



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 222 СТ

Дата 27.07.2023

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№...23.00-215.....

... 27 юли 2023 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет
по конституционно дело № 10 от 2023 г.

Становището е одобрено с Решение № ...516. на Министерския
съвет от 2023 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Николай Денков





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10 ЗА 2023 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 27 юни 2023 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 10 за 2023 г. По това дело Конституционният съд е сезиран от главния прокурор на Република България с искане за установяване на противоконституционност на следните законови разпоредби: чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2 и чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК); чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изречение трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (ЗСВ); § 31, ал. 2 и § 41 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗИДНПК) (ДВ, бр. 48 от 2023 г.). Изведени от

искането, текстовете от основния закон, на които се позовава вносителят в твърденията си за противоконституционност, са: конституционните принципи на правовата държава (чл. 4, ал. 1), равенството пред закона (чл. 6, ал. 2) и разделението на властите (чл. 8), както и Глава шеста „Съдебна власт“, чл. 117, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и 2, чл. 127, т. 3 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Всички оспорени разпоредби от НПК и ЗСВ са създадени със ЗИДНПК (ДВ, бр. 48 от 2023 г.), приет от Народното събрание по законодателна инициатива на Министерския съвет (Решение № 187 на Министерския съвет от 2023 г.). Преобладаващата част от тях формират единен нормен комплекс, въвеждащ чрез съответните текстове в процесуалния и в устройствения закон *Механизъм за търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник*. Наред с твърдяната противоконституционност на този механизъм искането включва и отделни оспорвания на разпоредби от НПК и ЗСВ: на чл. 213, ал. 4 – 6 от НПК, предвиждащ отказът на прокурор да образува досъдебно производство да подлежи на съдебен контрол; чл. 247б, ал. 2 във връзка с чл. 250, ал. 1, т. 2 от НПК, предвиждащ прекратяване на наказателното производство, когато деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление; чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 от ЗСВ и § 31, ал. 3 от ПЗР на ЗИДНПК, по силата на които изискуемото мнозинство за приемане на решение от пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС) за предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на главния прокурор е променено със ЗИДЗНПК от „не по-малко от седемнадесет гласа“ на „не по-малко от тринадесет гласа“.

Министерският съвет счита, че изложените в искането твърдения не обосновават противоконституционност на атакуваните разпоредби от НПК и ЗСВ, във връзка с което излага следните съображения, поотделно за всяко едно от съдържащите се в него оспорвания:

1. По оспорването на *Механизма за търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник* (чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изречение трето и чл. 230а от ЗСВ и чл. 411а - чл. 411и от НПК) като противоречащ на: конституционните принципи на правовата държава, равенството пред закона и разделението на властите, както и на чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1, чл. 126, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от основния закон.

Следва да се подчертае, че в своето искане до Конституционния съд вносителят е изразил принципна подкрепа „за въвеждането на механизми за независимо разследване на главния прокурор“. Същевременно извеждайки аргументи от практиката на Конституционния съд - Решение № 11 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 15/2019 г. и Решение № 7 от 11 май 2021 г. по к.д. № 4/2021 г., застъпва тезата, че действащата конституционна и законова уредба осигурява прилагането на такъв механизъм за независимо разследване, но също споделя и виждането, че механизъм чрез фигурите: „Прокурор за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ и „Заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ - които определя като „извънредни прокурорски органи“, не може да бъде въведен без изрична промяна в основния закон, защото тези фигури „изначално са несъвместими с действащата Конституция“.

Твърденията за противоконституционност на разпоредбите относно Механизма за търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, се основават на разбирането, че по силата на тях се възлага на съдия да изпълнява прокурорски функции, като това разбиране е развито както по отношение на ръководителя на наказателната колегия на Върховния касационен съд (ВКС) - (чл. 411а, ал. 1 и 2 от НПК), така и за фигурите на обвинителя срещу главния прокурор и на контролиращия го прокурор (чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7 от ЗСВ и на свързаните с тях разпоредби от ЗВС и НПК). Според вносителя това са извънредни с оглед на статута на съдията функции, а с тяхното възлагане на съдия се навлиза и в правомощията на обвинителната власт, което обосновава противоречие както с чл. 121, ал. 1, така и с чл. 127, т. 3 от Конституцията. Посоченото, че фигурите на „Прокурор за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ и „Заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ „следва да се разглеждат като извънредни прокурорски органи“, се обосновава в искането и с особения ред за тяхното определяне и назначаване, включително срока, за който се назначават, извеждането им извън „вътрешно йерархичния контрол в прокуратурата“, предоставените им особени правомощия, с което според вносителя оспорената уредба нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В искането се поддържа, че назначаването на съдия за прокурор във Върховната касационна прокуратура (ВКП) за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, противоречи и на конституционното изискване за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата (чл. 126, ал. 1 от Конституцията), доколкото делата за престъпления от общ характер, извършени от главния

прокурор, са подсъдни като първа инстанция на Софийския градски съд (чл. 411ж от НПК). Поддържа се също така, че е нарушена независимостта на прокуратурата (чл. 117, ал. 2 от основния закон), доколкото чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 от ЗСВ предвижда прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет да действа в условията на обвързана компетентност при назначаването на съдията, определен по реда на чл. 112, ал. 6 от ЗСВ, за прокурор във ВКП.

Вносителят поддържа, че в противоречие с принципа за разделение на властите чл. 411в от НПК „създава неограничена възможност за намеса на изпълнителната власт в разследването срещу главния прокурор“, защото предвижда органи на изпълнителната власт - „политически лица, каквито са министрите“, да определят разследващите органи по дела за престъпления, извършени от главния прокурор.

Атакуют се конкретни законови текстове (например чл. 230, ал. 1, изречение трето от ЗСВ), установени в отклонение на общи принципи и законови решения, като противоречащи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията с твърдението, че създават ограничения за определено лице по признак на неговото обществено положение като главен прокурор или негов заместник. Поначало - според вносителя, създаването на специална наказателнопроцесуална уредба по отношение на определено лице (разследване на главния прокурор или на негов заместник) е недопустимо с оглед на конституционния принцип на правовата държава, като в подкрепа на това разбиране са приведени също твърдения за противоконституционност на конкретни текстове.

Считаме, че чрез извършените със ЗИДНПК промени в ЗСВ и НПК се установява ефективен и същевременно съобразен с Конституцията механизъм, гарантиращ независимото разследване и търсенето на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или от

негов заместник. Оспорените текстове от устройствения и от процесуалния закон, разгледани в тяхното единство на нормен комплекс, създаващ този механизъм, са приети, за да отговорят на изискванията на конституционните принципи на правовата държава, равенството пред закона и разделението на властите, вписват се изцяло в конституционната рамка на съдебната власт, а също така съобразяват основния закон така, както той е тълкуван и приложен от Конституционния съд в Решение № 11 от 23 юли 2020 г. по к.д. 15/2019 г. и Решение № 7 от 11 май 2021 г. по к.д. № 4 от 2021 г. В допълнение към тези принципни съображения за необоснованост на оспорването на Механизма за търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, следва да се посочи, че в искането се съдържат и твърдения за противоконституционност, които не се основават на действителното съдържание на атакуваните разпоредби.

Република България е правова държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и като правова държава тя „има конституционно установеното задължение да осигури ефективно разследване и наказателно преследване на лицата, които са извършили престъпление без оглед на заеманата длъжност“ - Решение № 11 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 15/2019 г. Конституцията в чл. 127, ал. 1 възлага тази задача на прокуратурата, като поставя главния прокурор – както в функционално, така и в институционално отношение, във властова позиция спрямо нея. За случаите, в които се ангажира наказателна отговорност на лице, което към момента заема длъжността на главен прокурор, тази неговата властова позиция е ограничена, но само във функционално отношение: Обосновавайки се с принципа на правовата държава, елемент от който е правилото, че никой не може да бъде съдия сам на себе си, Конституционният съд приема: „Надзорът за законност и методическото

ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор“ - Решение № 11 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 15/2019 г., като същевременно в мотивите на същото решение посочва: „По отношение на дейността на прокурорите извън рамките на чл. 127 от Конституцията главният прокурор има правомощия на ръководство и контрол като административен ръководител“. Преценен с оглед на изискванията на правовата държава, установеният в ЗСВ и НПК нормен комплекс е конституционносъобразен, защото – и за разлика от общия наказателно-правен ред, осигурява не само функционална, но и институционална независимост на разследването, когато то е насочено към гражданин, който е във властовата позиция на главен прокурор, а с това – и ефективност на наказателния процес. Наказателно-процесуалният кодекс в Глава тридесет и първа „а“ предвижда като особени правила необходимите в тази връзка отклонения при разглеждането на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник, като по всички останали въпроси препраща към общия наказателно-правен ред (чл. 411и). Следва да се отбележи, че особените правила не са насочени спрямо конкретно лице, както се поддържа в искането, а като всяко правило за поведение са адресирани към неограничен кръг адресати – към всеки български гражданин, който към даден момент заема длъжност на главен прокурор или на заместник главен прокурор.

Властовата позиция на главния прокурор го поставя в привилегировано положение спрямо останалите граждани, когато той в лично качество е съпричастен към извършване на престъпление. „По този

начин общественото положение на главния прокурор с оглед на властовата му позиция би се превърнало в основание за привилегии, с каквито не разполагат останалите граждани, което е в противоречие с принципа за равенството на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията)“ - Решение № 11 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 15/2019 г. Затова преценен и с оглед на този конституционен принцип, предвиденият в ЗСВ и НПК Механизъм за търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, изключвайки властовата позиция на главния прокурор чрез фигурите: „Прокурор за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ и „Заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“, гарантира равенството на всички граждани пред закона, като не допуска създаване на привилегия за лицето, заемащо длъжността на главен прокурор на основа на това негово обществено положение.

При разследване срещу главния прокурор всеки прокурор, въпреки функционалната си независимост, остава административно подчинен както на прекия си административен ръководител, така и на главния прокурор. Това се отнася за всеки действащ прокурор, който запазва своята подчинена позиция в прокуратура и след приключването на разследването, но не и за друг магистрат извън подсистемата на прокуратурата, който ad hoc заема и изпълнява длъжността на прокурор. Фигурите „Прокурор за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ и „Заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ се създават в рамките на магистратурата, като действащ съдия временно заема прокурорска

длъжност, и в това законово решение е съобразена независимостта на съдебната власт (чл. 17, ал. 2 от Конституцията) и е спазен конституционният принцип за разделение на власт.

Както предвидените със Закона за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ДВ, бр. 16 от 2021 г.) промени в ЗСВ и НПК, така и атакуваните разпоредби в двата закона, създадени със ЗИДНПК (ДВ, бр. 48 от 2023 г.), целят установяване на ефективен механизъм за търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, но преди и сега той е представен в различни по съдържание законови норми. Предвид това преценката относно конституционосъобразността на оспорения по настоящото дело нормен комплекс, създаващ този механизъм, не следва да се обвързва с мотивите, с които Конституционният съд в Решение № 7 от 11 май 2021 г. по к.д. № 4 от 2021 г. е обявил за противоконституционни разпоредбите на ЗСВ и НПК относно статуса и функциите на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, като автоматично се заимстват изложените в тях аргументи за противоконституционност.

Не може да бъде споделено виждането, че правните фигури: „Прокурор за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ и „Заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор“ „изначално са несъвместими с действащата Конституция“ и те не могат да бъдат въведени без изрична промяна в основния закон. Така, както тези фигури са уредени в оспорените разпоредби на ЗСВ, с тях не се създават нови органи в съдебната власт - „извънредни прокурорски органи“, а в конституционната рамка на съдебната власт са предвидени като две нови прокурорски длъжности, които могат да бъдат заемани – макар и ad hoc,

във ВКП. По силата на изричното конституционно възлагане в чл. 133 двете длъжности, както и останалите длъжности на магистрати - съдийските, прокурорските и следователските длъжности в органите на съдебната власт, са предмет на уредба в ЗСВ. В съответствие с чл. 130а, ал. 5, т. 1 от Конституцията назначаването на прокурора във ВКП, който да изпълнява функциите на прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, или от заместник главния прокурор, който осъществява контрол върху неговите действия, е възложено в правомощие на прокурорската колегия на ВСС (чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 от ЗСВ). Няма конституционно установена в чл. 130а, ал. 1, т.1 дискреция при вземане на решението за назначаване на магистрат от съответната колегия на ВСС, а напротив - както съдийската, така и прокурорската колегия са обвързани с предвидените в ЗСВ условия и ред за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи (чл. 133 от основния закон). Действително ЗСВ предвижда, че на двете длъжности се преназначават действащи съдии, които обаче „са на длъжност съдия във ВКС от наказателната колегия“ (чл. 112, ал. 6 и чл. 173а, ал. 4 от ЗСВ) или „с ранг на съдия във ВКС от наказателните отделения на апелативните и окръжните съдилища, които последните седем години... са работили като съдии по наказателни дела“ (чл. 112, ал. 6 от ЗСВ), т.е. законът предявява съпоставими изисквания със заемането на всяка друга прокурорска длъжност във ВКП.

Не намира опора в нормативния текст твърдението, с което е обосновано противоречие на оспорените разпоредби от ЗСВ и НПК с чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията – че съдия изпълнява извънредни с оглед на статута му прокурорски функции, с което се навлиза в правомощията на обвинителната власт. Съгласно оспорените разпоредби от ЗСВ и НПК разследването на престъпления, извършени от

главния прокурор или от негов заместник, се осъществява от магистрат, назначен на прокурорска длъжност, а не от магистрат, назначен на съдийска длъжност. Необосновано с действителното съдържание на атакуваните разпоредби е същото твърдение за противоконституционност, развито по отношение на ръководителя на наказателната колегия на ВКС (чл. 411а, ал. 1 и 2 от НПК). Законът създава гаранции, че всеки законен повод срещу главния прокурор или негов заместник ще бъде проверен обективно и решен в зависимост от изложените факти. Затова, когато съобщението по чл. 209 от НПК не съдържа данни за извършено престъпление или данните са явно необосновани, ръководителят на наказателната колегия на ВКС изпраща съобщението на Софийската градска прокуратура за произнасяне по общия ред (чл. 411а, ал. 2 от НПК).

Прокурорът за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор, и заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор, като длъжности във ВКП не „образуват“ отделна прокуратура, за която да е относимо конституционното изискване на чл. 126, ал. 1 така, както то е тълкувано от Конституционния съд в Решение № 2 от 7 февруари 2017 г. к.д. № 13/2016 г.: „Изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища“. Както конституционните съдии посочват в мотивите на същото решение: „При така очертаната в Конституцията рамка на структурата на прокуратурата 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“, в случая – на обвинител и на контролиращ го прокурор, „с цел по-ефективно изпълнение на специфичните функции“ на прокуратурата, в случая - с оглед на спецификата на разследването единствено за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, и осигуряването на вътрешноинстанционния контрол върху действията на прокурора по разследването на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

По отношение на оспорването на чл. 411в от НПК, съгласно който разследващи органи по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, са служители от администрации на изпълнителната власт, определени от министри в качеството им на техни административни ръководители, следва да бъде посочено следното: От една страна, в това законово решение се съобразява разбирането на Конституционния съд, изразено в Решение № 7 от 11 май 2021 г. по к.д. № 4/2021 г., че „не може да бъде постигната декларираната от законодателя цел за осигуряване на независимост на разследването срещу главния прокурор или негов заместник“, ако „действия по разследването се извършват от следователи“. От друга страна, важна гаранция за обективност на самото разследване е законовото изискване към професионализма на самите разследващи органи – да са държавни служители, назначени на длъжност „разследващ полицай“ или „разследващ митнически инспектор“.

2. По оспорването на чл. 213, ал. 4 – 6 от НПК като противоречащ на конституционните принципи на правовата държава и равенството пред закона, както и на чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от основния закон.

В искането се твърди, че съдебният контрол върху отказа на прокурор да образува досъдебно производство накърнява както конституционната функция на съда да бъде независим арбитър (чл. 119, ал. 1), като осигури условия за равенство на страните и състезателност в съдебния процес (чл. 121, ал. 1), така и обвинителния монопол на прокурора (чл. 127, т. 3), който според вносителя включва и „правото му суверенно и независимо“, „по вътрешно убеждение“, да реши дали да образува или да откаже започване на разследване. Поддържа се виждането, че произнасянето на съда по обосноваването и законосъобразността на постановлението за отказ да се образува досъдебно производство (чл. 213, ал. 5) и задължителните указания, с които при неговата отмяна той връща преписката на прокурора (чл. 213, ал. 6), са недопустимо изземване на конституционни правомощия на прокуратурата в нарушение на принципа на правовата държава. Доколкото съдебният контрол е предвиден по отношение на отказите за образуване на досъдебни производства само за определени престъпления, това според вносителя на искането „създава неравенство пред закона“ за пострадалите от престъпления граждани, като ги поставя в различно положение, което е в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 127, т. 3 от Конституцията предоставя в изключителна компетентност на прокуратурата да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, но с това не дава монополно право само тя да поставя край на наказателното преследване във всяка една от фазите на процеса. Както посочва Конституционният съд: „Законодателят има право да определи, че прекратяването на наказателното производство следва да става от съдилищата, а не от прокуратурата“ - Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г. „По

аргумент на по-силното основание съдебният контрол върху законосъобразността на прекратено от прокурора наказателно производство ... не противоречи на основния закон“ - Решение № 7 от 16 декември 2004 г. по к.д. № 6 от 2004 г. На тази конституционна плоскост постановените от прокурор актове - да откаже да образува, съответно да прекрати вече образувано наказателно производство, в еднаква степен противостоят на неговия обвинителен монопол по чл. 127, т. 3 от Конституцията, като предвиденият за тях в НПК съдебен контрол не противоречи на основния закон.

Конституционният съд вече е имал повод да подкрепи конституционната допустимост на съдебния контрол върху постановлението за прекратяването на наказателното производство - Решение № 7 от 16 декември 2004 г. по к.д. № 6 от 2004 г., като обсъди аналогични на визираните и в настоящото искане твърдения за противоконституционност - че се засяга суверенна процесуална възможност на прокуратурата предвид обвинителната му компетентност, а съдът излиза извън рамките на правораздаването и поема обвинителни функции, както и че се ограничава действието на принципа за състезателност, тъй като е налице възможност съдът да предопределя процесуалната позиция на държавния обвинител.

Предвид казаното по-горе считаме, че мотивите на Конституционния съд, които обосновават конституционната допустимост на съдебния контрол върху постановлението за прекратяването на наказателното производство, са и мотиви, с оглед на които оспорването на съдебния контрол върху отказа на прокурор да образува досъдебно производство следва да бъде отхвърлено като неоснователно: Както посочват конституционните съдии, „Всъщност при проверката за конституционност поставеният ... въпрос се свежда до следното:

когато отмени постановлението и върне делото на прокурора със задължителни указания, съдът не навлиза ли недопустимо в изключителните правомощия на прокуратурата, визирани в чл. 127 от Конституцията, и образно казано, не се ли самосезира, изземвайки обвинителни функции от органите на досъдебното производство.“ Даденият от тях отговор е отрицателен по следните по-важни съображения. „Указанията на съда ... са само „относно прилагането на закона“ ... Съдебният контрол се разпростира само върху законосъобразното осъществяване на правомощията на прокурора ..., поради което съдът няма възможност да се произнася по въпроси от компетентността на обвинителя и още по-малко да му дава задължителни указания за внасяне на обвинителен акт в съда.“

Следва да бъде отбелязано, че съгласно чл. 213, ал. 4 от НПК отказът на прокурор да се образува досъдебно производство може да бъде оспорен само от пострадалия или неговите наследници, ощетеното юридическо лице и лицето, направило съобщението. Наред с това подлежи на съдебно оспорване не всеки отказ, а само отказ да се образува досъдебно производство за определени престъпления - тежки престъпления по смисъла на чл. 93, т. 7 от НК или по конкретни състави, при които извършеното престъпление може да засегне основни права на гражданите. Считаме, че в законовата уредба е намерен точен баланс между правата на гражданите, включително конституционното им право на защита, и функциите и правомощията на държавното обвинение така, както те са установени в основния закон, като същевременно тя не създава твърдяното в искането неравенство пред закона, защото допуснатата диференциация е по определен обективен критерий, извън изброените в чл. 6, ал. 2 признаци, важащ за всички лица, пострадали или ощетени по определени състави на престъпления.

3. По оспорването на чл. 247б, ал. 2 във връзка с чл. 250, ал. 1, т. 2 от НПК като противоречащи на чл. 121, ал. 1 и 2 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

В искането се твърди, че създадената с оспорените разпоредби възможност наказателното производство да бъде прекратено още в разпоредителното заседание от съдията докладчик, когато той прецени, че деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление, противоречи на конституционните изисквания да се осигури равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес (чл. 121, ал. 1) и установяването на истината (чл. 121, ал. 2), което накърнява правата на пострадалите от престъпление, като ги лишава от достъп до съд, и същевременно „съществено ограничава суверенната власт на прокурора да повдига обвинение пред съда по дела от общ характер..., с което директно влиза в колизия и с чл. 127, т. 3 от Конституцията“.

Съгласно чл. 24, ал. 1 от НПК не се образува наказателно производство, а образуваното производство се прекратява, когато деянието не съставлява престъпление (т. 1), като това е едно от предвидените в разпоредбата основания за прекратяване на наказателно производство. Освен нейното принципно значение - наказателна отговорност се търси и носи само за деяние, което съставлява престъпление, самата разпоредба, въвеждаща основанията, които изключват образуване на наказателно производство, съответно на които вече образуваното наказателно производство се прекратява, е изведена в Част първа – Общи правила, на кодекса, защото възможността да бъде приложена не е ограничена за определен стадий на наказателния процес, а този процес може да бъде прекратен както в неговата досъдебна, така и в неговата съдебна фаза. Нещо повече, изброените в чл. 24, ал. 1

обстоятелства, включително че деянието не съставлява престъпление, изключват и започването на наказателно производство.

Конституционният съд е имал повод да вземе отношение по конституционната допустимост на прекратяването на наказателно производство още в разпоредително заседание съгласно чл. 250, ал. 1, т. 2 от НПК, отхвърляйки твърдението за нейната несъвместимост, както и за несъвместимост на чл. 243, ал. 3 от НПК с оспорваната разпоредба (чл. 301, ал. 4 от НПК) - когато при произнасянето на присъдата реши, че деянието не съставлява престъпление, съдът се произнася и дали извършеното деяние не съставлява административно нарушение: Тези текстове „се отнасят за по-ранни стадии на процеса, които предхождат насрочването на заседанието за разглеждане на делото по същество и цялостната процедура по събиране и проверка на доказателствата. При условията на чл. 243, ал. 3 от НПК прокурорът е длъжен да прекрати наказателното производство, защото установеното деяние не съставлява престъпление, въпреки че съдържа признаците на административно нарушение. Целта е да не се допусне внасяне в съда на обвинителен акт за деяние, което според самата прокуратура не е престъпно. При условията на чл. 250, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от НПК още в началния стадий на съдебното производство - стадия по предаване на съд и подготвителните действия за разглеждане на делото в съдебно заседание, съдията-докладчик също е длъжен да прекрати наказателното производство именно за да не се допусне провеждане на наказателно производство по същество за деяние, което според съдържанието на обвинителния акт не съставлява престъпление“ (Решение № 14 от 2018 г. по к.д. № 12/2017 г.).

Не може да бъде споделено като аргумент за противоконституционност изказаното в искането противопоставяне между „интересите на обвиняемия от неоснователни обвинения“, от една

страна, и „интересите на всички останали участници в наказателното производство“ – на прокурора и на пострадалия, от друга. Основният закон не допуска ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието (чл. 31, ал. 4), като това конституционно изискване следва да се адресира както към законодателя, който в случая е преценил, че съдът още в разпоредителното заседание трябва да има възможността да прекрати наказателното производство за деяние, което не съставлява престъпление, така и към съда, който да не допуска провеждане на наказателно производство по същество за деяние, което според съдържанието на обвинителния акт не съставлява престъпление. Като участник в наказателния процес в неговата съдебна фаза прокурорът не противопоставя собствени на неговата „суверенна власт“ интереси, а е държавен орган, който упражнява възложеното му с Конституцията правомощие да поддържа повдигнатото обвинение по наказателни дела от общ характер. Що се отнася до пострадалия, законодателството предвижда друг, в т.ч. и съдебен ред на защита на неговата гражданска претенция за вреди от деяние, което не съставлява престъпление, включително в рамките на административнонаказателния процес, ако това деяние е административно нарушение.

4. Оспорване на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 от ЗСВ и § 31, ал. 3 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДНПК като противоречащи на конституционните принципи на правовата държава и равенството пред закона, както и на чл. 130, ал. 1 от основния закон.

Според вносителя на искането Конституцията изисква кадровите решения по отношение както на председателите на ВКС и ВАС, така и на главния прокурор да се приемат с квалифицирано мнозинство, а предвиденият с оспорените разпоредби различен ред (по-малко мнозинство) за избор и освобождаване на главния прокурор спрямо този

за избор и освобождаване на останалите двама висши магистрати представлява „напълно дискриминационно“ неравно третиране (чл. 6, ал. 2), което е недопустимо в правовата държава (чл. 4). В противоречие на принципа на материалната справедливост като базов елемент на правовата държава е, ако избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор бъде освободен с по-малко мнозинство.

Квалифицирано мнозинство е всяко мнозинство, разположено между единодушието, при което не трябва да има дори един глас „против“, и абсолютното мнозинство, за което е достатъчна подкрепата на половината членове на органа плюс един глас. Съгласно чл. 130, ал. 1 от основния закон ВСС се състои от 25 членове, включително председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, които са негови членове по право. По Конституция ВСС е колегиален орган, предвид това основен въпрос на уредба е при какъв кворум той ще заседава и с какво мнозинство ще приема решения. Конституционната разпоредба определят състава на ВСС, но не и мнозинствата, с които този орган приема решения, включително кадрови решение по отношение на своите членове по право, затова с оглед на този неин предмет на уредба не може да бъде обсъждано противоречие на оспорените законови текстове с Конституцията. Конституционният законодател в чл. 133 е възложил на Народното събрание да уреди със закон организацията и дейността на ВСС, което включва и правото му на преценка да определи, че пленумът на ВСС взема кадровото решение по отношение на главния прокурор с абсолютно мнозинство от 13 гласа, а кадровото решение по отношение на председателите на ВКС и ВАС – с квалифицирано мнозинство от 17 гласа.

Кадровите решения по чл. 30, ал. 2, т. 6 от ЗСВ, които съгласно оспорените разпоредби се приемат с различно мнозинство от пленума на

ВСС, „не притежават характеристиките на административен акт“, а „са подготвителни, несамостоятелни актове - част от сложния фактически състав по назначаването и освобождаването на лицата с конституционно предвиден статут“, затова и за разлика от кадровите решения по отношение на останалите магистрати не подлежат на съдебен контрол - Тълкувателно решение № 2 на КС от 2002 г. по к.д. 2/2002. Даденото от конституционните съдии задължително тълкуване е по отношение на установения само на конституционно ниво специален ред за назначаване и освобождаване на тримата висши ръководители в съдебната власт и с него се изяснява единствено еднаквата правна природа на предвиденото в Конституцията предложение на пленума на ВСС до президента на републиката. Затова конституционна недопустимост на по-малкото мнозинство при избора и освобождаването на главния прокурор не може да бъде обоснована с позоваващия се на това решение аргумент на вносителя, че Конституционният съд „прокарва ясна граница между кадровите решения, касаещи тримата висши магистрати, от една страна, и останалите административни ръководители на съдебната власт, от друга страна, но не се прокарва такава граница между председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор“. Напротив, председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор са качествено различни държавни органи – ръководители в различни системи от органи в съдебната власт, с отделно установени за тях конституционни правомощия. Няма „равенство“ между различните държавни органи, съответно не може да бъде изведено конституционно изискване към законодателя да установява унифициран ред за определянето на лицата, заемащи длъжност в тях. Самият конституционен законодател е предпоставил определянето на останалите административни ръководители в органите на съдебната власт да е по различен - с оглед на

съдилище или прокуратура, ред, възлагайки тяхното назначаване и освобождаване в правомощие на съдийската колегия на ВСС, състояща се от 14 членове, съответно на прокурорската колегия на ВСС, състояща се от 11 членове.

Конституционният принцип в чл. 6, ал. 2 не е нарушен с предвиденото в чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 от ЗСВ различно мнозинство при избора и освобождаването на тримата висши магистрати от пленума на ВСС. Конституционният принцип в чл. 6, ал. 2 е за равенство на гражданите пред закона, а не за „равенство“ между различните държавни органи, съответно за „равенство“ на лицата, заемащи публичните длъжности на председател на ВКС или ВАС и на главен прокурор, за да изисква от законодателя да установи един и същи ред за тяхното определяне от пленума на ВСС. А твърдението, че в противоречие с принципа на правовата държава изменителният закон (§ 31, ал. 3 от ПЗР на ЗИДНПК) предвижда избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор да бъде освободен с по-малко мнозинство, по същество отрича конституционното правомощие на Народното събрание по чл. 133 във връзка с чл. 84, т. 1 не само да приеме ЗСВ, но и да изменя и допълва ЗСВ.

С оглед на изложените аргументи считаме, че искането за установяване на противоконституционност по всяко едно от съдържащите се в него оспорвания е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Николай Денков