на прокурора са да „ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане“ и да „привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер“. Няма разпоредба, която да предвижда изключително правомощие на прокурора да образува наказателно производство. Съгласно чл. 212, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс в определени хипотези

наказателното производство може да бъде образувано и с първото действие по разследването, следователно няма пряка връзка или зависимост между вътрешното убеждение на прокурора и образуването. В правовата държава съдебният контрол е най-важната гаранция за законността и правата на гражданите. Съдът функционира на базата на принципите за независимост, безпристрастност, липса на йерархичен контрол, публичност и състезателност. Поради това въвеждането на съдебен контрол за законност на входа на наказателния процес е още една гаранция за правата на гражданите и за обществения интерес от провеждане на наказателното производство.

Предвид традиционното възприемане на конституционните текстове като предвиждащи монопол на прокурора върху обвинителната функция, ефективно решение се явява използването на формулировката от съдебния контрол върху прекратяването на наказателното производство: „връща преписката на прокурора със задължителни указания относно прилагането на закона“. По този начин пределите на съдебен контрол са в съответствие и с Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. № 34/98 г. на Конституционния съд, в което е прието, че съдебният контрол при прекратяването на производството от прокурора не е несъвместим с основния закон, защото с него не се замества основните правомощия на прокурора по привличането към наказателна отговорност. Както посочва и правната доктрина, „подобно разрешение не би било в противоречие с чл. 127, т. 3 от Конституцията, според който прокуратурата привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления. Не може да се отрече, че отказът да се образува досъдебно производство е израз и пряко свързан с това изключително конституционно правомощие на прокуратурата да привлича лицата към наказателна отговорност. Но никоя държавна власт в една правова държава не може да действа като абсолютна власт, недосегаема от нищо и от никого и неконтролирана от никоя друга държавна власт“.³

Уреждането на съдебен контрол върху отказите на прокурора да образува досъдебно производство не представлява намеса в конституционно закрепената му функция и ролята му на *dominus litis* в досъдебното производство. Целта на разпоредбите е да предостави нова възможност при случаи, при които има трудности при събирането на достатъчно данни за извършено престъпление, съдът да върне преписката на прокурора и да му даде задължителни указания как да приложи закона и това не представлява намеса в неговото вътрешно убеждение.

Предвидената възможност за обжалване на отказа да се образува съдебно производство е насочена към реализация на правото на защита като основно начало на

³ Вж. Чинова, М. „Досъдебното производство“, С.: Сиела, 2013 г., стр. 94.

наказателния процес. Както акад. Стефан Павлов посочва, „правото на защита, предоставено на гражданите, не трябва да се смесва със защитата на техните права и законни интереси, накърнени с престъплението“, тъй като то е „процесуална възможност за активно участие в процеса и за осъществяване по този начин на защитата („Осигуряване на гражданите право на защита в наказателния процес“, сп. Правна мисъл, кн. 3/1993 г., с. 3). Гражданите не биха могли да реализират конституционното си право на защита на своите права и интереси без осигуряването на процесуална възможност за участие в процеса. Те не биха могли да участват в наказателния процес, в който следва да се разкрие пълната обективна истина за престъпното деяние и да се подведе под отговорност извършителят, ако в нарушение на наказателния процесуален закон не се образува досъдебно производство и не се проведе следствие. Чрез възможността за обжалване на отказа по чл. 213, ал. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс се осигурява процесуална възможност за активно участие на пострадалия от престъплението, неговите наследници, ощетеното юридическо лице или лицето, направило съобщението в ключовия за развитието на наказателния процес етап на образуване.

Българската правна система познава и ред други хипотези на съдебен контрол за законност преди да е образувано наказателно производство, т.е. върху извънпроцесуална дейност. Такъв е примерът с предварителния, превантивен контрол по Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС) чл. 13, ал. 4, чл. 14, ал. 1, т. 1 и т. 2, чл. 14, ал. 3 по отношение на престъпление, което се „предполага“, че се „подготвя“, чл. 15, ал. 1, чл. 18, ал. 1 ЗРС в хипотезите на непосредствена опасност. Водещ мотив за въвеждането на съдебен контрол от законодателя както по отношение на използването на специални разузнавателни средства, така и по отношение на образуването и прекратяването на досъдебно производство, е степента на намеса в личната сфера на гражданите, интензивността на въздействие на държавните органи и рисковете за правата на човека. Съдебният контрол е допълнителна гаранция за пропорционалността на мерките за всеки един конкретен случай и справедливия баланс между засегнатите обществени и частни правно защитими интереси.

На съдебен контрол съгласно разпоредбата на чл. 213, ал. 4 подлежат постановленията на по-горестоящ прокурор, с които е потвърден отказ за образуване на наказателно производство само за посочените в закона престъпления. Освен всички тежки престъпления, в разпоредбата са посочени и престъпления, които не са тежки, но са насочени срещу личността на пострадалия и имат за резултат причиняване на смърт или телесни повреди, а също и някои престъпления против половата неприкосновеност на лицата, против правата на гражданите, общоопасни престъпления. Всички престъпления, които са свързани с подкуп в

българския Наказателен кодекс също подлежат на съдебен контрол в случаите, когато е отказано образуването на досъдебни производства по тези престъпления.

Посочената разпоредба не води до нарушаване на равенството на гражданите пред закона като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Разпоредбата цели създаването на възможност и за съдебен контрол върху постановление за отказ да се образува наказателно производство по отношение на пострадали лица от тежки престъпления и такива, засягащи човешкия живот и здраве, като още една гаранция за ефективна защита на правата на пострадалите лица.

От друга страна, такъв различен подход спрямо различни видове престъпления има традиция в българския наказателен процес. Това е въпрос на наказателна политика. Например забраната в чл. 369а от Наказателно-процесуалния кодекс да се провежда съкратено съдебно следствие по чл. 371, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс за престъпления с умишлено причиняване на смърт или забраната за сключване на споразумение за определени видове престъпления, предвидена в чл. 381, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс.

Принципът за равенство пред закона и забраната за дискриминация налага еднаквите случаи да се третират еднакво. В областта на наказателната политика обратното би довело до абсурдния извод, че всички престъпления трябва да се наказват еднакво, да се разследват еднакво, включително когато се налага разпит на непълнолетни или малолетни лица или се касае за различна степен на засягане на правата на гражданите.

Като право равенството пред закона следва да се разбира като равнопоставеност, а не еднаквост (Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к. д. № 16/2009 г., Решение № 15 по к. д. № 9/2010 г., Решение № 12 от 02.10.2012 г. по к. д. № 4/2012 г.). Като конституционен принцип, прокламиран в Преамбюла на Конституцията и чл. 6, ал. 1 от Конституцията, той намира конкретно проявление в множество конституционни норми, и е основа за тълкуването и прилагането на Конституцията и законите (Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/92 г.). С разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 от Наказателно-процесуалния кодекс не се предвижда различно третиране на еднакви случаи, а диференциран подход при разследването на различни престъпления, за които законодателят е приел, че с оглед на тежестта на накърняване на правата на гражданите и значението им за обществото, е конституционно оправдано да се въведат допълнителни гаранции, че деянието няма да остане неразкрито и ненаказано.

II. По отношение на твърдението за противоконституционност на разпоредбата на чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс, поради противоречие с чл. 121, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

В искането се твърди, че предоставянето на правна възможност на съда да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание, когато прецени, че деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление, противоречи на конституционното изискване за равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес и за осигуряване на установяването на истината, като по този начин „липсата на състезателност, публичност и анализ на доказателствата по същество сериозно застрашава правата на пострадалите, като ги лишава от достъп до съд и им отнема възможността да предявят срещу обвиняемия своите претенции в ролята на частни обвинители и граждански ищци“. Поддържа се, че „конституционно недопустимо е създаване на процедура, при която в името на това да се защитят интересите на обвиняемия от неоснователни обвинения, се игнорират интересите на всички останали участници в наказателното производство“. Конкретно за разпоредбата на чл. 250, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс като допълнителен аргумент за противоконституционност е посочено, че „съществено ограничава суверенната власт на прокурора да повдига обвинение пред съда по дела от общ характер и предпоставя пряка намеса в обвинителната му функция, с което директно влиза в колизия и с чл. 127, т. 3 от Конституцията“.

Посоченото твърдение е неоснователно. Разпоредба на чл. 250 не представлява съдебна намеса в обвинителната функция, а допълнителна възможност за съда да предотврати развитието на дълъг и скъпоструващ наказателен процес при изначално несъставомерни обвинения и да осигури дължимата по чл. 56 от Конституцията защита на гражданите от превратно упражняване на власт от страна на прокуратурата. Както вече е могъл многократно да посочи в практиката си Конституционния съд, достъпът до съд е най-пълното и ефективно средство за защита по чл. 56 от Конституцията (Решение № 1 от 24 януари 2023 г. по к.д. № 17/2022 г., Решение № 6 от 18 юли 2019 г. по к.д. № 6/2019 г., Решение № 2 от 12 май 2016 г. по к.д. № 2/2016 г., Решение № 6 от 15 юли 2013 г. к.д. № 5 от 2013 г.). В случай на прокурорски произвол се създава възможност за сериозно и неоправдано нахлуване в личната сфера на индивида, което е нетърпимо в едно демократично общество, основано на принципа на върховенството на правото. Хипотезата на чл. 250, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс касае случаите на флагрантно отклонение от наказателния процес, при което е очевидно, че не се касае за съставомерно деяние. По същество тя въвежда проверка за законност в защита на публичния интерес от процесуална икономия и закрилата правата на гражданите срещу превратно упражняване на власт.

Изключителната конституционна компетентност на прокуратурата да преценява кои лица ще привлича към наказателна отговорност в качеството на обвиняеми (чл. 127, т. 3 от Конституцията), доколкото не е обвързана с никаква форма на съдебен или обществен

контрол в досъдебната фаза на наказателния процес, създава опасност от непропорционална намеса и ограничения на основни човешки права. Поради това и за да се създадат ефективни процесуални гаранции за защита на гарантираната в чл. 31, ал. 3 Конституцията презумпция за невинност, е необходимо в самото начало на съдебната фаза на наказателния процес, в стадия „Подготвителни действия за разглеждане на делото в съдебно заседание“, съдията-докладчик да се убеди дали действително прокуратурата в обвинителния акт твърди, че подсъдимият е извършил престъпление, т.е. дали описаните в обвинителния акт фактически твърдения осъществяват признаците на престъпление по Наказателния кодекс. По този начин се оптимизира правораздавателната дейност, като се допуска провеждане на съдебно следствие само по годни да получат осъдителна присъда обвинения, т.е. по такива, които, ако бъдат доказани, водят до реализиране на наказателната отговорност на подсъдимия.

С посоченото правомощие на съдията-докладчик на първия стадий в съдебната фаза на наказателния процес се предвижда възможност за преустановяване на разглеждането на изначално неоснователни обвинения за несъставомерни деяния. Проверката на съдията-докладчик се изчерпва с обсъждане на материалноправното значение на твърденията, изложени в обвинителния акт, без да се преценява тяхната обосновааност и да се анализира доказателственият материал. Ако фактическите твърдения в обвинителния акт не сочат на престъпление, производството следва да бъде прекратено.

По този начин се предотвратява разглеждането на дела по обвинения за изначално несъставомерни деяния, което съответства на целите и задачите на наказателния процес и гарантира разглеждането на наказателните дела в разумен срок. Гарантира се и правото на гражданите да не бъдат подлагани на наказателно преследване по обвинителен акт с обвинения за несъставомерни деяния.

III. По отношение на твърдението за противоконституционност на разпоредбите на чл. 411а – чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията на Република България.

В искането са изложени аргументи, според които предвиденият в чл. 411а, ал. 1 и 2 от Наказателно-процесуалния кодекс ред за администриране от ръководителя на наказателната колегия на Върховния касационен съд на съобщенията по чл. 209 от Наказателно-процесуалния кодекс за извършени престъпления от главния прокурор създава колизия между два конституционни принципа – на мотивиране на съдебните актове (чл. 121, ал. 4 от Конституцията) и на безпристрастието на съда (чл. 121, ал. 1 от Конституцията), тъй като „анализът и правната оценка на изложените в сигнала срещу главния прокурор факти и

обстоятелства неизбежно навлизат в правомощията на обвинителната власт“, а същевременно „ръководителят на наказателната колегия на Върховния касационен съд следва да запази своята безпристрастност на съдия“.

В допълнение се посочва, че в разпоредбата на чл. 411а липсва изискване за наличие на „достатъчно данни за извършено престъпление“ като условие за образуване на досъдебно производство, каквото изисква общото правило на чл. 107, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс, което поставя главния прокурор в по-неблагоприятно положение спрямо всички останали граждани. Освен това се изтъква, че докато в общата хипотеза, предвид необходимостта да се зачете презумпцията за невиновност, в акта за образуване на досъдебно производство не се посочват имената на лицето, за което има данни, че е извършено престъпление (чл. 214, ал. 3 НПК), главният прокурор „винаги е конкретно лице“ и следователно по отношение на него това правило е неприложимо. С тези аргументи се обосновава твърдението, че оспорената законова уредба противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като създава ограничения за определено лице на базата на неговото обществено положение.

В искането си главният прокурор поддържа, че назначаването на съдия за прокурор във Върховната касационна прокуратура за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, противоречи на конституционното изискване за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата (чл. 126, ал. 1 от Конституцията), доколкото според чл. 411ж от Наказателно-процесуалния кодекс делата за престъпления от общ характер, са подсъдни като първа инстанция на Софийския градски съд. Във връзка с това се застъпва също, че „тази фигура /.../ е в отклонение от конституционно определената структура на прокуратурата и не съответства на никой съд“.

По отношение на разпоредбата на чл. 411б от Наказателно-процесуалния кодекс вносителят излага, че предвиденият, различен от общия, ред за обжалване на постановлението за образуване на досъдебно производство срещу главния прокурор, който „напълно е игнорирал вътрешноведомствения контрол в прокуратурата“ чрез възлагане този контрол единствено на съда, противоречи на Основния закон на основанията, изложени по отношение на чл. 213 от Наказателно-процесуалния кодекс във връзка с предвидения съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство. Конкретно за чл. 411б, ал. 5 от Наказателно-процесуалния кодекс е посочено, че предвидената възможност за образуване на досъдебно производство при установяване на нови обстоятелства, след като постановлението за отказ да се образува досъдебно производство е било потвърдено от съда, представлява „недопустимо в една правова държава“ незачитане на „стабилността на

съдебното решение“, с което напълно се обезсмисля съдебният контрол, „който винаги може да бъде заобиколен с някакви данни, обявени за нови“.

Вносителят поддържа, че разпоредбата на чл. 411в от Наказателно-процесуалния кодекс, която определя разследващите органи по дела за престъпления, извършени от главния прокурор, „създава неограничена възможност за намеса на изпълнителната власт в разследването срещу главния прокурор“, доколкото позволява „политически лица, каквито са министрите“, със свои актове да определят разследващите без каквито и да са критерии и правила, както и без съгласуване с назначения „специален обвинител“. Посочено е, че докато според чл. 194, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс разследването за престъпления, извършени от съдии, прокурори и следователи, се извършва от следовател, посочената разпоредба предвижда единствено главният прокурор да се разследва от разследващи орган в изпълнителната власт. По тези съображения главният прокурор твърди, че разпоредбата на чл. 411в от Наказателно-процесуалния кодекс противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), на принципа на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и на принципа на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

По отношение на оспорената разпоредба на чл. 411г от Наказателно-процесуалния кодекс вносителят отделно посочва, че институтът на прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ главния прокурор, „не съответства на никой съд и е напълно изключен от йерархичната структура на прокуратурата“, и за него не са предвидени механизми за контрол, като по този начин законодателят е изградил „система от органи с белези на извънредност“.

Изразявам категоричното си несъгласие с изложените твърдения.

Неправилно е направен извод, че главният прокурор ще бъде поставен в по-неблагоприятно отношение спрямо всички други граждани, тъй като единствено за него ще бъде достатъчно, за да се образува досъдебно производство, да има само законен повод, но не и достатъчно данни. Наличието на законен повод е основание единствено за стартиране на процедурата по избор на съдия на случаен принцип по посочения ред, а по отношение на основанията за образуване на досъдебно производство важат общите правила на чл. 207, ал. 1 НПК. За да се образува досъдебно производство за престъпление, извършено от главния прокурор или негови заместници, винаги ще са необходими законен повод и достатъчно данни, точно както и при образуването на всички останали досъдебни производства. Законният повод е предпоставка единствено, за да стартира изборът по чл. 112 ал. 6 ЗСВ. Ръководителят на наказателната колегия на ВКС, от друга страна, действа, както и

всеки друг административен орган би действал в подобен случай, ако бъде сезиран със сигнал за извършено престъпление. Той има роля единствено да прецени доколко са съдържателни твърденията в сигнала, но не и наличието на достатъчно данни за престъпление.

Не е налице колизия между конституционните принципи на мотивиране на съдебните актове (чл. 121, ал. 4 от Конституцията) и на безпристрастието на съда (чл. 121, ал. 1 от Конституцията), тъй като разпоредбата на чл. 411 а ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс не предполага анализ и правна оценка на изложените в сигнала срещу главния прокурор факти и обстоятелства, а формален преглед на получения сигнал относно очевидна липса на данни за извършено престъпление или тяхната видима и явна необоснованост. Това е необходимо, за да не се задейства процедурата по избор на съдия за прокурор за разследване на главния прокурор без необходимост.

Няма риск от политизация на разследванията срещу главния прокурор, защото ръководството на разследването и надзорът за законност ще се осъществява от съдия, който временно ще работи като прокурор и отделно от това защото ще има прокурорски и съдебен контрол върху действията по разследване на органите на досъдебното производство. В съдебната фаза от процеса пък важат общите правила на наказателния процес и всички събрани доказателства подлежат на самостоятелна проверка.

Няма нарушение на принципа за разделение на властите в чл. 8 от Конституцията. Смисълът на принципа на разделението на властите не е в пълната изолация между законодателна, изпълнителна и съдебна власт, а в разпределението на компетенциите, в необходимото сътрудничество и във взаимния контрол между органите, които осъществяват тези компетенции (проф. Ст. Баламезов, цитиран в Вълчев, Д., „Обща теория на държавата“, с. 223). Разделението на властите е система за властови (институционален и властови) баланс в защита на свободата. Всяка система, основана на върховенството на правото, предполага и система за взаимна проверка и контрол.

Конституционният съд многократно е имал възможност да подчертае в практиката си, че действащата Конституция се ръководи от установеното в модерния конституционализъм положение, според което разделението на властите не трябва да води до изолация, а да установи функционално взаимодействие между органите на държавна власт (Решение № 15 от 28.11.2022 г. по к. д. № 10/2022 г., Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017 г.). Принципът по чл. 8 от Конституцията установява разделение на властите, при което „власт да възпира власт, като използва дадените ѝ прерогативи, преграждайки пътя на произвола при упражняването на държавната власт“ (Решение № 12 от 27.09.2022 г. по к. д. № 7/2022 г.). Въвеждането на механизми за взаимно възпиране и контрол в случай на отклонение от поверените от Конституцията правомощия, включително при въвеждането на комплекс от

взаимодействия между изпълнителната и съдебната власт при разследването на престъпления от общ характер, са напълно в съзвучие с буквата и духа на Основния закон.

В контекста на посоченото, определящи за осъществяването на държавното управление са строгото спазване на конституционните и законовите разпоредби и извършването на действия, основани на самостоятелна преценка по целесъобразност въз основа и в рамките на закона.

С нито една разпоредба на законопроекта не се извършва противоконституционна намеса на изпълнителната или законодателната власт в работата на съдебната власт. Фактът, че разследващи полицаи или служители на Агенция „Митници“ ще бъдат съгласно чл. 411в от Наказателно-процесуалния кодекс разследващи органи в досъдебните производства спрямо главния прокурор или негов заместник по никакъв начин не може да се тълкува като намеса, защото те са контролирани от прокурора по разследването, който на свой ред е обект на прокурорски надзор и има съдебен контрол върху актовете. Освен това здравият разум изисква баланс на властите, при който в някои случаи намесата е неизбежна – например съдии и прокурори също като всички останали граждани могат да бъдат проверявани от административни органи, включително да им се съставят актове за установяване на административно нарушение и наказателни постановления и това по никакъв начин не може да се приеме като нарушение на разделението на властите. Същото се отнася до дейността на органи на изпълнителната власт, когато те извършват проверки на магистрати.

Законодателят се е съобразил с мотивите на Решение № 7 от 11.05.2021 г. по к. д. № 4/2021 г. и е отчел критиките на Конституционният съд по отношение на предходния опит за въвеждане на ефективно разследване на главния прокурор, както и европейските стандарти и препоръки за независимост на разследващия.

Въведената фигура на „прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник“ се назначава от същия орган, който назначава всички останали прокурори – прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. Макар че преди назначаването му за прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, той да е работил като съдия, след назначаването му за прокурор, той има същите правомощия като останалите прокурори. Този прокурор е част от прокуратурата на Република България, защото се назначава на длъжност прокурор от Върховна касационна прокуратура, той не е изключен от надзора за законност и методическото ръководство, предвидени в чл. 126, ал. 2 от Конституцията, ясно са уредени за него правилата за самоотвод и отвод, предвиден е вътрешен йерархичен контрол върху работата му, който се осъществява от заместник-главен прокурор по отношение на постановленията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния

прокурор, които не подлежат на съдебен контрол. На прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, се налагат същите дисциплинарни наказания от същия орган на съдебната власт, които са предвидени за всички останали прокурори. Правомощията на точно този прокурор по отношение на „избора на разследващ екип“ не се различават по нищо от правомощията на всички останали прокурори. И за него се прилагат правилата, предвидени в чл. 196, ал. 1, т. 4 и 5 от Наказателно-процесуалния кодекс - той може, като всеки друг прокурор да влияе постфактум, след определянето на разследващия орган, дали той да продължи да работи по делото или да бъде сменен с друг и кой точно да бъде новият разследващ.

Неоснователно е твърдението, че прокурорът, осъществяващ контрол върху прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, е извън структурата на прокуратурата. Той се назначава от прокурорската колегия на Висшия съдебен съвети е на длъжност заместник на главния прокурор.

Прокурорът за разследване на главния прокурор и контролиращият прокурор са част от структурата на прокуратурата и разполагат със съответните правомощия. Не се създава система от органи с белези на извънредност. По-скоро налице е специализация, която се налага от специфичната власт на главния прокурор, йерархичната структура на прокуратурата, конституционния модел на съдебната власт в Република България и повелите на принципа на върховенството на правото и равенството пред закона, според които никой, включително главният прокурор и неговите заместници, не стои над закона. Особената позиция на главния прокурор, както и високата значимост на фигурата му за престижа на съдебната власт и държавата, изискват специални мерки за гарантиране на независимо разследване в случай на достатъчно данни за извършване от него престъпление от общ характер.

Не са налице значителни разлики в предвидения ред за наказателно разследване на главния прокурор, които да разкриват белези на извънредна процедура, генерираща неравнопоставеност в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Всъщност с изключение на компетентните разследващи органи, реда за отвод и самоотвод и обжалване на отказите за образуване на досъдебно производство, редът за разследване не се отличава от общия ред по от Наказателно-процесуалния кодекс.

Не всяко отличаващо се по нещо производство - особено или специализирано - съдържа белези на извънредност по смисъла на чл. 119, ал. 3 от Конституцията. В този смисъл са и Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 и Решение № 6/2018 г. по к. д. № 10/2017 г.

По отношение на главния прокурор се прилагат общоустановените правила, които се съдържат в материалния наказателен закон, а спецификите в процесуалния закон са

обусловени от факта, че в една правова държава не би следвало да се очаква от главния прокурор да изготви обвинителен акт срещу себе си или да оказва контрол за законност на действията по разследване на самия себе си. Отликите са свързани единствено с досъдебното производство и касаят единствено разследващия прокурор и прокурорския надзор над действията му и доколкото по глава тридесет и първа „а“ от Наказателно-процесуалния кодекс не са предвидени други особени правила, се прилагат общите правила на наказателния процес.

Самият Наказателно-процесуален кодекс допуска особени съдебни производства, които се отклоняват от общия ред, като те са обосновани по различни причини, не са противоконституционни и намират оправдание в здравия разум и определени възрастови или професионални характеристики на подсъдимите (например непълнолетни или военнослужещи) или определени характеристики, свързани с по-леката наказуемост на престъпленията, съдимостта на обвиняемите и наличието или не на имуществени вреди (съответно дали са били възстановени), или заради определени действия на подсъдимия - признаване на вината (глава двадесет и девета от НПК – решаване на делото със споразумение) или на фактите описани, в обстоятелствената част на обвинителния акт (съкратено съдебно следствие по чл. 371, т. 2 НПК).

Прокурорът за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, и контролиращият прокурор, не са нови органи на съдебната власт, както не са нов орган на съдебната власт заместниците на административните ръководители по чл. 129, ал. 2 от Конституцията или директора на националната следствена служба, само защото не са изрично предвидени в глава шеста от Конституцията. Конституцията не предвижда ред за назначаване или изисквания към заместниците на главния прокурор. В рамките на предоставената му свобода по силата на чл. 133 от Конституцията законодателят е предвидил фигурата на директора на Националната следствена служба като заместник на главния прокурор по разследването без аналог при заместниците на другите административни ръководители на органите на съдебната власт, включително председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд. По аналогичен начин редът за избор на директора на Националната следствена служба по чл. 174 от Закона за съдебната власт съществено се отличава от този на който и да е друг заместник ръководител в съдебната власт, без това да е противоконституционно. По това встъпването на контролиращия прокурор като заместник главен прокурор не се отличава от досега възприетия законодателен подход и е в рамките на преценката по законодателна целесъобразност, като стремежът е бил да се спази изискването за независимост и

придържане към системата за прокурорски надзор на законност от по-висшестоящия прокурор.

Погрешно е разбирането, че разделение на труда или специализация в рамките на органите на съдебната власт, които не са изрично предвидени в Конституцията, са противоконституционни. Вътрешната специализация на прокурорите и спецификите на особените производства не са предмет на конституционна уредба. Редът за провеждане на разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, също не е уреден в Основния закон. Не съществува конституционна пречка за законодателя, на когото чл. 133 от Конституцията възлага уредбата на организацията и дейността на съдебната власт, да предвиди допълнителни механизми за осигуряване на независимостта на съдебната власт, каквото е осигуряването на независимо разследване на престъпления, извършени от ръководството на прокуратурата.

Пример за подобна специализация в рамките на прокуратурата е въвеждането на военна прокуратура, включително към Главна прокуратура (Решение № 10 от 29.IV.1998 г. по к. д. № 8/98 г.). Създаването на звено за разследване на главния прокурор не е забранено от Конституцията. Напротив, с него се осигурява равенството пред наказателния закон. Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че „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“ извън звена, съответстващи по вид и степен на съдилищата по чл. 119, ал. 1 от Конституцията (Решение № 2 от 7.02.2017 г. по к. д. № 13/2016 г.).

Когато липсва изрична конституционна уредба, е извън компетентността на Конституционния съд „да преценява правилността на законодателното решение – обратното би представлявало в настоящия случай недопустимо навлизане в прерогативите на законодателя“ (Решение № 7/2022 г. по к.д. № 9/2022 г.).

IV. По отношение на твърдението за противоконституционност на разпоредбите чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал.7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а от Закона за съдебната власт, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

Вносителят твърди, че измененията и допълненията в Закона за съдебната власт (относно назначаването от прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет на съдия за прокурор по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, уредено в чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7- предвиждаща назначаване на заместващ прокурор) и свързаните с тях

разпоредби на чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а са несъвместими с Конституцията, като препраща към изложените аргументи за противоконституционност на оспорените чл. 411а- чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс. Посочено е, че фигурите на обвинител срещу главния прокурор и контролиращия го прокурор „следва да се разглеждат като извънредни прокурорски органи“, което се обосновава с особения ред за избора им, със сръчността на тяхната дейност, с изключването на тези дейности от „вътрешно йерархичния контрол в прокуратурата“ и с предоставените им особени правомощия, с което според главния прокурор оспорената уредба нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Поддържа се също така, че в нарушение на защитената от чл. 117, ал. 2 от Основния закон независимост на прокуратурата, разпоредбите на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 Закона за съдебната власт предвиждат прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет да назначи съдията, определен по реда на чл. 112, ал. 6 от Закона за съдебната власт, за прокурор във Върховната касационна прокуратура, при условията на обвързана компетентност, при което „невъзможността колегията да откаже назначаване я превръща в изпълнител на чужда воля и противоконституционно отнема независимостта й при вземане на решения“. Противоконституционност на чл. 230, ал. 1, изр. трето от Закона за съдебната власт се аргументира с твърдението, че докато съдиите, прокурорите и следователите могат да бъдат временно отстранени от длъжност само когато са привлечени като обвиняеми за умишлени престъпления от общ характер, за главния прокурор такава възможност е предвидена за всяко престъпление, и по този начин в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Основния закон се въвежда ограничение, основано на заеманата от него длъжност.

По отношение на измененията и допълненията в Закона за съдебната власт (относно назначаването от прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет на съдия за прокурор по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, уредено в чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, предвиждаща назначаване на заместващ прокурор) и свързаните с тях разпоредби на чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а по отношение на твърденията за тяхната несъвместимост с Конституцията важат изложените аргументи относно чл. 411а- чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс.

Разпоредбите на чл. 230 и чл. 203а от Закона за съдебната власт са съобразени с практиката на Конституционния съд и по-конкретно с Решение № 1 от 2017 г. по к.д. № 6/2016 г. и Решение № 2 от 21.02.2019 г. на КС по к. д. № 2/2018 г. Взети са законодателни мерки за предпазване на магистрата, срещу когото е повдигнато обвинение, от произвол. По време на отстраняването от длъжност се заплаща възнаграждение. Осигурен е достъп до съд за преценка на законността и пропорционалността на временното отстраняване. Изрично е

предвидено ограничение на срока, който не може да надвишава този по чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс.

Що се отнася до разпоредбите на чл. 30, ал. 5, т. 21 – 22 и ал. 7 ЗСВ, същата предвижда „обвързана компетентност“ на прокурорската колегия при назначаването на съдия, определен по реда на чл. 112, ал. 6 ЗСВ, на длъжност прокурор във Върховната касационна прокуратура и на съдия от наказателната колегия на Върховния касационен съд, определен по реда на чл. 173а, ал. 4 ЗСВ, за заместник-главен прокурор, както и на заместващ прокурор. Сходна хипотеза, при която съответната колегия на ВСС действа при обвързана компетентност е налице в чл. 195, ал. 4 от Закона за съдебната власт и по отношение на други назначения, напр. при избиране на магистрат за министър, когато след приключване на мандата му съответната колегия го възстановява на длъжността, която е заемал, без да се извършва преценка.

Също така подобни са и хипотезите в § 44 – 45 от преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 32 от 2022 г., Решение № 7 на КС на РБ - бр. 56 от 2022 г.), в които е предвидено, че съдиите от Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд, прокурорите от Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура и следователите от следствения отдел в Специализираната прокуратура се преназначават при условията и по реда на чл. 194, ал. 1 ЗСВ.

Посочените по-горе параграфи по искане на главния прокурор на Република България вече бяха предмет на проверка по к. д. № 9/2022 г., образувано на 4.05.2022 г., като в Решение № 7 от 2022 г., Конституционния съд е приел, че тези разпоредби не противоречат на Конституцията.

Съгласно чл. 129, ал. 1 от Конституцията съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет.

Назначаването на прокурора по чл. 112, ал. 6 следва да се разграничи от хипотезите на повишение или преместване по чл. 160 ЗСВ, както и на командироване по чл. 227 ЗСВ.

Висшият съдебен съвет е единственият орган, занимаващ се с кадровото обезпечаване на органите на съдебната власт, което е и една от гаранциите за нейната независимост.

Конституцията не предлага изчерпателна уредба на правното положение и реда за взимане на решения на Висшия съдебен съвет, но конституционната уредба на неговите правомощия позволява да се изведат основните му качества като орган на управление на съдебната власт (така Решение № 3 от 07.07.2015 г. по к. д. № 13 от 2014 г.). Логично е всеки акт, по силата на който възниква, се изменя или прекратява служебно правоотношение в

качеството на съдия, прокурор и следовател, да се приема от Висшия съдебен съвет в пленум или от съответната колегия. Назначаването на прокурор по разследването и ролята на прокурорската колегия не правят изключение. Дори напротив, ако прокурорът се назначаваше не от прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, това би било противоконституционно (Решение № 7 от 11.05.2021 г. по к. д. № 4/2021 г.).

Липсва конституционна норма, според която е забранено пленумът или отделните колегии на Висшия съдебен съвет да взимат решения при „обвързана компетентност“. Макар да е орган на съдебната власт, Висшият съдебен съвет не е съд, не е и правораздавателен орган, на чиято свободна преценка се посяга, когато в качеството си на административен орган взема решения при обвързана компетентност. Той не разполага с оперативна самостоятелност, когато приема оставка, когато възстановява на заеманата преди това длъжност съдия, прокурор или следовател, който е преустановил длъжността си, за да заеме друга такава като съдия от Конституционния съд, европейски прокурор, министър или заместник-министър, председател или заместник-председател на Държавна агенция „Национална сигурност“ или член на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, и когато освобождава съдия, прокурор или следовател при влязла в сила присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление.

Конституционно нетърпимо е, когато законодателят ограничи преценката на Висшия съдебен съвет и му възложи квоти при назначаване, вместо да се съобрази с кадровата нужда на всеки един орган на съдебната власт (Решение № 7 от 14.07.2022 г. по к. д. № 9/2022 г.) или го ограничи при преценката на каква степен да назначи съдия, прокурор (или следовател (Решение № 6 от 11.05.2021 г. по к. д. № 15/2020 г.)). В конкретния случай не става дума за съхраняване или възстановяване на статута на съдия, прокурор или следовател, нито за степен и ранг (повишаване, понижаване), а за изпълнението на специфични функции от действащ съдия, комуто по принципа на случайния подбор е разпределена преписката за разследване срещу главния прокурор.

V. По отношение на твърдението за противоконституционност на разпоредбите на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12, § 31, ал.2 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл. 4, ал.1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията.

Твърди се, че различният ред за избор и освобождаване на главния прокурор спрямо този за председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд представлява неравно третиране, което е „напълно дискриминационно“ и недопустимо в правовата държава. За § 31, ал. 2 се приема, че разпоредбата дава възможност „избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор да бъде освободен с по-малко мнозинство“,

което противоречи на принципа на материалната справедливост като „базов елемент на правовата държава“.

Никъде в Конституцията на Република България не е предвиден принцип, според който лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията следва да бъдат освобождавани със същото мнозинство, с което са били избрани. Не е предвидено на конституционно равнище и правило, според което мнозинството от съответната колегия за освобождаване на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор трябва да са еднакви. Нито принципът за материална справедливост предполага еднаквост. Конституцията познава и други органи, чиито правомощия възникват и се прекратяват по силата на гласуване с различни мнозинства. Пример за това са изборът на министър-председател по чл. 99, ал. 4, във вр. с чл. 81, ал. 2 от Конституцията, прекратяването на мандата след оставка по чл. 89, ал. 2 от Конституцията поради вот на недоверие по чл. 89, ал. 1 и чл. 112, ал. 2 от Конституцията след неуспех на вот на доверие по чл. 112, ал. 1 от Конституцията. Няма логически изводимо конституционно правило за идентичност на мнозинството за взимане на решения за възникване или прекратяване на мандат на конституционно установен орган, доколкото Основният закон не е предвидил изрична уредба, приложимо е правилото от чл. 133 от Конституцията, според което всички останали въпроси се уреждат със закон.

Броят на членовете на двете колегии на Висшия съдебен съвет са различни. Различни са и служебните отношения и зависимости между съдиите от съдийската колегия и председателите на двете върховни съдилища, от една страна, и между прокурорите и следователите от прокурорската колегия и главния прокурор, от друга. С особена сила това важи след конституционната реформа от 2015 г., при която се въведоха две колегии и с оглед на различните отношения в рамките на колегиите, включително йерархическата подчиненост на следователите и зависимост от главния прокурор след преминаването на следствието към прокуратурата от 2009 г., което бе потвърдено като конституционно съобразно с Решение № 5 от 9.07.2009 г. по к. д. № 6/2009 г.

Членовете на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, излъчени от органите на съдебната власт, след прекратяване на мандата си и завръщането си в органите на съдебната власт биха били в отношения на йерархическа зависимост от главния прокурор, каквато един граждански или наказателен съдия не би имал от председателя на Върховния административен съд или административен съдия от председателя на Върховния касационен съд.

Конституционният съд неведнъж е подчертавал, че равенството пред закона като принцип и право по чл. 6 от Конституцията не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение и че без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и

субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона (Така и Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к. д. № 16 / 2009 г.). Формално еднаквото третиране на житейски различни случаи води до материална несправедливост.

В конкретния случай именно специфичната власт на главния прокурор в правната ни система и значимостта на този орган за престижа на съдебната власт, а също и за осигуряването на равенство пред правото, включително пред наказателния закон, налагат предвиждането на специален ред за разследване на престъпления, извършени от главния обвинител в държавата, който да гарантира независимо разследване и предотвратяване на безнаказаност.

В решението по делото Колеви срещу България (Жалба № 1108/02) параграфи 195, 197, 200, 201, 205 навсякъде се говори за главния прокурор и други високопоставени прокурори. В параграф 206 Европейският съд по правата на човека посочва:

„ В производството пред Съда, Правителството не показа, че поне някои от многобройните сериозни твърдения, направени по време на съответния период срещу г-н Ф., Главния прокурор (виж параграфи 51-61 по-горе), някога са били разследвани, поне на ниво предварителна проверка. Съдът счита, този факт е особено важен в настоящото дело, тъй като потвърждава твърдението на жалбоподателите за съществуващата липса в българското законодателство на достатъчно гаранции за провеждане на независимо разследване на престъпления, по които Главният прокурор или други високопоставени служители, близки до него, може да са заподозрени.“

Позицията на главния прокурор и неговите заместници не позволява спрямо тях да се приложи общият ред, важащ за всички други граждани без да са налице основателни съмнения за еднаквото прилагане на закона. Не би могло разумно да се очаква от тях да обвинят сами себе си или да осъществят безпристрастен и независим йерархичен надзор за законност на действията по разследването на собствените си деяния.

Затова и в параграф 208 от същото решение се приема:

„Независимостта и безпристрастността в случаите, включващи високопоставени прокурори или други длъжностни лица, могат да бъдат обезпечени с различни средства, като например разследване и прокурорско преследване от отделен орган, намиращ се извън системата на прокуратурата, специални гаранции за независимо вземане на решения, въпреки йерархичната зависимост, обществен контрол, съдебен контрол или други мерки. Не е задача на Съда да определя коя система най-добре отговаря на изискванията на Конвенцията. Системата, избрана от държавата членка трябва да гарантира обаче, по закон и на практика, независимост и обективност на разследването при всички обстоятелства и независимо от това, дали замесените лица са публични фигури.“

С оглед на горното диференцираният подход при разследването на престъпления, извършени от главния прокурор и неговите заместници, съответства на конституционния принцип на равенство пред закона и дори се стреми да осигури ефективното му прилагане на практика.

С Решение от 25.10.2011 г. Вълков и др. срещу България (Жалби № 2033/04 и сл.) Европейският съд по правата на човека приема, че не е налице дискриминация по повод на ограничението при получаване на пенсии в пълен размер. Делото е образувано по жалба на пенсионирани пилоти от военновъздушните сили и сапъори от Гранична полиция, които твърдят, че са подложени на дискриминация по повод на тавана на пенсиите спрямо президента и вицепрезидента на Република България, председателя на Народното събрание, министър-председателя и съдиите в Конституционния съд. Съдът отхвърля жалбите като неоснователни, защото не е установено, че е подобно положението на жалбоподателите с пенсионерите, заемали високи постове и подчертава, че „това са политически решения, които по принцип са запазени за националните органи, разполагащи с пряка демократична легитимност и по-добре позиционирани от един международен съд да оценят местните потребности и условия“ (пар. 117).

Съдът посочва, че само разлики в третирането, основани на разграничима характеристика или „признак“, могат да представляват дискриминация (пар. 115). Заемането на висок пост може също се разглежда като „друг признак“ по смисъла на чл. 14 от Конвенцията, но следва да се докаже различно третиране спря други лица в аналогично положение.

В Решението си от 25.05.2021 г. по делото Ертокриту срещу Кипър (Жалба № 15783/16) Съдът приема, че предвиждането на различна процедура за отстраняване на съдии от висшите инстанции и приравнени на тях лица спрямо тази за съдии от долните инстанции не е проява на дискриминация. Делото е образувано от бивш заместник главен прокурор на Кипър, който разпорежда да се образува досъдебно производство за разследване на придобиване с измама на мултимилionна компания, въпреки позицията на главния прокурор, че граждански иск е достатъчен. Главният прокурор прекратява производството и обвинява в медиите жалбоподателя в корупция. Жалбоподателят също обвинява главния прокурор в корупция в медийна изява. Впоследствие заместник главният прокурор е отстранен по искане на главния прокурор по специална процедура.

Съдът отхвърля жалбата като неоснователна, защото жалбоподателят не е установил аналогичното си положение спрямо съдиите от долни инстанции (пар. 78) и не е установил ясно неизгодно положение, в което е поставен от процедурата по отстраняване (пар.79).

Сравняването на положението на главния прокурор и неговите заместници с това на председателите на върховните съдилища в това отношение е неуместно. Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд нямат същите правомощия и възможности за въздействие върху органите по разследването в досъдебната фаза на наказателния процес по начина, по който това могат да направят ръководителите на прокуратурата с нейната йерархична структура. По отношение на възможността да образува и проведе досъдебно производство срещу тях главният прокурор и неговите заместници не са в аналогична ситуация в смисъла, който влага Европейският съд по правата на човека с всички други съдии, прокурори и следователи. Това и налага диференциация в законодателния подход. Доколкото те са ръководители на прокуратурата, те са в една група и в сходно правно положение, поради което и са третирани еднакво при въвеждането на отклонения от общия ред за разследване.

Законодателят е взел предвид невъзможността за ефективно провеждане на разследване на извършено от главния прокурор престъпление от общ характер и съответно за реализиране на хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията, която е отразена в Мнение № 855/2016 г. на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) и предложените възможни решения и осъдителните решения, цитирани в мотивите към внесеня законопроект.

Той е отчетел предложените три решения в Мнение № 968/09.12.2019 г. на Венецианската комисия за възлагането на независимо разследване на главния прокурор и неговите заместници на специален инспектор, на директора на Националната следствена служба или на ad hoc прокурор. Със Закона за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, обнародван в Държавен вестник, бр. 16 от 2021 г., е изпробвано първото предложено експертно решение и е въведена фигурата на специален инспектор или прокурор по разследването на главния прокурор.

След като с Решение № 7 от 11.05.2021 г. по к. д. № 4/2021 г. Конституционният съд е обявил чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 и чл. 411а, ал. 4 в частта както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник от Наказателно-процесуалния кодекс за противоконституционни, участниците в законодателния процес са се съобразили с мотивите на Конституционния съд. Взети са предвид всички съображения от мотивите на Конституционния съд за това, че прокурорът за разследването на главния прокурор такъв, какъвто е бил предвиден през 2021 г., е стоящ вън от прокуратурата, противоконституционен орган, но и е съобразена практиката на Европейския съд по правата на човека, включително постановените след Решение № 7 от 11.05.2021 г. по к. д. № 4/2021 г., каквото е решението по делото Ертокриту срещу Кипър.


VI. По отношение на твърдението за противоконституционност на разпоредбата на § 41 от ПЗРЗИДНПК поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В искането се излагат аргументи, според които провеждането на нов избор на членове на Висшия съдебен съвет от органите на съдебната власт, след като такива вече са избрани при проведен съдебен контрол от смесени 5-членни състави на съдии от Върховния касационен съд и Върховния административен съд, следва да се тълкува „единствено като мълчалива отмяна на вече приключилите избори“. Според вносителя разпоредбата „на практика анулира взети в съответствие със закона решения на органите на съдебната власт (общите събрания на магистратите), както и влезли в сила решения на правораздаването (решения на петчленни смесени състави на ВКС и ВАС)“, като по този начин „законодателната власт изземва управленски функции на съдебната власт, нарушава разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), намесва се в независимата съдебна власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Това според главния прокурор обосновава извода, че „Народното събрание е нарушило върховенството на правото, което е неразривно свързано с независимостта на съдебната власт и разделението на властите в правовата държава“.

Съгласно принципа за правова държава изискването за точно и еднакво спазване на законите и Конституцията се отнася до всички правни субекти, включително Народното събрание (Решение № 1 от 28.01.2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). С приемането на разпоредба, която посочва кратък тримесечен срок за излъчване на нови членове на Висшия съдебен съвет за попълване на състава с изтекъл мандат, законодателят е приел да обвърже сам себе си за поправяне на резултата от продължителното си бездействие при излъчването на персонален състав на този конституционно предвиден орган.

С оглед на гореизложеното, намирам, че оспорените разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс и на Закона за съдебната власт, не противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и 2, чл. 127, ал. 3 и чл. 130 от Конституцията на Република България.

С уважение,

 Recoverable Signature

X

Доц. д-р Атанас Славов
Министър на правосъдието
Signed by: Atanas Vladislavov Slavov