

СТ А Н О В И Щ Е**на Върховния касационен съд на Република България****по конституционно дело № 4/2021 г. на Конституционния съд на****Република България**

С определение от 9 март 2021 г., постановено по конституционно дело № 4/2021 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България, отправено на основание чл.150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) – чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 от НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“, и на Закона за съдебната власт (ЗСВ) – чл. 136, ал. 11, като Върховният касационен съд (ВКС) е конституиран като заинтересувана страна.

В искането са залегнали твърдения за противоречие на разпоредбите на: чл. 46, ал. 8 от НПК, чл. 194, ал. 6 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ с чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2 и чл. 126, ал. 2 от КРБ; чл. 213а, ал. 2 от НПК с чл. 6, ал. 2 от КРБ; чл. 411а, ал. 4 от НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ с чл. 119, ал. 3 от КРБ.

Президентът поддържа несъответствие на оспорените текстове с чл. 117, ал. 2 от КРБ по съображения, че с регламентацията на фигурата на особен прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, и изключването на неговите действия от ръководството и контрола за законност, осъществявани в рамките на прокурорската служба, излагат главния прокурор на риск от неправомерно влияние. Според вносителя разпоредбите на чл. 194, ал. 6, чл. 46, ал. 2 и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ премахват важни гаранции за обективност, всестранност и пълнота на разследването. С оглед задачата си – да разследва престъпления, извършени от конкретно длъжностно лице (главния прокурор или негов заместник) – особенният прокурор би бил мотивиран да води разследването в точно определена посока, за да оправдае смисъла и съществуването на длъжността си, което рефлектира върху автономността на главния прокурор и неговите заместници.

В искането се твърди, че особеностите на установения в закона ред за разследване на престъпленията, извършени от главния прокурор или негов заместник (извършване на разследването от особен прокурор, който се избира по особен ред, чиито действия не подлежат на йерархичен контрол, възможността за съдебен контрол на постановените от него откази за образуване на наказателно производство,

въведената компетентност на Специализирания наказателен съд в отклонение от законоустановените правила за местна и родова подсъдност) бележат съществени разлики спрямо установения ред за разследване на престъпления, извършени от всички останали граждани. Вносителят на искането счита, че подобна уредба е непропорционална спрямо преследваната от законодателя цел и представлява неоправдано отклонение от принципа за равенство на гражданите пред закона, гарантирана от КРБ. По отношение на оспорената разпоредба на чл. 213а, ал. 2 от НПК е изтъкнато, че въвежда неравно третиране на гражданите и на друго основание: предвид възможността единствено пострадали от престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, да обжалват отказа на особения прокурор за образуване на досъдебно производство, докато всички останали пострадали от престъпления не разполагат с това право.

В искането се поддържа теза за нарушаване на конституционната забрана за създаване на извънредни съдилища (чл. 119, ал. 3 от КРБ) с разширяването на подсъдността на СпНС по чл. 411а, ал. 4 от НПК по отношение на делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Позовавайки се на практиката на Конституционния съд (решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г. и решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 20/2017 г.), вносителят е изложил доводи, че определянето на подсъдността единствено с оглед качеството на подсъдимия „главен прокурор“ или „заместник на главния прокурор“ елиминира принципа за предметна специализация на СпНС. Този съдебен орган се превръща в извънреден съд, с което се компрометира и независимостта на съдебния контрол над действията на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник.

Вносителят обосновава несъответствие на чл. 46, ал. 8 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ с чл. 126, ал. 2 от КРБ, тъй като със законодателните изменения особеният прокурор е поставен извън системата за ръководство и контрол над законността на актовете на прокурорите, което правомощие на главния прокурор е конституционно установено и може да бъде ограничавано единствено с промени в Конституцията. Изложени са аргументи, че съобразно тълкуването на Конституционния съд по к. д. № 15/2019 г. надзорът за законност върху дейността на прокурорите, осъществяван в рамките на прокуратурата, е гаранцията за правилното приложение на закона. Въведените с чл. 46, ал. 8 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ нови разпоредби по отношение на дейността на особения прокурор не допринасят за по-ефективно изпълнение на конституционните му ангажименти като част от прокуратурата, а от друга страна – премахват една от необходимите гаранции за законосъобразност на разследването. В искането е подробно мотивирана недопустимостта на аналогията на уредбата по изключване на особения прокурор от йерархичната система за ръководство и контрол в рамките на прокуратурата и възприетия регламент по отношение на европейския прокурор и европейските делегирани прокурори при изпълнението на функции по Регламент (ЕС) 2017/1939.

В качеството си на заинтересувана институция по конституционното дело Върховният касационен съд предоставя настоящото становище:

Атакуваните с искането на президента на Република България разпоредби на НПК и ЗСВ са въведени със ЗД НПК (Обн. ДВ, бр. 16 от 2021 г.). От мотивите на внесения в Народното събрание законопроект № 054-01-110 от 3.12.2020 г. се изяснява, че с предприетата законодателна инициатива се цели „гарантирането на независимостта на разследване срещу главния прокурор, включително независимостта на органите, които отговарят за различните етапи на разследването“ в изпълнение на препоръките на Механизма за сътрудничество и проверка на Европейския съюз и на Службата за подкрепа на структурните реформи към Европейската комисия за въвеждането на ефективен и съобразен с действащата конституционна уредба модел, гарантиращ разследванията по сигнали срещу главния прокурор и неговите заместници.

С измененията на НПК и ЗСВ се учредява нова правна фигура – прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник:

- който провежда разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 от НПК);

- който е прокурор със стаж по чл. 154, ал. 7 от ЗСВ, с придобит статут на несменяемост, с високи професионални нравствени качества, с положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране, на когото през последните 5 години не е било налагано с влязло в сила решение някое от дисциплинарните наказания по чл. 308, ал. 1, т. 3, 4, 5 или 6 от ЗСВ (чл. 170, ал. 6 от ЗСВ);

- избира се от Пленума на Висшия съдебен съвет за срок от пет години, без право на повторно избиране, по специален ред (чл. 30, ал. 2, т. 21, чл. 173а, ал. 1 – 10 от ЗСВ), като при изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване при подаване на съответна молба „се назначава на заеманата преди избора длъжност, на равна по степен длъжност или на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора в органите на съдебната власт“ (чл. 173а, ал. 11 от ЗСВ);

- основанийето за предсрочното му освобождаване се установява от пленума на ВСС с решение, постановено по реда на избора му (чл. 175, ал. 6 от ЗСВ);

- дисциплинарната му отговорност се реализира както по отношение на членовете на ВСС (чл. 308, ал. 2, чл. 311, т. 4, чл. 312, ал. 2 от ЗСВ);

- част е от Прокуратурата на Република България и участва в производствата по делата от компетентността му пред СпНС, АпСпНС и ВКС (чл. 136, ал. 2 от ЗСВ);

- орган е на досъдебното производство по дела, подсъдни на СпНС (чл. 411в, ал. 1 от НПК);

- по отношение на него не се прилагат разпоредбите на чл. 136, ал. 4 – 6 от ЗСВ и на чл. 46, ал. 4, 5 и 7 от НПК (чл. 136, ал. 11 и чл. 46, ал. 8 от НПК);

- постановените от него прокурорски актове, извън тези, които са били предмет на съдебен контрол, не могат да бъдат изменяни или отменяни от главния прокурор и неговите заместници (чл. 139, ал. 4 от ЗСВ), нито могат да бъдат обжалвани пред непосредствено горестоящата прокуратура, ако не подлежат на съдебен контрол (чл. 143, ал. 9 от ЗСВ, чл. 200 от НПК);

- постановените от него постановления за прекратяване на наказателното производство, които не са били обжалвани пред съда, не подлежат на служебна отмяна

от прокурор от по-горестоящата прокуратура по реда на чл. 243, ал. 10 от НПК (чл. 243, ал. 13 от НПК);

- постановените от него откази да образува досъдебно производство подлежат на съдебен контрол от СпНС, респ. АпСпНС (чл. 213а от НПК);

- делата от негова компетентност са подсъдни на СпНС (чл. 411а, ал. 4 от НПК).

1. Считаме, че както оспорените с искането на президента на Република България конкретни разпоредби (чл. 46, ал. 8 от НПК, чл. 194, ал. 6 от НПК, чл. 136, ал. 11 от ЗСВ, чл. 213а, ал. 2 от НПК, чл. 411а, ал. 4 от НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“), така и целокупната обща уредба на фигурата на прокурора по разследване срещу главния прокурор или негов заместник не са съобразени с действащата конституционна рамка. Цялостният специален регламент на обсъжданата правна фигура обхваща изброените по-горе отделни, свързани помежду си разпоредби, които образуват единен нормен комплекс. Някои от тях въобще нямат автономно съществуване (например чл. 194, ал. 7 от НПК, чл. 144, ал. 3 от ЗСВ и др.), а други, макар да притежават възможност за самостоятелно прилагане (например чл. 135, ал. 2, чл. 173а, ал. 11 от ЗСВ др.), не са изрично оспорени, което лимитира предмета на произнасяне. С оглед обаче съществуващото между нормите на въведения специален регламент неразривно единство и вътрешна обвързаност, преценяваме конституционосъобразността на конкретно оспорените от президента на Република България елементи от общата уредба на института освен самостоятелно, така и в контекста на цялостната им съвкупност, в тяхната взаимна логическа връзка и зависимост.

2. ВКС поддържа становище, че фигурата на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник не би могла да бъде учредена без наличието на изрична конституционна основа.

Т. н. „особен прокурор“ има специално предназначение – да осъществява дейност по разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 от НПК). Съгласно чл. 126, ал. 2, чл. 129, ал. 2, чл. 130а, ал. 4, чл. 150, ал. 1 от КРБ разследваното лице при случаи на извършване на престъпление – главният прокурор – е самостоятелен едноличен конституционно регламентиран орган със специфични правомощия, включително и от гледна точка на наказателния процес (например по инициране на възобновяване на наказателни дела). Фигурата на главния прокурор като самостоятелна част от Прокуратурата е изрично предвидена в чл. 126, ал. 2 от КРБ. От друга страна, по отношение на „особения прокурор“ е регламентирано, че е прокурор (чл. 170, ал. 6 от ЗСВ), част от Прокуратурата на Република България (чл. 136, ал. 2 от ЗСВ). На свой ред правното положение на прокурорите също е предмет на конституционна регламентация (например чл. 117, ал. 2, изр. 2; чл. 127; чл. 129, ал. 1, 3 и 5; чл. 130а, ал. 4, ал. 5, т. 1 – 3; чл. 132, ал. 1; чл. 133 от КРБ и др.). Фигурата на „особения прокурор“ обаче няма конституционен аналог, което положение не кореспондира нито с конституционния статут на главния прокурор (лицето, подлежащо на разследване), нито с конституционния статут на прокурорите като носители на съдебната власт.

В контекста на гореизложеното съществено значение има естеството на правомощията на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Създаването на орган, непредвиден в Конституцията, не би било задължително конституционно нетърпимо, ако правомощията му не засягат основните конституционни принципи и функции на конституционни органи.

Фигурата на „особения прокурор“ е замислена и създадена с извънреден характер, ясно открит при анализа на изрично изтъкнатите по-горе особени основни характеристики на статуса и правомощията му. Такъв извод произтича от обстоятелството, че без да е конституционно установена, дейността на „особения прокурор“ е предназначена за разследване на конституционно установен орган; че длъжността му е мандатна; че е изключена възможността за вътрешно йерархичен контрол на актовете му; по отношение на него не се прилагат разпоредбите на чл. 136, ал. 4 – 6 от ЗСВ и на чл. 46, ал. 4, 5 и 7 от НПК (чл. 136, ал. 11 и чл. 46, ал. 8 от НПК); в негово лице се сливат функциите на разследващ орган и орган по ръководство и контрол; установен е особен ред за избора му, неговото освобождаване, кариерен „бонус“ при изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване, както и правомощия, които са различни от тези, относими както за всички останали прокурори, така и за главния прокурор.

Тези особености дават основание на ВКС да счита, че при уредбата на института на „особения прокурор“ се констатира проблем по отношение на съответствието на уредбата на института на „особения прокурор“ с чл. 5, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 126, ал. 2 от КРБ.

3. Регламентът на обсъжданата правна фигура на прокурора по разследването на главния прокурор или негов заместник е неясен, което положение е несъвместимо с принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от КРБ.

„Особеният прокурор“ е в структурата на Прокуратурата, но в същото време не е. Избира се от различен орган и по различен начин от прокурорите, съдиите и следователите – от Пленума на ВСС с участието на СК на ВСС, с мнозинство повече от половината от членовете му, като процедурата по избора му „следва тази за „тримата големи“ в общи линии“; освобождава се дисциплинарно по реда и условията за членовете на ВСС; основанията за предсрочното му освобождаване от длъжност и процедурата за установяването им са същите като за членовете на ВСС „тримата големи“. В това отношение се създава впечатление, че „особеният прокурор“ е самостоятелен прокурорски орган, приравнен на т. н. „трима големи“, а разкрива и сходство с правното положение на членовете на ВСС. (От мотивите на вносителите на законопроекта се изяснява, че с въвеждането на фигурата на прокурора по разследване на главния прокурор или негов заместник е целен тъкмо такъв ефект). Неговите различни правомощия, компетентността му, изключваща общите правила на местна и родова подсъдност, процесуалните действия, неподлежащи на йерархичен контрол и останалите особености на регламента на правомощията му опровергават декларираната с чл. 136, ал. 2 от ЗСВ обща принадлежност на „особения прокурор“ към Прокуратурата, като го очертават като автономна „част“ от нея. Това положение обуславя несъответствие на коментиранията правна уредба с чл. 126 от КРБ.

В този контекст следва да се добави, че ВКС изцяло се солидаризира с изложените в искането на президента на Република България верни доводи за недопустимост на аналогията между „особения прокурор“ и европейския прокурор и европейските делегирани прокурори. Изключването на последните от йерархичната система за ръководство и контрол, присъща на Прокуратурата, е обусловено от изпълнението на функциите им по Регламент (ЕС) 2017/1939 за осъществяване на наказателно производство по определен вид дела. Най-същественото е, че те не са безконтролни, а действията им се осъществяват при условията и в рамките на наднационална система за ръководство и контрол. За нововъведената фигура на „особения прокурор“ е характерно, че действа автономно, без да е ограничен от установени контролни механизми и гаранции за законосъобразност.

3. Значителните разлики в предвидения ред за наказателно преследване на главния прокурор и останалите граждани (към които се причисляват и председателите на ВКС и ВАС) разкриват белези на извънредна процедура, генерираща неравнопоставеност в противоречие с чл. 6, ал. 2 от КРБ.

В това отношение специално значение има фактът, че с решение № 11 от 23.07.2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Конституционният съд възприе тезата, че с приемането на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от КРБ конституционният законодател не е целял създаване на абсолютно недосегаема фигура на главен прокурор с всеобхватни правомощия до степен, че да действа в разрез с общоприетия правен принцип *“nemo iudex in causa sua”*, упражнявайки правомощието си да отменя или изменя актове на прокурори по случаи, касаещи проверки или разследвания по сигнали срещу него самия. Ето защо се прие, че надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от КРБ, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Анализът на решението ясно показва, че липсват конституционни пречки всеки прокурор (със съответната компетентност) да извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, тъй като с оглед функционалната си независимост „дължи подчинение само на закона“. Случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, не се обхващат от надзора за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

Редукцията на кръга на лицата, компетентни да разследват главния прокурор, от всички прокурори със съответната компетентност до едно единствено лице със специален статус, действащо по различен ред от общо приложимия за образование и провеждане на разследване наказателно производство срещу останалите граждани, нарушава основен конституционен принцип и принцип на наказателния процес – равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от КРБ и чл. 11, ал. 1 от НПК).

4. Ярво проявление на неравнопоставеност разкрива и прогласената с чл. 213а, ал. 2 от НПК възможност на пострадалия или неговите наследници, ощетеното

юридическо лице и лицето, направило съобщението, да обжалват постановленията на „особения прокурор“ за отказ да се образува досъдебно производство, както и въведения от чл. 213, ал. 3 – 8 от НПК процесуален регламент за това. Такова право не е признато по отношение на никой от останалите пострадали от престъпления и заинтересовани лица в Република България, като за тях отказите за образуване на досъдебно производство не подлежат на съдебен контрол. Поначало е недопустимо правото на обжалване да се поставя в зависимост от конкретното лице, за което се твърди, че е извършило престъпление. В частност, във връзка с постановленията за образуване на досъдебно производство, респ. за отказ от образуване, въобще не стои въпросът за извършителя на деянието.

5. Отделно от изложеното наказателната колегия на ВКС нееднократно е изразявала становище по други поводи, че в рамките на възприетия конституционен модел на съдебната власт в Република България на съда не е възложена компетентност във връзка с образуването на досъдебно производство. Контролът върху тази дейност се обхваща от функцията на прокуратурата по ръководство на разследването и обезпечава изключителното правомощие по привличане към отговорност на лицата, извършили престъпление, реализацията на което е немислима, без преди това да бъде поставено начало на производство в досъдебната фаза. Съдебна намеса в тази фаза се допуска, само когато не се създава компетентност на съдията за действия по и във връзка с привличането на лицата към наказателна отговорност. Предвиденият на досъдебното производство инцидентен съдебен контрол¹ се осъществява в рамките на вече образувано досъдебно производство, като представлява ефективен механизъм за защита от неправомерни посегателства при съществена намеса в личната или имуществената сфера на гражданите или за закрепване на достоверността на доказателствения материал.

Въвеждането на обжалваемост на отказа на прокурора да образува досъдебно производство представлява намеса в конституционно установените ръководни функции на прокурора на досъдебната фаза, като води до подмяна на органа, компетентен да образува досъдебно производство. С оглед спецификата на предмета на произнасяне – преценка на основанията по чл. 207, ал. 1 от НПК, при отмяна на отказа от съда прокурорът би бил задължен да образува такова производство. Това от своя страна неминуемо води до намеса и в преценката на прокурора по чл. 211, ал. 1 от НПК и изнемване на функциите на прокуратурата по ръководство и надзор за законност във фазата на досъдебното производство, а следователно представлява нарушение на чл. 127 от Конституцията. Съдебният контрол над решението на прокурора да започне разследване е присъщ за друг тип правна система, каквато не би могла да бъде въведена при възприетия от КРБ модел на съдебна система. В тази насока е валидна тезата за ограничение на възможностите за редица промени от съществуващата конституционна рамка, закрепена с решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к. д. № 34/1998 г., решение №

¹ Съдебен контрол върху мерките за процесуална принуда; съдебен контрол върху посегателства върху основни права при осъществяване на някои способности за събиране на доказателства; правомощия на съда при събирането на гласни доказателства-провеждане на разпит на обвиняем и свидетел пред съд и съдебен контрол при прекратяване и спиране на наказателното производство.

13 от 16 декември 2002 г. по к. д. № 17/2002 г., решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.

По изложените съображения ВКС се солидаризира с доводите за противоконституционност на конкретните релевирани в искането на президента на Република България разпоредби. Посочените характеристики на общата нововъведена правна фигура на прокурора по разследване на главния прокурор или негов заместник рефлектират върху всяка от самостоятелно формулираните норми от нормения комплекс, включително оспорените, като ги компрометират от гледна точка на конституционосъобразност. Приетите изменения на НПК и ЗСВ не преодоляват идентифицираните системни проблеми, свързани с липсата на гаранции за независимост на разследванията срещу главния прокурор. Такива действени гаранции могат да бъдат създадени само с преосмисляне на някои конституционни разрешения, касаещи компетентността на главния прокурор, на прокуратурата, както и на съда при решаването на въпросите за наличието на законовите основания за образуване на досъдебно производство и за привличане на конкретни лица към наказателна отговорност в качеството на обвиняеми за конкретни престъпления.