



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 49 К.П.
Дата 24.02.21г.

Република България
Президент

Образована п.р. РМЧ/21г.
анализирана 3-та редакция
судия Равнина Райкова
25.02.21г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

ОТ РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за
съдебната власт и от Наказателно-процесуалния кодекс

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни следните разпоредби:

- чл. 46, ал.8 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), чл. 194, ал. 6 от НПК и чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) поради противоречие с чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2 и чл. 126, ал. 2 от КРБ;
- чл. 213а, ал. 2 от НПК поради противоречие 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“ поради противоречие с чл. 119, ал. 3 от КРБ.

С оглед осигуряване на независимост на разследването в хипотезите на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, Народното събрание прие Закон за допълнение на НПК (обн., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.), с който беше предвидено създаването на нова длъжност в рамките на прокурорската служба – прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Неговата законоустановена функция е да провежда разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 от НПК). В интерес на яснотата на изложението за обозначаване на тази фигура тук и по-надолу в текста ще бъде използван изразът „особен прокурор“.

Правното положение на особения прокурор е очертано в няколко норми от НПК и от ЗСВ. Според чл. 411в, ал. 1 от НПК той е орган на досъдебното производство по дела, подсъдни на Специализирания наказателен съд (СпНС) и е част от Прокуратурата на Република България (чл. 136, ал. 2 от ЗСВ). Не е указано обаче точното място на особения прокурор в системата на Прокуратурата на Република България. Заслужава отбелязване, че той е поставен изрично извън йерархичната система за ръководство и контрол, установена в прокуратурата: в чл. 46, ал. 8 от НПК за него е създадено изключение, подобно на това, предвидено през 2020 г. за европейския прокурор и за европейските делегирани прокурори, т.е. ал. 4, 5 и 7 от чл. 46 от НПК не се прилагат при разследване или при други процесуални действия на особения прокурор. Това означава, че прокурор от по-горестояща прокуратура няма да може служебно да отменя или изменя постановления на особения прокурор, нито да издава указания със задължителна сила или сам да извършва действия вместо особения прокурор; действията на особения прокурор са изключени от обхвата на надзора за законност и методическото ръководство, които главният прокурор упражнява над всички прокурори. Аналогично на това, по чл. 136, ал. 11 от ЗСВ е предвидено, че алинеи 4-6 от чл. 136 не се прилагат за дейността на особения прокурор, т.е. за него не важи принципът, че прокурорите се ръководят от административните ръководители на съответната прокуратура, а всеки административен ръководител е подчинен на главния прокурор и на по-горестоящите от него административни ръководители.

Законът предвижда, че особеният прокурор се назначава по ред, различен от реда за назначаване на всички останали прокурори – той се избира от Пленума на ВСС (чл. 30, ал. 2, т. 21 от ЗСВ).

Делата от компетентността на особения прокурор (т.е. за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник), са подсъдни на Специализирания наказателен съд – СпНС (чл. 411а, ал. 4 от НПК).

Постановленията за отказ от образуване на досъдебно производство, които са издадени от особения прокурор, подлежат на обжалване по съдебен ред пред СпНС (чл. 213а, ал. 2 от НПК) за разлика от постановленията за отказ от образуване на досъдебно производство на всички останали прокурори.

1. Нарушение на принципа за независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България)

Според чл. 117, ал. 2 от КРБ „Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона“. Трайно установено разбиране в европейската правна доктрина е, че независимостта на прокурорите е различна по своя обхват и съдържание от независимостта на съдиите. Независимостта на прокурорите се изразява в автономност при вземането на решения – те трябва да могат да вземат решенията си, без върху тях да се упражнява необосновано въздействие. Автономността на прокурорите е гарантирана по определен ред дори в държави, в които прокурорската служба е част от изпълнителната власт или ѝ е подчинена. Тази гаранция важи за

обикновените прокурори, но в още по-голяма степен важи за главния прокурор и неговите заместници.

Според чл. 11 Препоръка REC (2000) 19 на Комитета на министрите до държавите членки относно ролята на прокурорската служба в системата на наказателното правосъдие „държавите следва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че прокурорите са в състояние да изпълняват своите професионални задължения и отговорности, без върху тях да се упражнява необосновано въздействие и без да бъдат изложени на неоправдан риск от гражданска, наказателна или друга отговорност.“

Оспорените разпоредби от ЗСВ и от НПК обаче излагат главния прокурор, а оттам - и цялата прокурорска институция, на риск от оказване на неправомерно влияние. Като предвижда особен прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 от НПК) и като предвижда, че неговите действия не подлежат на ръководство и контрол за законност, които се осъществяват в рамките на самата прокурорска служба (чл. 46, ал. 8 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ), законодателят премахва важни гаранции за обективност, всеостранност и пълнота на разследването. Понеже задачата на особения прокурор 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. Особеният прокурор обаче, ако е наистина прокурор, трябва да бъде безпристрастен в преценката си и да събира и тези доказателства, които оневиняват конкретното длъжностно лице. В тази хипотеза обаче той рискува да остане без работа, защото длъжността му е да разследва престъпления на конкретни длъжностни лица. Не е случайно, че подобно институционално решение не се открива никъде другаде в държавите членки на Европейския съюз.

2. Принципът за равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение (чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България)

Установеният в закона ред за разследване на престъпленията, извършени от главния прокурор или негов заместник, почива на следните особености: разследването ще се извършва от особен прокурор (чл. 194, ал. 6 от НПК), който се избира по особен ред, различен от реда за назначаване на обикновените прокурори (чл. 30, ал. 2, т. 21 от ЗСВ). Неговите действия няма да подлежат на йерархичен контрол в рамките на прокурорската служба (чл. 46, ал. 8 от НПК; чл. 136, ал. 11 от ЗСВ), постановените от него откази за образуване на наказателно производство ще подлежат на съдебен контрол (чл. 213а, ал. 2 от НПК), а законоустановените правила за определяне на родовата и местна подсъдност на делата няма да важат и компетентен по делата, разследвани от особения прокурор, ще бъде СпНС (чл. 411а, ал. 4 от НПК).

По този начин законодателят въвежда по отношение на главния прокурор и неговите заместници съществени разлики спрямо установения ред за разследване на престъпления, извършени от всички останали граждани. Това, от една страна, е непропорционално спрямо преследваната от законодателя цел, а от друга – допуска се необосновано отклонение от принципа за равенство на гражданите пред закона.

Специално разпоредбата на чл. 213а, ал. 2 от НПК въвежда и неравно третиране на гражданите на друго основание. Пострадалите от престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, имат право да обжалват отказа на особения прокурор за образуване на досъдебно производство, а всички останали пострадали от престъпления нямат това право. Не е справедливо законодателят да въвежда толкова съществени разлики в правното положение на пострадалите от престъпления само с оглед на това, че разследването се води от определен субект и извършителят заема определена длъжност.

3. Нарушаване на забраната за създаване на извънредни съдилища (чл. 119, ал. 3 от КРБ)

Конституцията на Република България забранява извънредните съдилища (чл. 119, ал. 3 КРБ). Те са забранени, защото се създават за постигане на определени политически цели и поради това са в конфликт с идеята за независимост на съда. Според Решение на Конституционния съд № 10 от 2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г. „специализираните по материя съдилища трябва да се различават от общите съдилища само по предмета си, защото целта на създаването им е да осигури тясна специализация на съдиите чрез разглеждане само на определен вид дела (...), за да придобият съдиите по-задълбочени познания, да натрупат практически опит и така да се повиши качеството и бързината на правораздавателната дейност“. През 2011 г. Конституционният съд прие, че СпНС има характер на специализиран, а не на извънреден съд.

През 2017 г. подсъдността на СпНС беше разширена (чл. 411а, ал. 1, т. 4 от НПК) и вече тя се определя не само от конкретни характеристики на престъпленията, но и от конкретни характеристики на подсъдимите – след 2017 г. на СпНС са подсъдни определен кръг престъпления, извършени от народни представители, съдии, прокурори, следователи и др. Не всички престъпления, извършени от прокурори, са подсъдни на СпНС – в неговата юрисдикция влизат само някои от тях, конкретно определени по вид. В този смисъл Конституционният съд подчерта, че именно смесената субективно-предметна компетентност на Специализирания наказателен съд е гаранцията за неговата безпристрастност и независимост (Решение на Конституционния съд № 6 от 2018 г. по к. д. № 20/2017 г.)

Посредством чл. 411а, ал. 4 от НПК се въвежда противоречие с възприетия досега принцип, като юрисдикцията на СпНС се разширява и вече включва делата, по които компетентен е особеният прокурор. Доколкото по чл. 194, ал. 6 от НПК този

прокурор е компетентен да извършва разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, изводът е, че за тях компетентен ще бъде СпНС. Когато обаче законодателят определя подсъдността единствено с оглед качеството на подсъдимия „главен прокурор“ или „заместник на главния прокурор“, всяка илюзия за предметна специализация на СпНС бива елиминирана. Той 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.

4. Нарушение на чл. 126, ал. 2 от КРБ

В българската правна система главният прокурор има статут на конституционно установен орган: Конституцията определя реда за неговото назначаване и освобождаване, статута му на член по право на ВСС и председател на Прокурорската колегия, урежда и неговите правомощия. Според чл. 126, ал. 2 от КРБ главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство над дейността на всички прокурори. Конституцията посочва единствено правомощията на главния прокурор, но не и правомощията на председателите на двете върховни съдилища, които се назначават и освобождават по същия ред, т.е. правомощията на главния прокурор се ползват със засилено внимание от страна на конституционния законодател.

Според чл. 46, ал. 8 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ особеният прокурор е поставен извън системата за ръководство и контрол над законността на актовете на прокурорите, като изрично е посочено, че спрямо него главният прокурор не може да упражнява своите правомощия за надзор за законност и методическо ръководство. Това правомощие на главния прокурор обаче е конституционноустановено и то може да бъде ограничавано единствено с промени в Конституцията.

Тълкувайки разпоредбата на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията и чл. 136, ал. 5 от ЗСВ, Конституционният съд прие, че надзорът за законност от главния прокурор не засяга свободата да бъде формирано вътрешно убеждение от всеки прокурор, доколкото последното се изгражда въз основата на преценка за достоверността на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали. Нещо повече, според Конституционният съд надзорът за законност върху дейността на прокурорите, осъществяван в рамките на прокуратурата, е гаранция за правилното приложение на материалния и процесуалния закон. (Решение № 11 от 2020 г. на Конституционния съд по к. д. № 15/2019 г). От една страна, въведеното изключение по отношение на дейността на особения прокурор не допринася за по-ефективно изпълнение на конституционните му ангажменти като част от прокуратурата. От друга страна, само по себе си това изключение премахва една необходима гаранция за законосъобразност на разследването.

По отношение на изключването на особения прокурор от йерархичната система за ръководство и контрол, която е присъща на прокурорската служба, законодателят възпроизвежда уредбата, която беше възприета през 2020 г. по отношение на европейския прокурор и европейските делегирани прокурори. Според чл. 46, ал. 7 от НПК главният прокурор упражнява надзор за законност и методическо ръководство

върху дейността на всички прокурори с изключение на дейността на европейския прокурор и европейските делегирани прокурори, когато те изпълняват функции по Регламент (ЕС) 2017/1939. Аналогията между особения прокурор и европейския прокурор/европейските делегирани прокурори обаче не е приложима. Регламент (ЕС) 2017/1939 очертава една нова орбита на развитие на прокурорските функции, която е предопределена от членството на страната в Европейския съюз и потребностите от осъществяване на наказателното производство по специфичен вид дела. Европейските делегирани прокурори действат в рамките на отделна наднационална система за ръководство и контрол над дейността на прокурорите, начело на която стои Колегията на Европейската прокуратура. Тази колегия осъществява общ контрол над дейностите на Европейската прокуратура и гарантира „съгласуваност, ефективност и последователност в политиката на Европейската прокуратура“ (вж. чл. 9 от Регламент (ЕС) 2017/1939). Обратно на това, при изключването на особения прокурор от йерархичната система за ръководство и контрол, изградена 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.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради изложените съображения се обръщам към Вас с искане да обявите противоконституционност на следните разпоредби:

- чл. 46, ал. 8 от НПК, чл. 194, ал. 6 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ поради противоречие с чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2 и чл. 126, ал. 2 от КРБ;
- чл. 213а, ал. 2 от НПК поради противоречие 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“ поради противоречие с чл. 119, ал. 3 от КРБ.

Предлагам да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание, Министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет, Прокуратурата на Република България и Върховния касационен съд.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ