



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 7

София, 11 май 2021 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов	Таня Райковска
Анастас Анастасов	Надежда Джелепова
Гроздан Илиев	Павлина Панова
Мариана Карагъзова-Финкова	Атанас Семов
Константин Пенчев	Красимир Влахов
Филип Димитров	

при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 11.05.2021 г. конституционно дело № 4/2021 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е с основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Конституционното дело е образувано на 25.02.2021 г. по искане 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 в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.).

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 от Конституцията, чл. 213а, ал. 2 НПК противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, чл. 411а, ал. 4 НПК в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ противоречи на чл. 119, ал. 3 от Конституцията.

В искането се излага, че като въвежда фигурата „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ (чл. 194, ал. 6 НПК) и като 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. Вносителят посочва, че 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. Президентът допълва, 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 пред съд 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. Вносителят излага, че разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“, в противоречие с възприетия досега принцип за смесена субектно-предметна компетентност, разширява юрисдикцията на специализирания наказателен съд и включва делата, по които компетентен е прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, определяйки подсъдността единствено с оглед качеството на подсъдимия. Според президента 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. Вносителят заключава, че с 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.

С определение от 09.03.2021 г. Конституционният съд е допуснал искането на президента за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции да представят становища, поканил е заинтересувани от предмета на делото неправителствени и съсловни организации да предложат становища и изтъкнати специалисти от науката – да дадат писмени правни мнения по предмета на делото.

Постъпилите по делото становища и правни мнения се разделят на три групи.

Първата група, която включва: Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия адвокатски

съвет, Съюз на съдиите в България, Асоциация на прокурорите в България, Камара на следователите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Българска асоциация за европейско право, Български хелзинкски комитет, Институт за модерна политика, Фондация „Антикорупционен фонд“, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Добринка Чанкова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Снежана Начева и доц. д-р Атанас Славов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Общото между тях е в разбирането, че приетата по пътя на обикновеното законодателство правна уредба, с която се създава фигурата на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник и с която се урежда неговият статус, функции и правомощия в нейната цялост противоречи на редица разпоредби и принципи на Конституцията. В становищата и правните мнения от тази група се приема, че различните правомощия на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, компетентността му, изключваща общите правила на местна и родова подсъдност, процесуалните действия, неподлежащи на йерархичен контрол, поставянето му извън обхвата на надзора за законност и методическо ръководство, осъществявани от главния прокурор и останалите особености на регламента на неговия статус и правомощия го очертават като самостоятелен орган извън конституционно определената структура на прокуратурата в противоречие с Основния закон и с практиката на Конституционния съд. Поддържа се, че е нарушен принципът на независимост на съдебната власт, тъй като от една страна с оспорените разпоредби се премахва конституционно установената гаранция за законосъобразност на разследването – за правилното приложение на материалните и процесуалните закони, а от друга – липсват законови гаранции и ресурсни възможности за провеждане на независимо и

ефективно разследване. Излага се, че оспорените разпоредби в различни техни аспекти нарушават принципа на равенство на гражданите пред закона. Споделя се и разбирането за придаването на извънреден характер на специализирания наказателен съд.

Втората група становища и правни мнения включва Министерския съвет и министъра на правосъдието, които намират искането за неоснователно. Поддържа се, че оспорените разпоредби въвеждат ефективен и съобразен с действащата конституционна уредба модел, гарантиращ разследванията срещу главния прокурор и неговите заместници, като законовата уредба е изцяло съобразена с практиката на Конституционния съд и е в пределите на допустимата законодателна целесъобразност.

Третата група становища и правни мнения включва главния прокурор и д-р Ивайло Цонков, които поддържат искането в една част, а в друга го намират за неоснователно.

Главният прокурор намира за основателно искането в частта, в която са оспорени разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ, като споделя и допълва доводите на президента, и за неоснователно в частта, в която е оспорен чл. 411а, ал. 4 НПК, като излага, че изборът на критерий за специализация на съдилищата е въпрос на законодателна целесъобразност.

В правното си мнение д-р Ивайло Цонков излага аргументи, че: чл. 194, ал. 6 НПК противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 1, чл. 121, ал. 2 и на чл. 127, т. 1-3 от Конституцията; чл. 46, ал. 8 НПК (в частта, с която изключва приложението на ал. 4 и ал. 5 от същия член) противоречи на чл. 6, ал. 2 и на чл. 127 от Конституцията; а чл. 46, ал. 8 НПК (в частта, с която изключва приложението на ал. 7 от същия член), чл. 213а, ал. 2 НПК, чл.

411а, ал. 4 НПК в оспорената част и чл. 136, ал. 11 ЗСВ не противоречат на Конституцията.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорените с искането на президента разпоредби от НПК и ЗСВ са приети от 44-то Народно събрание със ЗДНПК, с който се създава нова фигура като част от Прокуратурата на Република България – „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“. Според мотивите към законопроекта за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс № 054-01-110/03.12.2020 г. (запроекта) с предложените промени в нормативната уредба се цели „Гарантирането на независимостта на разследване срещу главния прокурор, включително независимостта на органите, които отговарят за различните етапи на разследването...“, което може да се осъществи „само чрез въвеждането на нова фигура сред магистратите – прокурор по разследването срещу главния прокурор.“. Посочва се, че този прокурор „...следва да е със статут на действащ прокурор с пълния обем правомощия по българското законодателство, по подобие на европейските делегирани прокурори по Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура.“.

Законовата регламентация на статуса и функциите на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник се съдържа в няколко разпоредби от НПК и ЗСВ, като само част от тях са оспорени с искането на президента. Цялостната уредба на новосъздадения орган в

процесуалния кодекс и в устройствения закон на съдебната власт включва множество отделни, разнообразни по предназначението си, но неразривно свързани помежду си разпоредби. В единство те образуват нормен комплекс, което предопределя и начина, по който следва да се подходи при преценката за конституционносъобразност на оспорените с искането разпоредби. Отделната законова норма или част от нея, съдържайки конкретно правило, същевременно е елемент от цялостното уреждане на обществените отношения в рамките на съответния нормен комплекс (Решение № 7/2004 г. по к. д. № 6/2004 г., Решение № 8/2006 г. по к. д. № 7/2006 г.). Ето защо разпоредбите именно на този нормен комплекс следва да бъдат съпоставени с конституционните изисквания за структурата и функциите на прокуратурата и с разпоредбите от Основния закон, посветени на или свързани с разглежданата проблематика. Конституционният съд се произнася само по направеното искане (чл. 22, ал. 1, изр. първо от Закона за Конституционен съд (ЗКС), без да е ограничен с посочените от вносителя основания за несъответствие с Конституцията (чл. 22, ал. 1, изр. второ ЗКС).

С оспорените от президента разпоредби на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ се предвижда, че прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е органът, който е компетентен да провежда разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 НПК), както и че той не е подчинен нито административно, нито функционално на административните ръководители на прокуратурата, на горестоящите прокурори и на главния прокурор, като неговата дейност (действия и актове) е изключена от контрола за законност в рамките на прокуратурата и от обхвата на надзора за законност и методическо ръководство по чл. 126, ал. 2 от Конституцията (чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ). Атакуваният чл. 213а, ал. 2 НПК установява, че постановлението на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, с което отказва

да образува досъдебно производство, подлежи на обжалване пред специализирания наказателен съд. Разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК в оспорената част предвижда, че делата от компетентността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник са подсъдни на специализирания наказателен съд.

Обобщено, с атакуваните разпоредби от НПК и ЗСВ се регламентират отделни елементи от цялостната уредба на обществените отношения в рамките на нормения комплекс, регулиращ статуса на „прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“, мястото му в структурата на прокуратурата, възложените му функции и редът за тяхното осъществяване.

Конституционният съд, като се основава на конституционната уредба и на своята практика по въпроси, свързани със структурата и функциите на прокуратурата и с мястото ѝ в системата на съдебната власт, достига до следните изводи:

Съдебната власт е държавна власт. Органите на съдебната власт са държавни органи. Дейността по осъществяване на съдебната власт от нейните органи е част от управлението на държавата (чл. 1, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 126, чл. 128 от Конституцията; Решение № 3/2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., Решение № 3/2015 г. по к. д. № 13/2014 г.).

Две от разпоредбите в Глава шеста „Съдебна власт“ от Конституцията са посветени на прокуратурата. Член 126 урежда организацията и структурата ѝ, а чл. 127 – функциите, правомощията и способите, чрез които тя реализира тези функции.

Прокуратурата с всички нейни функции и органи е част от независимата съдебна власт според Глава шеста „Съдебна власт“ от Конституцията (Решение № 3/2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). В нея прокуратурата е обособена като самостоятелна единна подсистема (чл. 126, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията;

Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/1998 г., Решение № 3/2015 г. по к. д. № 13/2014 г.). Реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокуратурата се осъществява чрез упражняване на конституционно възложените ѝ функции при единна организация и определена йерархия на нейните органи (чл. 127 от Конституцията).

В Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата (Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.). Съгласно чл. 126, ал. 1 и 2 от Конституцията структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. На върха на двете самостоятелни подсистеми на съдебната власт (съд и прокуратура) са поставени върховните съдилища и главният прокурор, които по силата на Конституцията са задължени да упражняват контрол по същество над работата на долустоящите структури. Върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията наред с осъществяване на общата правораздавателна дейност осъществяват и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методично ръководство върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията (Решение № 3/2015 г. по к. д. № 13/2014 г.).

Всяка структура се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. При сега съществуващия конституционен модел на съдебната власт, структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата (чл. 126, ал. 1 от Конституцията) и служи както за осъществяване на основната ѝ функция – да следи за спазване на законността (основният текст на чл. 127 от Конституцията), така и за реализиране на конституционните функции на главния прокурор да

осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията).

Конституцията установява специфични функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като самостоятелен и едноличен конституционен орган в отклонение от структурата на съдилищата и съответстващата ѝ структура на прокуратурата, което има своето конституционно основание в разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Основния закон (Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г., Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията, като създава и допълнителна гаранция за точното и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата (Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).

В отклонение от конституционно предвидената структура на прокуратурата със законовата уредба в ЗСВ и НПК, приета със ЗДНПК, се създава нов орган – прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник (чл. 136, ал. 2 ЗСВ), който: не е предвиден в Конституцията, не е поставен на една плоскост (единна организация и единен правен ред) с другите прокурори в системата на прокуратурата – нито по отношение на неговия статус, на условията и реда за неговото назначаване, освобождаване и осъществяване на неговата отговорност (чл. 30, ал. 2, т. 21 ЗСВ чл. 170, ал. 6 ЗСВ чл. 173а ЗСВ, чл. 175, ал. 6 ЗСВ, чл. 308, ал. 2, чл. 311, т. 4 и чл. 312, ал. 2 ЗСВ), нито по отношение на възложените му функции и реда на извършваната от него дейност (чл. 194, ал. 6, чл. 411в НПК, чл. 136, ал. 2 ЗСВ). Този орган не е част от административната структура, не е подчинен на главния прокурор или на друг административен ръководител, неговите действия и актове не подлежат на обжалване и на контрол в рамките на

прокуратурата, неговата дейност е изключена от обхвата на надзора за законност и методическото ръководство, осъществявани от главния прокурор (чл. 136, ал. 11, чл. 139, ал. 4, чл. 143, ал. 9 ЗСВ, чл. 46, ал. 8, чл. 200, чл. 243, ал. 13 НПК) и законодателят му е възложил самостоятелни функции (чл. 194, ал. 6, чл. 41 в НПК, чл. 136, ал. 2 ЗСВ), които само той е овластен да осъществява, извеждайки го по този начин като едноличен и самостоятелен орган, без това отклонение да има своето конституционно основание.

Макар в закона да е посочено, че прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е част от Прокуратурата на Република България (чл. 136, ал. 2 ЗСВ), той е поставен изрично извън конституционно определената единна, пирамидално и йерархично изградена структура на системата на прокуратурата. Дори систематичното място на посочената разпоредба свидетелства за това. В чл. 136, ал. 1 ЗСВ е предвидено, че прокуратурата се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба, апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури. С отделна разпоредба (чл. 136, ал. 2 ЗСВ) е въведен новият орган – прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. В закона не е посочено неговото място в структурата на единната прокуратура, а в предварителната оценка на въздействието към законопроекта изрично се подчертава, че той „е извън структурата на ПРБ“.

На практика законодателят е поставил прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, създавайки го като едноличен и самостоятелен орган, на един ред с главния прокурор в структурата на прокуратурата. Предвиденият в закона специален ред за неговото избиране (чл. 30, ал. 2, т. 21 ЗСВ), който стои по-близо до реда за избиране на главния

прокурор, определянето на мандат, в който този орган на публичната власт да осъществява правомощия си (чл. 173а ЗСВ), както и възлагането на самостоятелни функции на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, също свидетелстват за това. Единствено наименованието на този орган го определя като прокурор, защото за него е предвиден изцяло нов и различен спрямо останалите прокурори ред за назначаване и освобождаване и изисквания, на които следва да отговаря, за да бъде назначен за „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“. В отклонение от изискването на чл. 130а, ал. 5, т. 1 от Конституцията, той се назначава (чл. 30, ал. 2, т. 21, чл. 173а, ал. 8 ЗСВ) и освобождава (чл. 175, ал. 6 ЗСВ) с решение на пленума на Висшия съдебен съвет, а не от неговата прокурорска колегия, както е предвидено в Основния закон за всички останали прокурори.

Прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник провежда разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 НПК). Той е орган на досъдебното производство по дела, подсъдни на специализирания наказателен съд (чл. 411в НПК), и участва в производствата по делата от компетентността му пред специализирания наказателен съд, апелативния специализиран наказателен съд и Върховния касационен съд (чл. 136, ал. 2, изр. второ ЗСВ). В мотивите към законопроекта, е посочено, че прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник „...следва да е със статут на действащ прокурор с пълния обем правомощия по българското законодателство...“. Конституционният съд намира, че с приетата законова уредба това не е постигнато, тъй като на него е възложено правомощието да осъществява само два от конституционно установените способности за изпълнение на основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността (чл. 127, т. 2 и т. 3 от Конституцията), както и да упражнява своите правомощия само спрямо няколко лица – главния

прокурор и неговите заместници. Така създаденият орган не е реално прокурор с присъщите на всеки прокурор правомощия по чл. 127 от Конституцията.

По отношение на изключването на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник от йерархичната структура на системата на прокуратурата, законодателят е възпроизвел уредбата в закона по отношение на европейския прокурор и европейските делегирани прокурори. Според чл. 46, ал. 7 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 прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник и европейския прокурор и европейските делегирани прокурори е неприложима. 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). По този начин единствено по отношение на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник законът не предвижда вътрешни за съответната структура правни средства и способности, чрез които да бъде осигурена основната конституционно закрепена функция на прокуратурата да следи за спазването на законността, тъй като неговата дейност – действия и актове, не подлежи на вътрешноинституционален контрол относно прилагането на закона. Това положение е изрично очертано в разпоредбите на чл. 139, ал. 4, чл. 143, ал. 9 ЗСВ и чл. 46, ал. 8, чл. 200, чл. 243, ал. 13 НПК, но се извежда и имплицитно от разпоредбите на чл. 136, ал. 2, чл. 136, ал. 11

ЗСВ, според които той не е подчинен нито административно на административните ръководители на прокуратурата, нито функционално на по-горестоящите прокурори, а неговата дейност е изключена от обхвата на надзора за законност и методическо ръководство, които главният прокурор осъществява над дейността на всички прокурори.

Като е изключил прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник от йерархичната система на прокуратурата и е отнел възможността за вътрешноинституционален контрол, законодателят не само е създал този орган в противоречие с конституционно установената структура на прокуратурата, но и е застрашил правилното прилагане на закона във фазата на досъдебното производство в противоречие с основната конституционно закрепена функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността.

Необходимо е да се посочи, че прокурорът участва в наказателния процес като представител на прокуратурата, на която именно разпоредбата на чл. 127 Конституцията възлага определени правомощия. Предвид това и с оглед единната структурата на прокуратурата всеки по-горен прокурор съобразно законодателната преценка в НПК има съответни правомощия по отношение актовете на долустоящите прокурори. Въвеждането на възможност за служебна проверка от по-горестоящ прокурор е мярка за защита. Целта е да се предотврати неправилното прилагане на закона във фазата на досъдебното производство и е в съответствие с основната функция на прокуратурата (Решение № 7/2004 г. по к. д. № 6/2004 г.).

Основната функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността - е закрепена в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Тя се осъществява чрез посочените в същата разпоредба способности, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата (Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Правомощията на главния прокурор по ал. 2 на чл. 126 от Основния закон

са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията – към онази дейност на прокурорите, чрез която се реализира пряко основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт. По отношение на дейността на прокурорите извън рамките на чл. 127 от Конституцията главният прокурор има правомощията по ръководство и контрол като административен ръководител (Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Както надзорът за законност, така и методическото ръководство, които главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията), имат предназначението да осигуряват точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори във връзка с постигането на общата, конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Основния закон; Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).

От разпоредбите на чл. 126 и чл. 127 от Конституцията следва, че в пирамидално изградената структура на единната прокуратура всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ, а всички – на главния прокурор. Със задължителното тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, дадено с Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Конституционният съд е приел, че в осъществяваните от главния прокурор надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори не се включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, но не и че надзорът за законност и методическо ръководство, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, няма за обект дейността на всички прокурори. В мотивите на същото решение се посочва, че „...надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, има за обект дейността на

прокурорите, упражнява се в рамките на прокуратурата, има за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител“. Следователно конституционно недопустимо е само в определени случаи – когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор - главният прокурор да осъществява надзор за законност и методическото ръководство върху тази конкретна дейност на прокурора, обект на която е поведението на главния прокурор, но не и това на неговите заместници. Конституционният съд намира, че законовата уредба, по силата на която цялостната дейност на прокурора по разследването на главния прокурор и неговите заместници изначално и принципно е изключена от обхвата на надзора за законност и методическо ръководство, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, е в противоречие с Основния закон и с цитираното задължително тълкуване на конституционния текст. Нещо повече – оспорените разпоредби противоконституционно разширяват обхвата на даденото от Конституционния съд задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Основния закон, като включват в изключението от правилото на тази конституционна разпоредба и случаите, в които разследваното лице е заместник на главния прокурор.

Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г. е постановено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и даденото с него тълкуване на конституционната норма на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 14, ал. 6 ЗКС е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани (Решение № 1/2013 г. по к. д. № 5/2012 г.). С тълкувателните решения на Конституционния съд не се възлагат задължения на законодателя по приемане на нов или изменение на съществуващ закон, а се дава задължително тълкуване на конституционна разпоредба, която занапред следва да се прилага включително и от страна на законодателя именно в

смисъла, в който е изтълкувана (Решение № 5/2019 г. по к. д. № 12/2018 г.).

Законовата уредба, по силата на която се създава този нов орган и се изключва изцяло дейността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник от вътрешноинституционалния контрол и от обхвата на надзора за законност и методическо ръководство, които главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори, не отговаря на конституционно определената структура на прокуратурата с присъщите ѝ характеристики (чл. 126, ал. 1), не е съобразена с конституционните функции на главния прокурор (чл. 126, ал. 2) и не служи за реализиране на основната функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността (чл. 127 от Конституцията).

Създаването на този нов орган на прокуратурата законодателят е мотивирал с необходимостта да бъде гарантирана „...независимостта на разследване срещу главния прокурор, включително независимостта на органите, които отговарят за различните етапи на разследването...“ (вж. мотивите към законопроекта).

Независимостта на съдебната власт е принцип, закрепен на конституционно равнище. Съгласно чл. 117, ал. 2, изр. първо от Конституцията съдебната власт е независима, а тази независимост на практика се реализира посредством изискването при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите да се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2, изр. второ от Конституцията). Независимостта е принцип и на наказателния процес (чл. 10 НПК), съгласно който органите на наказателното производство са независими и се подчиняват само на закона. Независимостта не предполага безконтролност. Липсата на контрол върху дейността на органите, ангажирани в наказателния процес, е също толкова опасна, колкото и йерархичната обвързаност при вземането на решения.

Независимостта на съдебните органи в досъдебните и съдебни производства е както институционална, така и фактическа.

Институционалната независимост има обективен характер, тя не е свързана с конкретно поведение на съответния орган. В досъдебното производство тя се изразява в липсата на йерархическа или друга институционална връзка на власт и подчинение между разследващите органи и лицата, които са разследвани, която да създава обвързаност между тях и да води до нарушаване на принципа на обективно, всестранно и пълно разследване, както и до накърняване на водещото начало за своевременност и бързина на разследването, за да се намали потенциалът за ангажиране на отговорността на йерархически по-високопоставения орган на съдебната власт или да се прояви чрез евентуален оправдателен уклон при разследването.

Независимостта на органите на наказателното производство допълнително е гарантирана с още един принцип в процеса – вземането на решения по вътрешно убеждение (чл. 14 НПК). Безпристрастността на разследващите органи и прокурора се предопределя от задължението им да вземат всички мерки за разкриването на обективната истина (чл. 13, ал. 1 НПК) и при вземането на решения да формират вътрешното си убеждение, основавайки се на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководят от закона (чл. 14, ал. 1 НПК). Изискването за обективност е детайлизирано допълнително с изрично вмененото задължение на органите на досъдебното производство да събират и проверяват както доказателствата, които разобличават обвиняемия или отегчават неговата отговорност, така и доказателствата, които оправдават обвиняемия или смекчават отговорността му (чл. 107, ал. 3 НПК).

Съдебният орган действа като независим при следните условия: когато никой друг държавен орган или длъжностно лице не може да му дава указания по конкретните дела за решаването им по същество; когато е

сигурно, че ще оценява доказателствения материал по вътрешно убеждение и според него ще оценява кои фактически положения следва да бъдат приети за установени; когато в своята дейност се подчинява само на закона, тълкувайки го не по вътрешно убеждение, а според вложеното в него действително съдържание.

Тази независимост на съдебните органи не е абсолютна и безконтролна. Самата Конституция поставя нейните граници – подчинение само на закона. Ето защо съдебен орган остава независим и тогава, когато му се дават указания, които той трябва да изпълни, но те трябва да се отнасят само до прилагането на закона – материален и процесуален. Само в този случай, макар и задължителни, те не могат да накърнят неговата независимост. В единната система на прокуратурата взаимоотношенията „прокурор-висшестоящ прокурор“ са уредени в чл. 46, ал. 4 НПК. В тази разпоредба са закрепени три възможни хипотези на взаимодействие по вертикала. Първата хипотеза е изменение на постановление на прокурор от по-висшестоящия, втората – отмяна на постановлението на прокурора и самостоятелно извършване на съответното действие по разследването или процесуално действие от по-горестоящия прокурор, третата – отмяна на постановлението на прокурора и връщане на делото за допълнително разследване с даване на писмени и мотивирани задължителни указания. С която и да е от трите възможности не се накърнява независимостта на долустоящия прокурор. В първите две от тях всеки от прокурорите решава въпроса по свое вътрешно убеждение и сам носи отговорност за своето решение. В третата хипотеза, макар и да не е посочено изрично от законодателя, указанията, които са задължителни, могат да се отнасят само за правилното приложение на материалния или процесуалния закон, без да се засяга вътрешното убеждение на прокурора (арг. от чл. 126, ал. 2 от Конституцията и чл. 143, ал. 5 ЗСВ, в този смисъл и Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).

Ето защо в нарушение на Основния закон и процесуалното и устройствено законодателство би било например даване на указания на прокурор кое лице да привлече като обвиняем, каква оценка да се направи на доказателствата, какви фактически положения да се приемат за установени, дали да се спре или прекрати производството или да се внесе обвинителен акт в съда, тъй като не се отнасят до прилагането на закона, а се отнасят до въпроси, които се решават по вътрешно убеждение от прокурора.

Що се отнася до правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията следва да се посочи, че когато прокурорите осъществяват дейност от предвидените в чл. 127 от Конституцията, надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор, е само за правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. Извън обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор, остава онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора (Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).

Само за отделни случаи с оглед на тяхната значимост на законово ниво са уредени изрични ограничения на вътрешния институционален прокурорски контрол като: недопустимост главният прокурор и неговите заместници да отменят или изменят прокурорски актове, които са били предмет на съдебен контрол (чл. 139, ал. 2 ЗСВ); всички актове и действия на прокурора могат да бъдат обжалвани пред непосредствено погорестоящата прокуратура, ако не подлежат на съдебен контрол (чл. 143, ал. 1 ЗСВ); когато не са били налице основанията за прекратяване на наказателното производство от прокурора, постановлението за прекратяване на наказателното производство, което не е било обжалвано от обвиняемия или от пострадалия или неговите наследници, или от ощетеното

юридическо лице, може служебно да бъде отменено от прокурор от погорестоящата прокуратура в определен в закона срок, а отмяната от главния прокурор на постановление за прекратяване на наказателно производство след изтичане на определен срок е ограничена само до „изключителни случаи“ (чл. 243, ал. 10 НПК).

Поради това Конституционният съд застава на позицията, че вътрешноинституционалната характеристика на прокуратурата на Република България съответства на принципа на независимостта ѝ, закрепен в чл. 117 от Основния закон. Наличието на йерархичен контрол върху прокурорските актове в структурата на самата прокуратура не отнема от присъщите характеристики на независимостта ѝ, ако той остане в границите на правилното приложение на материалния и на процесуалния закон. Само тогава този контрол служи на законността и е в обхвата на чл. 117, ал. 2, изр. второ от Конституцията – подчинение на прокурорите само на закона. Така разбран, контролът в рамките на прокуратурата е и гаранция срещу злоупотреба с процесуални права от страна на прокурорите, при упражняване на правомощията, в които е концентрирана изключителна държавна власт.

Създавайки прокурор по разследването на главния прокурор или негов заместник с присъщите му характеристики да упражнява правата си автономно, без да е ограничен от установените законови механизми и гаранции за законосъобразност на неговите действия, законодателят е ограничил в конституционно недопустима степен приложимостта на принципа на независимост по чл. 117 от Конституцията в посочения смисъл.

Наред с институционалната независимост упражняването на дейността на магистратите изисква и фактическа независимост (безпристрастност). За разлика от първата, тя е винаги конкретна, свързана е с реален процес и се поставя под въпрос винаги, когато иначе необвързан йерархично и институционално орган, с действията си на практика проявява

пристрастност в полза на определени заинтересувани от процеса лица. Тази независимост намира израз в изискването за безпристрастност на съдебните органи. Гаранцията за нейното реализиране в наказателното производство се съдържа в разпоредбите на чл. 29 (по отношение на съда), чл. 47 (по отношение на прокурора) и чл. 53 (по отношение на разследващите органи) НПК. Фактичката независимост придобива особена значимост в случаите, когато са налице данни за предположение, че представител на съдебната власт или видни обществено-политически фигури са съпричастни към деяние, което следва да бъде разследвано. Въпросът трябва да бъде оценяван многоаспектно, доколкото такива субекти биха могли да бъдат както пострадали, така и разследвани. Липсата на безпристрастност на прокурор или разследващ орган би могла по непоправим начин да се отрази както на започването на наказателно производство, така и на разследването по него. Такива действия биха могли да бъдат неоснователно забавяне на образуването на досъдебното производство, едностранчиво разследване само на определена версия и изоставяне на всички останали, забавяне на извършването на действия по разследването, водеща до загуба на доказателства и др. Поради това законоустановените основания, на които прокурорът или разследващият трябва да се отведат или да им бъде поискан отвод, са съществено проявление на принципа на независимостта им и основа за доверието на обществото в тяхната дейност.

Като е създал прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник като единствен такъв орган с присъщите му функции, законодателят е зложил в него отстъпление от принципа на независимостта в конституционните и процесуални аспекти на това основно начало. Аргументи за това Конституционният съд намира в обстоятелството, че действията, бездействията и актовете на този орган (с изключение на постановленията за отказ за образуване на досъдебно производство, за спиране и за прекратяване на наказателното производство) не подлежат на

никакъв контрол, какъвто се упражнява по отношение на всеки прокурорски акт. На този прокурор законът (чл. 194, ал. 6 НПК) възлага правомощието да осъществява два от конституционно установените способности за изпълнение на основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността (чл. 127, т. 2 и т. 3 от Конституцията) – разследване и привличане към наказателна отговорност на лица, извършили престъпление, и поддържане на обвинението по наказателни дела от общ характер. Като е изведен по силата на чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ извън вътрешно установената система за контрол в прокуратурата, както и изцяло извън надзора за законност и методическо ръководство по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, и след като липсва орган, който да упражнява надзор за законосъобразното провеждане на разследването от този прокурор, така, както се изисква от чл. 127, т. 1 от Конституцията, законодателят на практика е създал безконтролен орган.

Този извод се налага още повече поради изключването на възможността за отвод на този прокурор. Съгласно чл. 144, ал. 3 ЗСВ, когато прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е във фактическа невъзможност да извърши неотложно действие по разследването, административният ръководител на специализираната прокуратура определя прокурор от същата прокуратура на принципа на случайния подбор, който да го извърши. Законът обаче не предвижда способ за „заместване“ на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник в случай не на фактическа, а на правна невъзможност той да извърши разследването – например в случай на пряка или косвена заинтересованост на прокурора от изхода на делото или на неговата предубеденост. Липсата на законова възможност за отвеждане на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник представлява заплаха за обективното, безпристрастно и правилно осъществяване на поверената на този прокурор функция. Така създаденият

нов орган на прокуратурата вместо да осигурява гаранции за независимостта на разследването срещу главния прокурор или негов заместник буди сериозни съмнения относно постигане на декларираната от законодателя цел.

Всъщност законът само привидно създава гаранции за провеждане на независимо разследване срещу главния прокурор. Това е така и защото, макар законодателят да твърди, че, извеждайки прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник извън пирамидалната структура на ръководство и контрол в прокуратурата с присъщите за нея административна и функционална подчиненост и установената йерархия на органите ѝ, създава гаранции за неговата независимост, той не е осигурил реални и ефективни средства за това. Прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник не разполага със самостоятелен следствен апарат, който да осигури независимостта на разследването. В закона е предвидено, че той може да възлага отделни действия по разследването на следователи от следствения отдел в специализираната прокуратура (чл. 194, ал. 7 НПК), които от своя страна са подчинени на съответния административен ръководител, на по-горестоящите органи, а с това и на главния прокурор. Още повече на основание чл. 136, ал. 6 ЗСВ главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността и на всички следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Поради това и в този смисъл с приетата законова уредба не може да бъде постигната декларираната от законодателя цел за осигуряване на независимост на разследването срещу главния прокурор или негов заместник.

Въз основа на изложеното Конституционният съд приема, че цялостната уредба на фигурата на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник не е съобразена с действащата

конституционна рамка. Анализът на посочените по-горе особени основни характеристики на статуса и правомощията на този нов орган обосновава извод, че той е замислен и създаден от законодателя като държавен орган с извънреден характер. Неговото съществуване не кореспондира нито с конституционния статус на главния прокурор (лицето, което той би следвало да разследва), нито с конституционния статус на прокурорите като носители на държавна власт. Правомощията му не съответстват с основни конституционни принципи и функции на конституционен орган, какъвто е главният прокурор. Въвеждането на такъв орган при действащия Основен закон е конституционно нетърпимо.

С оглед на гореизложеното, така характеризирани, този нов орган на съдебната власт може да бъде създаден единствено чрез промяна в Конституцията (Решение № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г., Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). По смисъла на чл. 126, ал. 1 от Конституцията съществуването на „прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ като самостоятелен и едноличен орган, не е оправдано, тъй като той не се числи към никоя прокуратура, съответстваща на посочените в Основния закон съдилища (Решение № 10/1998 г. по к. д. № 8/1998 г.). Така предвиденият в закона орган не представлява специфично звено на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на присъщите ѝ функции, тъй като той не е част от структурата ѝ, нито изпълнява никакви специфични функции на прокуратурата. Съдът остава на позицията, че пълното припокриване на териториалните структури на съд и прокуратура по смисъла на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не е задължително (Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.), но прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник не е и териториална структура на прокуратурата. Не е изпълнено и изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията за осигуряване участието по дела на съответните на степента на съда прокурори, когато това участие е изискуемо от закона (Решение №

2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.), защото няма как прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник да отговаря на степента на специализирания наказателен съд, апелативния специализиран наказателен съд и Върховния касационен съд едновременно.

Фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник не би могла да бъде учредена без наличието на изрична конституционна уредба. Без промяна на Основния закон не може да се създаде държавен орган, който да бъде считан за част от прокуратурата, но същевременно да е изключен от общия ред за контрол в нейната вътрешна система, предвиден в Конституцията.

С оглед на гореизложеното Конституционният съд намира, че законовата уредба на статуса, функциите и мястото на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник в структурата на прокуратурата, не е съобразена с нормативните предписания на чл. 117, чл. 119, чл. 126 и чл. 127 от Основния закон, в които са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт (чл. 117), нейната структура (чл. 119) и специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и функциите и правомощията (чл. 127) на прокуратурата.

Предвид установеното несъответствие с Конституцията на така създадения орган, както и на начина за неговото създаване, Конституционният съд намира, че оспорените с искането на президента разпоредби като част от нормения комплекс, уреждащ статуса и функциите на „прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“, са противоконституционни на това основание по съображенията, посочени по-горе.

Поради противоконституционността на законовите разпоредби относно статуса и функциите на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник оспорените разпоредби на чл. 213а, ал.2 и на

чл. 411а ал.4 в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от НПК, които са обвързани функционално с първите и нямат самостоятелно приложение, също са противоконституционни.

Воден от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 и чл. 411а, ал. 4 в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.), както и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.).



Председател

Членове: (