



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 156 К/

Дата 09.04.2021

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4 ЗА 2021 Г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ**  
**СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 9 март 2021 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 за 2021 г., образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 и 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 на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт.

В искането на президента се твърди, че разпоредбите на чл. 46, ал. 8 и чл. 194, ал. 6 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) противоречат на чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2 и чл. 126, ал. 2 от Конституцията; чл. 213а, ал. 2 от НПК противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията и чл. 411а, ал. 4 от НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ противоречи на чл. 119, ал. 3 от Конституцията.

**Исходни позиции, от които следва да се преценява конституционносъобразността на оспорените от президента разпоредби от НПК и ЗСВ:**

В чл. 127 от Конституцията са определени способите, чрез които прокуратурата реализира функциите си. Един от тези способности е да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3). Това е конституционно правомощие на прокуратурата, което не може да се изземва или ограничава от други органи, включително от органи на съдебната власт. Поради нарушаване на това конституционно правомощие на прокуратурата Конституционният съд е обявил за противоконституционни разпоредби от ЗСВ в Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. и Решение № 13 от 2002 г. по к.д. № 17 от 2002 г.

Следователно независимостта на прокуратурата като част от съдебната власт не може да бъде засягана чрез провеждане на разследването от страна на органи извън прокуратурата. Независимостта на съдебната власт е класически въпрос на правовата държава, по който Конституционният съд има стабилна постоянна практика. Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите се гарантира от това, че те се подчиняват само на закона при вземане на своите решения; че свободно могат да изграждат своето вътрешно убеждение; че са несменяеми; че се ползват с функционален имунитет; че съдебните актове имат задължителна сила и са неотменими от законодателната и изпълнителната власт (Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г.; Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 за 1993 г. и други).

Съгласно изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата задължително съответства на структурата на съда. Това съответствие обаче е само на конституционно равнище. Няма конституционна пречка по силата на законовата делегация на чл. 133 от Конституцията (организацията и дейността на прокурорските органи се уреждат със закон) законодателят да създаде специфични, различни от съдебните, структурни звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на специфичните ѝ функции. Това изрично е посочено в тълкувателни решения на Конституционния съд – Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 за 2005 г. и Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13 за 2016 г. Главният прокурор като едноличен орган е отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата. Съгласно чл. 126, ал. 2 от Конституцията главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е за правилното

прилагане на материалния и процесуалния закон при решаване въпросите по конкретно наказателно производство. Методическото ръководство се изразява в даване на общозадължителни за всички прокурори указания за подходи, правила, способности и действия, чрез използването на които се гарантира ефективно изпълнение на основната задача на прокуратурата да следи за спазване на законността посредством конституционно определените способности в чл. 127 от Конституцията.

Ако обаче главният прокурор в лично качество е съпричастен към извършване на някакво престъпление и упражни служебните си правомощия по надзор за законност и методическо ръководство по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, за да влияе над разследващия или наблюдаващия прокурор, ще бъде под заплаха извършването на ефективно и законосъобразно разследване. С оглед на властовата му позиция главният прокурор ще се окаже и в привилегировано положение.

В мотивите на тълкувателно Решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15 за 2019 г. Конституционният съд се произнесе, че в обхвата на надзора за законност не следва да попада упражняването на същинската прокурорска дейност по чл. 127 от Конституцията, която „се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на преценка на достоверността на съзнателно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на които прави фактическите си констатации и изводи по въпросите, включени в предмета на доказване“. В същото решение съдът прие, че правилото „никой не може да бъде съдия сам на себе си“ е елемент от принципа на правовата държава и макар това правило да не е изрично закрепено в Конституцията като юриспруденциален принцип, то „представлява разумното ограничение, което изключва намесата при предполагаемата лична заинтересованост на главния прокурор в случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу него. Смисълът на това правило е осигуряване на безпристрастност при упражняване на правомощията по правораздаване като вид властнически правомощия, поради което се явява иманентен белег на справедливостта“. В диспозитива на това тълкувателно решение Конституционният съд заключава, че 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.

Правилото „никой не може да бъде съдия сам на себе си“ е неотменим принцип и на всеки наказателен процес чрез предвидения механизъм за самоотводите на магистратите при конфликт на интереси. Това правило е конкретизация и на общия конституционен принцип за независимост на съдебната власт. Функционалната независимост на прокурора означава, че той дължи подчинение само на закона и всяка друга зависимост, включително от главния прокурор, е изключена.

При разследване срещу главния прокурор обаче въпреки функционалната си независимост, всеки прокурор остава административно подчинен както на прекия си административен ръководител, така и на главния прокурор. Така може да се упражнява косвен контрол върху разследването и процесуалните действия на всеки прокурор, а това може да опорочи напълно тяхната обективност и законност. Освен с функционалния си надзор главният прокурор разполага с много други формални и неформални механизми за влияние над разследващия го прокурор. Ако този разследващ прокурор може да бъде всеки действащ прокурор, основателно възниква съмнение за безпристрастно прилагане на закона както поради лична заинтересованост (например бъдещо кариерно развитие), така и заради институционална солидарност към прокуратурата.

Затова законодателят е преценил разследването срещу главния прокурор или негов заместник да се извършва от специален независим прокурор, който не се занимава с друга прокурорска дейност и не е поставен в двойствен режим (функционално и административно).

Измененията в НПК и ЗСВ от 2021 г., представляващи уредба по осигуряване на независимо разследване на главния прокурор, са в изпълнение на препоръки на Службата за подкрепа на структурните реформи към Европейската комисия във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, на Европейския съд по правата на човека по делото „Колеви срещу България“ и на Венецианската комисия за демокрация чрез право. Най-вече обаче те са отговор на очакванията на българското общество, че в една демократична държава никой не може да бъде над закона, независимо каква длъжност заема.

**1. Относно твърдението за противоречие на чл. 46, ал. 8 и чл. 194, ал. 6 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ с принципа на независимост на съдебната власт по чл. 117, ал. 2 от Конституцията:**

Разпоредбата на чл. 194, ал. 6 от НПК предвижда, че разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или неговия заместник, се провежда от прокурора по разследването срещу главния

прокурор или негов заместник. Разпоредбата на чл. 46, ал. 8 от НПК предвижда, че когато се извършват разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия от прокурора по разследването, разпоредбите на ал. 4, 5 и 7 не се прилагат. Според тези разпоредби прокурор от по-висшестояща прокуратура може служебно да отменя или изменя постановление на прокурор от по-ниската по степен прокуратура, да дава задължителни писмени указания или сам да извършва определени процесуални действия; съответно срещу тези указания може да се дава възражение пред прокурор от по-горестоящата прокуратура, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Разпоредбата на чл. 136, ал. 11 от ЗСВ пък изключва прилагането на ал. 4, 5 и 6 за дейността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Според тези разпоредби прокурорите се ръководят от административните ръководители на съответната прокуратура; при упражняване на функциите си всеки административен ръководител е подчинен на главния прокурор и на по-горестоящите от него административни ръководители, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

В искането на президента се твърди, че щом действията на прокурора по разследването не подлежат на ръководство и контрол за законност в рамките на прокурорската служба, законодателят премахва важни гаранции за обективност, всеостранност и пълнота на разследването. Твърди се, че уредбата мотивира прокурора по разследването да води разследването в точно определена обвинителна насока, защото така оправдавал смисъла и съществуването на длъжността си. Той обаче трябва да събира и доказателства, които оневиняват разследваното лице, но така пък рискувал да остане без работа.

Тези твърдения са неоснователни и необосновани.

Създадената от законодателя фигура на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник (за краткост наричан по-нататък „прокурор по разследването“) има за цел да осигури именно обективност, всеостранност и пълнота на разследването. Такова качество на разследването може да се осигури само ако този прокурор има статут на независим прокурор както във функционален, така и в административен аспект.

Независимостта на прокурора по разследването се постига чрез законовия механизъм, предвиден в измененията на НПК и ЗСВ. Прокурорът по разследването не подлежи на йерархичен контрол в системата на прокуратурата във функционален и административен смисъл (главният прокурор е изключен от пряко или косвено управление на този прокурор и няма контрол над никоя от дейностите му), ангажиран е само с работа по преписки и досъдебни производства срещу главния прокурор и действа във всички относими случаи. Така се гарантира директния достъп до него, т.е. прякото му сезиране от компетентни органи или граждани, без да е зависим от получаването на информация от действащите прокурори или разследващи органи. При вземането на решения той е напълно свободен да изгради вътрешно убеждение, основаващо се на закона и фактите, а не опосредено. Единственото подчинение, което дължи, е подчинението само на закона. Самостоятелното водене на разследването и участието във всички фази на наказателния процес пред всички съдебни инстанции (специализирания наказателен съд, апелативния специализиран наказателен съд и Върховния касационен съд) го правят напълно самостоятелен, но същевременно и изключително отговорен пред обществото.

Упражняването на конституционното правомощие за провеждане на цялостно разследване удовлетворява изискването за осигуряване на независимост на всеки един стадий от разследването – хоризонтална и вертикална независимост, както и лична независимост. Същевременно разследването се води по правилата на НПК, приложими за всяко друго разследване, с изключение на йерархичния контрол върху постановленията на прокурора по разследването. Ако разследването срещу главния прокурор се провежда от прокурор, провеждащ и други разследвания, който само при нужда ще извършва разследване срещу главния прокурор, той винаги ще се подчинява на двойствен режим въпреки функционалната си независимост.

Тълкуването на чл. 126, ал. 2 от Конституцията от Конституционния съд позволява създаването на такава законова уредба, която дава достатъчно гаранции за функционалната и административната независимост на прокурора при разследване срещу главния прокурор чрез определяне на различен прокурор. Това е въпрос на законодателна целесъобразност, която е в рамките на действащата Конституция. По-добри законодателни решения за провеждане на обективно и всестранно разследване срещу главния прокурор вероятно са възможни, но не в рамките на действащата Конституция.

Независимостта на прокурора по разследването се гарантира и от процедурата за избор, в която участва не само прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет: той се избира от пленума на ВСС с мнозинство не по-малко от 15 гласа с явно гласуване, има мандат от 5 години, може да бъде предсрочно освободен само по реда, по който е избран, осигурява се възможност след приключване на мандата му да заеме предишната или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност. Така се елиминира възможността за кариерно влияние от страна на главния прокурор независимо от конкретната личност и от прокурорската колегия. Осуетява се възможността за „послушание“ срещу бъдещо повишение. Гарантираното от закона повишение в по-висока длъжност в този случай е може би единствената основателна хипотеза в ЗСВ, която изключва установената законова процедура за кариерно развитие чрез конкурс, атестация и т.н.

Що се отнася до твърдението за недобросъвестно изпълнение на задълженията на прокурора по разследването, следва да се отбележи, че в своята практика Конституционният съд намира за неприемлив и непродуктивен подход на оспорване, който „въвежда или създава представа относно презумпция за злонамереност на органи на съдебната власт“ (Решение № 6 от 2018 г. по кд. № 10 за 2017 г.), намира за „неприемлива конструкция, при която съществува хипотетичната възможност прокурорът да е недобросъвестен и избирателно да включва или да не включва в обвинителния акт едно или друго деяние.“ (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.), приема, че „добросъвестността на органите на власт, в т.ч. на органите на съдебната власт, следва да се предполага“ (Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 за 2011 г.).

Наказателно-процесуалният кодекс съдържа достатъчно гаранции чрез установените задължения за всеки прокурор (в т.ч. прокурора по разследването) да взема всички мерки за разкриването на обективната истина и във всички случаи при наличие на престъпление да внесе обвинителен акт. Това е конституционното му задължение да следи за спазването на законността, като привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателните дела от общ характер. Като субект и страна в наказателното производство прокурорът по разследването отстоява обществения интерес за изпълнение на основната задача на процесуалния закон да осигури разкриване на престъпленията и разобличаване на виновните (дори това да е главният прокурор). Същевременно това означава да се гарантира и невъзможността да бъдат наказани или поставени под съмнение действията на невинни. В тази връзка НПК съдържа комплекс от норми – основни принципи и конкретни правила, гарантиращи конституционносьобразното протичане на наказателния

процес. Те се прилагат и за разследването срещу главния прокурор и са задължителни за прокурора по разследването.

**2. Относно твърдението за противоречие на чл. 46, ал. 8 и чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ с принципа за равенство на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията:**

В искането на президента се твърди, че принципът на равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение по чл. 6, ал. 2 от Конституцията е нарушен, тъй като прокурорът по разследването се избира по начин, различен от реда за назначаване на другите прокурори, неговите действия не подлежат на йерархичен контрол в рамките на прокурорската служба, постановените от него откази за образуване на наказателно производство подлежат на съдебен контрол, а компетентният съд е специализираният наказателен съд. Според президента това са съществени разлики спрямо установения ред за разследване на престъпления, извършени от всички останали граждани. Пострадалите от престъпление, извършено от главния прокурор, имат право да обжалват отказа на прокурора по разследването, а всички останали пострадали от престъпления нямат това право. Такава законова уредба според президента представлява необосновано отклонение от принципа за равенство на гражданите пред закона.

Тези твърдения са неоснователни, защото оспорените разпоредби гарантират именно равенството на всички граждани пред закона и не допускат създаването на привилегировано положение на главния прокурор.

Равенството на гражданите пред закона е конституционен принцип и основно право на гражданите. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. Постоянна в този смисъл е практиката на Конституционния съд: За едно и също право или задължение законът може да предвижда диференциация, ако тя се базира на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти. Законодателната власт е длъжна в рамките на правното регулиране да третира еднаквите еднакво. В този смисъл са изложени мотиви от Конституционния съд в Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г., Решение № 3 от 2006 г. по к.д. № 4 от 2006 г., Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13 от 2010 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12 от 2013 г., Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3 от 2016 г. и др.

Няма конституционна пречка законът да предвиди различен начин за назначаване на прокурора по разследването. Законодателят е делегиран от разпоредбата на чл. 133 от Конституцията да уреди в закон организацията



и дейността на прокурорските органи. Различната процедура за назначаване е свързана с по-различния статут на този прокурор, който извършва разследване срещу главния прокурор. Това обаче е законодателна целесъобразност в рамките на конституционното оправомощаване. Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите на Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 за 1993 г., че във всяка демократична държава висшите нейни служители се назначават (избират) по специфичен начин, различен от общите правила, и в това няма нищо противоконституционно. Назначаването на прокурора по разследването по различна процедура следва да гарантира неговата независимост. И това не е противоконституционно, защото различната процедура по назначаване не е резултат на нееднакво третиране от страна на закона с оглед на конституционно недопустими признаци. Различният ред за назначаване по принцип не може да бъде конституционен въпрос за недопустимостта на нееднакво третиране на плоскостта на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Няма отклонение от чл. 6, ал. 2 от Конституцията и в уредбата, според която актовете на прокурора по разследването не подлежат на йерархичен контрол в прокуратурата. Разпоредбата на чл. 46, ал. 4 от НПК урежда възможността за служебна отмяна на постановление от по-горестоящ прокурор, когато то не е било разгледано по съдебен ред, т.е. това е правилото за алтернативност на прокурорския или съдебния контрол върху актовете на прокурора.

Що се отнася до отказа на прокурора да образува досъдебно производство, постановлението според чл. 213 от НПК се обжалва пред по-горестоящата прокуратура. Постановлението за отказ за образуване на досъдебно производство от прокурора по разследването пък според чл. 213а, ал. 2 от НПК подлежи на обжалване пред специализирания наказателен съд. Така в тази хипотеза законодателят осигурява алтернативен съдебен контрол поради изключения прокурорски контрол. При отмяна на постановлението обаче съдът може да дава само мотивирани указания относно прилагането на закона, без да се засяга вътрешното убеждение на прокурора; да указва какви действия и за установяване или проверка на какви факти следва да се извършат (ал. 4 и 5 от чл. 213а). Съдебният контрол се разпростира само върху законосъобразното упражняване на правомощията на прокурора, без съдът да може да дава указания относно образуването на досъдебно производство. По този начин не може да се засегне изключителното правомощие на прокуратурата да привлича едно лице към наказателна отговорност по смисъла на чл. 127, т. 1 от Конституцията. Следователно въвеждането на правна възможност за съдебен контрол в този случай, когато законосъобразността на постановлението не подлежи на прокурорски

контрол, е процесуална гаранция за законност и равнопоставеност, а не обратното. Въпросът пък пред коя съдебна структура се осъществява съдебният контрол също е въпрос на преценка по целесъобразност на законодателя и не нарушава принципа за равенство на гражданите пред закона. Определянето от законодателя на разлики в подсъдността или инстанционността на делата относно деяния, извършени от различни групи граждани, не нарушава равенството пред закона.

Такъв извод може да се направи и от мотивите на Решение № 6 от 2018 г. по к.д. № 10 за 2017 г. „Не е налице конституционно недопустимо отклонение от чл. 6, ал. 2 от Конституцията, доколкото отсъства идентитет, изграден въз основа на съчетан критерий – престъпление и различен субект на престъплението, по отношение на двете самостоятелни групи съвкупност от посегателства, от компетентност на общите, съответно на специализираните наказателни съдилища. Конституционно допустимо е при констатирано съществуващо различие последното да доведе до други решения във връзка с инстанционно обжалване по отношение на съдебните актове на специализирана съдебна юрисдикция.”

Следователно и в двете хипотези пострадалият не е лишен от право на защита – по чл. 213 от НПК чрез прокурорски контрол, по чл. 213а от НПК чрез съдебен контрол. Във втората хипотеза предвиденият съдебен контрол не създава привилегия за пострадалите от деяния на главния прокурор в сравнение с другите пострадали, а им осигурява алтернативна защита поради невъзможността за прокурорски контрол.

Законовият избор на специализирания наказателен съд за компетентен съд при обжалването на отказа, а и за всички други случаи, свързани с разследването срещу главния прокурор, осигурява предвидимост и единност на компетентността на съда и е въпрос на законодателна целесъобразност.

**3. Относно твърдението за противоречие на чл. 411а, ал. 3 от НПК със забраната за създаване на извънредни съдилища по чл. 119, ал. 3 от Конституцията:**

В искането на президента се твърди, че понеже с чл. 411а, ал. 4 от НПК се разширява юрисдикцията на специализирания наказателен съд, като се включват и делата, по които компетентен е прокурорът по разследването, се влиза в противоречие с възприетия досега подход за смесена субективно-предметна компетентност на този съд. Когато законодателят определял подсъдността единствено с оглед на качеството на подсъдимия главен прокурор или негов заместник, всяка илюзия за предметна специализация се елиминирала. Така специализираният наказателен съд се превръщал в

извънреден, а това компрометира и независимостта на съдебния контрол над действията на прокурора по разследването.

Конституцията не определя изисквания и не дава определение на извънредните и специализираните съдилища. Конституционният законодател в чл. 119, ал. 3 забранява създаването на извънредни съдилища, а в чл. 119, ал. 1 посочва както общи, така и специализирани съдилища, които осъществяват правораздаването. Специализирани съдилища, посочени на конституционно ниво, са военните съдилища и Върховният административен съд, като с чл. 119, ал. 2 от Конституцията се допуска създаването със закон и на други специализирани съдилища. С чл. 133 от Конституцията се възлага на законодателя със закон да уреди организацията и дейността на съдилищата.

Конституционният съд вече се е произнасял относно съответствието на специализирания наказателен съд с Конституцията. В Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 за 2011 г. Конституционният съд прие, че специализираният наказателен съд не може да бъде определен като извънреден, защото отговаря на изискванията за безпристрастност и независимост - прилага общоустановените правила, които се съдържат в материалните и процесуалните закони, приложими и за общите съдилища, както и условията и редът за назначаване на съдиите в него са същите, които се прилагат при назначаване на съдиите в цялата съдебна система.

Софийският градски съд е общ съд, който разглежда дела както с оглед на предмета (делата за престъпления по чл. 35, ал. 2 от НПК, по които окръжният съд е първа инстанция), така и на субекта (делата по чл. 35, ал. 3 от НПК за престъпления от общ характер, извършени от съдии, прокурори и следователи, от други лица с имунитет, както и от членове на Министерския съвет, освен ако не се прилагат особените правила на глави тридесет и първа и тридесет и първа „а“). Съмнения за противоконституционност на разпоредбата на чл. 35, ал. 3 от НПК не се изразяват в искането, тя никога не е била оспорвана и преди пред Конституционния съд.

Щом подсъдност по субективен критерий е допустима за общ съд, на по-силно основание това е относимо и за специализиран съд. Няма конституционна пречка специализираният наказателен съд да разглежда дела при съчетаване на двата критерия: както с оглед на предмета, така и с оглед на субекта. Такава уредба е въпрос на законодателна целесъобразност. Както Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите на Решение № 10 на Конституционния съд от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г.: „Какви конкретно дела са включени в материалната компетентност на специализирания наказателен съд, е въпрос на държавна политика и законодателна целесъобразност, а не на конституционность, поради

което Конституционният съд не преценява обхвата на неговата подсъдност, както и необходимостта и полезността на съда.“

В мотивите пък на Решение № 6 от 2018 г. по к.д. № 10 за 2017 г. Конституционният съд заключава, че критерият за специализация не може да се сведе до един-единствен – или само предметен, или само субективен (персонален), критерият може да бъде разнороден, какъвто „законодателят сметне за необходимо да очертае и обоснове надлежно с оглед специфичните за дадения момент нужди“. И по нататък „Да се приеме, че законодателят при решаването на въпросите за специализация на съдилищата задължително следва да се основава само на предметния или само на субективния критерий, би означавало да се отрече правото му на целесъобразна преценка или на утвърденото в доктрината разбиране, че основанията за установяване на една или друга компетентност на дадени съдилища, на една или друга подсъдност на дадена категория наказателни дела са преди всичко от политическо и след това от процесуално-техническо естество.

Да се оспорва като противоконституционен възприет от законодателя избор на критерий за специализация на съдилищата би означавало на Конституционния съд да се възложи обсъждането на въпроси, свързани със законова целесъобразност, и ако той стори това, да престъпи недопустимо конституционно установените си правомощия.“

Критерият за специализация последователно е проведен в измененията на НПК в рамките на очертаните от законодателя смесени предметно-субективни граници. Законодателят е преценил, че специализираният наказателен съд е най-подходящият съд за разглеждане на дела срещу главния прокурор с оглед на вече определената му специализация, гарантираща висок професионален подход.

Следователно приложеният от законодателя подход в разпоредбата при изменената компетентност на специализирания наказателен съд, включваща и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, представлява упражняване по конституционно допустим начин на правомощие на законодателя, което не превръща специализирания съд в извънреден.

**4. Относно твърдението за противоречие на чл. 46, ал. 8 и чл. 194, ал. 6 от НПК и чл. 136 от ЗСВ с конституционното правомощие на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори по чл. 126, ал. 2 от Конституцията:**

В искането на президента се твърди, че прокурорът по разследването е поставен извън системата за ръководство и контрол над

законността на актовете на прокурорите, че главният прокурор не може да упражнява над него своите правомощия за надзор за законност и методическо ръководство. Това правомощие на главния прокурор обаче е конституционно установено в чл. 126, ал. 2 от Конституцията и може да се ограничава единствено чрез конституционно изменение. Като е изключен от йерархично изградената система и контрол в прокурорската служба, за прокурора по разследването се премахвали гаранциите за законосъобразност и ефективност на неговите действия.

Това твърдение на президента изобщо не е съобразено със задължителното тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, дадено от Конституционния съд в Решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15 от 2019 г. - 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.

Упражняването на правомощието по чл. 126, ал. 2 от главния прокурор в рамките на действащата Конституция е конституционно ограничено от принципите на правовата държава и справедливостта и правилото „никой не е съдия сам на себе си“. За осъществяване на правомощието в съчетание с основополагащите правни принципи не е необходимо изменение на Конституцията.

Затова твърдението, че понеже правомощието на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 е конституционно установено, то може да се ограничава единствено с промени в Конституцията, е неоснователно и необосновано. По същество поддържането на такава теза означава, че главният прокурор или негов заместник, независимо от извършените от тях деяния, са ненаказуеми.

В рамките на действащия конституционен модел не само е допустимо да се провежда разследване срещу главния прокурор или негов заместник, то е изискуемо от Конституцията, защото конституционните правомощия се осъществяват не изолирано, а при спазване на конституционните принципи на правовата държава, на справедливостта, на равенството на гражданите пред закона. Във всяко демократично общество конституционната уредба и доразвитието ѝ на законово ниво следва да гарантират обществен интерес и да не създават необосновани привилегии на който и да е човек, независимо каква държавна длъжност заема.

Създаването на фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор, който има не само функционална, но и административна независимост, е допустимо в рамките на действащата конституционна уредба и не нарушава установения конституционен модел. Това е така, защото:

монополът на прокуратурата, ръководена от главния прокурор, върху публичните обвинения не е абсолютен в случаите на разследване на главния прокурор или негов заместник;

законодателят е конституционно делегиран да създава звена и органи в прокуратурата с оглед на специфичните ѝ правомощия и конкретни нужди;

прокурорът по разследването срещу главния прокурор е със статут на прокурор в съответствие с изискването по чл. 127 от Конституцията, но е извън съществуващите структурни звена на прокуратурата и различните видове разследващи органи с цел гарантиране на функционалната му и административна независимост;

уредбата създава законови гаранции, че конституционните правомощия на главния прокурор могат да се прилагат само в обществен интерес, а не в негов собствен интерес;

на законово ниво се конкретизират конституционните принципи на правовата държава и справедливостта чрез създаване на законов механизъм за наказателно преследване за извършено престъпление, дори когато извършител е главният прокурор, който ръководи единствено оправомощената от Конституцията институция да повдига обвинение.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на президента за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 и 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 поради противоречие с чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2, чл. 119, ал. 3 и чл. 126, ал. 2 от Конституцията е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**