



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА

НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА

бул. „Д-р Г. М. Димитров“ 42

1797 - гр. София

Рег. № 803/23

2.5.-07-2023

КРБ 2023201380800

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 221/С

Дата 27-07-2023г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10 / 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 27.06.2023 г. по конституционно дело № 10 / 2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – ал. 6, чл. 247б, ал.2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс/НПК/, чл. 30, ал.5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал.6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и ал. 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а от Закона за съдебната власт/ЗСВ/ и § 31, ал. 2 и § 41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на НПК (обн. ДВ., бр. 48/02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.). Със същото определение Националната следствена служба е конституирана като заинтересована институция по делото.

Посочените разпоредби от НПК и ЗСВ са предмет на изменение и допълнение на материалния и процесуалния закон с ДВ. бр. 48/02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023г. В искането са изложени подробни съображения в няколко пункта, в които се аргументира тезата за противоконституционност на посочените норми.

В искането се поддържа тезата, че нормите на чл. 213, ал. 4 - 6 НПК са в противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал.1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал.1, чл. 121, ал. 1 и чл. 123, т. 3 от Конституцията на Република България /КРБ/.

Според вносителя с измененията на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК се осъществява недопустимо смесване на конституционните функции на органите на съдебната власт – съд и прокуратура, които са подробно уредени в НПК. Съгласно разпоредбите на процесуалния закон, съдът ръководи съдебното производство и решава всички въпроси по делото (чл. 27, ал. 1 НПК), а в досъдебното производство му е предоставена определена компетентност – арг. чл. 27, ал. 2 НПК. Прокурорът притежава изключителното право да образува досъдебно производство, освен при случаите на неотложност (чл. 212, ал. 2, чл. 356, ал. 3 НПК), при които съществува задължение за уведомяване на прокурора. Поддържа се в искането, че в никоя хипотеза не е предвиден контрол от страна на съда, а в случаите на изключение от

този принцип, надзорът върху действията на разследващия орган се осъществява от наблюдаващия прокурор и това е в унисон с принципа на независимост на прокуратурата от съда. Това правомощие е израз на функцията на прокурора, като ръководител да прецени по вътрешно убеждение наличието или липсата на законен повод и достатъчно данни за започване на наказателно разследване. Въвеждането на съдебен контрол върху отказите на прокурора да образува досъдебно производство, накърнява ролята на съда да бъде независим арбитър (чл. 119, ал. 1 КРБ), да осигури равенство на страните и състезателност в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 КРБ). С ангажирането за преценката за обосноваване и законосъобразност на прокурорския акт за отказ да се образува досъдебно производство, съдът преценява наличието или липсата на достатъчно данни за извършено престъпление извън процеса и навлиза в конституционните функции на прокурора, а това е в разрез с обвинителния монопол на прокурора, закрепен в чл. 127, т. 3 КРБ. Изложените аргументи в искането са основателни, обосновани и съобразени с позицията на Конституционния съд при предходни произнасяния (Решение № 8/01.09.2005 г. по к.д. №7/2005 г. и решение № 14 от 10.11.1992 г. по к.д. 14/1992 г.). Принципът на независимост на съдебната власт е закрепен в разпоредбата на чл. 117, ал. 2 КРБ, нещо повече в същата норма е регламентирана конституционно установената самостоятелност на органите на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие. Функцията на съда е закрепена в нормата на чл. 119, ал. 1 от основния закон, а тя е да правораздава. От тук се обосновава изводът, че за съда са присъщи принципите на състезателност, равенство на страните, публичност и разкриване на обективната истина. Конституционните правомощия на прокуратурата са уредени в чл. 127 КРБ, като основно следи за спазване на законността, чрез лимитивно посочените в същата конституционна норма способности. Правомощията на органите на съдебната власт – съд и прокуратура са доразвити в процесуалния закон, като правната теория е последователна в разбирането си за тяхната независимост¹. Съдът ръководи производството и решава всички въпроси по делото, а в досъдебната фаза осъществява правомощията предвидени в особената част на НПК – арг. чл. 27, ал. 1 и ал. 2 НПК. Прокурорът притежава суверенното правомощие да образува досъдебно производство – чл. 212, ал. 1 НПК, освен изключенията регламентирани в чл. 212, ал. 2 и чл. 356, ал. 3 НПК, но и в последните случаи следва да бъде уведомен. Именно поради това съдът не може да се „самосезира“, а за да упражни правомощията си изрично следва да бъде сезиран с обвинителен акт (чл. 247, ал. 1, т. 1 НПК), а в останалите случаи съдът отново се произнася по искане на прокурора, т.е. отново е сезиран с прокурорски акт (например в производството по чл. 64, ал. 1 НПК).

Тази специфична дейност е проява на самостоятелните функции на съда и прокуратурата, а именно функцията по ръководство и решаване предоставена на съда (произтичащи от разпоредбите на чл. чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 КРБ и чл. 27, ал. 1

¹ § 7 „Независимост на държавните органи, които осъществяват процесуалното ръководство и подчинението им само на закона“ и „Независимост на съда и подчинението му само на закона“; ...Съдът не е обвързан от заключенията и предложенията на прокурора, ръководи сам производството и по свой почин може да събира доказателствени материали... Съдът взема отношения по мненията и предложенията (исканията), направени по делото, като се ръководи само от своето вътрешно убеждение, основано на доказателствата по делото и закона...“ и „...В своята дейност по осъществяване на разследването прокурорът и разследващите органи също са независими и се подчиняват само на закона...“ Павлов, Ст. Наказателен процес на Република България, Обща част, Сибир, С., 1996, с. 81 - 82

НПК) и функциите по ръководство и решаване и обвинение, произтичащи от нормите на чл. 127, т.1 и т. 3 КРБ, чл. 46, ал. 1 и ал. 2, т. 1-4 и чл. 196, ал. 1 НПК) предоставени от законодателя на прокурора. Конституцията закрепва независимостта на съда и независимостта на прокурора в отделни разпоредби и като отделни основни начала, защото има предвид значението им за организацията (устройството) на съда и прокуратурата, като отделни органи на държавата². Наказателният процес се осъществява по линия на три основни направления, подчинени на основната му задача, които реализират три основни функции: обвинителна функция, функция по защита и функция по осъществяването на процесуално ръководство и решаването на въпросите възникнали в съответния стадий на процеса. И трите функции се осъществяват във всеки наказателно-процесуален стадий в органическа взаимозависимост и сложна преплетеност³. За да се образува досъдебно производство следва да е налице хипотезата на чл. 207, ал. 1 НПК, законен повод и достатъчно данни, а това е израз на функцията по ръководство и решаване принадлежаща на прокурора да прецени фактическите обстоятелства за образуване на досъдебно производство и тази функция е различна от функцията по ръководство и решаване, принадлежаща на съда в хипотезата на чл. 27, ал. 1 и ал.2 НПК. Предоставяне на правомощието на съда за контрол на отказите за образуване на досъдебно производство накърнява ролята му да бъде независим арбитър (доколкото ще е извършил преценка на фактическите данни за извършено престъпление) и следователно не би могъл да спази принципите на публичност, състезателност и равенство на страните.

Законодателното решение за въвеждане на съдебен контрол само по отношение на тежки (по смисъла на чл. 93, т. 7 НК) и други престъпления (изрично посочени) в нормата на чл. 213, ал. 4 НПК е в разрез с конституционния принцип, закрепен в чл. 6, ал.2 КРБ относно равенството на всички граждани пред закона.

В искането на главния прокурор се излагат доводи за противоконституционност на разпоредбите на чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал.1, т. 2 НПК, поради противоречие с чл. 121, ал. 1 КРБ, като се сочи, че с тези норми се възстановява предходно правно положение, отречено с промени в закона (ДВ. бр. 63/2017 г., в сила от 05.11.2017 г.). Това регламентира възможността съдът да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание, когато прецени, че деянието описано в обвинителния акт или в тъжбата не съставлява престъпление. Това правомощие е в разрез с чл. 121, ал. 1 от КРБ, доколкото съдилищата осигуряват равенство и условия на състезателност на страните в процеса, а според ал. 2 на същата норма от основния закон, производството по делата осигурява установяването на истината. Атакуваните норми от процесуалния закон представляват отстъпление от тези принципи, доколкото предоставят право на съда да реши изхода на делото, без да направи анализ и оценка на доказателствата и без да изслуша доводите на страните. Обективната правна оценка на фактическите обстоятелства изложени в обвинителния акт може да се направи в условията на състезателност и непосредствена проверка на всички доказателства. В подкрепа на изложеното се акцентира на последователната позиция на Конституционния съд, че само достъп на

² Пак там, с. 83

³ Пак там, с. 37-38

заинтересованите лица до състезателен и публичен съдебен процес, при равенство на спорещите страни, по арг. чл. 121, ал. 1 КРБ, дава пълна гаранция за реализиране на конституционното право на защита. Искането по този пункт е основателно. Необходимо е да се отбележи, че принципът за централно място на съдебното производство в наказателния процес е сред основните принципи при осъществяване на правораздаването. Съгласно чл. 7, ал. 1 НПК, съдебното производство заема централно място в наказателния процес, а съгласно ал. 2 на чл. 7 – досъдебното производство има подготвителен характер. Ето защо в хода на съдебното производство съдът има правомощието, да събере, оцени и провери всички събрани доказателства (по реда и чрез способите на НПК), при условията на публичност, прозрачност и състезателност, като непосредствено възприеме, доводите, аргументите и възраженията на страните. Прекратяването на наказателното производство на етапа на разпоредителното заседание, преди разгръщането на съдебното производство, което законосъобразно и пълноценно може да се осъществи след завършване на съдебното следствие и съдебните прения, само и единствено въз основа преценката дали деянието описано в обвинителния акт съставлява престъпление е в разрез с нормата на чл. 121, ал. 1 и ал. 2 КРБ. Нещо повече – това е нарушение на конституционния принцип, установен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, доколкото пострадалите лица и другите страни се поставят в по-неблагоприятно положение спрямо обвиняемото лице.

В пункт 3-ти от искането на вносителя се аргументира, че нормите на чл. 411а – чл. 411и от НПК са в противоречие с основния закон поради несъвместимост с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от КРБ.

В тази част от сезирация акт се развиват доводи за противоконституционност на част V-та, глава 31а НПК „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или негов заместник“. Акцентирано е на практиката на ЕСПЧ и становищата на Венецианската комисия, както и решения № 11 от 23.07.2020г. и № 7 от 11.05.2021г. на Конституционния съд. Новите разпоредби на НПК, касаещи назначаването и действията на съдия за прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор не са съобразени с препоръките на Венецианската комисия и решенията на Конституционния съд. Посочва се, че законодателните промени по „механизма за разследване на главния прокурор“, страдат от тежки пороци на конституционна несъвместимост: От самия повод за образуване на досъдебно производство, доколкото достатъчно основание се явява само наличието на законен повод, а законовите предпоставки за образуване на досъдебно производство по отношение на всички наказателноотговорни субекти се явява законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление (арг. чл. 207, ал. 1 НПК); С оглед на естеството на преценката на изложените в сигнала срещу главния прокурор факти и обстоятелства, извършвани от председателя на НК на ВКС – същите навлизат в правомощията на обвинителната власт; Нарушаване на презумпцията за невиновност, доколкото в чл. 214, ал. 3 НПК е постановена забрана в акта за образуване на ДП да се сочи името на лицето, за което има данни, че е извършило престъплението. Този принцип няма как да се спази по отношение на главния прокурор. Тези

законодателни решения противоречат на чл. 6 ал. 2 КРБ. Относно статута на органа, осъществяващ разследване срещу главния прокурор – съдия, определен по реда на чл. 112, ал. 6 ЗСВ, който се назначава за прокурор във ВКП за разследване на престъпления извършени от главния прокурор, същият магистрат е изключен от йерархичния контрол на прокуратурата, прокурорите от ВКП нямат компетентност да ръководят разследване, за същия липсва специфичната прокурорска практика и неговата фигура е в отклонение от определената структура на прокуратурата и не съответства на никой съд, доколкото първоинстанционния съд за разглеждане на делото срещу главния прокурор се явява СГС. По този начин уредбата на този механизъм е в колизия с чл. 126, ал. 1 КРБ. Относно реда за обжалване на постановления за отказ да се образува досъдебно производство срещу главния прокурор – чл. 411б НПК, също са изложени подробни съображения. Съществено внимание е обърнато по отношение на разследващите органи по делата срещу главния прокурор (чл. 411в НПК) – разследващи полицаи, определени със заповед на министъра на вътрешните работи и разследващи митнически инспектори, определени със заповед на министъра на финансите. В тази част от искането са изложени подробни аргументи, относно начина на сформирание на разследващия екип, неговата самостоятелност, независимост и възможността за политическа намеса в сформиранието му⁴. По този начин се създава възможност за намеса на изпълнителната власт в разследването. Налице е колизия с нормата на чл. 194, ал.1, т. 2 НПК, визираща разследващите органи за деяния извършени от магистрати, а оттам са нарушени основни конституционни принципи на правовата държава – чл. 4, ал. 1 КРБ, на разделението на властите – чл. 8 КРБ, на равенството на гражданите пред закона – чл. 6, ал. 2 КРБ и независимостта на съдебната власт – чл. 117, ал. 2 КРБ. Изложени са подробни възражения и по отношение на фигурата на прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ главния прокурор.

Оспорването на тези норми от процесуалния закон въвежда института за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, или т.нар. „механизъм за разследване на главния прокурор“. В тази част са изложени достатъчно аргументи от вносителя, които считаме за основателни, като е направен сравнителен анализ с практиката на ЕСПЧ, Становищата на Венецианската комисия и Решенията на Конституционния съд на Република България. Юридически обосновани са възраженията за сместване на функциите на председателя на Наказателна колегия на ВКС, при преценка на законен повод за започване на разследване срещу главния прокурор, който осъществява типични прокурорски функции по чл. 212, ал. 1, вр., чл. 207, ал. 1 НПК и в същото време има статут на съдия. Същевременно законодателят възприемайки за достатъчно условие за образуване на досъдебно производство (започване на разследване) срещу главния прокурор, само при наличие на законен повод, но без да е налице изискуемост на достатъчно данни каквато е общата регламентация на чл. 207, ал. 1 НПК, се явява в конституционна нетърпимост с чл. 6, ал. 2 КРБ и чл. 12, ал. 1 НПК, поставяйки главния прокурор в по-неблагоприятно позиция спрямо всяко едно наказателноотговорно лице.

⁴ Разследващите органи се определят със заповед (по преценка) на ресорните министри, които са органи на изпълнителната власт - съответно политически лица.

Основателни са възраженията за конституционна несъвместимост на чл. 411в от НПК с чл. 6, ал. 2 и чл. 8 КРБ, относно разследващите органи, доколкото същите следва да заемат длъжностите „разследващ полицай“, респ. „разследващ митнически инспектор“ и се определят със заповед на ресорните министри. От друга страна нормата на чл. 194, ал. 1 НПК е императивна и същата изрично определя категорията на разследващите органи за извършени престъпления от магистрати (съдии, прокурори и следователи), а това са следователите. По този начин се създава пряка колизия между нормите на чл. 194, ал. 1, т. 2 и чл. 411в НПК, доколкото липсва законова норма, която да изключи главния прокурор от статута му на магистрат.

В тази част на искането подробно и обстойно е изложено становището на вносителя и относно статута и действията на съдиите, които следва да бъдат назначени за „прокурор във ВКП за разследване на престъпления извършени от главния прокурор“ и за „прокурор, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ главния прокурор“. Споделяме наведените аргументи за създаване на органи, които притежават белези на „извънредност“.

В пункт 4-ти от искането са наведени доводи за противоконституционност на разпоредбите на 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 и чл. 230а ЗСВ, поради несъвместимост с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121 ал. 1 и чл. 127, т. 3 КРБ.

Тук вносителят поддържа доводи за несъвместимост с действащия основен закон, доколкото органът осъществяващ разследване срещу главния прокурор е съдия (назначен „ad hoc“) за прокурор, който не притежава прокурорски функции и не би могъл да бъде оправомощен с такива без промяна в основния закон, това разкрива белези на „извънредност“ и противоречи на статута му. Аргументите, обосноваващи тази извънредност са идентични с изложените от КС в решение №7 по конституционно дело № 4/2021 г. Анализът на особените основни характеристики на статуса и правомощията на този нов орган обосновава извод, че той е замислен и създаден от законодателя като държавен орган с извънреден характер. На следващо място се сочи и липсата на възможност за преценка от страна на Прокурорската колегия на ВСС да назначи съдията на длъжност прокурор във ВКП, което е в разрез с конституционно защитената независимост на прокуратурата (чл. 117, ал. 2 КРБ). Измененията в материалния закон касаят определянето и назначаването на съдия за прокурор (Ad hoc) и се характеризират със специфична компетентност, статут, в рамките на определен законов срок. Налице е конституционна несъвместимост на тези разпоредби, тъй като по силата на посочените по-горе конституционни норми съдията не притежава (и не следва да притежава) прокурорски функции, т.е. компетентности извън очертаната конституционна рамка и същия не може да бъде оправомощаван с извънредни такива. Обратното би означавало последният да съвместява функция по обвинение и функция по ръководство и решаване, които са вменени само на прокурора и то в различните стадии на наказателния процес.

Конституционно несъобразено е и законодателното решение да поставя административната дейност на Прокурорската колегия на ВСС в условията на „обвързана компетентност“⁵, при липса на възможност да извърши преценка за

⁵ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д., Административно право на Република България, Обща част, Сиби, С., 2010, с. 31-32; Лазаров, К., Административно право, Феня, С., 2001, с. 193 - 194

качествата и компетентността на определения съдия, в отклонение от предвидения ред за всички останали магистрати. В тази връзка се нарушават принципите, визирани в разпоредбите на чл. 233 и чл. 234 от ЗСВ, касаещи определянето на ранговете, повишаване на място и старшинство на магистратите, заемащи определена длъжност в органите на съдебната власт. Предвидената норма в ЗИДНПК, атакувана от главния прокурор пред КС, противоречи на въведените правила в Раздел ІА от ЗСВ, относно провеждането на конкурси за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, респ. прокурор и следовател в друг орган на съдебната власт, като това правило е конкретно посочено в чл. 189, ал. 4 от ЗСВ (Правила за преместване на съдия на длъжност прокурор или следовател, респ. преместване на прокурор и следовател на длъжност съдия). На практика би се стигнало до положение, при което по отношение на т.нар. „прокурор по разследването срещу главния прокурор“ не се прилагат правилата за конкурсното начало и кариерното израстване, важими за всички останали магистрати.

Юридически обосновано е и възражението на вносителя за различното третиране на главния прокурор, спрямо останалите магистрати в хипотезата на временно отстраняване от длъжност в случаите на чл. 230а, ал. 1 ЗСВ, спрямо общите случаи уредени в чл. 230, ал. 1 ЗСВ, доколкото за първия законодателят поставя условия да е осъществено всяко престъпление (дори и при форма на вината по непредпазливост), а за всички останали следва да е осъществено умишлено престъпление от общ характер.

В искането се навеждат доводи за противоконституционност на § 41 от ПЗРЗИДНПК с чл. 4, ал. 1, ал. 8, чл. 117, ал. 2 от КРБ. Поддържа се, че членовете на професионалната квота във ВСС се избират чрез пряко, тайно гласуване, съгласно разпоредбите на ЗСВ, не по-късно от един месец, преди изтичане на мандата на избраните членове. Такъв избор е проведен на общи събрания на съдиите (18.06. и 25.06.2022г.), на прокурорите (02.07. и 09.07.2022г.) и на следователите (04.06. и 11.06.2022г.). Изборът на членовете на квотите на съда и следователите е проверен и потвърден от съда, по жалби на неизбрани кандидати за членове на ВСС. С решение № 50001 от 20.02.2023г. по гр.д. № 20/2022г. на 5 – членен състав на ВКС и ВАС са отхвърлени, съответно оставена без разглеждане жалбата на неизбраните кандидати за избран член на ВСС от квотата на съдиите. С решение № 1 от 21.07.2022г. по гр.д. № 18/2022г. на 5 – членен състав на ВКС и ВАС е отхвърлена жалбата на неизбрания кандидат за избран член на ВСС от квотата на следователите. Решенията са окончателни и са влезли в сила. С настоящия ЗИДНПК не е създадена нова различна уредба в раздел “Іа” ЗСВ, поради което започване на процедура за нов избор за членове на ВСС от професионалната квота представлява мълчалива отмяна на вече приключилите избори. Възможно е законодателят да е имал предвид други процедури с незавършен фактически състав, но е налице неяснота относно прилагането на §41 ал. 2, спрямо избора на членове на ВСС. Според този текст законодателят поставя задължение в срок от три месеца след влизане в сила на този закон, Народното събрание и органите на съдебната власт да започват процедура за нов избор на членове на ВСС. Доводите в тази част са подробно развити в искането и се твърди несъвместимост с базови конституционни принципи на разделението на властите и независимост на съдебната власт, които приемаме за правилни и обосновани. С

настоящия ЗИДНПК не е създадена уредба различна от тази регламентирана в раздел „Ia“ ЗСВ „Пряк избор на членове на Висшия съдебен съвет от съдиите, прокурорите и следователите“. Същевременно §41 от ПЗРЗИДНПК, не въвежда отмяна, придаване на недействителност или каквато и да е друга уредба на проведения и приключил избор за изборни членове на ВСС от квотата на съдебната власт, както и не може да се приеме, че параграф от преходните и заключителни разпоредби е в състояние да отмени влязло в сила решение на българския съд, което има значение на “силата на присъдено нещо” . Тази разпоредба е противоречие на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 КРБ, като по този начин се нарушава принципът за разделение на властите и се допуска намеса в независимостта на съдебната власт.

Предвид гореизложеното становището на Националната следствена служба е, че посочените по-горе разпоредби на НПК, ЗСВ и §41 от ПЗРЗИДНПК противоречат на Конституцията на Република България.

**ЗА ДИРЕКТОР НА НАЦИОНАЛНАТА
СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА:**

(Съгласно Заповед № з-130/19.06.2023г.)

