



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**О П Р Е Д Е Л Е Н И Е**

София, 27 юни 2023 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

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 27 юни 2023 г. конституционно дело № 10/2023 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 05.06.2023 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на следните законови разпоредби: чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2 и чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (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 от Закона за съдебната власт (ЗСВ); § 31, ал.2 и § 41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-

процесуалния кодекс-ПЗРЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.).

Вносителят твърди, че оспорените разпоредби на чл. 213, ал. 4 – 6 от НПК противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията. Поддържа, че въвеждането на съдебен контрол върху отказите на прокурора за образуване на 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“.

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. Поддържа също, че „законодателното решение противоречи и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като в правовата държава е недопустимо един държавен орган да изземва правомощия, включени в Конституцията в компетентността на друг държавен орган и така да се нарушават конституционно установените принципи“.

В искането е изложено, че оспорените разпоредби на чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК противоречат на разпоредбите на чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията. Твърди се, че предоставянето на правна възможност на съда да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание, когато прецени, че деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление, противоречи на конституционното изискване за равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес и за осигуряване на установяването на истината, като по този начин „липсата на състезателност, публичност и анализ на доказателствата по същество сериозно застрашава правата на пострадалите, като ги лишава от достъп до съд и им отнема възможността да предявят срещу обвиняемия своите претенции в ролята на частни обвинители и граждански ищци“. Поддържа се, че „конституционно недопустимо е създаване на процедура, при която в името на това да се защитят интересите на обвиняемия от неоснователни обвинения, се игнорират интересите на всички останали участници в наказателното производство“. Конкретно за разпоредбата на чл. 250, ал. 1 НПК като допълнителен аргумент за противоконституционност е посочено, че „съществено ограничава суверенната власт на прокурора да повдига обвинение пред съда по дела от общ характер и предпоставя пряка намеса в обвинителната му функция, с което директно влиза в колизия и с чл. 127, т. 3 от Конституцията“.

Вносителят поддържа, че оспорените разпоредби на чл. 411а – чл. 411 и НПК (Глава 31 „а“ - „Особени правила за разглеждане на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“) противоречат на разпоредбите 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. Изложени са аргументи, според които предвиденият в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК ред за администриране от ръководителя на наказателната колегия на Върховния касационен съд на съобщенията по чл. 209 НПК за извършени престъпления от главния прокурор създава колизия между два конституционни принципа-

мотивиране на съдебните актове (чл. 121, ал. 4 от Конституцията) и на безпристрастието на съда (чл. 121, ал. 1 от Конституцията), тъй като „анализът и правната оценка на изложените в сигнала срещу главния прокурор факти и обстоятелства неизбежно навлизат в правомощията на обвинителната власт“, а същевременно „ръководителят на наказателната колегия на Върховния касационен съд следва да запази своята безпристрастност на съдия“.

В допълнение се посочва, че в разпоредбата на чл. 411а липсва изискване за наличие на „достатъчно данни за извършено престъпление“ като условие за образуване на досъдебно производство, каквото изисква общото правило на чл. 107, ал. 1 НПК, което поставя главния прокурор в по-неблагоприятно положение спрямо всички останали граждани. Освен това се изтъква, че докато в общата хипотеза, предвид необходимостта да се зачете презумпцията за невинност, в акта за образуване на досъдебно производство не се посочват имената на лицето, за което има данни, че е извършено престъпление (чл. 214, ал. 3 НПК), главният прокурор „винаги е конкретно лице“ и следователно по отношение на него това правило е неприложимо. С тези аргументи се обосновава твърдението, че оспорената законова уредба противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като създава ограничения за определено лице на базата на неговото обществено положение.

В искането си главният прокурор поддържа, че назначаването на съдия за „прокурор във Върховната касационна прокуратура за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор“, противоречи на конституционното изискване за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата (чл. 126, ал. 1 от Конституцията), доколкото според чл. 411ж НПК делата за престъпления от общ характер, са подсъдни като първа инстанция на Софийския градски съд. Във връзка с това се застъпва също, че „тази фигура /.../ е в отклонение от

конституционно определената структура на прокуратурата и не съответства на никой съд“.

По отношение на разпоредбата на чл. 411б НПК вносителят излага, че предвиденият, различен от общия, ред за обжалване на постановлението за образуване на досъдебно производство срещу главния прокурор, който „напълно е игнорирал вътрешноеведомствения контрол в прокуратурата“ чрез възлагане този контрол единствено на съда, противоречи на Основния закон на основанията, изложени по отношение на чл. 213 НПК във връзка с предвидения съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство. Конкретно за чл. 411б, ал. 5 НПК е посочено, че предвидената възможност за образуване на досъдебно производство при установяване на нови обстоятелства, след като постановлението за отказ да се образува досъдебно производство е било потвърдено от съда, представлява „недопустимо в една правова държава“ незачитане на „стабилността на съдебното решение“, с което напълно се обезсмисля съдебния контрол, „който винаги може да бъде заобиколен с някакви данни, обявени за нови“.

Вносителят поддържа, че разпоредбата на чл. 411в НПК, която определя разследващите органи по дела за престъпления, извършени от главния прокурор, „създава неограничена възможност за намеса на изпълнителната власт в разследването срещу главния прокурор“, доколкото позволява „политически лица, каквито са министрите“, със свои актове да определят разследващите без каквито и да са критерии и правила, както и без съгласуване с назначения „специален обвинител“. Посочено е, че докато според чл. 194, ал. 1, т. 2 НПК разследването за престъпления, извършени от съдии, прокурори и следователи, се извършва от следовател, посочената разпоредба предвижда единствено главният прокурор да се разследва от разследващи орган в изпълнителната власт. По тези съображения главният прокурор твърди, че разпоредбата на чл. 411в НПК противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), на принципа на

равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и на принципа на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

По отношение на оспорената разпоредба на чл. 411г НПК вносителят отделно посочва, че институтът на прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ главния прокурор, „не съответства на никой съд и е напълно изключен от йерархичната структура на прокуратурата“, и за него не са предвидени механизми за контрол, като по този начин законодателят е изградил „система от органи с белези на извънредност“.

На следващо място в искането е изложено, че оспорените разпоредби на чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията. Вносителят твърди, че измененията и допълненията в ЗСВ (относно назначаването от прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет на съдия за прокурор по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, уредено в чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7- предвиждаща назначаване на заместващ прокурор), и свързаните с тях разпоредби на чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а, са несъвместими с Конституцията, като препраща към изложените аргументи за противоконституционност на оспорените чл. 411а-чл. 411и НПК. Посочено е, че фигурите на обвинител срещу главния прокурор и контролиращият го прокурор „следва да се разглеждат като извънредни прокурорски органи“, което се обосновава с особения ред за избора им, със срочността на тяхната дейност, с изключването на тези дейности от „вътрешно йерархичния контрол в прокуратурата“ и с предоставените им особени правомощия, с което според главния прокурор оспорената уредба нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Поддържа се също така, че в нарушение на защитената от чл. 117, ал. 2 от Основния закон независимост на прокуратурата, разпоредбите на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 ЗСВ

предвиждат прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет да назначи съдията, определен по реда на чл. 112, ал. 6 ЗСВ, за прокурор във Върховната касационна прокуратура, при условията на обвързана компетентност, при което „невъзможността колегията да откаже назначаване я превръща в изпълнител на чужда воля и противоконституционно отнема независимостта ѝ при вземане на решения“.

Противоконституционността на чл. 230, ал. 1, изр. трето ЗСВ се аргументира с твърдението, че докато съдиите, прокурорите и следователите могат да бъдат временно отстранени от длъжност само когато са привлечени като обвиняеми за умишлени престъпления от общ характер, за главния прокурор такава възможност е предвидена за всяко престъпление, и по този начин в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Основния закон се въвежда ограничение, основано на заеманата от него длъжност.

По отношение на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ вносителят поддържа, че са противоконституционни поради нарушаване на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Основния закон. Заявява, че различният ред за избор и освобождаване на главния прокурор спрямо този за председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд представлява неравно третиране, което е „напълно дискриминационно“ и недопустимо в правовата държава. За § 31, ал. 2 се приема, че разпоредбата дава възможност „избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор да бъде освободен с по-малко мнозинство“, което противоречи на принципа на материалната справедливост като „базов елемент на правовата държава“.

Главният прокурор твърди, че оспорената разпоредба на § 41 от ПЗРЗИДНПК противоречи на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Излага аргументи, според които провеждането на нов избор на членове на Висшия съдебен съвет от органите на съдебната власт, след като такива вече са избрани при проведен съдебен контрол от смесени 5-членни състави на съдии от Върховния касационен съд и Върховния

административен съд, следва да се тълкува „единствено като мълчалива отмяна на вече приключилите избори“. Според вносителя разпоредбата „на практика анулира взети в съответствие със закона решения на органите на съдебната власт (общите събрания на магистратите), както и влезли в сила решения на правораздаването (решения на петчленни смесени състави на ВКС и ВАС)“, като по този начин „законодателната власт изземва управленски функции на съдебната власт, нарушава разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), намесва се в независимата съдебна власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Това според главния прокурор обосновава извода, че „Народното събрание е нарушило върховенството на правото, което е неразривно свързано с независимостта на съдебната власт и разделението на властите в правовата държава“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането изхожда от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Конституцията и има изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Искането е за установяване на противоконституционност на разпоредби от закон, което е сред правомощията на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

По предмета на искането Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение, включително и по неговата допустимост, поради което не е налице и отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва допустимостта му (чл. 21, ал. 6 ЗКС).

Предвид гореизложеното Конституционният съд намира, че искането на главния прокурор следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.



На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) съдът намира, че следва да бъдат конституирани като заинтересувани институции: Народното събрание, президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Висшият съдебен съвет, Националната следствена служба, Висшият адвокатски съвет и омбудсмана.

На основание чл. 20а, ал. 2 от ПОДКС съдът намира, че следва да бъдат поканени да дадат писмени становища по делото: Съюзът на юристите в България, Съюзът на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Асоциация за европейска интеграция и права на човека, Българска асоциация за европейско право, Български хелзинкски комитет и Фондация „Антикорупционен фонд“.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Борис Велчев, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д.ю.н. Лазар Груев, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Добринка Чанкова, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Момяна Гунева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Деница Топчийска, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Здравка Кръстева, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Ралица Илкова, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Христо Паунов, д-р Боян Бележков, д-р Борислав Цеков, д-р Ивайло Цонков и д-р Янко Ройчев.

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

### **О П Р Е Д Е Л И:**

Допуска за разглеждане по същество 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 - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс, 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, § 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.).

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет, Националната следствена служба, Висшия адвокатски съвет и омбудсмана, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава 30-дневен срок да представят писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана да предложат становище по делото до: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Асоциация за европейска интеграция и права на човека, Българска асоциация за европейско право, Български хелзинкски комитет и Фондация „Антикорупционен фонд“, на които да се изпратят преписи от искането и от

определението, като им се дава възможност в 30-дневен срок да представят писмено становище по предмета на делото.

Отправя покана да представят правно мнение по предмета на делото в същия срок до проф. д.ю.н. Борис Велчев, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д.ю.н. Лазар Груев, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Добринка Чанкова, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Момяна Гунева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Деница Топчийска, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Здравка Кръстева, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Ралица Илкова, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Христо Паунов, д-р Боян Бележков, д-р Борислав Цеков, д-р Ивайло Цонков и д-р Янко Ройчев.

Препис от определението да се изпрати на вносителя на искането с указание, че може да представи допълнителни съображения в 30-дневен срок.

Председател:

Павлина Пано̀ва'