



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 404

Дата: 05.04.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4/2021 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 9 март 2021 г. по к. д. № 4/2021 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 и 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 2005 г., последно доп., ДВ, бр.

16 от 2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт – ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 2021 г.).

Висшият адвокатски съвет счита, че оспорените от президента на Република България разпоредби са противоконституционни предвид следното.

Със Закона за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) се внасят изменения в НПК и в Закона за съдебната власт, с които в българското право се въвежда фигурата на прокурор по разследване срещу главния прокурор или негов заместник. Това е специална фигура на прокурор, който се избира по определен в закона специален ред, действа в рамките на петгодишен мандат, по време на който спира да работи като прокурор по общия ред, а извършва единствено действия, свързани с разследването на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник. Така прокурорът по разследването на главния прокурор или негов заместник ще има специална компетентност по отношение на лицата и обща компетентност относно престъпните деяния.

На първо място следва да се отбележи, че самият термин „**прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник**“ (чл. 194, ал. 6 НПК) демонстрира изключителния характер на овластената от закона фигура, защото чрез нея се въвежда **извънреден орган за разследване на конкретно определени лица, които са поименно известни**. Принципно правно положение е, че наказателното производство никога не се образува срещу определено лице – „в акта за образуване на досъдебно производство по ал. 1 и ал. 2 не се посочват имената на лицето, за което има данни, че е извършило престъплението“ (чл. 214, ал. 3 НПК), тъй като релевантно от материалноправна гледна точка (напр. за давността) и от процесуалноправна гледна точка (напр. за възникването на процесуалните права, средства, задължения и т.н.) е привличането на лицето в качеството на обвиняем. Разследват се не лицата, а съставомерното деяние. Привличането на обвиняемия в това качество се извършва, когато се съберат достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление от общ характер и не са налице някои от основанията за прекратяване на наказателното производство (чл. 219, ал. 1 НПК). Тези принципи, съдържащи се в наказателнопроцесуалния закон, произтичат от

конституционно установената презумпция за невиновност, поради което не подлежат на дерогиране. **Самото образуване на наказателно производство за разследване срещу конкретно лице (в случая главния прокурор или негов заместник), а не за разследване на престъпно деяние, накърнява презумпцията за невиновност, прогласена от чл. 31, ал. 3 от Конституцията.**

Обстоятелството, че прокурорът по разследване на главния прокурор и неговите заместници ще разследва само и единствено изброените в закона индивидуално определени лица, произтича от названието на органа, което определя дефинитивно и неговата компетентност. Държавните органи действат само в кръга на законовите си правомощия, поради което изначално е ясно, че прокурорът по разследването на главния прокурор и на неговите заместници не може да разследва деяния, извършени от други лица (например от съучастници на главния прокурор или неговия заместник).

Особеният ред на разследване, определен за главния прокурор и за неговите заместници, **изключва възможността за прокурорски надзор, на какъвто имат право всички останали граждани.** Съдебният контрол на досъдебното производство обхваща далеч не всички, а само някои актове на прокурора – така например съдебният контрол не включва обжалване на постановлението за привличане на обвиняемия в това качество, постановлението, с което се взема мярка за неотклонение „подписка“, и т. н. Не подлежат на съдебен контрол и актовете, „при постановяването на които прокурорът е нарушил правила от неюридически характер (правила на логиката, опитни правила, правила на експеримента) и е налице необоснованост, водеща до неправилност на прокурорския акт. Тези пороци на прокурорския акт са също нетърпими и тяхното отстраняване подлежи на инстанционен и служебен контрол“ (вж. Тълкувателно решение № 11/23.07.2020 г. по к. д. № 15/2019 г. на Конституционния съд).

Липсата на вътрешноинституционален надзор лишава главният прокурор (респ. неговия заместник) от редица процесуални гаранции на правото на защита, които НПК осигурява на всички други обвиняеми лица. По този начин главният прокурор и неговият заместник са неравнопоставени спрямо останалите граждани в нарушение на **чл. 6, ал. 2 от Конституцията.** Вмененото на особения прокурор задължение да разследва няколко предварително известни (дори по име) длъжностни лица, заемащи отговорна

служба, само по себе си накърнява конституционното право на равенство на гражданите пред закона, тъй като **чл. 6, ал. 2 от Конституцията** не допуска никакви ограничения или привилегии, основани на лично или обществено положение. Още в Решение № 8/12.05.1999 г. по к. д. № 4/1999 г. Конституционният съд е подчертал, че равенството на всички пред закона е основен принцип на демократичната правова държава. А в Решение № 1/27.01.2017 г. по к. д. № 8/2014 г. е посочено: „Принципът на равенство пред закона (явяващ се и основно право за еднакво прилагане на, и третиране от, закона на всеки индивид) е втъкан в самата същност на правовата държава“.

Извънредният статут на прокурора по разследване на главния прокурор и неговия заместник нарушава и **чл. 126, ал. 1 от Конституцията**, който прогласява, че структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Обстоятелството, че постановленията за отказ да се образува наказателно производство, издадени от особения прокурор, се обжалват пред Специализирания наказателен съд, не променя факта, че **особеният прокурор е своеобразна прокурорска институция (структурална единица на прокуратурата), която не съответства на никой съд.**

Независимо от това следва да се отбележи, че обжалването на постановленията на особения прокурор за отказ да се образува наказателно производство пред Специализирания наказателен съд **придава на този съд характер на извънреден съд по смисъла на чл. 119, ал. 3 от Конституцията.**

Това следва най-напред от обстоятелството, че поначало постановленията, с които се отказва образуване на наказателно производство, не подлежат на съдебен контрол. **Специализираният наказателен съд ще е единственият съд, който ще разглежда жалби срещу такива постановления, а следователно този съд ще правораздава по правила, които не съществуват за останалите съдилища. При това обстоятелството, че НПК поначало не предвижда правила за обжалване на тези постановления, означава, че Специализираният наказателен съд ще създава правилата ad hoc, т.е. ще работи по свои, неустановени в закона правила.** Това противоречи и на принципа на правовата държава, прогласен в **чл. 4, ал. 1 от Конституцията**. Както Конституционният съд е посочил в Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г., „едно от условията специализираният наказателен съд да отговаря на изискванията за редовен съд

е „да прилага същото материално и процесуално право като останалите съдилища“. В същия смисъл е и Р. № 6/2018 г. по к. д. № 10/2017 г., което изисква специализираният съд „да прилага общоустановените правила, които се съдържат в материалните и процесуалните закони, които прилагат общите съдилища“.

От друга страна, този съд ще разглежда производства срещу главния прокурор или негов заместник, които са предварително персонално и поименно известни. **Съдопроизводството, създадено с оглед на неколцина предварително персонифицирани субекти (например на министър-председателя и неговите заместници, на председателите на върховните съдилища и на техните заместници т. н.), е винаги извънредно по своето естество.**

Към разглежданата проблематика е пряко относимо Тълкувателно решение № 11/23.07.2020 г. по к. д. № 15/2019 г. на Конституционния съд.

В решението се посочва, че „държавата има конституционно установеното задължение да осигури ефективно разследване и наказателно преследване на лицата, които са извършили престъпления, без оглед на заеманата от тях длъжност. Съгласно чл. 127, ал. 1 от Конституцията органът, на който е възложена тази задача, е прокуратурата. В този случай, ако главният прокурор използва правомощията си по надзор за законност и методическо ръководство, за да влияе върху прокуратурата (разследващите, наблюдаващите прокурори) в хода на наказателното производство, нарушени ще се окажат процесуалните правила, а оттук и материалните права няма да получат надлежна защита [...] Учредителната власт, установявайки правомощията на главния прокурор, не е целяла създаването му като държавен орган с правомощия, които обхващат цялата дейност на **всеки един прокурор в случаите, когато извършва предварителни проверки, действия по разследването и други наказателно-процесуални действия във връзка със сигнали, включващи всякакви източници на данни срещу главния прокурор [...].** Макар да не е изрично записано в Конституцията като юриспруденциален принцип, той (принципът „никой не може да бъде съдия на самия себе си“ – б. наша) представлява разумното ограничение, което **изключва намесата при предполагаема лична заинтересованост на главния прокурор в случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу него [...]** В случая **функционалната независимост на всеки прокурор, като орган на**

съдебната власт, означава, че когато му е възложено извършване на проверки, разследване и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, дължи подчинение само на закона [...] За да се предотврати поставянето в риск на устоите на правовата държава в случаите на конфликт на интереси или основание за отвод на главния прокурор, извън сферата на правомощията му по отношение на упражняването на надзор за законност и методическо ръководство трябва да остане дейността на прокурора, който извършва проверки, разследвания и др. процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор“ (курсивът в цитата е наш).

От цитираното тълкувателно решение е видно, че по силата на Конституцията преди приемането на оспорените разпоредби **всеки един прокурор има конституционното правомощие да разследва главния прокурор.**

След като правомощието на всеки прокурор да разследва главния прокурор (респ. неговите заместници) произтича от Конституцията, това правомощие не може да бъде отменено или ограничено до конкретен прокурор със закон. **Отнемането на конституционни правомощия със закон противоречи на принципа на правовата държава, прокламиран в чл. 4, ал. 1 на Конституцията.** С оглед на това **правомощието на всеки прокурор да разследва главния прокурор** не може да се преодолее другояче освен с изменение на Конституцията, защото законовите разпоредби не могат да й противоречат.

Без изменение на Конституцията не може да се създаде и държавен орган, който формално да съществува като част от прокуратурата, без да е включен в общия ред за контрол, който Конституцията предвижда.

С оглед на тези съображения, Висшият адвокатски съвет счита за основателно искането за обявяване на противоконституционност на посочените разпоредби.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА