

## БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

гр. София, e-mail: [bgjudges@abv.bg](mailto:bgjudges@abv.bg)

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### СТ А Н О В И Щ Е

От  
БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

По к.д. № 10/2023 г. на Конституционния съд  
на Република България.

#### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Относно к.д. № 10/2023 г. на Конституционния съд на Република България, образувано по искане на Главния прокурор на Република България изразяваме следното становище:

1. Искането за обявяване на чл. 213, ал. 4 – 6 от НПК за противоконституционни, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията е основателно.

Съгласно чл. 213, ал. 1 от НПК, прокурорът може да откаже да образува досъдебно производство, за което уведомява пострадалия или неговите наследници, ошетеното юридическо лице и лицето, направил съобщението. Постановлението подлежи на обжалване пред по-горестоящата прокуратура, с изключение на постановлението на европейския прокурор и европейския делегиран прокурор. Препис от постановлението на прокурора от по-горестоящата прокуратура, с което се потвърждава отказът за образуване на досъдебно производство, се изпраща на лицата по ал. 1/чл. 213, ал. 3 от НПК/. Ал. 4 на чл. 213 предвижда, че потвърденото постановление за отказ да се образува досъдебно производство за тежко престъпление по смисъла на чл. 93, т. 7 от Наказателния кодекс, както и за престъпления по чл. 119 - 122, чл. 124, ал. 1, 2 и 4, чл. 126, ал. 1, чл. 127, ал. 4, чл. 131, 132, 133, 134 - 141, чл. 151, ал. 3 и 4, чл. 153, чл. 154а, чл. 155, ал. 1, чл. 159, ал. 3, 6 и 7, чл. 162 - 165, чл. 167, ал. 1, чл. 169, чл. 169а, чл. 184 - 187, чл. 188, ал. 1 и 2, чл. 225в, чл. 282, чл. 283, чл.

304б, ал. 2, чл. 305а, чл. 307, чл. 331, ал. 3, чл. 335, чл. 343, 343а, чл. 349а, чл. 352, ал. 1, 2 и 4, чл. 353б, ал. 4, чл. 353в, ал. 1, 4 и 5, чл. 353д, ал. 1, 2, 3 и 5, чл. 379, чл. 387 и чл. 419а от Наказателния кодекс подлежи на обжалване от лицата по ал. 1 пред съответния първоинстанционен съд в 7-дневен срок от получаване на преписа. Лицата по ал. 1 имат право на достъп до материалите от проверката по чл. 145, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за съдебната власт. Съдът разглежда делото еднолично в закрито заседание не по-късно от един месец от постъпването на материалите по преписката, като се произнася по обосноваването и законосъобразността на постановлението за отказ да се образува досъдебно производство с определение, което е окончателно/чл. 213, ал. 4 от НПК/.

Предвидената възможност на съда да се произнася по законосъобразността на отказа да се образува наказателно производство противоречи на чл. 127, т. 1 и 3 от Конституцията на република България, които предвиждат, че прокуратурата е органът, който ръководи разследването, упражнява надзор за законосъобразното му провеждане, привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Част от ръководната роля на прокуратурата по отношение на разследването е преценката, дали са налице основанията на закона за образуване на наказателно производство или не. Дори в случаите на образуване на наказателно производство по неотложност, с първите действия по разследването, прокуратурата се уведомява незабавно за да прецени, налице са основанията на закона за това.

Предвидената възможност отказите за образуване на наказателно производство да се обжалват пред съд за само част от делата противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията на република България. Правото на жалба срещу един акт по наказателно производство освен обществения интерес, защитава и частния интерес - на пострадалите от разследването престъпление. Създадената уредба, която допуска право на жалба пред съд само за част от престъпленията, ограничава правата на част от пострадалите.

Следва да се има предвид, че разграничението между престъпленията в един толкова ранен етап, когато не е извършено разследване е изключително трудно/напр. дали една кражба следва да се квалифицира по чл. 194, ал. 1 от НК - тежко престъпление, за което е предвиден съдебен контрол или по чл. 194, ал. 3 от НК - за което не е/. Не е ясно и кой ще определя правната квалификация на престъплението - дали дадената правна квалификация от прокурора в постановлението за отказ от образуване ще обвързва съда или той ще преценява квалификацията при произнасяне по допустимостта на постъпила жалба. В този смисъл, въведената правна уредба създава неяснота за начина на прилагането ѝ, което е в противоречие с принципа на върховенство на закона - чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Разпоредбата на чл. 213, ал. 4 от НПК, която предвижда непререшаемост на въпроса, след потвърждаването на постановлението за отказ от образуване на наказателно производство от съда, противоречи на принципа на върховенство на закона. Налице е колизия на тази норма с принципа за наказуемост на престъплението и правото на пострадалия да получи справедливо и законно разследване. Въвежда се стабилитет на съдебен акт, който се базира на начални данни, представени пред прокурора и съдебния състав, без да е проведено обективно и всестранно разследване, без възможност за контрол на акта пред друга съдебна инстанция за неговата законосъобразност и без да е ясно, дали спрямо него може да се приложи института на възобновяване на наказателни дела, доколкото той е предвиден за присъди, определения и разпореждания, с които се прекратява наказателното производство, а не за такива във връзка с незапочнато. По същество с въвеждане на тази разпоредба се дава възможност за отказ от правосъдие. Дава се стабилитет на съдебен акт, който не почива на разследване, не се отчита възможността да се предоставят нови данни на един по-късен етап и то без да е необходимо за защита на нечии права. Следва да се има предвид, че при липса на образувано наказателно производство и повдигнато обвинение, не е налице опасност за правата на което и да е лице, както и че ако някой е извършил престъпление той може да бъде привлечен към наказателна отговорност в рамките на давностния срок предвиден в НК. Недопустимо е да се създават законодателни пречки за започване на наказателното производство и привличането му като обвиняем преди изтичането му.

2. Искането на Главния прокурор за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 411а - чл. 411и, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2; чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията, както и на - чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал.7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл.173а, чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията, е основателно.

По същество се оспорва новосъздадения механизъм за разследване на главния прокурор и на заместниците му. По отношение на този механизъм изразяване общо становище, свързано с начина на избиране на фигурата на прокурор, разследващ главния прокурор, както и такъв, който да го контролира. Противоконституционността на тези две фигури следва на първо място от мотивите на решение по конституционно дело № 4/2021г. на Конституционния съд, голяма част от които са относими към сега създадения механизъм:

*„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. 411в 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...

В мотивите към законопроекта, е посочено, че прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник „...следва да е със статут на действителен 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 способи 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...

Като е изключил прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник от йерархичната система на прокуратурата и е отнел възможността за вътреинституционален 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...

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.”*

С новосъздадения механизъм за разследване на главния прокурор не са отстранени голяма част от проблемите констатирани от КС в това решение. Вместо една извънредна фигура - прокурор по разследване на главния прокурор, сега се създават две – прокурор по разследване на главния прокурор и прокурор, който контролира този разследващ. Макар формално да е предвидено, че те се назначават във ВКП, то реално те не са част от тази структура, доколкото се назначават по специален ред, имат различни правомощия от прокурорите във ВКП, към която са назначени, създадени са за разследване на различни субекти, част от правилата по които работят са създадени само за тяхната дейност и реално представляват автономни органи, със собствени правомощия, невключени в йерархичната структура на Прокуратурата на Република България. По същество се създават нови извънредни органи на държавното обвинение, непредвидени в Конституцията.

Противоконституционен е и редът, по който се избират. В ЗСВ е предвидено, че се избират на случаен принцип между съдии, дали съгласие да участват в процедурата, след което Прокурорската колегия ги назначава за прокурори във ВКП. Следва да се има предвид, че Прокурорската колегия не действа при условията на обвързана компетентност нито при първоначално назначаване в Прокуратурата на Република България, нито при преназначаване на съдии като прокурори. Винаги в тези случаи Прокурорската колегия на ВСС има право на преценка на качествата на кандидата, което следва пряко от разпоредбите на чл. 129, ал. 1 и чл. 130А, ал. 5, т. 1 от Конституцията. Случаите, в които колегията на ВСС действат при условията на обвързана компетентност са редки и са следствие на действие на други норми на Конституцията, гарантиращи независимостта на магистратите, например при възстановяване на административни ръководители на заемана преди избора им длъжност, преназначаване на магистрати при закриване на орган на съдебната власт. Никога не е имало съмнение, че колегията на ВСС действат при условията на оперативна самостоятелност при назначаване, преместване и повишаване на магистрати и при преназначаване на съдии в прокурори и обратно. Изключването на прокурора по разследване на главния прокурор и другият, който го контролира от този принцип е аргумент, че се касае за извънредни органи, които са уредени в противоречие с принципите за назначаване на магистрати, залегнали в Конституцията. От където следва противоконституционността на целия ред за разследване на главния прокурор и заместниците му.

3. Искането на Главния прокурор за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12 т ЗСВ, § 31, ал.2 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл. 4, ал.1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията е основателно.

С тези разпоредби се създават различни правила за назначаване и освобождаване на главния прокурор от тези за председателите на ВКС и ВАС.

Съгласно чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България, председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на пленума на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране, като президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение. Видно е, че конституцията предвижда единна разпоредба за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Със закон следва да се доразвие тази процедура без да се променя духа на конституцията, като се въвежда диференциация в мнозинствата и правилата, с които се избират. Идеята на конституцията е да се гарантира независимостта на всички звена на съдебната власт с въвеждане на единни високи стандарти при избора и освобождаването на ръководителите им.

4. Искането на Главния прокурор за обявяване за противоконституционни разпоредбите на §41 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.1 от Конституцията, е основателно.

Разпоредбата предвижда в срок до три месеца от влизането в сила на закона Народното събрание и органите на съдебната власт да започнат процедура за нов избор на членове на Висшия съдебен съвет и започналите процедури да се приключват по новия ред.

Гаранция за независимостта на съдебната власт е правото да избира част от членовете на кадровия орган на съдебната власт – Висшия съдебен съвет, чрез преки избори от страна на всички магистрати. Това право е закрепено в Конституцията – чл. 130, ал. 3 и чл. 130а от Конституцията. В случая съдните, прокурорите и следователите са упражнили правото си на избор, така, както е заложено в конституцията и са избрали предвидения брой магистрати. Фактът, че не са встъпили в длъжност не може да се отрази на действителността на проведения избор. Законодателната власт не може със закон да отмени законно проведения избор на съдебната власт, който се основава на директното действие на нормите на Конституцията. Промяната на реда на избор на членове на Висшия съдебен съвет в Закона за съдебната власт ще се приложи едва при следващия избор на професионална квота, защото в момента има приключена

процедура. Противното води до сериозно накърняване на независимостта на съдебната власт.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По изложените съображения намираме, че атакуваните разпоредби нарушават принципите на върховенство на закона, разделение на властите и независимостта на съдебната власт, закрепени в чл. 4, ал. 1. чл.8, чл. 117 и чл.129 от Конституцията на Република България.

Гр. София  
04.08.2023г.

С уважение:

Даниела Попова  
Председател на УС