



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София,
ул. „Екзарх Йосиф”, № 12

Администрация: тел.: 02/930 49 57; факс: 02/980 76 32

Изх. № 066-5177

Дата: 09.04.2021

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ ОТ
ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

по конституционно дело № 4/2021 г.
на Конституционния съд на
Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 09 март 2021 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 4/2021 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.).

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище.

В определения за целта срок, пленумът на Висшия съдебен съвет изразява следното становище:

Нормите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 от НПК (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от ЗСВ (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.) противоречат на чл. 117 от КРБ.

Основната функция на прокуратурата, съгласно чл. 127 от Конституцията на Република България (КРБ) е да следи за спазване на законността. Органите на прокуратурата са специално създадени с цел да упражняват надзор за законност, изразяващ се в еднаквото спазване и прилагане на законите от всички субекти на правото. Прокуратурата е длъжна да извърши съответните проверки при всеки сигнал за нарушение и да образува наказателно производство винаги, когато има законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление.

Основната гаранция за осъществяване на тази функция е независимостта на прокурорите, които са свободни от незаконна намеса и влияние при изпълнение на своите задължения, за да гарантират пълното зачитане и прилагането на закона. Независимостта на прокурорите предполага те да разполагат с достатъчно средства, както и с правомощията, компетентността и властта, необходими за изпълнението на своите задачи¹.

Независимостта на съдебната власт е сред основополагащите принципи в Конституцията, чрез които се утвърждава демократичната, правова държава, като тя е ключова за функционирането ѝ. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. Наред с конституционно установената независимост на съдебната власт, прокламирана в чл. 117, ал. 2, предл. първо от КРБ е и личната независимост на съдиите, прокурорите и следователите (чл. 117, ал. 2, предл. второ от КРБ), която е гарантирана чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал. 3 КРБ), функционален имунитет (чл. 132 КРБ) и несъвместимост (чл. 195 ЗСВ)², както и гарантираното им право на защита срещу актове, засягащи техни права и законни интереси в това им качество (тълкувателно решение № 3 от 1994 г. на КС по к.д. № 1 от 1994 г. – ДВ, бр. 49 от 1994 г.). Независимостта на прокурорите е гарантирана и от редица разпоредби в ЗСВ и НПК, особено след промените им от м. август

¹ Становище № 13 /2018г. на Консултативния съвет на европейските прокурори.

² Решение №3 от 7.07.2015г. по к.д. № 13/2014г.

2016г. С тези промени бяха отменени нормите, дефиниращи централизирания характер на прокуратурата. В настоящите текстове на ЗСВ се отграничават функциите на главния прокурор и административните ръководители по административно-организационното ръководство от магистратските им функции, като е предвидено прокурорите и следователите да се ръководят от съответния административен ръководител, а подчинеността на главния прокурор да е относима само до административните ръководители и то при упражняване на ръководните им функции (чл. 136, ал.3 и ал.4, чл. 138 ЗСВ).

В подкрепа на конституционно прогласената независимост на прокурорите са и нормите в ЗСВ и НПК, които регламентират изрична ненамеса във вътрешното убеждение на магистрата и недопустимост на устните разпореждания и указания във връзка с работата по преписки и дела при осъществявания инстанционен и служебен контрол. Разпоредбите на чл. 143, ал. 5 и ал. 6 от ЗСВ свеждат до минимум възможностите за влияние и подмяна на преценката на решаващия прокурор чрез необоснована отмяна на прокурорските им актове и даването на немотивирани указания. Съгласно чл. 143, ал.7 от ЗСВ и чл. 46, ал. 4 от НПК, прокурорът може да възрази срещу дадените му указания пред горестояща прокуратура. Обективност и безпристрастност на процесуално-следствените действия в досъдебната фаза осигурява и правната норма на чл. 47 от НПК, визираща основанията и реда за отвеждане на прокурора.

С цел отстояване независимостта на всеки отделен магистрат е и отправената в чл. 11 до държавите членки Препоръка REC (2000) 19 на Комитета на министрите, а именно: „държавите следва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че прокурорите са в състояние да изпълняват своите професионални задължения и отговорности, без върху тях да се упражнява необосновано въздействие и без да бъдат изложени на неоправдан риск от гражданска, наказателна или друга отговорност“.

Оспорените от вносителя на искането разпоредби обаче предоставят предпоставки за излагането на главния прокурор на споменатия риск, което от своя страна би довело до накърняване на неговата независимост. Предвид функциите и правомощията на фигурата „главен прокурор“ подобно накърняване би довело до излагане на риск на цялата прокурорска институция.

Предвиждането на особен прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл.194, ал.6 от НПК), както и нормативната регламентация, че неговите действия не подлежат на ръководство и контрол за законност, които се осъществяват в рамките на самата прокурорска институция (чл.46, ал.8 от НПК и чл.136, ал.11 от ЗСВ) обосновават заключение, че законодателят премахва важни гаранции за обективност, всеостранност и пълнота на разследването.

Нормите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (обн, ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.) противоречат на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ).

При упражняване на очертаните в действащото законодателство правомощия, конституционният законодател е възложил на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията). От съдържанието на чл. 127 от Конституцията може да се изведе същността на понятието „надзор за законност“. Това е основната дейност, чрез която прокуратурата осъществява съответната част от правозащитната функция на съдебната власт, изведена в чл. 117 от КРБ. Реализацията на тази дейност обаче не е произволна, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите и правомощията, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1 - 6 от Конституцията³, в центъра на които стоят ръководството на разследването и надзор за законосъобразното му провеждане, привличането към отговорност на лица, извършили престъпления, надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки, отмяна на незаконосъобразни актове.

Методическото ръководство от своя страна се осъществява посредством създаване на общи за прокуратурата препоръки, насоки и указания по въпроси от организационен и методически характер. В този смисъл са и разпоредбите на чл. 138, т. 6 и т. 7 ЗСВ, съгласно които главният прокурор издава писмени инструкции и указания относно дейността на прокуратурата в изпълнение на функциите си по чл. 136, ал. 5 ЗСВ и ръководи контролната дейност в прокуратурата, която има за цел да обезпечи точното и еднакво прилагане на законите от прокурорите и следователите.

Оспорените разпоредби на чл. 46, ал. 8 от НПК и чл. 136, ал. 11 от ЗСВ поставят прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник извън конституционно определената система за ръководство и контрол над законността на актовете на прокурорите, тъй като изрично е регламентирано, че спрямо него главният прокурор не може да упражнява своите правомощия. Горното премахва конституционно установената гаранция за законосъобразност на разследването, т.е. за правилното приложение на материалните и процесуалните закони.

³ Решение №8 от 01.09.2005г. по к.д. № 7/2005г.

В подкрепа на изложените мотиви за противоконституционност на обсъжданите разпоредби е и Решение № 11 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г., в което Конституционният съд приема, 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.

За да достигне до това тълкуване, Конституционният съд е съобразил, че осъществяването на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от КРБ следва да е съобразено и с функционалната независимост, предоставена на прокурорите, съгласно чл. 117, ал. 2 от Основния закон, по силата на която в тяхната дейност те се подчиняват само на закона. В Решението се посочва, че този конституционен императив означава, че когато прокурорите осъществяват дейност от посочените в чл. 127 от Конституцията, надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е само за правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. Извън обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор, остава онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на основата на преценка на достоверността на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на която прави фактическите си констатации и изводи по въпросите, включени в предмета на доказване.

В контекста на очертаните аргументи е неприложима законодателната аналогия между особения прокурор и европейските прокурори (европейски делегирани прокурори) по отношение на изключването на особения прокурор от институционалната и йерархична система на ръководство и контрол, присъща на прокурорската служба. Европейските делегирани прокурори действат в рамките на отделна, наднационална система за ръководство и контрол над дейността на прокурорите, начело на която е Колегията на Европейската прокуратура, гарантираща съгласуваност, ефективност и последователност в политиката на Европейската прокуратура (чл.9 от Регламент на ЕС 2017/1939). При изключването на особения прокурор от институционалната и йерархична система за ръководство и контрол, изградена в националната прокурорска служба, той остава да осъществява своите функции самостоятелно и липсват каквито и да било гаранции срещу произвол, включително и насочени срещу главния прокурор.

Нормите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 от НПК (обн, ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от ЗСВ (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.) противоречат на чл. 6, ал. 2 от КРБ – принципът на равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение.

С оспорените разпоредби от НПК и ЗСВ спрямо главния прокурор и неговите заместници законодателят въвежда съществени отклонения от установения към момента правен ред за разследване на престъпления. Отклоненията са във връзка с предвиденото: процедурата за избор на прокурор по разследването срещу главния прокурор или негови заместници (чл. 30, ал. 2, т. 21 от ЗСВ) е различна от установения в ЗСВ ред за назначаване на магистрати; разследването на престъпления, извършени от главния прокурор или негови заместници се извършва от специален прокурор по разследването (чл. 194, ал. 6 от НПК), а не от редови такъв; действията, извършени от прокурора по разследването срещу главния прокурор или негови заместници са изведени извън йерархичния контрол в рамките на прокуратурата на Република България (чл. 46, ал. 8 от НПК, чл. 136, ал. 11 от ЗСВ), а постановените от него актове подлежат единствено на съдебен контрол пред специализираните съдилища (чл. 213а, ал. 2 от НПК), което е в разрез на досега действащите разпоредби в НПК и ЗСВ за контрол на актовете на прокурорите и установените правила за родова и местна подсъдност.

Всичко изложено е в отклонение от конституционно установения принцип за равенство на гражданите. Мотив в тази посока е и предвиденото от законодателя в чл.213а, ал.2 от НПК право на пострадалите от престъпления, извършени от главния прокурор или негови заместници да обжалват по съдебен ред отказ за образуване на досъдебно производство, а тази възможност да е отнета на всички останали български граждани, пострадали от престъпления.

Нормата на чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от НПК (обн, ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г. противоречи на чл. 119, ал. 3 от КРБ – нарушаване на забраната за създаване на извънредни съдилища.

Новосъздадената и оспорвана разпоредба на чл. 411а, ал. 4 от НПК противоречи на чл. 119, ал. 3 от КРБ. Конституцията забранява извънредните съдилища. Те са забранени, защото се създават за постигане

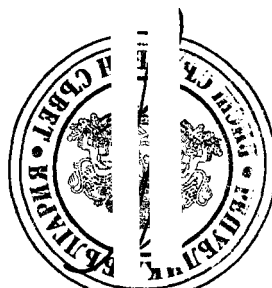
на определени политически цели и поради това са в конфликт с идеята за независимост на съда.

Според Решение на Конституционния съд № 10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г. специализираните съдилища трябва да се различават от общите съдилища по предмета на правораздавателната дейност, защото целта на създаването им е да осигури специализация на съдиите чрез разглеждане на определен вид дела по материя. С последващо свое Решение № 6/2018 г. по к.д. № 10/2017 г. Конституционният съд приема, че критерият за специализация на съдилищата не може да се сведе априори до един единствен – само предметен или само субективен и обосновава заключение за специална компетентност по чл. 411а, ал. 1, т. 4 от НПК, основана на смесен предметно-субективен критерий (персонална диференциация на извършителите на определени по вид деяния, консумиращи преимуществено общи и специални състави на длъжностни престъпления).

Очертаните в цитираните конституционни решения условия не са съобразени в нормата на чл. 411а, ал. 4 от НПК. Чрез визираната разпоредба се разширява компетентността на специализирания наказателен съд, като в обхвата на неговите правомощия се включват дела, единствено и само с оглед качеството на подсъдимия – главен прокурор или заместник на главен прокурор, което е недопустимо.

В обобщение на всичко гореизложено Пленумът на Висшия съдебен съвет намира нормите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.) за противоконституционни.

С УВАЖЕНИЕ,



БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ
ПРЕДСТАВЛЯВАЩ ПЛЕНУМА
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ