



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 14

София, 26 юли 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова
Константин Пенчев
Филип Димитров
Таня Райковска
Надежда Джелепова
Атанас Семов

Красимир Влахов
Янаки Стоилов
Соня Янкулова
Борислав Белазелков
Десислава Атанасова

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 26.07.2024 г. конституционно дело №10/2023 г., докладвано от съдия Павлина Панова и съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 05.06.2023 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.; НПК); §31, ал. 2 и §41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.; ПЗР на ЗИДНПК); чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12,

чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.; ЗСВ). То има за предмет разпоредби, които: се отнасят до реда, по който пленумът на Висшия съдебен съвет (ВСС) приема решения, с които предлага на президента назначаване и освобождаване на главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС), както и прекратява мандата на избран член на ВСС; са предназначени да установят на законово ниво цялостен ред за реализиране на наказателна отговорност в случаи на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник; предвиждат възможност за съдебен контрол върху отказите на прокурора за образуване на досъдебно производство, както и предвиждат възможност за съда да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание, когато прецени, че деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление.

С определение от 27.06.2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор. С друго определение от 19.09.2023 г. Конституционният съд е отклонил искането на главния прокурор в частта за установяване на противоконституционност на §41 ПЗР на ЗИДНПК и е прекратил производството в тази част.

От конституираните и поканени по реда на чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани страни становища и правни мнения са представили: президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Националната следствена служба, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Фондация „Антикорупционен фонд“, Българската асоциация за европейско

право, както и проф. д.ю.н. Васил Мръчков. Поради значителния им обем предоставените от заинтересуваните страни становища и правни мнения ще бъдат представени в общ план към съответната част от мотивите.

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

I. По отношение на конституционния статус на главния прокурор и реда за разследване на извършени от него или от заместниците му престъпления

Законодателят обосновава нуждата от въвеждането на специален ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, с особения статус на субекта на наказателно преследване – главния прокурор на Република България. Главният прокурор е най-високостоящият ръководен орган в структурата на прокуратурата на Република България. Предоставените му по Конституцията правомощия (чл. 126) за осъществяване на надзор за законност и методическо ръководство се упражняват по отношение на дейността на прокурорите, в рамките на прокуратурата, имат за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител. При извършване на проверка или провеждане на разследване по сигнал срещу главния прокурор без съмнение се засягат негови лични права и законни интереси и се поражда риск от злоупотреба с предоставените му правомощия. Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе, че в такива случаи би било конституционно недопустимо да му бъде позволено да ги упражнява. От една страна, с оглед обезпечаване на конституционносъобразното и законосъобразното развитие на процеса (Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.), а от друга – с оглед на защитата на интегритета на магистратската служба и доверието на гражданите в нея,

както Съдът е приел в Решение №17/2018 г. по к.д. №9/2018 г., „[п]равните субекти следва да се осланят на съдебната власт в търсене на закрила на своите права и свободи, а доверието и доброто име, с които тази власт се ползва в обществото, способстват за това“. В практиката на Съда „престижът“/„специфичният авторитет“ на съдебната власт се приема за самостоятелна конституционна ценност, изведена по тълкувателен път от разпоредбите на Конституцията, която при необходимост изисква въвеждането на специфични мерки за защита на законово ниво. „Изискванията за съхраняване на престижа на съдебната власт са специфични и следователно защитата ѝ може да се различава от тази на престижа на която и да била друга държавна служба. Това оправдава въвеждането на специфична защита по законодателен ред...“ (Решение №2/2019 г. по к.д. №2/2018 г). Доколкото защитата на авторитета на съдебната власт може да бъде третирана като легитимна законодателна цел, съществуването на ефективен ред за установяване и реализиране на наказателната отговорност на длъжностните лица от най-висок ранг, за които има съмнение, че са извършили престъпление, е безспорна необходимост. Това важи с още по-голяма сила за лицата на управленски позиции, чиито правомощия са свързани с осъществяване на правозащитната функция на държавата, какъвто е главният прокурор. Наличието на действащи механизми за отчетност и отговорност ограничава потенциала за властови произвол в държавната служба, както Конституционният съд е имал повод да приеме в Решение №1/2022 г. по к.д. №17/2021 г.: „За да може власт да възпира власт и да не се създават предпоставки за произвол, бил той и съдебен или прокурорски, следва да има отчетност и отговорност. Този извод важи за всички органи на съдебната власт в разнообразието им от качества, включително ръководителите на върховните съдилища и главния прокурор“.

Начинът, по който следва да бъде устроен такъв ред, без съмнение е в рамките на преценката по целесъобразност на законодателя, тъй като на него е предоставено правомощието да формира държавната наказателна политика, включително и когато стига до извода, че осъществяването на правосъдието е невъзможно чрез прилагането на общия ред за реализиране на наказателна отговорност, предвиден в закона. В контекста на настоящото дело право, но и задължение на законодателя е да предвиди ефективен специален ред за това, защото „държавата има конституционно установеното задължение да осигури ефективно разследване и наказателно преследване на лицата, които са извършили престъпление без оглед на заеманата длъжност. Съгласно чл. 127, ал. 1 от Конституцията органът, на който е възложена тази задача, е прокуратурата“ (Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.). Този специален ред трябва адекватно да отчита както мястото на предполагаемия извършител в йерархията на държавната служба, така и степента на обществена опасност на твърдяното престъпно деяние. Такъв диференциран подход е особено наложителен, когато самият субект на наказателно преследване е същевременно и орган на съдебната власт, на който са предоставени контролни правомощия при реализиране на конституционната задача на прокуратурата.

Не може а priori да се приеме, че всяко различие от общия ред за реализиране на наказателна отговорност е противоконституционно, без да се изследва дали специалните правила нарушават конституционно установените граници на формиране на държавната наказателна политика. По този въпрос Конституционният съд в практиката си заема позицията, че единствените ограничения пред волята на законодателя са предвидените в Основния закон ценности и принципи (Решение №13/2022 г. по к.д. №8/2022 г.). В акта Съдът е приел, че „в съзвучие с достиженията на съвременния конституционализъм Конституцията от 1991 г. ограничава публичната власт чрез въвеждане на ценностно обвързан ред, поради което

дискреционната свобода на законодателя да определя наказателната политика на държавата свършва там, където започва защитеното от Основния закон пространство от ценности и принципи. В своята практика Конституционният съд приема, че подлагането на законодателните актове на стриктна преценка за спазването на онези ценности, с които цялото общество се е обвързало, придавайки им ранг на върховно право, е задача на конституционното правосъдие“.

Преценката при контрола за конституционност в настоящия случай трябва да съдържа анализ дали разглежданият ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, съответства на принципите, относими към устройството, организацията на работата и правомощията на прокуратурата, закрепени на конституционно ниво, както и дали при наличие на отклонения те са от степен или естество, което да води до противоконституционност. Съдът взема предвид, че в контекста на съществуващата организационна и функционална рамка на уредбата на прокуратурата в Основния закон, за да бъде новосъздаденият ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор и заместниците му, обявен за противоконституционен, той трябва да е така уреден, че или да бъде негоден да постигне крайния резултат – реализиране на наказателната отговорност на главния прокурор; или да засяга негови основни конституционни права по начин, по който се предотвратява реализацията им; или да засяга до такава степен принципите, въз основа на които е устроена и функционира прокуратурата, че да прави невъзможно осъществяването на конституционната ѝ задача да следи за спазване на законността чрез предвидените в чл. 127 от Конституцията способности.

Във връзка с горното следва да бъде отчетено и че уредбата на този ред, въведена със ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г.), се намира в два отделни нормативни акта – ЗСВ и НПК. Законът за съдебната власт съдържа правила относно избора (чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 във връзка с

чл. 112. ал. 6), назначаването (чл. 173а) на прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор (наричан по-нататък „прокурор, разследващ главния прокурор“); назначаването на заместващ прокурор на прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 30, ал. 7 във връзка с 147, ал. 7), както и ред за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор или негов заместник (чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а). Наказателнопроцесуалният закон съдържа особени правила за разглеждане на дела за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, в досъдебната и съдебната фаза на наказателния процес (чл. 411а – 411и НПК).

Така описаната уредба е оспорена от вносителя в нейната цялост. В искането си той навежда твърдения, че прокурорът, разследващ главния прокурор, е извънреден орган, който не съответства на нормативно установената йерархична структура на прокуратурата. Вследствие на това вносителят обосновава директен паралел между него и института на прокурора, разследващ главния прокурор, по к.д. №4/2021 г., чиято уредба бе обявена за противоконституционна с Решение №7/2021 г. Наведени са твърдения, че както по отношение на прокурора, разследващ главния прокурор, така и по отношение на прокурора, който упражнява контрол върху него, не са предвидени механизми за вътрешноведомствен контрол, каквито съществуват за останалите прокурори. Това според вносителя е неприемливо от конституционна гледна точка, тъй като предполага безконтролност на действията на обвинителния орган, като елиминира важна мярка за защита в наказателния процес, която обезпечава правилното прилагане на закона във фазата на досъдебното производство. Твърди се още, че подобно правно положение е несъвместимо с основната задача на прокуратурата, която е призвана да следи за спазване на законността според чл. 127 от Конституцията.

II. По отношение на структурата на прокуратурата на Република България и мястото в нея на прокурора, разследващ главния прокурор, и контролиращия го прокурор

Конституцията е пестелива по отношение на изискванията към структурата на прокуратурата. Те се ограничават до правилото, че структурните звена на прокуратурата трябва да съответстват на тези на съдилищата, разглеждащи наказателни дела (чл. 126, ал. 1 от Конституцията), както и че като централизирана йерархична структура тя се намира под ръководството на главния прокурор, който упражнява надзор за законност и методическо ръководство спрямо прокурорите в нея (чл. 126, ал. 2 от Конституцията). Тези разпоредби неведнъж са били обект на анализ в практиката на Конституционния съд и на това основание могат да бъдат формулирани множество релевантни по настоящото дело заключения.

Прокуратурата на Република България е функционално и институционално обособен орган на съдебната власт. По отношение на нея е допустима определена степен на организационна автономност, за да осъществява специфичната си задача така, че да осигурява ефективното функциониране на съдебната власт. Както е приел Конституционният съд в Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г., „прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна съставка на единната магистратура поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи“. Същевременно, доколкото обаче тя е само един от органите на съдебната власт, то по отношение на нея несъмнено се прилагат съответно общите принципи на организация на съдебната власт по глава шеста от Основния закон, измежду които и чл. 133 от Конституцията, според който организацията и дейността на прокурорските органи се урежда със

закон. В практиката си Конституционният съд е приел, че това е въпрос, който е оставен изцяло на преценката по целесъобразност на законодателя както по отношение на съдебната власт като цяло (Решение №10/2011 по к.д. №6/2011 г.; Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г.), така и по отношение на обособените в нея органи, включително прокуратурата (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.). Такъв устройствен закон е ЗСВ, който в своята глава шеста, чл. 136 съдържа специална уредба относно структурните звена в прокуратурата. От тях само главният прокурор е изрично предвиден на конституционно ниво. Особеното при него е, че самият конституционен законодател го определя като едноличен, самостоятелен ръководен орган на системата на прокуратурата със свои собствени функции и правомощия, който е в отклонение от структурата на съдилищата (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.). Особеното при прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 136, ал. 2) , и европейските делегирани прокурори (чл. 136, ал. 8) е, че те са специализирани подразделения вътре в рамките на прокуратурата, които не съответстват на структурата на съдилищата. Прокурорът, разследващ главния прокурор, е едноличен орган със субектна специализация, който има правомощия да разследва престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор, негови заместници и техни съучастници (чл. 173а, ал. 1 ЗСВ във връзка с чл. 411з НПК). Европейските делегирани прокурори са еднолични органи с предметна специализация, които разследват престъпления против бюджета на Европейския съюз по смисъла на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12.10.2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Следователно от конституционноправна гледна точка съществуването на такива специализирани вътрешни звена в рамките на единната структура на

прокуратурата е принципно допустимо и като решение е познато на законодателната практика.

Въпросът за вътрешната специализация на звената в прокуратурата е разгледан подробно в Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. и Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г., в които Съдът определя границите на конституционно приемливата степен на вътрешна реорганизация. Конституционният съд приема, че доколкото принципът на съответствие между структурата на съдилищата и структурата на прокуратурата е от конституционен ранг, то отклоненията от него са принципно възможни, но изискват наличието на конституционно основание, което налага отклонението. Обезпечаването на ефективното функциониране и осъществяването на основната задача на прокуратурата биха могли да бъдат такива основания. Съдът е застанал на позицията, че ако реорганизацията е ограничена вътре в рамките на конституционно зададените параметри на съдебна власт и няма за последица „разчленяване“ на прокуратурата и прехвърляне на част от нея извън съдебната власт, както и свиване на нейните основни функции само до един от способите, чрез които тя осъществява основната си задача, няма конституционни пречки пред законодателя, на който чл. 133 от Конституцията възлага уредбата на организацията и дейността на съдебната власт, да предвиди създаване на специфични звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на нейните функции. В този смисъл създаването на института на специализиран (с оглед на разследвания субект) прокурор като орган в рамките на прокуратурата само по себе си не предполага автоматично неговата противоконституционност, ако по отношение на този прокурор действат общите принципи на вътрешната организация в прокуратурата. Затова и по настоящото дело е неприложим аргументът в искането, който обосновава противоконституционност на уредбата както на прокурора, разследващ главния прокурор, по к.д. №4/2021 г., така и на прокурора,

разследващ главния прокурор, по к.д. №10/2023 г., с факта, че не са изрично предвидени в Конституцията като държавни органи. Този аргумент има своята релевантност по отношение на прокурора, разследващ главния прокурор, предмет на решението по к.д. №4/2021 г., тъй като същият бе изведен извън системата на прокуратурата като едноличен и самостоятелен орган с прокурорски правомощия и би черпил легитимност от наличие на конституционно основание, оправдаващо съществуването му. Прокурорът, разследващ главния прокурор, чиято уредба е предмет на решението по к.д. №10/2023 г., от друга страна, е предвиден да осъществява правомощията си в рамките на структурата на прокуратурата и черпи легитимност от нейния конституционен статус, доколкото установяването му като орган на съдебната власт е основано на възлагане по смисъла на чл. 133 от Конституцията. Както всеки друг прокурор, той е обвързан от конституционния императив на чл. 127 от Конституцията, реализирайки правомощията си да осъществява нейната конституционна задача да следи за спазване на законността, но само чрез изрично предвидените способности (т. 1 – 3), като същевременно съблюдава конституционните граници на дейността на прокуратурата (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.).

III. По отношение на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК

Посочените разпоредби се отнасят до реда, по който пленумът на ВСС приема решения, с които предлага на президента назначаване и освобождаване на главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС, както и прекратява мандата на избран член на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията.

Оспорената уредба предвижда, че по отношение на главния прокурор тези решения се приемат с мнозинство, не по-малко от тринадесет гласа, а

по отношение на председателя на ВКС и председателя на ВАС с мнозинство, не по-малко от седемнадесет гласа, като същото мнозинство се изисква и за приемане на решение за прекратяване на мандата на избран член на ВСС. Според чл. 173, ал. 12 ЗСВ, когато при първото гласуване в процедурата по избор на главен прокурор, респективно на председател на ВКС или на ВАС, никой от кандидатите не е получил тринадесет, съответно седемнадесет гласа, изборът продължава за двамата кандидати, получили най-много гласове. Разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК предвижда, че неприключилите производства по чл. 30, ал. 2, т. 2 и 6 ЗСВ (за прекратяване на мандата на избран член на ВСС, респективно за отправяне на предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор) се довършват при условията и реда на новия закон, според който по отношение на главния прокурор мнозинството за приемане на решение от пленума на ВСС е тринадесет, а не седемнадесет гласа.

Във връзка с предмета на упражнявания от Съда контрол за конституционност по отношение на посочената законова уредба следва да се има предвид, че разпоредбата на чл. 33, ал. 3 ЗСВ формално е оспорена в нейната цялост, а не само в частта, отнасяща се до приемане на решение за предложение до президента за назначаване и освобождаване на главния прокурор. Доколкото обаче вносителят се позовава на нейната противоконституционност конкретно относно различния ред за избор и освобождаване на „тримата големи“ в съдебната власт, поддържайки, че е „дискриминационно“ „единствено за главния прокурор от тримата висши магистрати да се предвижда по-малко мнозинство както за избора, така и за освобождаването от длъжност“, следва да се приеме, че предмет на конституционен контрол в настоящото производство е само първото изречение на чл. 33, ал. 3 ЗСВ, но не и второто и третото, които уреждат общата хипотеза на вземане на решения от пленума на ВСС с мнозинство

повече от половината от присъстващите членове, както и явния начин на гласуване, за които не се твърди да противоречат на Основния закон.

Според вносителя предвиденото в закона различно мнозинство, с което се приемат решения за предложение до президента за назначаване и освобождаване на главния прокурор, респективно на председателите на ВКС и ВАС, обуславя „неравно третиране“, нарушаващо принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Поддържа се, че „законодателното решение позволява избирането и освобождаването на главния прокурор да се извърши без участие на членовете на ВСС от прокурорската квота, което е напълно дискриминационно“. По отношение на оспорената разпоредба на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК се изтъква, че същата позволява избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор да бъде освободен с по-малко мнозинство, с което се нарушава принципът на материалната справедливост като „базов елемент на правовата държава“.

Постъпилите по делото становища и правни мнения по искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК могат да бъдат обособени в две групи.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Българската асоциация за европейско право и проф. д.ю.н. Васил Мръчков намират искането за неоснователно, а Фондация „Антикорупционен фонд“ излага становище за противоконституционност само на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК. Поддържат, че промяната на мнозинството, необходимо за вземане на решения за предложение за назначаване и освобождаване на главния прокурор от ВСС, не е в противоречие с принципа на равенство, тъй като, макар да има сходство по отношение на статуса на главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС като членове по право на ВСС и по отношение на реда за тяхното назначаване и освобождаване, това не е достатъчно, за да бъде

определена тяхната позиция като идентична. Единствено Фондация „Антикорупционен фонд“ намира разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК за противоконституционна поради противоречие с принципите на правовата държава и на разделението на властите, като посочва, че „атакуваната разпоредба се отнася именно до конюнктурна промяна, целяща уреждане на единичен случай“.

Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Българската съдийска асоциация и Камарата на следователите в България се обединяват в подкрепа на твърдението за противоконституционност на оспорените разпоредби, излагайки общото схващане, че с оспорената законова уредба главният прокурор, във връзка с общественото му положение, бива третиран неравнопоставено предвид сходното положение на председателите на ВКС и ВАС, за чието назначаване или освобождаване законът изисква различно мнозинство.

Конституционният съд намира, че по отношение на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ искането за установяване на тяхната противоконституционност е неоснователно. Според Основния закон главният прокурор и председателите на върховните съдилища имат сравнимо правно положение единствено от гледна точка на процедурата за назначаването им с указ на президента по предложение на ВСС, както и от гледна точка на статуса им като членове по право на ВСС. Докато обаче главният прокурор е уреден като самостоятелен конституционен орган с посочени в Основния закон правомощия, председателите на ВКС и ВАС са само административни ръководители на върховните съдилища и на конституционно ниво нямат самостоятелни функции. За разлика от тях, главният прокурор осъществява правомощия по отношение на дейността на всички прокурори и на прокуратурата в цялост (чл. 126, ал. 2 от Конституцията; Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.). От гледна точка на Основния закон уредбата на статуса и правомощията на

главния прокурор е съответна (от един ранг) на уредбата на ВКС и ВАС, а не на техните председатели, което е видно и от конституционната уредба на субектите, разполагащи с право да сезират Конституционния съд по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. В Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. е подчертано, че „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 методическо ръководство върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.)“. В този смисъл не е налице произтичащо от конституционната уредба основание главният прокурор и председателите на върховните съдилища да бъдат третиращи еднакво. В Решение №6/2022 г. по к.д. №6/2022 г. Съдът изрично е посочил, че по отношение на „тримата големи“ в съдебната власт „Основният закон определя [...] различна функция и всеки с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт“. В същия смисъл и в Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. Съдът е разяснил, че „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.)“.

Съобразно изложеното не е налице произтичаща от Конституцията необходимост главният прокурор и председателите на ВКС и ВАС да бъдат третираны от законодателя еднакво при уреждане на процедурата (включително мнозинството) за вземане на решение от ВСС да се предложи на президента тяхното назначаване и освобождаване. Това е така още повече като се има предвид, че този въпрос не е уреден в Конституцията и следователно попада в произтичащата от чл. 133 от Основния закон дискреция на обикновения законодател да уреди със закон „дейността на Висшия съдебен съвет“. Във връзка с това следва да се има предвид, че при действието на Закона за съдебната власт от 1994 г. (отм. ДВ, бр. 64 от 2007 г.), приет при същата конституционна уредба, до влизане в сила на неговите изменения и допълнения (обн. ДВ, бр. 61 от 2003 г.) разпоредбата на чл. 28 от закона предвиждаше, че решенията за отправяне на предложение до президента за назначаване на председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор се приемат с „мнозинство повече от половината от общия брой на всички членове на Висшия съдебен съвет“.

По изложените съображения Съдът намира за неоснователно и искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК, предвиждаща приложимост на предвидения в чл. 33, ал. 3 ЗСВ ред по отношение на неприключилите при влизане в сила на закона производства по чл. 30, ал. 2, т. 2 и 6 ЗСВ. Както вече беше обосновано, преценката за мнозинството, с което пленумът на ВСС приема решение да предложи на президента назначаване и освобождаване на главния прокурор (а тези съображения са относими в същата степен и за приемането на такова решение по отношение на председателите на върховните съдилища, както и за прекратяване на мандата на избран член на ВСС), принадлежи на законодателя. Тази негова дискреция му дава свобода и да уреди въпроса за мнозинството, с което се приема решение за отправяне на предложение до президента за освобождаване на

председателите на върховните съдилища и на главния прокурор, макар и същите да са били избрани с различно, предвидено в закона (по-голямо или по-малко) мнозинство. Това се отнася и до заварените от новия закон производства. Съдът не споделя поддържаната от вносителя теза, че предвидената в оспорения закон възможност „избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор, да бъде освободен с по-малко мнозинство [...] противоречи на принципа на материалната справедливост, която е базов елемент на правовата държава“. Следва да се има предвид във връзка с това, че както уреждането, така и преуреждането на процедурата за избор и освобождаване на ръководителите на съдебната власт попадат в обхвата на законодателната преценка, при което именно процесуалноправните разпоредби винаги проявяват „несъщинско обратно действие или незабавно действие на новия закон“ спрямо заварените „висящи производства, при които юридическите факти са възникнали в миналото, но не са настъпили правните им последици“. В този смисъл разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК не е самостоятелен източник на правило за поведение, чиято конституционносъобразност да се преценява на собствено основание, а единствено се явява проекция на установената в Основния закон компетентност на законодателната власт да урежда със закони обществените отношения, при което „законодателят е овластен да определи свободно въпроса за границите на действие на законите във времето и по отношение на правоотношенията, които са възникнали при действието на отменения закон, но ще бъдат решени при действието на новия закон“, което „винаги е обусловено от съображения за справедливост и целесъобразност“ (Решение №4/2014 г. по к.д. №12/2013 г.).

По изложените съображения Конституционният съд намира, че оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3, чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК не са противоконституционни.

IV. Относно реда за разглеждане на дела за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник – чл. 411а – 411и НПК; чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ; §31, ал. 2 от ПЗР на ЗИДНПК

1. Общи бележки

Тази група разпоредби въвеждат специален ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник. Те съдържат правила относно конституиране на прокурора, разследващ главния прокурор, неговото освобождаване, възложените правомощия и осъществяването им, както и относно контрола, упражняван по отношение на него от прокурор, назначен за заместник на главния прокурор (по-нататък наричан „контролиращ прокурор“), съответно – неговото освобождаване, възложените правомощия и осъществяването им.

2. По отношение на оспорените разпоредби на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ

Обобщено тази група законови разпоредби се отнася до назначаването, статуса и дейността на съдията, на когото е възложена функцията на прокурор по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, както и на съдията от наказателната колегия на ВКС, назначен за заместник на главния прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

Според вносителя законодателното разрешение за назначаване на съдия като прокурор, който да разследва извършени от главния прокурор

или негов заместник престъпления, е несъвместимо с Основния закон, тъй като „съдията не притежава прокурорски функции и не би могъл да бъде оправомощен с извънредни такива без съществени промени в основния закон“, а „ангажирането на съдии с подобна неприсъща дейност противоречи на статута им“. Поддържа се също, че предвидената в чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 ЗСВ „обвързана компетентност на прокурорската колегия на ВСС да назначи съдията, определен по реда на чл. 112, ал. 6 ЗСВ, на длъжност прокурор във ВКП“, е в „колизия със защитената от чл. 117, ал. 2 от Конституцията независимост на прокуратурата“, която се превръща в „изпълнител на чужда воля“, като се отнема „независимостта ѝ при вземане на решения“. Заявява се, че „разпоредбите относно статута, избирането и правомощията на двете фигури притежават елементи на такива с извънреден характер“, с което се обосновава противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Относно разпоредбите на чл. 230, ал. 1 и чл. 230а ЗСВ се поддържа, че в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията предвидената възможност за отстраняване от длъжност на главния прокурор за всяко престъпление го поставя в по-неблагоприятно положение от всеки друг съдия, прокурор или следовател, който може да бъде отстранен от длъжност само когато е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно искането за установяване на противоконституционност на тази група законови разпоредби позволяват обобщаването им в две групи.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право и Фондация „Антикорупционен фонд“ се обединяват в общата позиция за конституционностьобразност на оспорените разпоредби. Становищата се консолидират около твърдението, че с извършените законови промени се установява ефективен и същевременно

съобразен с Конституцията ред, който гарантира независимо разследване и търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, а оспорените разпоредби отговарят на изискванията на конституционните принципи на правова държава, на равенство пред закона и на разделение на властите.

Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Националната следствена служба, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България и проф. д.ю.н. Васил Мръчков споделят тезата на вносителя на искането за противоконституционност на оспорените разпоредби. Становищата подкрепят разбирането, че законодателното решение да се поставя административната дейност на прокурорската колегия на ВСС в условията на „обвързана компетентност“, при липса на възможност да извърши преценка за качествата и компетентността на определения съдия, в отклонение от предвидения ред за всички останали магистрати, е противоконституционно.

Конституционният съд намира, че оспорената законова уредба относно назначаването и статуса на съдията, определен да изпълнява функцията на прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или заместник на главния прокурор, както и на съдията от наказателната колегия на ВКС, назначен за заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху неговите действия, не противоречи на Основния закон и съответства на критериите за конституционносъобразност на тези органи, изведени в мотивите на Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. С назначаването на тези съдии съответно за прокурор във Върховната прокуратура (ВП) и за заместник главен прокурор те стават част от „конституционно определената единна, пирамидално и йерархично изградена структура на системата на прокуратурата“, изградена в съответствие с тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела (чл. 126, ал. 1 от Конституцията). По този начин не е налице несъвместимост

между функцията на съдия и на прокурор именно защото назначаването за прокурор изисква освобождаване от длъжността на съдия, и в този смисъл разпоредбата на чл. 173а, ал. 3 ЗСВ изрично предвижда, че след изтичане на предвидения в ал. 2 срок лицето, назначено за прокурор във ВП за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, се „възстановява на заеманата преди това длъжност като съдия“. Аналогично е разрешението на чл. 173а, ал. 6 ЗСВ по отношение на съдията от наказателната колегия на ВКС, назначен за заместник главен прокурор, който да осъществява контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

Обвързаността на прокурорската колегия да назначи определените по реда на чл. 112, ал. 6 и чл. 173а, ал. 4 ЗСВ съдии – за прокурор във ВП, съответно за заместник на главния прокурор, също не разкрива противоречие с Основния закон. Поначало по този въпрос са неотнормирани изложените от вносителя съображения за нарушение на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, тъй като посочената конституционна разпоредба се отнася до функционалната независимост на отделните прокурори, по силата на която в своята дейност те се подчиняват само на закона (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.; Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.), и от нея не могат да се изведат каквито и да са съображения, отнасящи се до независимостта на ВСС като „висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт“ (Решение №8/1994 г. по к.д. №9/1994 г.; Решение №9/2014 г. по к.д. №3/2014 г.; Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.). Следва да се има предвид, че независимостта на ВСС за вземане на решения е гаранция за независимост на самата съдебна власт от законодателната и изпълнителната власт посредством „уредената в Конституцията самостоятелност на съдебната власт по отношение на провеждането на кадровата, бюджетната и

финансовата политика. Реализирането на свързаните с тях правомощия се извършва от ВСС, за чието създаване учредителната власт се е ръководила от идеята, че най-добрата защита за съдийската независимост, било тя външна или вътрешна, може да бъде осигурена именно от този орган“ (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.). Именно защото на конституционно ниво независимостта на ВСС се проектира в отношенията със законодателната и изпълнителната власт, тази независимост не се накърнява при вземане на решения, обусловени от актове и действия на органи на самата съдебна власт при упражняване на предоставени от закон правомощия, след като по този начин не се нарушава конституционната недопустимост за въздействие от другите власти върху осъществяването на функциите на съдебната власт.

Съдът също така намира, че обвързаността на прокурорската колегия на ВСС да назначи на прокурорски длъжности съдиите, определени по реда на чл. 112, ал. 6 и чл. 173а, ал. 4 ЗСВ, не превръща този орган в „изпълнител на чужда воля“ (според вносителя), тъй като според посочените законови разпоредби изборът на съдиите, на които се възлагат прокурорски функции, не е обусловен от нечия воля, а се извършва на случаен принцип между широк кръг от лица (съдии), отговарящи на предвидени в закона изисквания, уредени еднакво за съдии, прокурори и следователи (чл. 162 ЗСВ), назначавани именно от съответните колегии на ВСС. Същевременно следва да се има предвид, че назначаването на съдии на прокурорски длъжности изрично е уредено като временно и е ограничено до предвиден в закона срок, а именно не повече от две години (чл. 173а, ал. 3 и 6 ЗСВ), и в този смисъл това възлагане не попада в типичното приложно поле на конституционното правомощие на ВСС да въздейства трайно върху професионалния статус на съдиите, прокурорите и следователите чрез тяхното назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност. Както вече беше посочено, след изтичане на този срок лицата се възстановяват на

заеманите преди това длъжности като съдии, на които са били назначени по общия ред, основан на преценка за наличието на съответните законови изисквания от страна на компетентния орган в лицето на ВСС, респективно на неговата съдийска колегия.

Във връзка с горното, отчитайки временния характер на мандата на разследващия прокурор и спецификата на конституирането му като прокурорски орган, логично е по отношение на него да не важат и общите правила за командироването (чл. 147 ЗСВ), приложими по отношение на редовите прокурори. Противното би означавало да се допусне временно възлагане на тази специфична функция на лице, което не е избрано по предвидения за това специален ред. Поради това оспорените от вносителя чл. 30, ал. 7 във връзка с чл. 147, ал. 7 ЗСВ, уреждащи специален ред за заместването на прокурора, разследващ главния прокурор, не са противоконституционни на основанията, посочени в искането.

Доколкото оспорената законова уредба все пак ограничава автономната преценка на прокурорската колегия на ВСС при определяне на лицата, на които се възлагат посочените в чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 ЗСВ прокурорски функции, това ограничаване е конституционносъобразно, тъй като е насочено към постигане на легитимна цел от висш порядък – независимо, обективно и компетентно разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности и разполагащи с властови правомощия по отношение на органите, на които в общия случай е възложено това разследване. Именно във връзка с това в Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г. Съдът е акцентирал, че „конституционно недопустимо е правомощия, дадени на главния прокурор за защита на обществения интерес, да се използват в негов собствен интерес“, за да обоснове извода, 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.

Съдът не споделя изложените от вносителя доводи за „извънреден характер“ на статуса на съдиите, назначени за прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, респективно за заместник главен прокурор, осъществяващ контрол върху неговите действия. Доколкото нито Конституцията, нито законите съдържат уредба, отнасяща се до „извънредни“ органи на съдебната власт, към това съображение е относима забраната за създаване на извънредни съдилища (чл. 119, ал. 3 от Конституцията). Според Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г. „извънреден съд поначало действа извън определения ред и извън общите и специализираните съдилища; правораздава по новосъздадени специално за целта правила, извън общите процесуални правила, установени от съответния процесуален закон за този вид дела; съдиите в него не се избират съобразно установените условия и ред; създава се при извънредни обстоятелства поради възникнала обществена необходимост; действа през определен период от време и преследва предварително набелязана цел“. Съобразно тези критерии, които Съдът намира за относими изобщо към изискванията за конституционосъобразно конституиране и дейност на органите на съдебната власт, оспорената законова уредба не разкрива признаците на извънредност. Както беше посочено по-горе, съдиите, назначени за прокурор във ВП и за заместник главен прокурор, стават част от конституционно установената система на прокуратурата по чл. 126, ал. 1 от Основния закон и като такива функционират като част от нея, като при това законът изрично предвижда за неуредените въпроси приложимост на общите правила на наказателния процес (чл. 411 и НПК). Тези органи не се въвеждат в законодателството за определен период от време или за разследване на престъпления, извършени от индивидуално определени лица, а уредбата им е разчетена за

многократно, продължаващо във времето прилагане спрямо всички лица, които занапред биха попаднали в приложното поле на закона по силата на заеманата длъжност. Именно защото се явяват част от общата структура на прокуратурата, предвиждането им в закона не изисква нарочна конституционна уредба и в този смисъл обявяването на противоконституционността на чл. 130, ал. 4 от Конституцията с решението по к.д. №1/2024 г. не обуславя противоконституционността на оспорения закон.

По изложените съображения Съдът намира, че не е налице твърдяното от вносителя нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

По отношение на оспорените чл. 230, ал. 1 и чл. 230а ЗСВ Съдът не споделя твърденето на вносителя за тяхната противоконституционност, произтичаща от нарушаване на забраната за неравно третиране по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Конституционният съд е последователен в разбирането си, че равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията (Решение №5/2022 г. по к.д. №13/2021 г.; Решение №10/2022 г. по к.д. №21/2021 г.). То е основа за нейното тълкуване и прилагане и за нормотворческата дейност и е основно право на гражданите (Решение №4/2021 г. по к.д. №1/2021 г.; Решение №14/1992 г. по к.д. №14/1992 г.). Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.). Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение №4/2021 г. по к.д. №1/2021 г.; Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г.). Забраната за произвол е елемент на правовата държава в материален смисъл и е насочена към държавните органи, включително и към законодателя. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да

урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респективно задължение на публичната власт е да третира „еднаквите еднакво“ (Решение №4/2021 г. по к.д. №1/2021 г.; Решение №11/2010 г. по к.д. №13/2010 г.). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото. Същевременно законът може да предвижда диференциация по отношение на дадена категория правни субекти, но това не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (Решение №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.; Решение №4/2014 г. по к.д. №12/2013 г.). В разглеждания случай предвидената възможност за отстраняване от длъжност на главния прокурор за по-широк кръг от престъпления в сравнение с останалите съдии, прокурори и следователи се основава както на обективен критерий, свързан със заемане на определена висша държавна длъжност, така и на нейните особености, разкриващи значителен властови ресурс и оправдаващи необходимостта от засилен обществен и институционален контрол, гарантиращ тяхното осъществяване при спазване на изискванията за законност по отношение на действията във и извън изпълнението на служебните задължения. Именно защото главният прокурор е поставен на върха на структурата на прокуратурата и като такъв разполага с конституционни правомощия, каквито останалите прокурори не притежават, по отношение на него са относими в много по-голяма степен вече посочените съображения за съхраняване на „специфичния авторитет“ или „престижа“ на съдебната власт като „самостояйна конституционна ценност“, представляващи легитимно основание за временно отстраняване от длъжност на съдии, прокурори и следователи (Решение №2/2019 г. по к.д. №2/2018 г.).

V. По отношение на глава тридесет и първа „а“ от НПК „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“ – чл. 411а – 411и

Оспорените разпоредби от НПК (чл. 411а – 411и) съдържат особени правила за образуване на досъдебното производство; за приложимия ред за обжалване на отказа от образуване на досъдебно производство; за надлежните разследващи органи; за контрола върху действията на специализирания прокурор; за приложимия ред за отмяна на постановлението за прекратяване на досъдебното производство; за основанията и реда за отвеждане на разследващия прокурор; за подсъдност на дела за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник; за приложението на този ред по отношение на заместници на главния прокурор и по отношение на техни съучастници в извършване на престъпления.

Аргументите за противоконституционност на вносителя се придържат към линията на разсъждение, изложена в Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. на Конституционния съд, с което е обявен за противоконституционен предишният опит в българското законодателство да се предвиди специален ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник. Вносителят обосновава противоконституционност на разпоредбите на чл. 411а – 411и от глава тридесет и първа „а“ от НПК с 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. Според него прокурорът, разследващ главния прокурор или негов заместник, както и контролиращият го прокурор са противоконституционни, защото техният статус обуславя конституционно недопустими разлики в сравнение с останалите прокурори не само по отношение на условията и реда за назначаване и освобождаване, разгледани по-горе, но и по отношение на

възложените им правомощия и реда за осъществяването им. Като резултат тези различия обуславят дискриминационно третиране на главния прокурор и неговите заместници в рамките на наказателния процес на основание признака „обществено положение“.

В получените по повод оспорените разпоредби становища и правни мнения могат да бъдат открити две позиции.

Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Националната следствена служба, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България и проф. д.ю.н. Васил Мръчков подкрепят аргументите в искането и считат, че редът за разследване на главния прокурор, уреден в глава тридесет и първа „а“ от НПК, е противоконституционен. Те изтъкват извънредния, *ad hoc* характер както на прокурора, разследващ главния прокурор, така и на контролиращия го прокурор и стигат до заключение, че е невъзможно чрез законови изменения тези органи да се вместят в изискванията на Конституцията по отношение на структурата на прокуратурата, нейните функции и правомощия и тези на главния прокурор като конституционен орган, определени в действащия Основен закон и в практиката на Конституционния съд. Според тях разглежданият специален ред за реализиране на наказателната отговорност на главния прокурор не е необходим, тъй като по действащото законодателство разследване срещу главния прокурор може да бъде проведено от всеки прокурор при стриктно спазване на разпоредбите на ЗСВ и НПК.

От друга страна, президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право и Фондация „Антикорупционен фонд“ изразяват несъгласие с аргументите в искането и считат, че редът за разследване на главния прокурор не е противоконституционен. Те го приемат за оправдано

и необходимо изключение от общите правила за осъществяване на магистратска дейност, доколкото той постига адекватен баланс между нуждата да се регулира удачно позиционирането в прокурорската йерархия на органа по разследване на главния прокурор и неговите заместници и вътрешноинституционалните му отношения с онези, които е призван да разследва, както и възможността за ведомствен и външен контрол върху актовете му. Според тях особеностите на прокурора, разследващ главния прокурор, не са белези на извънредност на органа, а на специализация, която се налага от специфичната власт на главния прокурор, йерархичната структура на прокуратурата и съществуващия конституционен модел в България.

1. По отношение на „извънредността“ на прокурора, разследващ главния прокурор, и на контролиращия го прокурор

В допълнение на съображенията, изложени във връзка с довода за противоконституционност на разпоредбите от ЗСВ относно разследващия прокурор като „извънреден“, Съдът посочва, че прокурорът, разследващ главния прокурор, както и контролиращият го прокурор са прокурори, които се назначават от прокурорската колегия на ВСС по реда за назначаването на всички прокурори и са част от структурата на ВП. Тези прокурори прилагат общите материален и процесуален наказателен закон, тяхната дейност се подчинява на общите наказателнопроцесуални принципи, а внесените обвинителни актове подлежат на разглеждане от общ съд, какъвто е Софийският градски съд. Специализацията на тези двама прокурори е единствено с оглед субекта на престъпление – главен прокурор или негов заместник. Наказателнопроцесуалният кодекс познава традиционно специализация на прокурори именно с оглед на субекта. В част пета – „Особени правила“ (в която се намира и глава тридесет и първа „а“, предмет на конституционния контрол) се намират глава тридесета и глава

тридесет и първа, които предвиждат специализирани прокурори по дела за престъпления, извършени от непълнолетни лица, респективно – извършени от военни лица. Съществуването на такива особени правила и на специализирани прокурори досега не е подлагано на съмнение с оглед на тяхната конституционносъобразност. Уредбата на някои особености на процедурата и предвиждането на някои специфики в глава тридесет и първа „а“ от НПК произтичат от качеството на субекта на евентуалното престъпление (главен прокурор или негов заместник) и не са подчинени на намерение на законодателя да ограничи техните процесуални права, а напротив – да им осигури максимална защита (например чрез разширяване на възможностите за съдебен контрол върху прокурорските актове). Съгласно чл. 41и, доколкото в тази глава няма особени правила, се прилагат общите правила. Това означава, че прокурорът, разследващ главния прокурор, и контролиращият го прокурор трябва да осигурят на обвиняемия главен прокурор или негов заместник всички права по НПК, да прилагат правилата относно доказателствения процес, образуването и провеждането на разследването, относно начина на изготвяне и съдържанието на прокурорските актове и способите за контрол върху тях, както и контрол върху разследващите органи. Тези характеристики сочат на законодателно уреден специализиран прокурор, а не на извънреден такъв. Необходимостта от създаването на такъв орган е въпрос на държавна политика и законодателна целесъобразност, а не на конституционносъобразност, поради което Конституционният съд не може да подлага на преценка необходимостта от създаването на специален ред за разследването на главния прокурор.

2. По отношение на контрола, упражняван върху дейността на прокурора, разследващ главния прокурор

Според изричната законова разпоредба прокурорът, разследващ главния прокурор, има ранг на прокурор във ВП (чл. 411а, ал. 3 НПК). Прокурорът, осъществяващ контрол върху действията му, се назначава на длъжност „заместник главен прокурор“ от прокурорската колегия на ВСС, което ще рече, че отношенията между тях са по вертикала като „прокурор“ – „горестоящ прокурор“. Общите правила в НПК, относими към контрола на висшестоящ прокурор в досъдебната фаза на наказателното производство, предвиждат три възможни хипотези на взаимодействие, които са приложими, при условие че не е предвидена възможност за съдебен контрол. Първата хипотеза е изменение на постановление на прокурор от висшестоящия, втората – отмяна на постановлението на прокурора и самостоятелно извършване на съответното действие по разследването или процесуално действие от горестоящия прокурор, третата – отмяна на постановлението на прокурора и връщане на делото за допълнително разследване с даване на писмени и мотивирани задължителни указания по прилагането на закона (по чл. 46, ал. 4 НПК). От тази гледна точка също могат да се открият съществени различия между уредбата на прокурора, разследващ главния прокурор, която е обект на конституционен контрол по настоящото к.д. №10/2023 г., и уредбата на прокурора, разследващ главния прокурор, която е предмет на конституционен контрол по к.д. №4/2021 г. Предходното произнасяне на Конституционния съд по повод специалния ред за разследване на главния прокурор касае орган, който, въпреки че формално е наречен „прокурор“, няма точно определено място в йерархичната структура на прокуратурата. Следователно по отношение на него е неприложим контролът за законосъобразност от горестоящ прокурор в конкретно наказателно производство. От друга страна, органът, предвиден в новото изменение на НПК (обн. ДВ, бр. 48 от 02.07.2023 г.), се назначава за прокурор във ВП. Вътрешноведомственият контрол върху актовете и действията му в досъдебното производство е поверен на специално назначен

заместник на главния прокурор, чиято функция е да осъществява контрол само по отношение на прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 411г, ал. 1 НПК във връзка с чл. 173а ЗСВ). Новият ред за разследване на главния прокурор предвижда конкретни правила за инстанционен контрол в чл. 411г, ал. 2 и 3 НПК, както и в чл. 411д, ал. 1 НПК, които съответстват на общия ред по НПК. Така той съхранява основните характеристики на контрола по вертикала, присъщ за системата на прокуратурата: актовете и действията на прокурора, разследващ главния прокурор, могат да бъдат обжалвани пред непосредствено горестоящ прокурор, освен ако подлежат на съдебен контрол; горестоящият по длъжност прокурор може да извършва действия, включени в компетентността на подчинения прокурор, може писмено и мотивирано да спира, отменя или изменя постановленията му в определените от закона случаи; неговите писмени указания са задължителни за подчинения му прокурор (чл. 143 ЗСВ). Следователно не може да се приеме тезата на вносителя за липсата на вътрешноведемствен контрол, доколкото законодателно е предвиден прокурор, осъществяващ контрол върху действията на специализирания прокурор ведно със съответните правомощия, нито може да се приеме тезата, че прокурорът, разследващ главния прокурор, както и контролиращият го прокурор са самостоятелни независими органи, които са извън системата на прокуратурата, и не отговарят на нейните устройствени и организационни принципи.

С оглед на особения субект, по отношение на който се развива наказателното производство, следва да се вземе предвид, че де юре, дори и без предвиден специален ред, в производство срещу главния прокурор е невъзможно да се разгърне пълният обхват на контрола по вертикала в рамките на прокуратурата по общия ред. Със своето Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г. Конституционният съд вече е приел за конституционно недопустима възможността главният прокурор като

ръководител на прокуратурата да може да осъществява предоставените му правомощия по начин, който му позволява да влияе пряко или косвено върху конкретна прокурорска дейност, от която зависят негови лични права и законните му интереси. Тогава дори в хипотеза, при която не е налице възможността за отстраняването му от длъжност, той не би трябвало да упражнява редица свои правомощия в рамките на наказателното производство, което го засяга, като тези по чл. 46, ал. 5, чл. 195, ал. 5, чл. 213, чл. 243, ал. 10, изр. последно, чл. 420, ал. 1 във връзка с чл. 422, ал. 1, т. 4 – 6 НПК. Това обстоятелство обосновава необходимостта от наличието на специални правила за реализиране на наказателна отговорност, за да могат да бъдат предвидени на законово ниво компенсаторни механизми, които във всички фази на наказателния процес да обезпечат конституционносъобразно и законосъобразно развитие на производството и възможност за ефективна реализация на правата на предполагаемия извършител, която не отстъпва на стандарта, заложен на конституционно ниво и по общия ред в приложимите процесуални закони. В тази връзка наличието на възможност за вътрешноведомствен контрол по отношение на актовете и действията на прокурора, разследващ главния прокурор, безспорно е задължително, както е задължителна и възможността за съдебен контрол. Според чл. 411ж НПК делата за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор, са подсъдни като първа инстанция на Софийския градски съд, което правило съответства на общия ред за определяне на подсъдността, предвиден в чл. 35, ал. 4 НПК, когато се касае за наказателно производство срещу магистрати, какъвто е и главният прокурор. В досъдебната фаза специални правила са предвидени за обжалване на отказ от образуване на досъдебно производство (чл. 411б НПК), за контрол върху основанията и реда за отвеждане на прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 411е НПК). Извън тези случаи, по силата на чл. 411и НПК се прилага общият ред по НПК. Следователно в рамките на особеното производство по глава тридесет

и първа „а“ е предвиден инстанционен контрол в рамките на прокуратурата; предвидена е възможност за съдебен контрол върху действията и актовете на прокурора, разследващ главния прокурор; на главния прокурор като обвиняем и подсъдим са предоставени всички материалноправни и процесуалноправни гаранции, които са на разположение и на останалите граждани според НПК. В такъв случай не може да бъде прието твърдението, че не са създадени необходимите предпоставки за пълноценно реализиране на неговото право на защита. Не може също така да се приеме, че е налице противоречие с принципа на равнопоставеността на гражданите пред закона, доколкото не могат да бъдат идентифицирани различия в начина, по който законът третира главния прокурор като обвиняем или подсъдим от гледна точка на предоставени материални и процесуални права в сравнение с останалите граждани.

3. По отношение на правомощията на прокурора, разследващ главния прокурор

Съображенията за противоконституционност в искането относно функционалната характеристика на прокурора, разследващ главния прокурор, са свързани най-вече със спецификите в правомощията му и субектната му специализация.

Правомощията на прокурора, разследващ главния прокурор, са изрично дефинирани като „ръководи досъдебното производство“ и „участва в съдебното производство“ в чл. 411а, ал. 4 НПК. При съпоставяне на разпоредбите от глава тридесет и първа „а“ с конституционната уредба на устройството и правомощията на прокуратурата, както и с общите правила на НПК могат да бъдат формулирани няколко извода.

Първо, прокурорът, разследващ главния прокурор, е компетентен да упражнява част от конституционните правомощия на прокуратурата. От една страна, това следва от стеснения субектен обхват на компетентността

му – само в случаи на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор, негов заместник и техни съучастници (чл. 413з НПК). От друга, това следва и от рестриктивната редакция на ал. 4 на чл. 411а НПК, от която може да се изведе заключението, че по отношение на него са неприложими правомощията по чл. 127, т. 4, 5 и 6 от Конституцията. С оглед непрецизната формулировка на ал. 4 се създава впечатлението, че способът по т. 2 на чл. 127 от Конституцията също не му е предоставен, т.е. прокурорът, разследващ главния прокурор, не би могъл сам да извършва действия по разследването. Разпоредбата на ал. 4 на чл. 411а НПК обаче следва да се тълкува корективно във връзка с разпоредбите на чл. 411г НПК, озаглавен „Контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор“, и най-вече неговата алинея 3, изр. последно, която предвижда възможност при упражняване на контролните си правомощия контролиращият прокурор да извършва действия по разследването и други процесуални действия в досъдебна фаза, което в съдържателен аспект съответства на правомощието по т. 2 на чл. 127 от Конституцията. Конституционният съд приема, че прокурорът, разследващ главния прокурор, също е компетентен сам да извършва действия по разследването. В тази връзка, по отношение на правомощието му да „ръководи разследването“ също следва да се презюмира и възможността прокурорът, разследващ главния прокурор, да „упражнява надзор за законосъобразното му провеждане“ (чл. 127, т. 1, предл. второ от Конституцията) чрез отмяна на постановления на разследващите органи, отстраняване на разследващ орган и др., доколкото осъществяването на ръководство заедно с надзор е основното правомощие на прокурорските органи в досъдебна фаза на наказателния процес, където процесуалният ред предвижда действията по разследването да се извършват от разследващи органи извън системата на прокуратурата, както е предвидено в чл. 411в НПК. Що се отнася до правомощието „да участва в съдебното

производство“ (чл. 411а, чл. 4, предл. второ НПК), то единствените способности, чрез които по конституция прокурорски орган може да участва в съдебната фаза на наказателния процес, са, като привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление (т.е. чрез внасяне на обвинение в съда – Решение №14/1999 г. по к.д. №1/1999 г.; Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г), и като поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3 от Конституцията). Следователно според уредбата на глава тридесет и първа „а“ от НПК прокурорът, разследващ главния прокурор, разполага с правомощията по т. 1 – 3 на чл. 127 от Конституцията в пълния им обем.

Второ, прокурорът, разследващ главния прокурор, е единственият прокурорски орган, който може да участва в наказателно производство срещу главния прокурор. Само той може да ръководи разследването в досъдебна фаза, да взема решение за повдигане на обвинение, да привлича към наказателна отговорност и да поддържа обвинението в съдебната фаза. Предвидени са две възможни изключения в хипотезите на чл. 411г, ал. 3, изр. посл. НПК (когато контролиращият прокурор извършва действия по разследването или други процесуални действия) и чл. 30, ал. 7 ЗСВ (заместващ прокурор, разследващ главния прокурор или заместващ контролиращ прокурор).

Трето, чрез уредбата на прокурора, разследващ главния прокурор, законодателят въвежда принципа на неизменност на обвинителния орган както в досъдебната фаза, така и в съдебната фаза. Това е предвидено в изключение от общия ред, при който като функция на правилото в чл. 126, ал. 1 от Конституцията на отделните съдебни инстанции е задължително явяване на прокурор от съответстващата по степен прокуратура (Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.). Прокурорът, разследващ главния прокурор, е едноличен орган, чието място в структурата на прокуратурата изрично е определено да бъде във Върховната касационна прокуратура (чл. 411а, ал. 3

НПК във връзка с чл. 30, ал. 5, т. 21 ЗСВ), и липсва разгърнатата структура, която да съответства на съдилищата, пред които би се развило наказателното производство в съдебна фаза.

Тези особености при упражняването на правомощията на прокурора, разследващ главния прокурор, не водят до невъзможност той да упражнява процесуално възложените му функции, нито правят невъзможно конституционносъобразното и законосъобразно развитие на наказателното производство в която и да е от фазите му, поради което не може да се приеме, че обосновават противоконституционност на института на прокурора, разследващ главния прокурор. Конституционният съд не намира обосновани аргументи в подкрепа на твърдението за противоконституционност, изложено в искането, относно обстоятелството, че прокурорът, разследващ главния прокурор, участва като обвинител в цялостното съдебно производство пред всички инстанции. Вярно е, че този прокурор е част от структурата на ВП и по своята степен съответства на ВКС. Липсва каквато и да е конституционна пречка такъв прокурор от най-висш ранг да участва като обвинител пред долустоящите по степен съдилища (Софийския градски съд и Софийския апелативен съд). Нито пък съществува изискване всеки прокурорски орган по всяко време и във всяко производство да изпълнява всички правомощия, предоставени на прокуратурата по конституция с разпоредбата на чл. 127. Доведена до крайност на законово ниво, подобна процесуална логика би довела до пълното елиминиране на всякакъв вид специализация на звената в структурата на прокуратурата, което освен израз на краен формализъм би било и пречка пред ефективното изпълнение на нейната конституционна задача, доколкото създаването на специализирани подразделения е принципно допустимо точно с тази цел (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.). По изложените съображения Конституционният съд не

установява противоконституционност на разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК.

Конституционният съд има последователна практика по въпроса за субектната специализация в органите на съдебната власт. По повод специализирания наказателен съд той приема, че „специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите“, както и че „какви структурни специализирани звена ще се създават в съдебната система е от изключителната компетентност на законодателя, на когото това правомощие е предоставено от чл. 119, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията, и е въпрос на законодателна целесъобразност“ (Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г.). Критерият за специализация също е предоставен изцяло в дискрецията на законодателя, без да има ограничения на конституционно ниво за избор на един или друг подход. Той може да е само предметен, само субектен или смесен. Решението на законодателя е продиктувано от специфичните нужди на практиката, както и от целите и задачите на наказателната политика в дадения момент (Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г.). С оглед на това такава преценка би следвало да остане извън обхвата на нормения контрол за конституционност, упражняван от Съда, тъй като обратното би означавало намеса в конституционните правомощия на законодателя.

В искането се изтъква, че така очертаният субектен критерий на специализация на прокурора, разследващ главния прокурор, води до нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, доколкото предполага различно третиране от закона на главния прокурор на основание признака „обществено положение“ на конкретното лице. Този довод не може да бъде приет за основателен. Глава тридесет и първа „а“ от НПК не съдържа изрични разпоредби, които обвързват прилагането ѝ с конкретно лице. Тя е приложима по отношение на което и да е лице, заемащо поста на главен прокурор, срещу което е инициатирано наказателно производство. Тя съдържа

абстрактни правила за поведение, приложими неограничен брой пъти във времето, засягащи неограничен кръг лица, които принадлежат към една и съща група на заемачите поста „главен прокурор“ или негов заместник. По този начин глава тридесет и първа „а“ не създава различно третиране на правните субекти, тъй като всеки, който и когато отговаря на критерия „главен прокурор“ или негов заместник, ще бъде третиран еднакво с всеки предходен. Безспорно е, че главният прокурор не се намира в аналогична ситуация с който и да е друг гражданин, за да претендира за еднакво третиране при евентуално разследване на престъпления, извършени от него.

4. По отношение на разследващите органи по реда на глава тридесет и първа „а“ от НПК

С искането се оспорва конституционността на чл. 411в НПК, съгласно който разследващи органи по дела за престъпления, извършени от главния прокурор, са служителите от Министерството на вътрешните работи, назначени на длъжност „разследващ полицай“ и определени с мотивирана заповед на министъра на вътрешните работи, и служителите от Агенция „Митници“, назначени на длъжност „разследващ митнически инспектор“ и определени с мотивирана заповед на министъра на финансите по предложение на директора на Агенция „Митници“. Излагат се съображения, че разпоредбата противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 6, ал. 2 и чл. 117, ал. 2 от Основния закон.

Твърдението за противоконституционност по отношение на чл. 411в НПК не може да бъде възприето. Тази категория разследващи органи не е новосъздадена за целите на разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Разследващите полицаи и разследващите митнически инспектори са на общо основание разследващи органи по смисъла на чл. 52, ал. 1, т. 2 НПК. Като служители на Министерството на вътрешните работи и като служители на Агенция „Митници“, която е подразделение на

Министерството на финансите, те са само административно подчинени на съответните министри. Обстоятелството, че кръгът от разследващи полицаи и разследващи митнически инспектори се определя от съответния министър със съответна заповед, не ги поставя във функционална зависимост от тях. Нито министърът, нито който и да е административен ръководител може да дава указания на разследващия орган в хода на разследването, нито може да контролира неговите действия – чл. 15 от Закона за Министерството на вътрешните работи; чл. 10а, ал. 4 и 5 от Закона за митниците. Съгласно чл. 52, ал. 3 НПК разследващите органи действат под ръководството и надзора на прокурор. За тях писмените указания на прокурора са задължителни. Конституционният съд е имал повод да приеме, че „издаването от министъра на вътрешните работи на административната заповед за определяне на разследващите полицаи не ги прави и функционално зависими от орган на изпълнителната власт в дейността им по разследване на престъпленията, поради което не са нарушени конституционните принципи на правовата държава и на разделение на властите...“ (Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г.). Прокурорът, разследващ главния прокурор, като всеки друг прокурор може да упражнява ръководство и надзор за законосъобразност върху провеждането на разследването, като отстранява разследващия орган, когато прецени, че разследването не се води обективно, всестранно и пълно, да изземва делото и да го възлага на друг разследващ орган (чл. 196, ал. 1, т. 4 и 5 НПК).

Не се установява нарушение на конституционни норми и принципи с оглед твърдението, че главният прокурор и неговите заместници се третират различно спрямо всеки друг магистрат, разследването срещу който се води от следовател съгласно чл. 194, ал. 1, т. 2 НПК в сила до 01.03.2024 г. Основни принципи на наказателния процес са независимостта на органите на наказателното производство (чл. 10 НПК) и разкриване на обективната истина (чл. 13 НПК). Доколкото съгласно чл. 128 от Конституцията

следствените органи са в системата на съдебната власт и те се назначават, повишават, понижават, преместват и дисциплинарно наказват от прокурорската колегия на ВСС (Решение №12/2018 по к.д. №1/2018 г.), в която участва и главният прокурор, те са обвързани в административно-организационно отношение с главния прокурор и неговите заместници, един от които е ръководителят на Националната следствена служба. За да се гарантират основополагащите принципи на независимост на разследващите органи и разкриването на обективната истина на всеки наказателен процес, е конституционно оправдано разследването срещу главния прокурор и неговите заместници да не бъде извършвано от следствен орган, който обективно е в организационна и административна зависимост с тези потенциални субекти на наказателна отговорност. Конституцията не поставя изискване кои да бъдат разследващите органи във всеки конкретен наказателен процес. Разпоредбата на чл. 128 от Конституцията предвижда единствено, че следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон. Следователно конституционният законодател предоставя на обикновеното законотворчество да определи кои са тези случаи. Преценката е по целесъобразност и след като тя в конкретния случай почива на обществено значима цел на законодателя – да гарантира независимостта на разследващия орган и разкриването на обективната истина по делата, не може да бъде предмет на конституционен контрол.

5. По отношение на образуването на наказателното производство

В искането са наведени аргументи за противоконституционност на разпоредбите на чл. 411а, ал. 1 – 3 НПК, които въвеждат особен ред за образуване на наказателното производство по отношение на главния прокурор. Той включва уведомление до ръководителя на наказателната колегия на ВКС при наличие на законен повод за започване на разследване

и последващо стартиране на процедура за случаен подбор на прокурор, разследващ главния прокурор. Според вносителя разглежданото законодателно решение противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, защото поставя главния прокурор като субект на разследването в по-неблагоприятно положение спрямо всички други граждани с оглед предпоставките за започване на разследването. Твърди се, че то противоречи също и на чл. 121, както и чл. 127 от Конституцията, доколкото вносителят счита, че ръководителят на наказателната колегия на ВКС отнема функции на прокуратурата, защото трябва да извърши нетипична за правомощията му на съдия преценка по отношение на липса или наличие на предпоставките за образуване на наказателно производство.

Съдът не намира основания за противоконституционност на разпоредбите на чл. 411а, ал. 1 – 3 НПК. Предоставянето на правомощия на ръководителя на наказателна колегия на ВКС не отнема нито едно от правомощията на прокурора по разследването на главния прокурор по чл. 127 от Конституцията. Уведомяването на ръководителя на наказателна колегия за наличието на законен повод за започване на разследване срещу главния прокурор или негов заместник, както и за обстоятелства по чл. 212, ал. 2 НПК е въведено с цел да се избегне каквато и да е зависимост между който и да е прокурор и главния прокурор в йерархически структурираната прокуратура. Не почива на нормите на НПК твърдението на вносителя, че наказателно производство срещу главния прокурор или негов заместник се образува само при наличие на законен повод, без да са налице достатъчно данни за извършено престъпление, така както изисква чл. 207, ал. 1 НПК. Анализът на нормите показва, че е налице тъкмо обратната хипотеза. Когато съобщението не съдържа данни за извършено престъпление или те са явно необосновани (което означава неподкрепени с каквито и да е данни), ръководителят на наказателната колегия го изпраща на Софийската градска прокуратура за произнасяне по общия ред (чл. 411а, ал. 2 НПК). В този

случай очевидно поради липса на предпоставки за образуване на предварително производство такова не се образува и не се поставя в действие редът за разследване на главния прокурор. По този начин неговите права са максимално защитени. Единствено в другата възможна хипотеза – наличие на законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление – ръководителят на наказателната колегия на ВКС извършва случайно разпределение на преписката измежду лицата по чл. 360б ЗСВ, с което се задейства редът за разследване на главния прокурор (чл. 411а, ал. 3 НПК). В тази хипотеза нито ръководителят на наказателната колегия на ВКС, нито автоматично по силата на закона се образува досъдебното производство срещу главния прокурор. Систематичният анализ на разпоредбите на чл. 411а, ал. 3 и чл. 411б, ал. 1 НПК обосновава ясен извод, че преценката за наличие или липса на предпоставки за образуване на досъдебно производство срещу главния прокурор принадлежи на прокурора, разследващ главния прокурор, както и че тя се извършва при съвкупната преценка за наличие на законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление.

Следователно преценката по чл. 207, ал. 1 НПК не се прави от никого друго освен от прокурор, нито което и да е негово правомощие по чл. 127 от Конституцията се изнемва от ръководителя на наказателна колегия на ВКС. Поради това липсват основания да се счита, че последният би бил предубеден при евентуалното постъпване на наказателно производство във ВКС. Създаденият усложнен ред за преценката при образуване на досъдебно производство срещу главния прокурор не накърнява негови процесуални права, нито го поставя в по-неблагоприятно положение спрямо останалите граждани. Напротив, той му осигурява надлежен защитен механизъм, поради което липсват основания да се констатира каквото и да е нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Не се открива каквото и да е нарушение на конституционни правила с оглед обстоятелството, че постановлението за отказ да се образува наказателно производство срещу главния прокурор подлежи на обжалване пред съд, а не пред прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ главния прокурор. Конституционният съд е имал многократно поводи да приеме, че съдебният контрол е най-висшата форма на контрол и гарантира в най-висока степен правата на гражданите (Решение №6/2008 г. по к.д. №5/2008 г.). Поради това отклонението от основния ред за обжалване на отказите на прокурора – само пред Софийския градски съд и Софийския апелативен съд, не нарушава нито конституционно установени, нито процесуални права на правните субекти. Както Конституционният съд вече посочи, особените правила в НПК се създават с оглед спецификата на правните субекти, поради което е обосновано и допустимо да се допускат отклонения от общите процедурни правила, още повече когато това е обусловено от интереси за защита на правата на гражданите в наказателния процес.

В заключение, вярно е, че особеностите на мандата на прокурора, разследващ главния прокурор, правомощията му и начинът на упражняването им съдържат отклонения от конституционните принципи, заложи в глава шеста на Конституцията. Въпросът е дали тези отклонения са в степен, която обосновава противоконституционност на реда за разследване на главния прокурор, или остават в рамките на конституционните граници на формиране на държавната наказателна политика. В Решение №5/2009 г. по к.д. №6/2009 г. КС е приел, че „задача на Конституционния съд е да установи дали соченото в искането противоречие е налице и ако „да“, дали по характер и степен е конституционно нетърпимо“. Липсват основания да се счита, че така, както е предвиден, редът за разследване на главния прокурор не позволява пълноценна реализация на материалните и процесуалните права на

обвиненото/подсъдимото лице, нито че му предоставя права и задължения в обем, различен от предоставените по общия ред. Преценката дали легитимната цел да се осигури реализиране на наказателна отговорност по отношение на главния прокурор изисква наличието на специален ред, или не, принадлежи на законодателя.

По изложените съображения оспорените разпоредби на чл. 411а – 411и НПК не противоречат на 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, поради което искането за обявяването им за противоконституционни следва да бъде отхвърлено.

VI. По отношение на съдебния контрол върху отказа на прокурора да се образува досъдебно производство – чл. 213, ал. 4 – 6 НПК

В искането си главният прокурор твърди, че разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК противоречат на чл. 4, ал. 1; чл. 6, ал. 2; чл. 119, ал. 1; чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията. Според него въвеждането на съдебен контрол върху отказа на прокурора да се образува досъдебно производство накърнява конституционната функция на съда да бъде независим арбитър (чл. 119, ал. 1 от Конституцията), като осигури условия за равенство на страните и състезателност в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията). Изложено е, че съгласно чл. 127, т. 3 от Основния закон прокурорът разполага с „обвинителен монопол“, който „предполага правото му суверенно и независимо да реши дали да образува или да откаже започване на разследване“, като „въвеждането на съдебен контрол представлява недопустимо накърняване на това негово правомощие и на възможността му да вземе решението си по вътрешно убеждение“. Според главния прокурор с оспорваните разпоредби законодателят „размива“ конституционно установената граница между правомощията на два от органите на съдебната власт, като позволява на съда „да навлезе във

функции, дадени по Конституцията единствено на прокурора“. Това законодателно решение противоречи и на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като в съответствие с него е „недопустимо един държавен орган да изземва правомощия, включени в Конституцията в компетентността на друг държавен орган“.

Главният прокурор твърди още, че въвеждането на съдебен контрол по отношение на определени категории постановления за отказ на прокурора (отнасящи се само за тежки и други конкретно посочени престъпления) нарушава равенството на гражданите пред закона като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Като аргумент в подкрепа на твърдението си вносителят посочва, че въвеждането на две различни процедури за защита правата на лицата по чл. 213, ал. 1 НПК според вида на престъплението, „създава неравенство пред закона“ и поставя в различно положение пострадалите от престъпления граждани.

Становищата и правните мнения по въпроса за съответствието с Конституцията на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК могат да бъдат обобщени по следния начин:

Националната следствена служба и Българската съдийска асоциация подкрепят мотивите на искането и считат възможността за съдебен контрол върху отказа на прокурора от образуване на досъдебно производство за противоконституционна. Аргументите, представени в подкрепа на тази теза, изхождат от разбирането, че оспорените разпоредби водят до наличие на недопустимо смесване на конституционните функции на органите на съдебната власт – съд и прокуратура, тъй като изискват от съда да преценява наличието или липсата на достатъчно данни за извършено престъпление извън процеса, навлизайки в конституционните функции на прокурора, което е в противоречие с обвинителния монопол на прокуратурата.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Българската асоциация за европейско право, Фондация „Антикорупционен фонд“ и проф. д.ю.н. Васил Мръчков са на мнение, че разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не са противоконституционни. Те приемат възможността за съдебен контрол като необходимо условие за законосъобразно образуване и провеждане на досъдебното производство, в съответствие с предвидените по закон фактически и процесуални предпоставки за това. Оспорваната разпоредба е израз на идеята на законодателя да намери точния баланс между правата на гражданите, включително конституционното им право на защита, и функциите и правомощията на обвинението и съда в съответствие с изискванията на Конституцията, без същевременно да се създават условия за неравно третиране между пострадали или оцетени по определени състави на престъпления. Доколкото съдебният контрол по смисъла на оспорваната разпоредба се отнася само до точното прилагане на закона, то той не е годен да засегне вътрешното убеждение на прокурора и следователно не представлява навлизане във или изземване на обвинителни функции.

1. По отношение на образуването на досъдебно производство и монопола на прокуратурата да обвинява

Съгласно чл. 207, ал. 1 НПК досъдебно производство се образува, когато са налице законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление. Законните поводи са изрично уредени в закона (чл. 208 НПК), докато „достатъчно данни“ не са и не биха могли да бъдат посочени. Тях законодателят е дефинирал в процесуалния кодекс чрез описание на „достатъчността“ им – когато въз основа на тях може да се направи основателно предположение, че е извършено престъпление. Тези данни може да се съдържат в самия законен повод, с който е сезиран прокурорът,

но може да не се съдържат или да са толкова оскъдни, че да не позволяват да се направи основателно предположение по чл. 211 НПК, че е извършено престъпление. В тези случаи възниква необходимост от извършване на предварителна проверка. В сега действащия НПК (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.), за разлика от отменения НПК (обн. ДВ, бр. 89 от 15.11.1974 г., отм. бр. 86 от 28.10.2005 г.), липсва уредба на предварителната проверка, тъй като тя, като предпроцесуална дейност, е изведена извън процесуалния кодекс и е уредена в ЗСВ (чл. 145, ал. 1). Чрез нея се урежда една специфична дейност, от чиито резултати зависи започването на наказателно производство. В хода на тази дейност се очаква да бъдат установени конкретни обстоятелства във връзка с престъплението или да се установи, че такива липсват. След приключването на предварителната проверка при условията на чл. 145, ал. 2 – 5 ЗСВ прокурорът следва да упражни едното от двете правомощия – да образува наказателно производство (ако данните са достатъчни – чл. 207, ал. 1 НПК) или да откаже да образува такова (ако данните не са достатъчни – чл. 213, ал. 1 НПК). Фактическите данни са достатъчно според чл. 211, ал. 1 НПК, когато въз основа на тях има възможност за изграждане на основателно предположение, че е извършено престъпление. Това е позитивният критерий. Той включва като необходима предпоставка фактическите данни като количество (достатъчност) и като качество (по естеството си да позволяват, т.е. да послужат като реално фактическо основание за предположението, че е извършено престъпление).

Когато при наличието на законен повод фактическите данни съставляват достатъчна количествена и качествена основа за предположението за извършено престъпление, прокурорът следва да образува досъдебно производство – чл. 207 във връзка с чл. 208 и чл. 211 НПК.

Ако такова предположение не може да се направи основателно, това означава, че фактическите данни – както като количество, така и по естеството си – не са достатъчни. Това е пречка за образуване на досъдебно производство, поради което прокурорът трябва да упражни правомощието си по чл. 213, ал. 1 НПК – да откаже образуването на досъдебно производство поради наличие на някое от основанията по чл. 24 НПК. Прокурорът уведомява пострадалия или неговите наследници, ощетеното юридическо лице и лицето, направило съобщението. Това постановление подлежи на обжалване пред по-горестоящата прокуратура.

С оспорената разпоредба на чл. 213, ал. 4 НПК се предвижда, че потвърденото постановление за отказ да се образува досъдебно производство за тежко престъпление по смисъла на чл. 93, т. 7 от Наказателния кодекс (НК), 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 НК подлежи на обжалване от лицата по ал. 1 пред съответния първоинстанционен съд в 7-дневен срок от получаване на преписа.

Въвеждането на съдебен контрол върху постановлението на прокурора за отказ да се образува досъдебно производство не е противоконституционно, доколкото това правомощие на съда не е в конфликт с конституционно установената компетентност на прокуратурата по чл. 127, т. 3 от Конституцията. Обхватът на правомощията на прокурора по т. 3 „да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления“ и „да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер“, които са съществена част от характеристиката на т.нар.

„обвинителен монопол“, описан в искането, е недвусмислено очертан в практиката на Конституционния съд и не включва образуване или отказ от образуване на досъдебно производство. С оглед факта, че атакуваната разпоредба систематично принадлежи към част трета „Досъдебно производство“ на НПК, правомощието на прокурора да поддържа обвинението в съдебна фаза няма как да бъде засегнато. Що се отнася до правомощието за привличане към отговорност на лицата, които са извършили престъпление, то вече е било обект на анализ в Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г. В него Конституционният съд се е произнесъл по проблемите на образуването на досъдебно производство (предварително производство) и повдигането на обвинение по НПК (отменен). Пояснил е, що се отнася до правомощието на прокуратурата да привлича към наказателна отговорност, че „следва да се приеме, че привличането към отговорност по смисъла на посочения текст е предявяване пред съда по надлежния процесуален ред на обвинение за извършване на конкретно престъпление“.

При действието на НПК (отменен) Конституционният съд е напомнил, че с образуването се поставя началото на наказателното производство и за да се пристъпи към него, не са нужни никакви данни за лица, които са извършили престъплението, а повдигането и изменението на обвинението на досъдебното производство не води задължително до изготвяне на обвинителен акт и съдебен процес. Аргумент за това е, че след образуването на досъдебно производство и привличане на обвиняем, прокурорът може да прекрати производството. Ето защо Конституционният съд стига до заключението, че образуването и повдигането на обвинение на стадия на досъдебното производство не съставляват привличане към отговорност по смисъла на чл. 127, т. 1 от Конституцията (сега чл. 127, т. 3 от Конституцията).

В същото решение Конституционният съд е счел, че е конституционносъобразна разпоредба, според която „прокуратурата не може да прекратява наказателното производство, а това може да прави само съдът по ред, установен в НПК“. Прието е, че „[с]поред Конституцията прокуратурата има изключителна компетентност само да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер – чл. 127, т. 1 [след 2006 г. – 127, т. 3], но не и да прекратява наказателното производство“. Следователно изключителната компетентност на прокуратурата по конституция по чл. 127, т. 3 от Конституцията не обхваща действията и актовете на прокурора по образуване и прекратяване на наказателното производство и не съществуват пречки на конституционно ниво по отношение на тях да бъде предвиден съдебен контрол.

Известно е, че постановлението на прокурора за прекратяване на вече образувано наказателно производство може да бъде предмет на съдебно обжалване пред съответния първоинстанционен съд – чл. 243, ал. 4 НПК. Така уреден, институтът на последващия съдебен контрол върху постановленията за прекратяване е бил обект на проверка за конституционносъобразност и Конституционният съд в Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г. е приел, че „съдебният контрол върху законосъобразността на прекратено от прокурора наказателно производство, иницииран от обвиняемия или пострадалия от престъпление, не противоречи на основния закон...“. В Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г. се приема, че „[з]аконодателят има право да определи, че прекратяването на наказателното производство следва да става от съдилищата, а не от прокуратурата. Съгласно чл. 119, ал. 1 от основния закон именно съдилищата осъществяват правораздаването, а прокуратурата е само една страна по спора. Според Конституцията прокуратурата има изключителна компетентност само да привлича към отговорност лицата,

които са извършили престъпление, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер – чл. 127, т. 1, но не и да прекратява наказателното производство“.

При съпоставка между постановлението за прекратяване и постановлението за отказ да се образува наказателно производство няма съществена разлика. И двата института имат идентични основания за приложение – чл. 24 НПК. И при двата института делото не приключва с решение по същество, а или се прекратява (ако е образувано), или се отказва образуването му, когато е налице някое от основанията по чл. 24 НПК. Единствената разлика в двата института е времето на тяхното приложение. По същество отказът е едно изтеглено напред във времето прекратяване на делото, въпреки че същото прекратяване е било възможно и след образуване на делото – дали ще се приложи единият, или другият институт, зависи от момента на установяване на основанието, което не позволява образуването на делото или висящността на образуваното вече дело. Моментът на установяване на основанието по чл. 24 НПК зависи от момента на неговото възникване, т.е. причините са от обективен характер. В единия случай те се реализират преди началото на досъдебното производство, а в другия – в покъсен момент, след като е започнало разследването.

След като основанията за отказ от образуване на досъдебно производство и за прекратяване на наказателното производство са едни и същи, то между тези два института е конституционно допустимо да има и идентичност в способа, съдържанието и инстанционността на последващия контрол. Като се имат предвид заключенията на Конституционния съд в цитираните по-горе решения, следва да се приеме, че отказът от образуване на досъдебно производство не е сред правомощията на прокуратурата, които не подлежат на съдебен контрол.

2. По отношение на съдебния контрол, предвиден в чл. 213, ал. 4 – 6 НПК

Съдебният контрол върху постановлението за отказ от образуване на досъдебното производство на прокурора не нарушава изискването за неговата независимост като част от съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Този контрол не изземва нито едно изключително конституционно правомощие на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията, тъй като не отнема нито възможността на прокурора да ръководи разследването и да упражнява надзор за законосъобразното му провеждане (т. 1), нито възможността му сам да извършва разследване (т. 2), нито да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (т. 3).

Същевременно достъпът до съдебен контрол на пострадалия или на неговите наследници и на ощетеното юридическо лице според Конституционния съд е средство за защита на нарушени или накърнени техни права (чл. 56 от Основния закон) в резултат на деяние, което би могло да бъде престъпление (Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г.; Решение №6/2008 г. по к.д. №5/2008 г.; Решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г.; Решение №11/2016 г. по к.д. №7/2016 г.) . По този начин съдебната власт изпълнява своята конституционна функция по чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

Когато съдът отменя постановление на прокурора за отказ да образува досъдебно производство, той решава един спор, който най-общо е сведен до въпроса дали наличните факти са с такъв обем и съдържание (количествен и качествен критерий), че да осъществяват евентуално състава на някое от престъпленията в НК и да налагат образуването на досъдебно производство по реда на НПК. Следва да се отбележи, че според чл. 24 НПК, основанията, които изключват образуване на досъдебно производство, са идентични на

основанията, които обосновават прекратяването на досъдебно производство, като върху прекратяването съществува съдебен контрол от повече от 20 години. Необосновано би било да се твърди, че осъществявайки контрол върху отказа на прокурора да образува досъдебно производство, съдът не правораздава, а единствено преценява дали са налице достатъчно данни. При всички случаи при съдебния контрол съдът е сезиран или с твърдение за неправилно приложение на материалния закон, т.е. жалбоподателят твърди, че събраните данни биха били съставомерни, или с твърдения за неправилно приложение на процесуалния закон – например едностранност на проверката и оценката на данните или неизвършване на всички възможни действия, неправилна преценка дали данните са „достатъчни“ за образуване на досъдебно производство, и т.н. Следователно предмет на съдебния контрол е обосноваването и законосъобразността на отказа на прокурора да образува досъдебно производство.

Съгласно чл. 213, ал. 6 НПК съдът има правомощие да отмени постановлението за отказ да се образува наказателно производство и да върне делото на прокурора със задължителни указания относно прилагането на закона, без да се засяга вътрешното убеждение на прокурора. Според цялостната концепция на НПК изпълнението на задължителните указания на съда не представлява нарушение на конституционния принцип за функционална независимост на прокурорите (чл. 117, ал. 2 от Основния закон), проведен и като принцип на наказателния процес по смисъла на чл. 14, ал. 1 НПК. При съдебния контрол върху отказа да се образува досъдебно производство задължителните указания относно прилагането на закона – процесуален и материален, изключват възможността да се дават указания за определен конкретен резултат при решаване на преписката. В този смисъл отмяната на постановлението за отказ от образуването на досъдебно производство е допустима само когато е възможно да се извърши каквото и да е действие, което да доведе до вероятност от друг правен

резултат. Затова съдът не може да дава обвързващи указания, с които да предопределя резултата от оценката на данните, както и изводите по същество и съдържанието на прокурорския акт. Прокурорът, на когото е върната преписката за продължаване на проверката или за правилното приложение на материалния закон, е овластен да разреши тези въпроси суверенно, т.е. самостоятелно по свое вътрешно убеждение, което следва да се основава съгласно чл. 14 НПК на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по преписката и на закона. Съдът при осъществения контрол не замества прокурора, тъй като не образува вместо него досъдебно производство, нито дава указания за образуването му.

Разбирани по този начин, правомощията на органите на наказателния процес в досъдебното производство предпоставят изключително и само възможността да съществува контрол за обосновааност и законосъобразност върху акта на прокурора, но не и намеса в неговото вътрешно убеждение. В това отношение прокурорът като магистрат се ползва с независимост, която му е гарантирана по конституция. Всички правомощия на органите на наказателния процес следват нормативна логика, която ги поставя в такава обусловеност и взаимозависимост, която позволява да се постигне заявената в чл. 1 НПК цел – разкриване на престъпленията, разобличаване на виновните и правилно прилагане на закона, като същевременно се зачитат основните човешки права. Поради това, ако в НПК е предвидено, че орган на наказателния процес дава на друг орган на наказателния процес задължителни указания по приложение на правото, то не е налице намеса във вътрешното убеждение на последния, щом като указанията се основават на законоустановена компетентност.

Поради тези съображения Конституционният съд намира, че възможността за съдебен контрол върху постановлението за отказ от образуване на досъдебно производство на прокурора е в съответствие с

Конституцията, и приема, че чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не противоречат на чл. 4, ал. 1; чл. 119, ал. 1; чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Основния закон.

3. По отношение на съдебния контрол в контекста на принципа на равенството на гражданите пред закона

На съдебен контрол съгласно разпоредбата на чл. 213, ал. 4 НПК подлежат постановленията на по-горестоящ прокурор, с които е потвърден отказ от образуване на наказателно производство за посочените в закона престъпления. Освен всички тежки престъпления, в разпоредбата са посочени и престъпления, които не са тежки, но са насочени срещу личността на пострадалия и имат за резултат причиняване на смърт или телесни повреди, а също и някои престъпления против половата неприкосновеност на лицата, против правата на гражданите, общоопасни престъпления. Всички престъпления, които са свързани с подкуп в българския Наказателен кодекс, също подлежат на съдебен контрол в случаите, когато е отказано образуването на досъдебни производства за тях. В искането се твърди, че това правно положение води до неравно третиране от закона на лицата, пострадали от престъпленията, предвидени в чл. 213, ал. 4 НПК, и на лицата, пострадали от други престъпления, невключени в цитираната алинея, тъй като въвежда две различни процедури за защита на правата им.

Това съображение не може да бъде подкрепено, защото, доведено до своята логическа крайност, би означавало да се приеме за противоконституционна принципната възможност за диференциация на правната уредба (Решение №10/2010 г. по к.д. №10/2010 г.). Не съществува конституционен императив законодателят да предоставя на всички правни субекти еднакъв ред и процесуални възможности за защита на всички техни права, без оглед на характеристиката им. Това, което той е длъжен да направи, е да третира еднаквите случаи еднакво, а различните – по различен

начин, отчитайки съществуващите обективни и субективни различия между тях (Решение №5/2022 г. по к.д. №13/2021 г.). В този смисъл оспорената разпоредба на чл. 213, ал. 4 НПК съдържа изчерпателно тези престъпления, отказът от образуване на досъдебно производство за които подлежи на съдебен контрол. Разпоредбата цели създаването на възможност и за съдебен контрол върху постановление за отказ да се образува наказателно производство по отношение на пострадали лица от тежки престъпления и такива, засягащи човешкия живот и здраве, като още една гаранция за ефективна защита на правата на пострадалите лица. Това обаче не води до нарушаване на равенството на гражданите пред закона като основен конституционен принцип, прогласен в ал. 2 на чл. 6 от Конституцията, на основание на някой от признаците, посочени в нея, за които има абсолютна забрана за различно третиране. Освен това според постоянната практика на Съда законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация, но това не води до извод за нарушаване на конституционния принцип за равенство, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (Решение №10/2016 г. по к.д. №3/2016 г.), като приложимият критерий следва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба (Решение №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.). Следователно като основно право равенството пред закона следва да се разбира като равнопоставеност, а не еднаквост. В Решение №15/2010 г. по к.д. №9/2010 г. Конституционният съд е приел, че „в конституционната практика са откроявани случаите на различни и специфични правни режими за отделни видове отношения в частноправното пространство и се прави изводът, че когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона [...] Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха

могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона“. Няма причини, които да налагат Съдът да се отклони от тази своя практика. С разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не се предвижда различно третиране на еднакви случаи, а диференциран подход при разследването на различни престъпления, за които законодателят е приел, че с оглед на тежестта на накърняване на правата на гражданите и значението им за обществото е конституционно оправдано да се въведат допълнителни гаранции, че деянието няма да остане неразкрито и ненаказано. Суверенно право на законодателя е самостоятелно да дефинира целите и приоритетите на държавната наказателна политика в даден момент и в съответствие с нея да определя правните средства на разположение на страните в различните производства. Основополагащото за преценката на Конституционният съд е обстоятелството, че всички пострадали от което и да е едно и също, посочено в чл. 213, ал. 4 НПК престъпление, имат право да инициират съдебен контрол върху отказа на прокурора да образува досъдебно производство за това престъпление. По този начин всеки пострадал от посочена категория престъпления се третира от законодателя по еднакъв начин с всеки друг пострадал от същото престъпление.

Въвеждането на съдебен контрол върху отказите на прокурор да се образува досъдебно производство е важна гаранция за правото на защита на гражданите. С оглед избягването на прекомерна натовареност на съдилищата с една такава нова функция законодателят следва да подходи с усет и мъдрост, когато предприема съответната законодателна промяна. Преценката кои категории престъпления да бъдат включени в обхвата на съдебния контрол върху постановлението на прокурора за отказ да се образува досъдебно производство, принадлежи на законодателя и е въпрос на целесъобразност.

Поради гореизложеното следва да се приеме, че разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не противоречат на принципа на равенството на гражданите пред закона, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

VII. По отношение на възможността съдът да прекрати наказателното производство – чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК

В искането си вносителят сочи, че е налице противоконституционност на чл. 247б, ал. 2 и на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК поради противоречие с конституционно установеното задължение на съдилищата да осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията), поради противоречие с принципа за установяване на истината в производството по делата (чл. 121, ал. 2 от Конституцията), както и поради засягане на конституционно установените правомощия на прокуратурата (чл. 127, т. 3 от Конституцията). Изложените от него аргументи за противоконституционност на тези две разпоредби изразяват несъгласие с въведената с извършените законодателни промени възможност съдът да прекрати наказателното производство, когато прецени, че „деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление“, защото „предоставя право на съда да реши изхода на делото, без да прави анализ и оценка на доказателствата и без да изслуша доводите на страните“. Според главния прокурор, от една страна, липсата на състезателност, публичност и анализ на доказателствата по същество засяга правата на пострадалите и ги лишава от достъп до съд, както и от възможността да предявят своите претенции срещу обвиняемия като частни обвинители и граждански ищци. От друга страна, нормата на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК „съществено ограничава суверенната власт на прокурора да повдига обвинение пред съда по дела от общ характер“ и дава възможност за пряка намеса на съда в изпълняваната от него обвинителна функция.

Правните мнения и становища по разглеждания въпрос могат да се разделят на следните групи:

Националната следствена служба подкрепя аргументите в искането и счита, че атакуваните разпоредби са противоконституционни, тъй като възможността съдът да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание е в разрез с чл. 121, ал. 1 от Конституцията, доколкото съдилищата са призвани да осигуряват равенство и условия на състезателност на страните в процеса, както и да осигуряват установяването на истината. Разглежданата норма представлява отстъпление от тези принципи, защото предоставя право на съда да реши изхода на делото, без да направи анализ и оценка на доказателствата и без да изслуша доводите на страните.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Българската асоциация за европейско право, Фондация „Антикорупционен фонд“ и проф. д.ю.н. Васил Мръчков изразяват несъгласие с искането в тази му част. Те заемат позицията, че разглежданата норма не противоречи на конституционното изискване за равенство и състезателност на страните в съдебния процес, нито пречи на установяването на обективната истина или накърнява обвинителната функция на прокурора. Тя не е новосъздадена и е показателно, че досега не е оспорвана. Нейната цел е да създаде на законово ниво минимален стандарт за защита на правата на гражданите срещу напълно негодни обвинения и опазване на обществения интерес от водене на скъп и изначално безсмислен съдебен процес, поради което не следва да бъде обявена за противоконституционна.

Преди да разгледа искането по същество, Конституционният съд намира, че следва да се направи уточнението, че разпоредбата на чл. 247б, ал. 2 НПК съдържа три точки, като първата от тях предвижда, че когато

съдията докладчик намери, че делото е подсъдно на съда, прекратява наказателното производство в случаите на чл. 250, ал. 1. Последната разпоредба съдържа две точки, като втората със своето съдържание отговаря на твърдението в искането за наличие на противоконституционност, посочено от вносителя. С оглед на тези констатации Конституционният съд следва да приеме, че предмет на конституционен контрол е не цялата разпоредба на чл. 247, ал. 2 НПК (за което липсват изложени аргументи в искането), а тази на чл. 247, ал. 2, т. 1 във връзка с чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК.

Възможността съдията докладчик да прекрати наказателното производство е въведена за първи път с действащия НПК (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.). Разпоредбата е действала до 05.11.2017 г., когато със ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 63 от 2017 г.) е била отменена, без да бъдат изложени мотиви за това. Отново е въведена с атакуваните изменения на ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 2023 г.). През повече от десетгодишното ѝ съществуване не е бил поставян въпросът за нейната противоконституционност. Прекратяването на наказателното производство, когато деянието, описано в обвинителния акт или тъжбата, не съставлява престъпление, е възможност, която съществува в съдебната фаза само в нейния пръв стадий – предаване на съд и подготвителни действия за разглеждане на делото в съдебно заседание. Ако съдията докладчик (по чл. 247б, ал. 2, т. 1 НПК) или съдът (по чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК) пропуснат да сторят това, производството по делото следва да продължи до произнасянето на окончателна присъда, която неизбежно би била оправдателна. Преценката на съдията докладчик или на съда винаги се извършва въз основа на обстоятелствената част на обвинителния акт или на тъжбата. Те предопределят рамката на предмета на доказване, тъй като съдът е конституционно оправомощен да решава спорове, но не и сам да се сезира, като повдигне обвинение. Когато след извършена проверка съдът констатира, че фактите, сочени от обвинението, не обосновават тезата, че е

извършено каквото и да е престъпление, наказателното производство следва да бъде прекратено. Преценката на съдията докладчик или на съда в тази хипотеза е ограничена само до фактите в обстоятелствената част на обвинителния акт или тъжбата. В нея не се обхваща оценка по същество на събрания в досъдебното производство доказателствен материал или предоставени от частния тъжител доказателства. От особена важност за тази проверка е, че за да е приложимо това основание за прекратяване на наказателното производство, следва да се изключи съставомерността на деянието не само по квалификацията, сочена от обвинението, но и по всички останали състави от Особената част на НК. Това означава, че дори съдията докладчик или съдът да констатират, че фактите, описани в обстоятелствената част на обвинението, не могат да се подведат под правната квалификация, посочена от прокурора или от тъжителя, но сочат на друго престъпление, те не биха могли да прекратят наказателното производство. В тази хипотеза същите факти биха могли да обусловят различна правна квалификация, по която съдът да може да се произнесе било със или без намесата на прокурора. Важното е, че във всички случаи съдията докладчик на основание чл. 247б, ал. 2, т. 1 или съдът на основание чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК биха могли да прекратят наказателното производство само ако описаните факти не сочат изобщо на осъществено престъпление.

Разглежданата хипотеза следва категорично да се разграничи от възможността за прекратяване на наказателното производство на основание чл. 24, ал. 1, т. 1 НПК. Такова прекратяване е допустимо да се извърши само от прокурора на досъдебната фаза на наказателния процес. В съдебната фаза е невъзможно наказателното производство да бъде прекратено на това основание, като то следва да приключи с постановяване на присъда. Прекратяването на основание чл. 24, ал. 1, т. 1 НПК е в резултат на установяване на липса на деяние въобще или на липса на елемент от състава на престъпление от Особената част на НК. За такъв извод обаче е

необходимо събирането и оценка на доказателства. Поради това прекратяване на наказателното производство на това основание в съдебната фаза е недопустимо и при внесено обвинение в съда той е длъжен на проведе съдебно следствие и да постанови присъда.

Така разбирано, правомощието на съдията докладчик и на съда да прекратят наказателното производство в съдебната фаза на наказателния процес на основание чл. 247, ал. 2, т. 1, респективно чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК, постига целения резултат от прилагането му – да се провежда съдебно следствие само по годни да получат осъдителна присъда обвинения, повдигнати от прокурора или от граждани, в случай че бъдат доказани. Законодателната идея е ясна и е насочена към обществено оправдана цел – оптимизиране на правораздавателната дейност чрез фокусиране на съдебния процес върху дейността по доказване на обвинения, които, ако бъдат доказани в хода на съдебното следствие, обективно могат да ангажират наказателната отговорност на подсъдимия. Това тълкуване на правомощията на съдията докладчик и на съда защитава правото на гражданите да не бъдат подлагани на наказателно преследване с изначално негодни обвинения за несъставомерни деяния. По същество упражняването на това правомощие е проверка за законност от страна на съда в защита на публичния интерес в съответствие с целите и задачите на наказателния процес, като гарантира разглеждането на делата в разумен срок и постига процесуална икономия, като предпазва правосъдието от водене на скъп, но изначално безсмислен съдебен процес.

Изключителното конституционно правомощие на прокуратурата да привлича към отговорност лицата, извършили престъпления (чл. 127, т. 3 от Конституцията), не се нарушава от правомощието на съдията докладчик по чл. 247б, ал. 2, т. 1 и на съда по чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК, тъй като, както вече се посочи, то е насочено към преустановяване на наказателния процес в съдебната му фаза единствено и само когато описаните факти в

обстоятелствената част на обвинението не сочат на никакво престъпление. В правовата държава съдът е длъжен да гарантира решаването на спорове в справедлив процес, насочен към установяване на обективната истина, в условията на равенство, състезателност и публичност (чл. 121, ал. 1 – 3 от Конституцията). В разглежданата хипотеза такъв спор обективно не може да възникне поради изначалната непригодност на обвинителния документ (обвинителен акт или тъжба), който не съдържа факти, относими към състав на каквото и да е престъпление. В такъв случай целеното от носителя на обвинителната функция осъждане на обвиняемия е поначало непостижимо. Следователно конституционно недопустимо е, използвайки правомощието си по чл. 127, т. 3 от Конституцията, държавният обвинител да претендира за право да привлича към наказателна отговорност лица за деяния, които в рамките на фактическите положения, на които се позовава самият той, не съставляват престъпления.

Конституционният съд е приел, че „[в] демократичната правова държава добросъвестността на съда като конституционно установен безпристрастен арбитър в отношенията между правните субекти не може да бъде поставяна под съмнение. От друга страна, принципите на правораздаването изключват опасността със съдебния акт да бъдат накърнени правата и законните интереси на лица, които са лишени от възможността да участват в съдопроизводството“ (Решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г.). Ето защо, когато съдията докладчик или съдът прекратят наказателното производство поради това, че деянието, описано в обвинителния акт или тъжбата, не съставлява престъпление, на заинтересуваните лица следва да се гарантира справедлив съдебен процес, за да защитят своите права и интереси, свързани с факта на прекратяването. Процесуален способ за това с оглед спазване на конституционните изисквания на чл. 121 от Основния закон е въвеждането на инстанционен контрол върху съдебния акт. Конституционната разпоредба „изисква

предвиждането на съответни процесуални гаранции пред всяка инстанция, осигуряващи установяването на истината. Разпоредбата следователно се отнася до надлежен съдебен процес и има предвид истината в едно състезателно публично производство, където позициите на двете страни противостоят и са в отношение на противоречие, контрадикторност“ (Решение №7/2004 г. по к.д №6/2004 г.). За да бъде съответно на Конституцията, прекратяването по чл. 247б, ал. 2, т. 1 и по чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК, трябва да отговаря на тези критерии.

Аргументът, изложен в искането на вносителя, че оспорените разпоредби не защитават интересите на останалите граждани и юридически лица в наказателното производство, потенциални страни в него, е неоснователен. Следва да се има предвид, че те се призовават и участват в разпоредителното съдебно заседание, като при несъгласие с разпореждането или определението за прекратяване на наказателното производство могат да го обжалват, като съгласно разпоредбата на чл. 341, ал. 1 НПК производството по тяхна жалба се разглежда по реда на глава XXI НПК – в открито заседание с тяхно участие, по какъвто ред се разглежда и протестът на прокурора, изразил несъгласие с прекратяването. Този редовен институционален контрол, както и възможността за възобновяване на прекратеното наказателно производство съгласно чл. 419, ал. 1 НПК са гаранция за защита на правата и интересите на пострадалите лица срещу немотивирано прекратяване на наказателното производство в производства, отговарящи на критериите на чл. 121 от Основния закон.

Предвид изложените съображения Конституционният съд намира искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 247, ал. 2, т. 1 и на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК за неоснователно, тъй като не противоречи на чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията и на чл. 127, т. 3 от Конституцията.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.); на §31, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.) и на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.).

Председател:

Павлина Панова