



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 131 К1
Дата 23.03.2021

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-4/21 К1 22 -03- 2021

На Ваш № 68/09.03.2021 г.
к. д. № 4/2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ

ДЕСИСЛАВА АХЛАДОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 9 март 2021 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 4 за 2021 г., образувано на 25 февруари 2021 г. по искане на президента на Република България до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс и чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт.

Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, с посоченото по-горе определение е допуснал искането на президента на Република България за разглеждане по същество.

В обстоятелствената част от искането на президента на Република България относно приетия от Народното събрание Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗД на НПК) (обн., ДВ, бр. 16 от 2021 г.) се посочват следните нарушения на принципите: за независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 КРБ); за равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение (чл. 6, ал. 2 КРБ); нарушаване на забраната за създаване на извънредни съдилища (чл. 119, ал. 3 КРБ) и нарушение на чл. 126, ал. 2 КРБ.

Според вносителя на искането разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ противоречат на чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2 и чл. 126, ал. 2 КРБ, чл. 213а, ал. 2 НПК противоречи на чл. 6, ал. 2 КРБ, а чл. 411а, ал. 4 НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ противоречи на чл. 119, ал. 3 КРБ.

Министерството на правосъдието смята, че изложените в искането съображения на президента на Република България, не могат да обосноват извод за противоконституционност на текстовете на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс и чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт.

Най-напред преди да изложим по-подробно нашите съображения за неоснователност на искането на президента, следва да отбележим, че категорично възразяваме срещу натрапчивото използване в искането на вносителя на израза „особен прокурор“. Използването на този израз не се основава по никакъв начин на закона, който се атакува от президента, тъй като законодателят в лицето на Народното събрание не е въвеждал такъв израз в приетия ЗД на НПК.

• Относно твърдението за противоречие на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ с принципа на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 КРБ), че като се въвежда фигурата „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ (чл. 194, ал. 6 НПК) и като се предвижда, че неговите действия не подлежат на ръководство и контрол за законност, осъществявани в рамките на самата прокурорска служба (чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ), законодателят премахва важни гаранции за обективност, всестранност и пълнота на разследването.

Това твърдение е неоснователно, тъй като за пореден път не се взема предвид реформата в статута на прокуратурата, проведена със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 62 от 2016 г.), с които се постига съответствие с конституционно определената ѝ структура и организация. Прокуратурата е единна, но не е централизирана. Прокурорите и следователите вече не са подчинени на главния прокурор. Подчинеността остава само за административните ръководители, и то само при ръководната им дейност. Постигнато е разграничение между прокурорски функции и ръководна дейност.

Утвърдиха се законовите гаранции за ненамеса във вътрешното убеждение на прокурорите при произнасянето им по преписки и дела – вече не само в процесуалните закони, но и в устройствения за съдебната власт закон. Премагнаха се възможностите за влияние и подмяна на преценката на решаващия прокурор чрез необоснована отмяна на прокурорски актове и произволни указания по линия на инстанционния и служебния контрол, като в тези случаи се поставят изисквания към актовете на горестоящите прокурори. Даването на устни указания от страна на горестоящите прокурори се обявява за недопустимо. Отмениха се нормите, съгласно които прокуратурата е „централизирана“ и „всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор“. Създадени бяха разпоредби, които да отграничават функциите на главния прокурор и на

административните ръководители по административно-организационното ръководство от магистратските им функции.

Регламентира се, че прокурорите, следователите и служителите във всяка прокуратура се ръководят от съответните административни ръководители (по подобие на правомощията на председателите на съдилища), както и че последните са подчинени в административно-организационен план на по-горестоящите им административни ръководители.

В самостоятелни разпоредби са изведени конкретните правомощия на главния прокурор и на административните ръководители, като по този начин се внесе яснота в устройствения закон по отношение на двете функции на ръководител и прокурор. Така, в рамките на единната прокуратура се постига оперативна децентрализация, която от една страна води до повишаване на отговорностите на административните ръководители, а от друга, създава допълнителни гаранции за независимост на всеки прокурор и следовател. Въведоха се ясни правила и граници на контролната дейност в прокуратурата, както и дефиниции на същата.

Произтичащото от Конституцията задължение на главния прокурор за надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата се осъществява от главния прокурор чрез контролна дейност. Тази дейност е на две нива – от главния прокурор по отношение на дейността на административните ръководители и от всеки горестоящ административен ръководител по отношение на административните ръководители на по – ниските по степен прокуратури в района му.

Съгласно измененията контролната дейност в прокуратурата се ръководи от главния прокурор и има за цел да обезпечи точното и еднакво прилагане на законите от прокурорите и следователите и да осигури получаване на актуална информация за организационното състояние на прокуратурите и за работата на прокурорите и следователите; установяване на пропуски и нарушения в дейността и основанията за предприемане на съответни организационни и/или дисциплинарни мерки; обективна оценка за работата и предпоставки за поощрение; установяване на добри практики; изпълнение на приоритетите в дейността на прокуратурата. По същата логика се дефинира и контролната дейност на административните ръководители на апелативните и окръжните прокуратури в районите им.

Допълнена е законовата система от гаранции за ненамеса във вътрешното убеждение на прокурорите. Даването на устни разпореждания и указания във връзка с работата по делата и преписките е недопустимо. Горестоящият прокурор може да дава само писмени указания, които задължително следва да са мотивирани, да са относно прилагането на закона, като не могат да засягат вътрешното убеждение на решаващия прокурор.

Изразът „относно прилагането на закона“ има същия смисъл като в чл. 355, ал. 1, т. 2 от НПК, когато касационната инстанция дава задължителни указания при ново разглеждане на делото. Тези указания не нарушават независимостта на магистрата, защото се отнасят до правилното прилагане на закона, т.е. правоприлагане съобразно с вложения от законодателя смисъл, а не според разбирането на този, който го прилага. Вътрешното убеждение охранява единствено оценката на доказателствата и на решаващия прокурор следва да се гарантира правото на независима преценка на същите. Затова не е допустимо да се разпорежда как делото да бъде решено по същество – с обвинителен акт или прекратяване. Допълнителна гаранция срещу незаконосъобразни указания е въведената възможност на прокурора да възразява срещу тях пред прокурор от по-горестоящата прокуратура на прокурора, дал указанията.

В съответствие с гореизложеното се направиха изменения в НПК, с които се премахнаха всички възможности за даване на задължителни указания за решаването по същество не само по досъдебните производства, но и по преписките. Изрично е

регламентирано, че в случаите на отмяна на акт на прокурор от по-ниска по степен прокуратура, горестоящият прокурор е длъжен да посочи какви точно действия по разследване и проверка трябва бъдат извършени и кои факти и обстоятелства да бъдат установени. Това завишаване на изискванията към актовете на горестоящите прокурори, с които се упражнява служебен или инстанционен контрол, ще ограничи възможностите за необоснована отмяна и ще подобри сročността и ефективността на работата.

По този начин се изпълняват съдържащите се в Декларацията от Бордо „Съдиите и прокурорите в демократичното общество“, съдържаща се в Мнение № 12 (2009) на Консултативния съвет на европейските съдии и Мнение № 4 (2009) на Консултативния съвет на европейските прокурори препоръки, съгласно които прилагането на закона и, където е приложимо, свободата на взимане на решение от страна на прокурора на фазата на предварителното производство изискват статутът на прокурора да се гарантира във възможно най-висока степен от закона и по начин, подобен на този на съдията, както и че указания към отделните прокурори следва да се отправят в писмена форма, в съответствие със закона, където е приложимо, и в съответствие с обществено достъпни принципи и критерии за прокурорски действия.

Предвид на изложеното звучи несъстоятелно твърдението, че като се предвижда, че действията на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник не подлежат на ръководство и контрол за законност, осъществявани в рамките на самата прокурорска служба (чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ), законодателят премахва важни гаранции за обективност, всестранност и пълнота на разследването.

Напротив с предвиждането от законодателя на съдебен контрол върху актовете на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, се създава необходимата гаранция за ненамеса от страна на главния прокурор или който и да е било друг прокурор по линия на йерархичния контрол. Този контрол предвижда, че съдът може само да дава указания по прилагането на закона, без да засяга вътрешното убеждение на прокурора, което би било в противоречие на Конституцията.

Също така е абсурдно да се твърди, че „Понеже задачата на прокурора по разследването е да разследва престъпления, извършени от конкретно длъжностно лице (главен прокурор или негов заместник), той би бил мотивиран да води разследването точно в определена посока, защото така оправдава смисъла и съществуването на длъжността си“ и така да се обосновава нарушение на принципа за независимост на съдебната власт.

Подобна „логика“, отбелязваме го изрично в кавички, би могла да бъде приложена по отношение на абсолютно всички прокурори, чиито конституционноопределени задължения са именно да ръководят разследванията и да привличат към отговорност лицата, извършили престъпления, и да се твърди, че биха имали интерес несправедливо да обвиняват граждани, за да оправдават съществуването на длъжностите си. Подобен аргумент априорно внушава, че прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник ще изпълнява правомощията си неправомерно, в нарушение на законоустановените принципи на независимост, разкриване на обективната истина и вземане на решения по вътрешно убеждение, което е крайно несъстоятелно и недопустимо.

• Относно твърдението за нарушение на принципа за равенството на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение (чл. 6, ал. 2 КРБ), за което в искането на президента се посочва за противоречие на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ, тъй като с установения в закона ред за разследване на престъпленията, извършени от главния прокурор или негов заместник, законодателят въвежда по отношение на тях един различен от установения ред за разследване на престъпления, извършени от всеки друг гражданин, което намира за непропорционално на преследваната от законодателя цел и го определя като необосновано отклонение от принципа на равенство на гражданите пред закона. Посочва се също, че разпоредбата на чл. 213а, ал. 2 НПК въвежда неравно третиране на гражданите и на друго

основание, тъй като пострадалите от престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, имат право да обжалват отказа на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник за образуване на досъдебно производство, а всички останали пострадали от престъпления нямат това право.

При формулирането на това твърдение не е отчетено, че след приемането на България в Европейския съюз и постепенното интегриране на страната в европейските политически структури, на дневен ред се поставиха въпросите за усъвършенстване на нормативната уредба по европейски образец, задълбочаване процеса на реформи и приемане на високи стандарти за защита правата на човека и принципите на правовата държава.

Също така следва да се отбележи, че атакуваните в искането разпоредби са приети в изпълнение на препоръките на Механизма за сътрудничество и проверка на Европейския съюз посредством въвеждането на ефективен и съобразен с действаща конституционна уредба модел, гарантиращ разследванията срещу главния прокурор и неговите заместници. Приетите законови промени, свързани с разследванията срещу главния прокурор, са в изпълнение на препоръка на Службата за подкрепа на структурните реформи към Европейската комисия във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост.

На следващо място твърдението за противоконституционност не отчита възприетото в Решение № 1 от 1997 г. на Конституционния съд по к. д. № 27/1996 г., съгласно което: „доколкото една категория физически и юридически лица е разполагала с определени възможности, от които е лишена друга категория ... тази последица не е резултат на нееднакво третиране от страна на закона с оглед на конституционно недопустими признаци като основания за създаване на привилегировано положение“.

Постоянно изтъквано както в решението на ЕСПЧ по делото „Коледи срещу България“, така и в препоръките на Венецианската комисия, е именно специалният статут на главния прокурор спрямо редовите граждани и магистрати, което прави избрания подход оправдан и конституционно допустим.

Не е налице и нарушение на принципа за равенство на гражданите пред закона. Отпадането на йерархичния контрол върху актовете на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е съобразено с Решение на Конституционния съд № 11 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г., съгласно което 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.

Въвеждането на съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство от страна на този прокурор е отново функция на споменатото решение на Конституционния съд – щом инстанционният контрол в рамките на прокуратурата е невъзможен, то трябва да се намери адекватен негов заместител. Доколкото тези обстоятелства не са налице по отношение на всички останали граждани, а са специфични единствено по отношение на главния прокурор и неговите заместници, дотолкова не може да се говори за намаляване на принципа на равенството на гражданите пред закона. Поради същите причини няма нарушение и на чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

• Относно твърдението за нарушаване на забраната за създаване на извънредни съдилища (чл. 119, ал. 3 КРБ), като се посочва от вносителя, че разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ противоречи на чл. 119, ал. 3 КРБ, тъй като нарушава установената в него забрана за създаване на извънредни съдилища. В искането се поддържа още, че с оспорената разпоредба, в противоречие с възприетия досега принцип за смесена субектно-предметна компетентност, юрисдикцията

на специализирания наказателен съд се разширява и включва делата, по които компетентен е прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, определяйки подсъдността единствено е оглед качеството на подсъдимия, Според вносителя по този начин специализираният наказателен съд се превръща в извънреден съд, а с това се компрометира и независимостта на съдебния контрол над действията на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник.

Не отговаря на истината и внушението за нарушаване на забраната за създаване на извънредни съдилища. Съгласно Решение № 6 от 2018 г. по к.д. № 10/2017 г.: „особено съществено, за да не бъде определен специализираният наказателен съд като извънреден и да отговаря на изискванията за безпристрастност и независимост, е, на първо място, той да прилага общоустановените правила, които се съдържат в материалните и процесуалните закони, които прилагат общите съдилища, и на второ място – условията и редът за назначаване на съдиите в него да са същите, прилагани при назначаване на съдиите в цялата съдебна система“. Доколкото със закона не се изменят процесуалните правила, по които работи Специализираният наказателен съд, нито условията и редът за назначаване на съдиите в него, дотолкова твърденията, че той се превръща в извънреден, са неоснователни.

Досежно критериите за подсъдност в цитираното решение се сочи, че: „критерият за специализация е предоставен изцяло в дискрецията на законодателя, без последният да се счита предварително ограничен в избора си за един или друг подход“; „Затова е неприемливо да се поддържа, че е налице лимитативно изброяване на класификационни подходи за специализация или че се изключва специализация на съдиите, основана на персонални или други критерии, произтичащи от спецификите на социалната, икономическата или семейната среда в социологичен, а не правен аспект“. Видно от въпросното решение на КС, законодателят е свободен да избере изцяло персонален или друг критерий за компетентност на Специализирания наказателен съд, което не го превръща в извънреден, щом са спазени посочените по-горе критерии за конституирането и дейността му.

• Относно твърдението за нарушение на чл. 126, ал. 2 КРБ., като според президента разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ противоречат на чл. 126, ал. 2 КРБ. Посочва се, че съгласно чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е поставен извън системата за ръководство и контрол върху законността на актовете на прокурорите с изричното посочване, че спрямо него главният прокурор не може да упражнява своите правомощия за надзор за законност и методическо ръководство. Това правомощие на главния прокурор, според вносителя, е конституционноустановено и може да бъде ограничено единствено с промени в Конституцията. Изключването на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник от йерархично изградената система за ръководство и контрол в националната прокурорска служба, той остава да действа самостоятелно и липсват каквито и да било гаранции срещу произволни действия от негова страна, включително и насочени срещу главния прокурор.

Това твърдение не съответства на конституционния принцип, провъзгласен в чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, че съдебната власт е независима, като при осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Единствено за съдебната власт независимостта изрично е прогласена на конституционно ниво като присъщо за тази власт качество.

С оглед на изложения конституционен принцип, следва да се възприеме, че не е възможно никой горестоящ прокурор, в това число и главният прокурор, да замества с указанията си вътрешното убеждение на долустоящите прокурори. В подкрепа на

посоченото тълкуване е и практиката на Конституционния съд, според която основната функция на прокуратурата се осъществява не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията.

В тази връзка разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията служи като гаранция за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Пределите на конституционно определените правомощия на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори не се разпростират в такава степен, че да засегнат свободното осъществяване на вътрешното убеждение на решаващите прокурори и изпълнението на служебните им задължения при подчиняване единствено на закона.

Не е налице и нарушение на принципа за равенство на гражданите пред закона. Отпадането на йерархичния контрол върху актовете на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е съобразено с Решение на Конституционния съд № 11 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г., съгласно което 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.

Предвид изложеното, Министерството на правосъдието смята, че искането на президента на република България за установяване на противоконституционност на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс и чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ДЕСИСЛАВА АХЛАНОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО



ЗА МИНИСТЪР
НИКОЛАЙ ПРОДАНОВ
ЗАМЕСТНИК-МИНИСТЪР
Заповед за заместване
№ ЛС-04-72/15.02.21