



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail: arch@vas.bg

Изм. № 45

Дата: 16.01.2026 г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,

представяван от председателя –
адв. д-р Ивайло Дерменджиев

Относно:

Установяване на противоконституционност на следните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп. бр. 97 от 2025 г.):

- чл. 368, ал. 3 НПК;
- чл. 368, ал. 2 НПК, изречение второ в частта:
„на прокурора по ал. 3.“ и § 8 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на НПК ДВ, бр. 97 от 2025 г.,

като противоречащи на чл. 56 във вр. с чл. 4, ал.1 и ал.2, чл.88, чл. 117, ал. 1 и чл. 122 от Конституцията на Република България;

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 5 от Конституцията на Република България (Конституцията) Висшият адвокатски съвет сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.368,

ал.3 НПК, която е със следното съдържание: „Искането по ал. 1 и 2 се прави до административния ръководител на съответната прокуратура, който се произнася в едномесечен срок“ и свързаните с нея чл. 368, ал. 2 НПК в частта „на прокурора по ал. 3“ и § 8 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на НПК (обн ДВ, бр. 97 от 2025 г.) като противоречащи на чл. 56 във вр. с чл. 4, чл. 88, чл. 117, ал. 1 и чл. 122 от Конституцията на Република България.

I. По допустимостта на искането

1.1. Разпоредбата на чл. 150, ал. 5 от Конституцията оправомощава Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Предоставената компетентност е ограничена до случаите, в които оспорваната законова разпоредба засяга пряко или косвено упражняването на конституционно гарантирани права на гражданите и така се създават пречки пред тяхната ефективна защита.

Разпоредбите на чл. 368, ал. 3 НПК и чл. 368, ал. 2 НПК в оспорената ѝ част, както и свързаният с тях § 8 от Преходните разпоредби на ЗИДНПК (обн. бр. 97 от 2025 г.) са именно с такъв характер. С тях се засягат правата на заинтересуваните лица, които имат правен интерес да упражнят възможността за съдебен контрол върху забавянето на досъдебното производство и да поискат произнасяне на независим съд относно спазването на разумния срок на разследването. Това право, като част от правото на съдебна защита по чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 117, ал. 1 и чл. 122 от Конституцията, както и инкорпорираното във вътрешното законодателство право на справедлив процес по чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на човешките права и основните свободи (ЕКПЧ), е било изрично гарантирано от предходната редакция на чл. 368 НПК чрез възлагане на съда да се произнесе по искането за ускоряване.

С оспорените нови разпоредби обаче искането за ускоряване на досъдебното разследване вече се отправя до административния ръководител на съответната прокуратура, който се произнася в едномесечен срок. В резултат на това достъпът на гражданите до независим и безпристрастен съд е напълно отнет, като контролът върху действията и бездействията на органите на досъдебното производство се прехвърля на лице, което е функционално и йерархично свързано със същите органи. Така на практика заинтересованите са лишени от възможността да получат съдебна защита срещу неоправданото забавяне на разследването, а единственият останал компенсаторен механизъм е последващо търсене на обезщетение едва след приключване на производството, което в никакъв случай не може да се счита за ефективно средство за защита.

1.2. По посочения начин се накърнява правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, което произтича както от разпоредбата на чл. 6, т. 1 от

ЕКПЧ, инкорпорирана във вътрешното право по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, така и от чл. 22 НПК, а чрез тях — и от чл. 56 от Конституцията. Заличаването на съдебния контрол и замяната му със „самоконтрол“ в рамките на прокуратурата е в нарушение на основния принцип още от Римското право - NEMO JUDEX IN CAUSA SUA (никой не може сам да си е съдия), води до реално обезсмисляне на института за ускоряване на наказателното производство, който по замисъл има за цел своевременно да предотврати или прекрати забавянето, а не със закъснение да обезщети последиците от него. Нещо повече, по отношение на наказателния процес посоченото право се извлича изрично от чл. 22, ал. 1 и 2 НПК. Следователно, когато органите на съда в съдебното производство, а в досъдебното производство – на прокуратурата и разследването, не изпълняват задълженията си по обезпечаване на разумния срок за провеждане на производството, пълно проявление намира основното право на защита по чл. 56 от Конституцията, включващо на първо място и достъпа до съдебен контрол. В това отношение трайната практика на КС многократно е утвърждавала, че правото на съдебна защита на правата е определящата форма на защита (*в този смисъл виж. Решение № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 13/2021 г. по к.д. № 12/2021 г. и др.*).

1.3. Освен това, процедурата по приемане на оспорените разпоредби се явява изцяло опорочена – не просто в противоречие с ПОДНС, но и в пряко нарушение на чл. 88, ал. 1 от КРБ, което допълнително обуславя допустимостта на искането. Текстът на оспорваната ал. 3 изобщо не е бил включен в първоначалния законопроект на Министерския съвет (ЗИДНПК № 51-502-01-39 от 04.08.2025 г.), не е бил обсъждан при първо гласуване, липсва и като предложение между първо и второ гласуване и не е фигурирал в доклада на Комисията по конституционни и правни въпроси за второ гласуване в зала на законопроекта. Няма постъпили предложения между първо и второ гласуване. Изменението е въведено единствено по устно предложение „от място“ на народен представител в пленарната зала, под претекст за „техническа редакция“, без мотиви, без обсъждане и без съответното първо гласуване. Това представлява очевидно нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, който изисква законите да бъдат приемани на две гласувания, както и на принципите на предвидимост и стабилност на законодателния процес, произтичащи от чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Поради това считаме, че за Висшия адвокатски съвет е налице правен интерес и основание да внесе настоящото искане и то е допустимо, тъй като оспорваната разпоредба пряко накърнява основни права на гражданите и е приета в противоречие с конституционно установената процедура за създаване на законите.

II. По съществото на искането

2.1. Противоречие с чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България

2.1.1. Оспорените разпоредби на чл. 368, ал. 3 и частично ал. 2 НПК са в несъответствие с принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията. Принципът на правовата държава включва изисквания за предвидимост, стабилност и справедливост на законодателния процес, както и гарантиране на ефективна защита на основните права чрез независим съдебен контрол. Възприетият от законодателя подход при приемането на оспорената разпоредба е несъвместим с тези конституционни стандарти по няколко направления.

На първо място, с новата редакция на ал. 3, в системна връзка с част от новата ал. 2 на чл. 368 от НПК и § 8 от Преходните и заключителни разпоредби, се отменя изцяло съдебният контрол върху спазването на изискването за разумен срок на досъдебната фаза на наказателното производство. Вместо искането за ускоряване да бъде отправено до независим съд, то се насочва към административния ръководител на прокуратурата, който е в йерархическа и функционална свързаност с органите, чиито действия или бездействия подлежат на проверка по линията на вътрешния контрол в рамките на прокуратурата. По този начин се отнема единственото ефективно средство за защита в хода на самото производство и се създава нормативен режим, при който евентуалното нарушение може да бъде констатирано едва след неговото осъществяване.

2.1.2. Единствената гаранция за защита срещу нарушението на правото на разглеждане и приключване на делото в разумен срок остава последващата възможност за присъждане на обезщетение след приключването на наказателния процес. Тази защита обаче няма превантивен характер и не може да изпълни конституционната функция на ефективно средство за защита. Очевидно е, че целта на института по чл. 368 НПК е превенция и незабавно преодоляване на забавянето в хода на производството, а не компенсиране на неговите последици, когато то вече е окончателно приключило. Новата уредба заличава именно тази превантивна функция.

В този смисъл целият институт по чл. 368 НПК се обезсмисля. Новата ал. 3 не добавя никакви реални правомощия за преодоляване на забавянето, доколкото и към момента по-горестоящият прокурор разполага с възможността да дава задължителни указания и да упражнява контрол върху работата на подчинените си прокурори, включително и по сигнали на заинтересованите лица. Следователно прехвърлянето на компетентността от съда към административния ръководител на прокуратурата не въвежда нов механизъм за защита, а напротив — премахва единствения независим такъв.

2.1.3. На второ място, нарушен е и принципът на предвидимост и стабилност на законодателния процес. Текстът на оспорената ал. 3 не е бил включен в законопроекта, не е преминал през задължителните две гласувания, не е бил предмет на обсъждане и не е бил придружен от мотиви, както изискват чл. 28 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и принципите на законотворческия процес, дефинирани в ЗНА. Липсва и съответно предложение от народен представител между първо и второ гласуване на законопроекта, нещо повече – въобще няма направени предложения между четенията на законопроекта. Въвеждане на оспорената разпоредба по устно предложение „от място“, без предходно обсъждане в комисия и без яснота относно целите и последиците на изменението, нарушава принципите на прозрачност, правна сигурност и предвидимост, които са основни елементи на правовата държава по смисъла на чл. 4 от Конституцията.

Така възприетата законодателна техника води до създаване на правна уредба, която е едновременно непредвидима и несправедлива, тъй като лишава гражданите от реална възможност за съдебен контрол и от ефективни гаранции срещу неоправдани забавяния в наказателния процес. Премахването на съдебната защита в досъдебната фаза представлява сериозно отстъпление от установени стандарти както на вътрешното право, така и на международните актове, които Република България е длъжна да спазва.

Според Висшия адвокатски съвет, ако настоящето искане бъде уважено, няма да възникне непреодолима празнина в закона, дори и при последващо бездействие на Народното събрание. Няма съмнение, че действащият и сега чл. 369 от НПК предписва на органа, който следва да се произнесе по искането за ускоряване, вземането на мерки, относими и към двете фази на наказателния процес. Няма никакво основание да се приеме, че тези мерки са насочени само към преодоляване на забавата на съдебното производство, защото иначе противно на всякаква логика би излязло, че създателите на института са пропуснали да посочат съдържанието на упражнявания контрол по отношение на досъдебното разследване. Същественото е, че чл. 369 от НПК при всяко положение е адресиран към съда, който е посочен като единствения орган, който може да контролира неоправданото забавяне на наказателния процес и в двете му фази. Това не е отчетено при приемането на оспорените разпоредби и служи като още един аргумент за противоконституционност – възникване на противоречие между отделни законови норми, което неминуемо води до трудности при тълкуването на закона и правоприлагането, създава условия за нестабилност и несигурност, несъвместими с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

2.2. Нарушение на правото на защита по чл. 56 от Конституцията и на конституционния статут на съда като орган на независима съдебна власт по чл. 117, ал. 1 във вр. с чл. 122 от Конституцията

Оспорените разпоредби на чл. 368, ал. 3 и частично ал. 2 НПК представляват тежко и непосредствено нарушение на правото на защита, гарантирано от чл. 56 от Конституцията, като едновременно с това засягат и конституционно установения статут на съда като първостепенен носител на съдебната власт по силата на чл. 117, ал. 1 и чл. 122 от Конституцията. Чрез тези норми законодателят е отнел вече предоставено право на гражданите – правото на достъп до съдебен контрол в случаите на нарушения на разумния срок на разследване в досъдебното производство – и го е заменил с изцяло вътрешен административен механизъм, лишен от белезите на независимост и безпристрастност, които единствено съдът може да гарантира.

До изменението по ДВ, бр. 97/2025 г., съдът беше органът, който разглеждаше исканията за ускоряване на разследването. Това позволяваше ефективна превантивна защита срещу неоправдано забавяне на досъдебната фаза – ключов елемент от правото на защита по чл. 56, тъй като забавата в досъдебното производство засяга пряко личната сфера, правата и законния интерес на заинтересованите лица, посочени в чл. 368, ал. 1 НПК. С промяната на компетентния орган – от съд към административния ръководител на прокуратурата – достъпът до независима съдебна защита е фактически отменен. На гражданите е оставена само възможност за сезиране на орган, който е част от същата йерархична структура, чиито действия и бездействия следва да бъдат контролирани. Това решение не отговаря на минималните стандарти за независимост, безпристрастност и ефективност, присъщи на съдебната власт.

Законодателната намеса засяга не само субективното право на защита, но и самата институционална роля на съда, прогласена в чл. 117, ал. 1 и чл. 122 от Конституцията – че като решаващ орган на съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, както и че правото на защита важи за всички стадии на процеса като редът за неговото упражняване се определя от закона. Когато законодателят лишава съда от възможността да упражнява правозащитните си функции в сфера, в която тези функции вече са установени с години – контрола върху забавянето на разследването – той нарушава не само принципа на правовата държава като отнема предоставени и ефективно упражнявани правомощия, но и конституционната гаранция за достъп до независим съд като блюстител за спазване на правата на заинтересованите граждани и юридически лица. Съд, лишен от компетентност да защитава права в ключова част от наказателния процес, се превръща в орган с намалена и фрагментирана юрисдикция, което е несъвместимо с разбирането за независима съдебна власт по чл. 117, ал. 1.

Този извод намира подкрепа и в трайната практика на Конституционния съд, който многократно е подчертавал централната роля на съда в защитата на правата, а именно - *Решение № 13 от 5.10.2021 г. на КС по к. д. № 12/2021 г.*; *Решение № 2 от 1998 г. по к. д. № 15/1997 г.*, *Решение № 11 от 1998 г. по к. д. № 10/1998 г.*, *Решение № 3 от 2011 г. по к. д. № 19/2010 г.*

В светлината на гореизложеното, оспорените разпоредби на чл. 368, ал. 3 и частично ал. 2 НПК, както и свързаният § 8 от ЗИДНПК (ДВ, бр.97 от 2025 г.) са противоконституционни, тъй като нарушават правото на защита по чл. 56 от Конституцията и накърняват статута на съда като орган на независима съдебна власт по чл. 117, ал. 1 във вр. с чл. 122 от Конституцията, като лишават гражданите от реален и ефективен съдебен контрол върху неправомерната забава в досъдебната фаза на наказателния процес.

2.3. Нарушение на изискванията на чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е нарушено като пряка последица от очевидното отклонение от конституционната процедура за приемане на закона, включително и от изискването на чл. 88, ал. 1 КРБ. В първичния законопроект за изменение и допълнение на НПК, внесен от Министерския съвет, както и в мотивите към него и Доклада за второ четене в Народното събрание, промени **по особено съществения въпрос за достъпа до съд в досъдебната фаза на процеса не са предвидени. Няма предложения или мотивирани становища между първо и второ гласуване, които да обосновават оспорената промяна.**

Вместо това, приетите съществени изменения са квалифицирани от предложителя като „техническа редакция“ без каквито и да е мотиви и предварително обсъждане, съответно – без изобщо да са били подложени на първо гласуване, въпреки че очевидно са несъвместими с правителствения законопроект. Такава квалификация е явно голословна и подвеждаща, тъй като промяната не е „редакционна“, а коренно засяга същността на института по чл. 368 НПК. Със своя ефект тя премахва съдебния контрол върху исканията за ускоряване на досъдебното производство и променя цялостната философия на законопроекта, изготвен и внесен от Министерския съвет с основна цел гарантиране на ефективност на наказателния процес и защита на правата на пострадалите (а не точно обратното, което е постигнато с приемането на „техническото изменение“ по оспорваната разпоредба).

Текстът, приет „на място“ в пленарната зала като „техническо“ предложение на един депутат, представлява фрапантно отклонение от нормалния, демократичен законодателен процес. Законодателната инициатива е упражнена извън установените конституционни процедури и рамки, без мотиви, без обсъждане и фактически без първо гласуване на променената норма, което е абсолютно несъвместимо с принципите на парламентаризма и прозрачността при създаване на закони. Нещо повече – неясно остава, дали приетото като „техническо“ изменение, е израз на осъзнато изразяване на законодателна воля, тъй като духът, съдържанието и целта на внесенния правителствен законопроект са точно в обратната посока на приетото с атакваните разпоредби.

В резултат на това лицата , които имат интерес от своевременното приключване на делата в досъдебната фаза на наказателното производство, са лишени от реална възможност да защитят правата си пред съд, тъй като административното разглеждане на исканията за ускоряване на производството от административния ръководител на прокуратурата, без независим съдебен контрол, не гарантира спазването на подлежащото на защита право . Така чрез отнемане на ефективния достъп до правосъдие, гарантиран на гражданите от Конституцията и обвързващите международни стандарти, се накърнява основното право на защита по чл. 56 ат Конституцията.

Следователно, оспорените разпоредби на чл. 368, ал. ал. 3 и частично ал. 2 НПК са приети в нарушение на изискванията на чл. 88, ал. 1 КРБ, като отклонението от законодателната процедура не само опорочава самия процес на създаване на закона, но и създава непосредствена опасност за конституционните права на гражданите. В мотивите на ЗИДНПК № 51-502-01-39 изрично се посочва, че *„законопроектът предлага разширяване на кръга лица, които могат да инициират съдебен контрол върху постановленията на прокурора за прекратяване и спиране на наказателното производство“*. Нито в мотивите, нито в приложените първични текстове на внесенния проект за ЗИДНПК, нито в доклада на специализираната парламентарна комисия за второ четене се съдържа каквото и да е предложение или мотив за промяна на контролната роля на съда. Това означава, че „техническата“ редакция на чл. 368, ал. 3 НПК, която реално премахва съдебния контрол, е въведена извън рамките на законодателния процес – без обсъждане, без мотиви и без първо гласуване и в пряко противоречие с целта на законопроекта. Формулировката „техническа редакция“, изтъкната в залата, е чисто формална и не отразява реалния ефект на изменението, което засяга същността на института по чл. 368 НПК и нарушава принципите на правовата държава, парламентаризма и правото на защита на гражданите.

2.4. Нарушение на правото на справедлив процес – чл. 5, ал. 4 от Конституцията във вр. с чл. 6, ал. 1 от ЕКПЧ

Правото на всяко лице при определяне на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него на справедливо и публично разглеждане на делото в разумен срок от независим и безпристрастен съд е гарантирано с чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ.

В контекста на оспорените редакции на разпоредбите на чл. 368, ал. 2 и ал. 3 НПК, тази гаранция е накърнена. С премахването на съдебния контрол върху исканията за ускоряване на досъдебното производство се нарушава принципът на разглеждане на делото в разумен срок. Единствената непълноценна „гаранция“, както посочихме по-горе, остава възможността за последващо присъждане на обезщетение едва след приключване на наказателния процес,

което е несъвместимо с целта на института по чл. 368 НПК – предотвратяване и преустановяване на забавянето по време на висящо производство.

Тази ситуация създава реална опасност лицата, чиито права са засегнати, да бъдат лишени от своевременно и ефективно средство за защита, каквото изисква чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ. По този начин се нарушава международно признатият стандарт за справедлив процес, утвърден и в националната правна уредба по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. В новата си редакция разпоредбата на чл. 368, ал. 3 от НПК и свързаната с нея част от чл. 368, ал. 2 от НПК, осуетява ефективния достъп до съд по отношение на лицата, които имат право да претендират и имат интерес от провеждане на наказателния процес в разумен срок..

Предвид гореизложеното,

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 5 от Конституцията на Република България, Висшият адвокатски съвет внася искане Конституционният съд да обяви за противоконституционни следните разпоредби от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г. посл. изм. и доп. бр. 97 от 2025 г.):

- **чл. 368, ал. 3 НПК;**
- **чл. 368, ал. 2 НПК, изречение второ в частта: „на прокурора по ал. 3“ и**
- **§ 8 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 97 от 2025 г.)**

Приложения: *препис-извлечение от решение на ВАДвС от 15 януари 2026 г. за внасяне на искане в КС за оспорване на горепосочените разпоредби на закона и извлечение от протокола от заседанието на Народното събрание, проведено на 12.11.2025 г.*

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

/п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ