



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП № 1400 /2023 г.  
София, 05.06.2023 г.

*Образуван к.р. № 10 /2023г.  
Дисциплина съюз-доплащане!  
свдм: Крайшър Валентин  
05.06.2023г.*

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 125 КД  
Дата 05.06.23г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ИСКАНЕ ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**На основание:** чл. 150, ал. 1, вр. чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1-во от Конституцията на Република България.

**Относно:** установяване на противоконституционност на следните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс:

- чл. 213, ал. 4 - 6, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

- чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2, поради противоречие с чл. 121, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията;

- чл. 411а - чл. 411и, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2; чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията,

както и установяване на противоконституционност на следните разпоредби на Закона за съдебната власт:

- чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

- чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12, §31, ал.2 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл. 4, ал.1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията;
- §41 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.1 от Конституцията

## **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Законопроектът за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс е внесен в Народното събрание от Министерския съвет на 13.04.2023 г. Приет е на 26.05.2023 г. и е обнародван в Държавен вестник на 02.06.2023 г., като в § 31, т.2; §32 и §41 от Преходните и заключителни разпоредби са приети и изменения и допълнения в Закона за съдебната власт. Нормите са в сила от 06.06.2023 г.

### **I. По допустимостта на искането**

Искането се отправя от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 1 от КРБ и е депозирано в изискуемите от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) форма, реквизити, съдържание и предмет.

До настоящия момент Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по поставените въпроси, решаването на които е в неговите правомощия съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, поради което не е налице отрицателната предпоставка на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

### **II. По основателността на искането**

**1. Противоречие на чл. 213, ал. 4 - 6 НПК с чл. 4, ал. 1, чл.6, ал.2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията (§8).**

В чл. 117 от Конституцията са прогласени основните принципи, върху които е изградена съдебната власт в Република България. Главната функция на съда е да правораздава, т. е. да решава правни спорове (чл. 119, ал.1 КРБ), при което следва да осигури равенство и условия за състезателност на страните в процеса (чл. 121,

ал.1 КРБ). Прокуратурата следи за спазване на законността, чрез изчерпателно изброени в чл. 127 КРБ способности, един от които е да привлича към отговорност лицата, извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3 КРБ).

Конституционните функции на органите на съдебната власт са детайлно развити в съответния процесуален закон. Съдът ръководи съдебното производство и решава всички въпроси по делото (чл. 27, ал. 1 НПК), като в досъдебното производство осъществява само определени правомощия (чл. 27, ал. 2 НПК). От друга страна, прокурорът притежава суверенното право да образува досъдебно производство (чл. 212, ал. 1 НПК). Изключение от този принцип са само случаите на неотложност (чл. 212, ал. 2 НПК, чл. 356, ал. 3 НПК), но и при тях съществува задължение за незабавно уведомяване на прокурора. В нито една от изброените хипотези няма контрол от страна на съда, като дори в изключенията от принципа, надзорът върху действията на разследващия орган се осъществява единствено от наблюдаващия прокурор, което е в пълно съответствие с принципа на независимост на прокуратурата от съда. Даването на задължителни указания от страна от съда по реда на чл.213,ал.6 НПК на прокурора е пряка намеса на съда в независимостта на прокурора и нарушава възможността същият свободно да формира вътрешното си убеждение.

При липса на законови предпоставки прокурорът постановява отказ от образуване на досъдебно производство (чл. 213, ал. 1 НПК). Традиционният за българското наказателнопроцесуално право ред за проверка на този прокурорски акт е инстанционен - пред по-горен прокурор. Това е в неизменна логическа връзка с правомощието на прокурора като ръководител на досъдебното производство да прецени по вътрешно убеждение наличието или отсъствието на законен повод и достатъчно данни за започване на разследване.

Въвеждането на съдебен контрол върху отказите на прокурора за образуване на досъдебно производство на първо място накърнява ролята, отредена от Конституцията на съда да бъде независим арбитър (чл. 119, ал. 1 КРБ) и да осигури равенство на страните и състезателност в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 КРБ). Възлагането от законодателя на съда да се произнася по писмени данни, събрани от органите на МВР или от друг административен орган (които не са доказателства по смисъла на чл. 104 НПК), е в колизия с такива иманентни признаци на съдебния процес, каквито са публичността, равенството на страните и състезателността. Правният спор възниква само в рамките на образувано наказателно производство, когато чрез процесуалните способности и средства на НПК може съществено да бъде засегната личната или имуществената сфера на конкретни лица. Такъв е, например, институтът по чл. 243, ал. 4 и сл. НПК, където в досъдебната фаза, при вече

образувано досъдебно производство, съдът се проявява в ролята на арбитър в съгласие с духа и съдържанието на чл. 119, ал. 1 и чл. 121, ал. 1 КРБ. Когато съдът се произнася по обосноваността и законосъобразността на постановлението за прекратяване на наказателното производство, той е задължен да осъществи контрол върху правилността на оценката на доказателствата от прокурора относно разследваното престъпление и неговия автор (чл. 243, ал. 5 НПК). Както се посочи по-горе, разрешаването на правния спор от съда е израз на неговата функция да правораздава, когато е сезиран с оспорване на достоверността на доказателства и изобщо с искане за защита срещу нарушени права и законни интереси в хода на наказателното производство. С ангажирането му да преценява обосноваността и законосъобразността на прокурорския акт за отказ да се образува досъдебно производство (чл. 213, ал. 4 НПК) съдът следва да прецени наличието или липсата на достатъчно данни за извършено престъпление, събрани извън процеса. С това съдът несъмнено ще навлезе във функции, дадени от Конституцията единствено на прокурора. Това е така, тъй като обвинителният монопол на прокурора, закрепен в чл. 127, т. 3 КРБ, предполага правото му суверенно и независимо да реши дали да образува или да откаже започване на разследване. Въвеждането на съдебен контрол представлява недопустимо накърняване на това негово правомощие и на възможността му да вземе решението си по вътрешно убеждение. Позицията на КС е неизменна, че съдията не е оправомощен и не би могъл да извършва действия *“по и във връзка с привличане към отговорност на извършилите престъпления лица, защото това е дейност, осъществявана единствено от прокурора чрез внасянето в съда на обвинителен акт”*.<sup>1</sup> Привличането на обвиняем във всички случаи задължително се предхожда от образуване на производство и извършване на разследване.

На следващо място, законодателното решение за въвеждане на съдебен контрол не по отношение на всички, а само върху определени категории постановления за отказ на прокурора (касаещи тежки и други конкретно изброени престъпления) е в нарушение на принципа, прогласен в чл. 6, ал. 2 КРБ. Равенството на гражданите пред закона е основен конституционен принцип. Според КС *„равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани през закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт”*.<sup>2</sup> Въвеждането на две различни процедури за защита на правата на лицата по чл. 213, ал. 1 НПК според вида на престъплението реално създава неравенство пред закона, независимо дали се касае за привилегия или ограничение на правата. Това е видно и от мотивите към законопроекта, според които по този начин ще се

<sup>1</sup> Решение №8 от 01.09.2005г. по к.д. №7 от 2005г.

<sup>2</sup> Решение №14 от 10.11.1992г. на КС по к.д. №14 от 1992г.

осигури „още една гаранция за правата на гражданите и за обществения интерес от провеждане на наказателното производство“.<sup>3</sup> Логично е да се приеме, че касателно защитата срещу деянията извън обхванатите от чл. 213, ал. 3 НПК, такава гаранция не се предвижда. От това неизбежно следва, че законът поставя гражданите, пострадали от тези деяния, в по-неизгодно положение.

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

## **2. Противоречие на чл.247б, ал.2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК с чл. 121, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията (§10 и §11).**

С нормите на чл.247б, ал.2 и чл. 250, ал.1, т.2 от НПК законодателят се връща към старо решение, отречено в последните промени на закона (изм. ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.), което предвижда възможност съдът да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание, когато прецени, че *„деянието, описано в обвинителния акт или в тълкуването, не съставлява престъпление“*. Според чл. 121, ал. 1 от Конституцията съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в процеса, а според ал. 2 на същата разпоредба производството по делата осигурява установяването на истината. Атакуваният в настоящото искане текст на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК 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. Обективна правна оценка на фактическите обстоятелства по обвинителния акт може да се направи единствено в условия на състезателност и непосредствена проверка на всички доказателства. 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. 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. Позицията на Конституционния съд е последователна, че само достъп на заинтересованите лица до състезателен и публичен съдебен процес при равенство на спорещите страни по смисъла по чл.

<sup>3</sup> Мотиви към законопроект 49-302-01-20 от 13.04.2023г. на МС на РБ

121, ал.1 от Конституцията, дава пълна гаранция за реализиране на конституционното право на защита<sup>4</sup>.

Нормата на чл. 250, ал. 1 НПК 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 КРБ. Тази намеса няма нищо общо с правомощията на съда да осъществи контрол върху качеството на обвинителния акт по реда на чл. 248, ал. 1, т. 3 вр. с чл. 249, ал. 1 НПК, както и с правото му да провери обстоятелствата по чл. 250, ал. 1, т. 1 НПК. В този смисъл е и практиката на КС: „... при преценката за конституционностобразност на която и да е норма от НПК, засягаща правомощията на прокурора като участник в наказателното производство, трябва да се изхожда от така очертаната ясна конституционна рамка, а именно дали се ограничава възможността на прокуратурата да следи за спазване на законността.“<sup>5</sup>.

**3. Противоречие на чл. 411а - чл.411и НПК 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 (§26).**

Със Закона за изменение и допълнение на НПК, в част Пета „Особени правила“ е създадена нова глава 31а със заглавие: „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или негов заместник“ (чл. 411а - 411и НПК).

Прокуратурата на Република България неизменно подкрепя законодателните промени, които осигуряват провеждане на ефективно разследване и преодоляване на дефицитите в действащите норми, констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ. Това безусловно касае и въвеждането на механизми за независимо разследване на главния прокурор, които да отговарят на стандартите и да покриват критериите за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ<sup>6</sup>. В тази връзка, Венецианската комисия неведнъж, включително в последното си становище, подчертава, че „...българският законодател ще се изправи пред трудността да намери равновесие между две задачи - да приведе българското право в съответствие с изискванията на Европейската конвенция за правата на човека, тълкувана от Европейски съд по правата на човека, както и да спазва ограниченията по българската Конституция, както е тълкувана от

<sup>4</sup> Виж: Решение № 14 от 9 октомври 2018 г. по конституционно дело № 12/2017 г. (Обн., ДВ, бр. 87 от 19 октомври 2018 г.), т.10.

<sup>5</sup> Решение № 7 от 16 декември 2004 г. по конституционно дело № 6/2004 г.

<sup>6</sup> Решение ЕСПЧ от 05.11.2009г. „Колеви срещу България“;

Конституционния съд“.<sup>7</sup> Венецианската комисия счита също така, че по същество разследването срещу главния прокурор следва да се осъществява от независим магистрат и поставя разрешението на този въпрос в създаване на някаква форма ад хос механизъм, приложим само в тези редки случаи на привличане на главния прокурор към наказателна отговорност, като оттеглянето на тази категория дела от юрисдикцията му да не нарушава същността на неговия конституционен мандат. Следва специално да се акцентира на препоръката в параграф 70<sup>8</sup>, според която проблемът с отговорността на главния прокурор, идентифициран в делото „*Колеви срещу България*“ пред ЕСПЧ, не може да бъде решен с една изолирана законова промяна, а изисква комбинация от институционални промени, нови процедурни и вътрешни правила, както и еволюция в професионалния морал и политическата култура.

Атакуваните с настоящото искане разпоредби на НПК, касаещи назначаването и действията на съдия за „*прокурор във Върховната касационна прокуратура за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор*“, освен, че не отговарят на становищата и препоръките на Венецианската комисия<sup>9</sup>, не са съобразени и с основни принципи на българската Конституция и съответните решения на Конституционния съд<sup>10</sup>.

След представяне на посочените становища на Венецианската комисия Конституционният съд е имал възможността два пъти да се произнесе с решения, свързани с отговорността на главния прокурор. В тълкувателно решение № 11 от 23.07.2020 г. по к. д. № 15 от 2019 г. съдът постановява, 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*“. Това означава, че според действащото законодателство няма пречка срещу главния прокурор да се провежда независимо разследване. В периода на проверката или разследването срещу него, той запазва конституционното си положение, но придобива и ново правно положение на проверявано или разследвано лице. В тези случаи упражняването на конституционните правомощия на главния прокурор за надзор за законност и методическо ръководство е изключено в съответствие с принципа на правовата държава, според който никой не може да бъде съдия сам на себе си. Въвеждането в началото на 2021 г. на фигурата на „*независим прокурор по*

<sup>7</sup> Становище №1095/2022г. от 24.10.2022г., прието на 132-рата пленарна сесия на ВК /CDL-AD(2022)032/.

<sup>8</sup> От мнение №968/2019 на ВК ( CDL-AD (2019) 031.

<sup>9</sup> Становище на ВК (CDL-AD (2017)018), прието през окт.2017г.; Становище на ВК (CDI.-AD (2019)031-е)

<sup>10</sup> Решение № 11 от 23.07.2020 г. на КС по к. д. № 15/2019 г.; Решение №7 от 11.05.2021г. на КС по к.д.№4/2021г.;

*разследването срещу главния прокурор или негов заместник*“ чрез изменения и допълнения в НПК и ЗСВ е обявено за противоконституционно с решение № 7 от 11.05.2021 г. по к. д. №4/2021 г. Според Конституционния съд, приетата цялостна уредба в тази насока не е съобразена с действащата конституционна рамка. На първо място този орган е създаден в отклонение от конституционно предвидената структура на прокуратурата, не е предвиден в Основния закон, не е поставен на една плоскост с другите прокурори *„нито по отношение на неговия статус, на условията и реда за неговото назначаване, освобождаване и осъществяване на неговата отговорност...нито по отношение на възложените му функции и реда на извършваната от него дейност“*. Конституционните съдии са категорични, че без изрична промяна в Конституцията е невъзможно да се създаде държавен орган, който да бъде считан за част от прокуратурата и същевременно да е изключен от общия ред за контрол в нейната вътрешна система.

В контекста на гореизложеното следва да се отбележи, че сегашния ЗИДНПК е в конституционна нетърпимост още на старта на разследването срещу главния прокурор. Условията, предвидени в Глава седемнадесета, Раздел първи на НПК за образуване на досъдебно производство, са наличие на законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление (чл. 207, ал. 1 НПК). В отклонение от тях, особените правила на Глава 31а НПК установяват друг ред за започване на разследване срещу главния прокурор. Според чл. 411а, ал. 1 НПК, при наличие на законен повод, както и в случаите на чл. 212, ал. 2 НПК, се уведомява ръководителят на наказателната колегия на ВКС. Когато съобщението по чл. 209 НПК не съдържа данни за извършено престъпление или данните са явно необосновани, ръководителят на наказателната колегия на ВКС го изпраща на Софийска градска прокуратура за произнасяне по общия ред (чл. 411а, ал. 2 НПК). Съгласно чл. 121, ал. 4 от Конституцията актовете на правораздаването се мотивират. В тълкувателно решение с предмет посочената разпоредба от основния закон КС сочи, че това изискване се отнася за всички съдебни актове, включително за тези, допълващи правораздавателната функция на съда.<sup>11</sup> На законово ниво конституционният принцип е намерил приложение в чл. 34 НПК. За да спази посочената уредба, при администриране на съобщенията за извършено престъпление от главния прокурор (съгласно чл. 411а, ал. 1 и ал. 2 НПК) ръководителят на НК на ВКС следва да изложи аргументи относно поставените в основата на неговото решение съображения. С оглед предмета на съдебния акт, анализът и правната оценка на изложените в сигнала срещу главния прокурор

---

<sup>11</sup> Решение № 7 от 30.06.2020 г. на КС по к. д. № 11/2019 г.



факти и обстоятелства неизбежно навлизат в правомощията на обвинителната власт. От друга страна, ръководителят на НК на ВКС следва да запази своята безпристрастност на съдия (чл. 121, ал. 1 КРБ). По този начин законът създава колизия между два конституционни принципа и напълно компрометира независимостта на НК на ВКС, защото ангажира съдията, ръководител на тази колегия, с прокурорски функции.

Като изключим непрецизната формулировка на разпоредбата, от съдържанието ѝ може да се направи извод, че изискването на чл. 207, ал. 1 НПК за „достатъчно данни за извършено престъпление“ не се отнася за сигналите за извършено престъпление от главния прокурор. За него на практика е необходим само законен повод – съобщение по чл. 209 НПК. По този начин главният прокурор<sup>12</sup> е поставен в по-неблагоприятно положение от всички други граждани.

На следващо място, с оглед нарушаване на презумпцията за невинност в НПК, действия забрана в акта за образуване на досъдебното производство да се сочи името на лицето, за което има данни, че е извършило престъплението (чл. 214, ал. 3 НПК). Този принцип няма как да се приложи по отношение на разследването срещу главния прокурор, който винаги е конкретно лице и в този случай няма никакво съмнение, че делото се води срещу него от самото начало.

Очевидно е, че атакуваните законодателни решения противоречат на чл. 6, ал. 2 КРБ, тъй като създават ограничения за определено лице на базата на неговото обществено положение, а в конституционната норма изрично е подчертано, че не се допускат „никакви ограничения“ на правата на гражданите, основани на изчерпателно изброените признаци, включващи и този признак. Най-общо понятието „обществено положение“ може да се определи като мястото, което едно лице заема в обществото и е израз на оценката, която се дава на това лице във връзка с неговото социално поведение и функции. От това следва, че като елемент на „общественото положение“ биха могли да се определят професията на лицето, мястото, в което работи, заеманата длъжност. Недопустимо е в правова държава да се създава специална наказателнопроцесуална уредба, действаща само спрямо конкретно лице, което и да е то. Законът следва да бъде абстрактно правило за поведение, засягащо неограничен кръг лица.

Според чл.411а, ал.3 НПК преписката, съдържаща данни за започване на разследване срещу главния прокурор, се разпределя на съдия, определен по реда на чл. 112, ал. 6 ЗСВ, който се назначава за „прокурор във Върховната касационна прокуратура за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор“. Така този магистрат директно е изключен от йерархичния контрол в

---

<sup>12</sup> И неговите заместници

прокуратурата, още повече, че прокурорите от ВКП нямат компетентност да ръководят разследване. Освен това, без да има специфична за дейността на прокурора практика, той ще ръководи разследването и ще участва в съдебното производство срещу главния прокурор (чл. 411а, ал. 4 НПК). На следващо място, тази фигура (наподобяваща твърде много фигурата на особения прокурор от предходен ЗИДНПК, обявен от КС за противоконституционен), отново е в отклонение от конституционно определената структура на прокуратурата и не съответства на никой съд.<sup>13</sup> В цитираното и по-горе решение пределно ясно е заявено, че *„Макар в закона да е посочено, че прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е част от Прокуратурата на Република България (чл. 136, ал. 2 ЗСВ), той е поставен изрично извън конституционно определената единна, пирамидално и йерархично изградена структура на системата на прокуратурата“*. По този начин, продължават конституционните съдии *„законодателят не само е създал този орган в противоречие с конституционно установената структура на прокуратурата, но и е застрашил правилното прилагане на закона във фазата на досъдебното производство в противоречие с основната конституционно закрепена функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността“*.<sup>14</sup>

Специалният прокурор се назначава на длъжност във Върховната касационна прокуратура. Едновременно с това делата срещу главния прокурор ще бъдат разглеждани като първа инстанция от Софийския градски съд. По този начин уредбата влиза в противоречие с нормата на чл. 126, ал. 1 от Основния закон, защото нарушава конституционното изискване за съответствие на прокуратурата със съда.

В чл. 411б НПК се предвижда различен от общия ред и относно обжалване на постановлението за отказ да се образува досъдебно производство срещу главния прокурор, като тук законодателят е отишъл още по-далеч от решението по чл. 213 НПК (където все пак има едностепенна проверка по инстанционен ред в ПРБ) и напълно е игнорирал вътрешноведомствения контрол в прокуратурата (този контрол е изначално невъзможен, поради назначаването на специалния обвинител директно за прокурор във Върховната касационна прокуратура). Поради това, изложените по-горе съображения за противоконституционност на чл. 213, ал. 3 - 7 НПК са напълно относими към тези разпоредби. Следва да се отбележи също така, че в чл. 411б, ал. 5 НПК се въвежда абсурдният принцип, че постановление за отказ да се образува досъдебно производство, потвърдено от съда, не е пречка за образуване на такова производство при наличие на нови обстоятелства. Подобно

<sup>13</sup> Решение №7 от 11.05.2021г. на КС по к.д.№4 от 2021г.

<sup>14</sup> Пак там

незачитане на стабилността на съдебното решение е недопустимо в една правова държава и напълно обезсмисля съдебен контрол, който винаги може да бъде заобиколен с някакви данни, обявени за нови.

Според разпоредбата на чл. 411в НПК разследващи органи по делата срещу главния прокурор са разследващи полицаи, „определени“ със заповед на министъра на вътрешните работи и разследващи митнически инспектори, „определени“ със заповед на министъра на финансите. На първо място, това означава, че специалният обвинител няма да разполага със самостоятелен и независим разследващ апарат, каквото е изискването на решение № 7/2021 г. по к. д. № 4/2021 г. на КС. Нещо повече, самият той няма каквото и да е участие във формирането на разследващия екип, с който ще работи. На второ място, докато за него действат правила за случаен подбор измежду определена категория магистрати<sup>15</sup>, разследващите органи се определят по преценка на министъра на вътрешните работи или на министъра на финансите – органи на изпълнителната власт, изцяло под политически контрол. Оказва се, че законът въвежда засилени гаранции за независимост само по отношение на назначения за прокурор във ВКП съдия и в същото време осигурява пълната и безконтролна възможност на политически лица, каквито са министрите директно да определят със свои заповеди разследващите, без за това да са предвидени процедури, критерии или каквито и да е правила, дори най-малкото съгласуване с вече назначения специален обвинител. По този начин законът създава неограничена възможност за намеса на изпълнителната власт в разследването срещу главния прокурор. Освен това съгласно чл.194, ал.1, т.2 НПК магистратите се разследват от следователи, а според приетата разпоредба на НПК само главният прокурор ще бъде разследван от разследващи органи в изпълнителната власт. По този начин се нарушават базисни конституционни принципи - на правовата държава по чл. 4, ал. 1; на разделението на властите по чл. 8; на равенството на гражданите пред закона по чл.6, ал.2 и на независимостта на съдебната власт по чл. 117, ал. 2 от Основния закон.

С разпоредбата на чл. 411г НПК законодателят не само, че не е разрешил проблемите, създадени с предходния закон за специалния обвинител срещу главния прокурор, но ги е задълбочил с въвеждането на друга противоконституционна фигура - тази на прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ главния прокурор. Поради това към нея могат с пълна сила да се отнесат всички изложени по-горе съображения за противоконституционност. Не може да не се подчертае отново, че и този орган, подобно на първия такъв, не съответства на никой съд и е напълно изключен от

---

<sup>15</sup> Чл. 112 ал. 6 ЗСВ

йерархичната структура на прокуратурата. Спрямо този втори ad hoc прокурор не са предвидени каквито и да е механизми на контрол, дори в по-голяма степен от прокурора, разследващ главния прокурор. На практика по този начин се създава система от органи с белези на извънредност, игнорира се и принципът за случайния подбор при разпределение на делата и преписките в органите на съдебната власт (чл.9 ЗСВ). В подкрепа на казаното отново може да се цитира Конституционния съд: *„Независимостта не предполага безконтролност. Липсата на контрол върху дейността на органите, ангажирани в наказателния процес, е също толкова опасна, колкото и йерархичната обвързаност при вземането на решения.“*<sup>16</sup>

**4. Противоречие 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 и чл. 230а от Закона за съдебната власт с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т.3 от Конституцията (§32).**

Измененията и допълненията в ЗСВ относно назначаването от прокурорската колегия на съдия за прокурор по разследване срещу главния прокурор (чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал.7 ЗСВ) и свързаните с тях разпоредби (чл. 173а, чл. 230, ал. 1; чл. 230а ЗСВ) също изначално са несъвместими с действащата Конституция, тъй като съдията не притежава прокурорски функции и не би могъл да бъде оправомощен с извънредни такива без съществени промени в основния закон, както бе посочено и по-горе (чл. 121, ал. 1, чл.127, т.3 КРБ). Ангажирането на съдии с подобна неприсъща дейност противоречи на статута им. Всички изложени по-горе съображения за противоконституционност на двете нови фигури в НПК - на прокурор, разследващ главния прокурор и на прокурор, който ще контролира неговите действия, са напълно относими към съответните разпоредби на ЗСВ. Поради това е безпредметно да се обсъждат в детайли изискванията, избора и гаранциите за тези съдии. Необходимо е, обаче, да се изтъкнат някои особено показателни детайли от законовата уредба.

На първо място се откроява вменената 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, което е в колизия с защитената от чл.117, ал. 2 от Конституцията независимост на прокуратурата. Невъзможността колегията да откаже назначаване я превръща в изпълнител на чужда воля и противоконституционно отнема независимостта ѝ при вземане на решения.

---

<sup>16</sup> Пак там

На следващо място, разпоредбите относно статута, избирането и правомощията на двете фигури притежават елементи на такива с извънреден характер. Фигурата на обвинителя срещу главния прокурор и специалният обвинител, който го контролира следва да се разглеждат именно като извънредни прокурорски органи, което следва от особения ред за избора им, от сроковете на тяхната дейност (до приключване на разследването, но не повече от две години), от изключването на дейността им от вътрешно йерархичния контрол в прокуратурата, от особените правомощия, с които разполагат. Всички тези обстоятелства дават основание да се твърди, че разпоредбите на ЗСВ относно правилата за разследване на главния прокурор противоречат и на чл. 4, ал. 1 КРБ.

Според нормата на чл.230, ал.1 ЗСВ, когато магистрат е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, същият може временно да бъде отстранен от длъжност. В правилата, касаещи главния прокурор при привличане като обвиняем, той може временно да бъде отстранен от длъжност за всяко престъпление. По този начин законодателят отново поставя главния прокурор в неравнопоставена позиция спрямо останалите магистрати единствено с оглед заеманата от него длъжност, с което се нарушава чл.6, ал.2 КРБ.

**5. Противоречие на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12 от Закона за съдебната власт с чл. 4, ал. 1; чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията (§31, ал.2 и §32).**

Нормата, както и свързаните с нея чл. 173, ал. 11 и ал. 12 ЗСВ, са противоконституционни, тъй като въвеждат различен ред за избор и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС с мнозинство от 17 гласа от пленума, докато за главния прокурор тези действия се осъществяват само с мнозинство от 13 гласа.

Такова неравно третиране е недопустимо в правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), тъй като за аналогични от конституционна гледна точка решения относно висшите ръководители в съдебната власт се създават различни правила за формиране на мнозинство в нейния кадрови орган. В тази връзка може да се цитира Конституционния съд, който в свое решение изтъква, че *„При приемане на разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията (стенографски протокол на ВНС, сто шестдесет и трето заседание, 24 юни 1991 г., и сто и седемдесето заседание, 28 юни 1991 г.) е прокарана разлика между практикуващите юристи в съдебната система и ръководителите на висшите инстанции от тази система и ако за първите е прието, че самостоятелността и независимостта на съдебната власт изискват да се въведе система на възпроизвеждане - чрез ВСС, за лицата, легитимиращи магистратурата, е решено да се назначават от президента като*

израз на престижност и държавност.“<sup>17</sup> В същото решение се подчертава, че „Използваният подход цели да се **открий** качеството на ръководители на тримата висши магистрати от качеството на практикуващ магистрат и да му **придаде допълнителна тежест и престижност**.“ Възприетият от Основния закон ред за назначаване и освобождаване на тримата най-висши магистрати се обвързва с правната сигурност, поради което конституционните съдии продължават: „Правната и националната сигурност, международният престиж на Република България и изключително значимите публични функции, които изпълняват лицата по чл. 98, т. 6, чл. 100, ал. 2 и чл. 129, ал. 2 от Конституцията, изключват възможността актовете за тяхното назначаване и освобождаване да бъдат поставяни под съмнение в зависимост от по-късно решение на съд, проверяващ законността на подготвителния акт. Това означава косвено да се проверява дали президентът е нарушил закона, което пък може да послужи за основание на неговото отзоваване. Правната сигурност и предвидимост на правовия ред не допускат подобно разрешение. След като Конституцията е определила държавният глава да назначава и да освобождава от длъжност тези лица, указите на президента трябва да бъдат стабилни...“<sup>18</sup>

Без съмнение, Основният закон повелява вземането на кадрови решения, касаещи и тримата висши представители на съдебната власт да се извършва с квалифицирано мнозинство. Това е израз и гаранция за спазване на принципа на правната сигурност в правовата държава. От анализа на разпоредбата, направен от КС е видно, че се прокарва ясна граница между кадровите решения, касаещи тримата висши магистрати, от една страна, и останалите административни ръководители на съдебната власт, от друга страна, но не се прокарва такава граница между председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор. Това съждение може да се илюстрира с пореден цитат от решение №2 от 2002г. по к.д.№2 от 2002г. на КС: „Различието, прокарано на конституционно ниво в статута на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, е не само в специалния ред за назначаване и освобождаване от длъжност, но и в мандатността на длъжностите от 7 години за разлика от несменяемостта на всички магистрати.“

Поради това считаме, че е конституционно недопустимо единствено за главния прокурор от тримата висши магистрати да се предвижда по-малко мнозинство, както за избора, така и за освобождаването му от длъжност. Законодателното решение позволява избирането и освобождаването на главния прокурор да се извърши без участие на членовете на ВСС от прокурорската квота,

<sup>17</sup> Решение № 2 от 28.03.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2002 г.

<sup>18</sup> Пак там

което е напълно дискриминационно. Нещо повече, така приетата ал.2 на §31 ПЗР дава възможност избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор да бъде освободен с по-малко мнозинство. Това противоречи на принципа на материалната справедливост, която е базов елемент на правовата държава.

#### **6. Противоречие на §41 от ПЗРЗИДНПК с чл.4, ал.1; чл.8; чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България (§41).**

Според ал.1 на §41 в срок до три месеца от влизане в сила на този закон Народното събрание и органите на съдебната власт започват процедура за нов избор на членове на ВСС; според ал.2 започналите процедури се приключват по новия ред.

Разпоредбата по §41, ал.1 от ПЗРЗИДНПК е в колизия с базови конституционни принципи, върху които са изградени разделението на властите и независимостта на съдебната власт в правовата държава, а тази по ал.2 на същия параграф е неясна и двусмислена. Съгласно чл.8 от Основния закон държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, всяка от които чрез системата от свои органи изпълнява определени функции, възложени ѝ от Конституцията. Тези органи са *„относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и в същото време функционират в определена взаимна връзка“*.<sup>19</sup> Механизмът на взаимодействие между тях *„изключва налагане на действия и предписване на актове, лишавачи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат.“*<sup>20</sup>

Независимостта е съществена характеристика на съдебната власт, изрично прогласена в чл.117, ал.2 от Основния закон, и има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност като основна нейна конституционна функция за гарантиране на върховенството на правото.<sup>21</sup>

Съществена гаранция за независимостта на съдебната власт е правото ѝ да избира част от своите представители във ВСС. Юридическото положение, формирането и функциите на Висшия съдебен съвет (както и на съдилищата, прокуратурите и следствените органи) са конституционно закрепени. Според чл.130, ал.3 КРБ 11 от неговите членове се избират от Народното събрание и 11 –

<sup>19</sup> Решение № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.; Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 ; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.; Решение № 15 от 1999 г. по к.д. № 11 от 1999 г.; Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7 от 2006 г. – ДВ, бр. 78 от 2006 г., на КС.

<sup>20</sup> Решение № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.

<sup>21</sup> Решение № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.

от органите на съдебната власт по ред, определен в закон. Парламентът провежда изборите по реда на чл.19-19б ЗСВ. Съгласно чл.20 ЗСВ членовете от професионалната квота се избират от съответните колегии чрез пряко тайно гласуване не по-късно от един месец преди изтичането на мандата на изборните членове, като конкретната процедура се съдържа в раздел I „а“ от ЗСВ *„Пряк избор на членове на Висшия съдебен съвет от съдиите, прокурорите и следователите“*. Преди изтичане на мандата на Висшия съдебен съвет (на 03.10.2022г.) на общи събрания на съдиите (18.06 и 25.06.2022г.), на прокурорите (02.07. и 09.07.2022г.) и на следователите (04.06. и 11.06.2022г.) са избрани членовете на новия ВСС от професионалната квота. Фактическият състав е завършен по законовия ред, като изборите на членовете от квотите на съда и на следователите са проверени и потвърдени от съд по жалби на неизбрани кандидати за ВСС (решение №1 по дело №18 от 2022г. на ВКС, постановено от смесен петчленен състав на ВКС и ВАС; решение №50001 по дело №20 от 2022г. на ВКС, постановено от смесен петчленен състав на ВКС и ВАС). Процедурата за избор на парламентарна квота от Народното събрание до момента не е започвана.

Преходните и заключителните разпоредби на нормативните актове са самостоятелно подразделение след допълнителните разпоредби и уреждат прилагането на отменени или изменени разпоредби спрямо висящи правоотношения или правила, с които се придава обратна сила на съответния акт.

С настоящия ЗИДНПК не е създадена нова, различна уредба от тази в раздел I „а“ от ЗСВ *„Пряк избор на членове на Висшия съдебен съвет от съдиите, прокурорите и следователите“*, т.е. няма приет от закон „нов ред“ за провеждане на избори за членове на ВСС от органите на съдебната власт (а и от Народното събрание). Поради това, започването на процедура за нов избор на членове на ВСС от професионалната квота, както задължава §41, ал.1 от ПЗРЗИДНПК, може да се тълкува единствено като мълчалива отмяна на вече приключените избори. Липсата на висяща процедура към момента на влизане на този закон в сила за избор на членове на ВСС както от органите на съдебната власт, така и от Народното събрание, логично води до извод, че „новият ред“ по §41, ал.2 не се отнася до изборите за членове на ВСС (този „нов ред“ не касае и производствата по чл.30, ал.2, т.2 и т.6 ЗСВ, за които има специална разпоредба- §31, ал.2 от ПЗР на закона). Възможно е законодателят да е имал предвид други процедури с незавършен фактически състав, за които този закон е приел различен ред, но неяснотата относно прилагането на §41, ал.2 спрямо избора на членове на ВСС остава.

Това е самостоятелно основание за обявяването на разпоредбата за противоконституционна, тъй като същата не би могла да изпълни ролята си на регулатор на уредените от нея обществени отношения. В тази връзка



Конституционният съд в свое решение подчертава, че принципът на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл.4, ал.1 от Основния закон включва изискването за яснота на правните норми, включително „вътрешна непротиворечивост на законодателството“.<sup>22</sup> „За да съответства на принципа на правова държава, законодателството следва да не създава взаимноизключващи се правни положения, неразбираеми, неясни задължения, защото това сериозно би затруднило правоприлагането и законосъобразното протичане на обществените отношения.“<sup>23</sup>

Разпоредбата на §41, ал.1 от ПЗРЗИДНПК 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 на ВАС). По този начин законодателната власт изземва управленски функции на съдебната власт, нарушава разделението на властите (чл.8 КРБ), намесва се в независимата съдебна власт (чл.117, ал.2 КРБ). Действително, независимостта на която и да е власт в държавата (включително съдебната власт) не е абсолютна и никоя власт не е изолирана от останалите власти, но „навлизане в полето на автономност на съдебната власт е конституционно търпимо само ако не се засяга съдържателното ядро на конституционно възложените ѝ функция и правомощия.“<sup>24</sup>

Приемайки разпоредбата на §41 от ПЗРЗИДНПК, Народното събрание е нарушило върховенството на правото, което е неразривно свързано с независимостта на съдебната власт и разделението на властите в правовата държава.

## **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

**По изложените съображения Ви моля, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, да обявите за противоконституционни следните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс:**

- чл. 213, ал. 4 - 6, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

- чл.247б, ал.2 и чл. 250, ал. 1, т. 2, поради противоречие с чл. 121, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията;

<sup>22</sup> Решение № 4 от 20.04.2021 г. на КС по к. д. № 1/2021 г.;

<sup>23</sup> Иак там

<sup>24</sup> Решение № 9 от 21.07.2022 г. на КС по к. д. № 5/2022 г.

- чл. 411а - чл. 411и, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2; чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

**Моля, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, да обявите за противоконституционни и следните разпоредби на Закона за съдебната власт:**

- чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал.7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл.173а, чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а, поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

- чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12, § 31, ал.2 от ПЗРЗИДНПК поради противоречие с чл. 4, ал.1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Конституцията;

- §41 от ПЗРЗИДНПК, поради противоречие с чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.1 от Конституцията.

Предлагам като заинтересовани страни да конституирате Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДНС, прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани страни.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ИВАН ГЕШЕВ  
ГЛАВЕН ПРОКУРОР  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

