



**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. № 714

Дата: 28.06.2021 г.

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**С Т А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2021 г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 20 май 2021 г. по конституционно дело № 5/2021 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт – ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. и доп., бр. 16 от 1921 г.), както и на чл. 13, ал. 1 в частта „при главния прокурор“, ал. 2 и ал. 4; чл. 14, ал. 1, ал. 2 и ал. 3, т. 2, т. 3 в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“ и т. 4; чл.

14в и чл. 14д, ал. 3 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство – ЗЗЛЗВНП (обн., ДВ, бр. 103 от 2004 г., посл. изм., бр. 16 от 2021 г.). Според вносителя на искането оспорените разпоредби противоречат на принципите на разделение на властите, на правовата държава и на независимостта на съдебната власт (чл. 8 във връзка с чл. 126, ал. 2 и чл. 127, чл. 4, ал. 1 и чл. 117, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията).

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция и му е предоставен 30-дневен срок за даване на писмено становище.

Висшият адвокатски съвет счита, че искането е основателно. Оспорените разпоредби са противоконституционни.

Член 1 ЗЗЛЗВНП регламентира условията и реда за осигуряване на специална защита от страна на държавата на лица, застрашени във връзка с наказателното производство, и на лица, пряко свързани с тях, които не могат да бъдат защитени със средствата, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Целта на закона е да подпомага борбата с тежките умишлени престъпления и с организираната престъпност, като осигурява специална защита на лицата, чиито показания, обяснения или информация са от съществено значение за наказателното производство (чл. 2). Специална защита по него могат да получат участници в наказателното производство (свидетели, частни обвинители, граждански ищци, обвиняеми, подсъдими, експерти и поемни лица), осъдени лица и лица, пряко свързани с лицата от горепосочените две групи – възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намират в особено близки отношения. Специалната защита по ЗЗЛЗВНП се осъществява чрез предварителна защита и Програма за защита на застрашени лица при условията на конспиративност. Законът поотделно определя видовете специални мерки, прилагани в условията на предварителна защита, Програмата за защита, тяхното съдържание и начина, по който се прилагат. Специалната защита се осъществява от Бюрото по защита, което е изградено при главния прокурор и се намира под неговия функционален и административен и контрол.

Комплексът от оспорени разпоредби дава широки правомощия на главния прокурор, като поставя в обхвата на неговите компетенции не само защитата на лицата, но съсредоточава широк набор от властнически правомощия, с които може да се осъществяват самостоятелни правни и

фактически действия по държавна принуда, свързани с разследване и принудително довеждане, извън установените в НПК правомощия на прокуратурата. Ведно с това на главния прокурор е предоставен пълен контрол върху изпълнението и законността на действията на Бюрото по защита, като то има пълна кадрова и финансова независимост, без да се осъществява външен контрол върху дейността му. По този начин законът създава паралелна на полицията силова структура, която е поставена под едноличното ръководство на главния прокурор и чиято дейност не е скрепена със санкцията или контрола на изпълнителната, законодателната власт или на съда. Това създава предпоставки и възможности за произвол, за дублиране на функции, за неправомерно ограничаване на права, а също така и за злоупотреба с власт.

#### **1. По отношение на твърдяното противоречие на разпоредбите с чл. 8, чл. 126 и чл. 127 от Конституцията**

Организацията на работа на Бюрото по защита, едноличното ръководство, съчетано с контрол върху дейността му от страна на главния прокурор, ведно с разширяването на неговия предметен обхват и включването на властнически правомощия, излизаци далеч отвъд тези по обезпечаване на безопасността на лица, застрашени във връзка с провеждане на наказателното производство, противоречи на принципа на разделение на властите и има противоконституционен характер.

Бюрото по защита към главния прокурор представлява структурно и организационно звено изцяло към главния прокурор, като дори наименованието му се определя от тази принадлежност (чл. 13, ал. 1). Неговата изначална функция – защита на свидетели и други лица, които биха могли да бъдат застрашени във връзка с наказателно преследване, е последователно изменяна от законодателя до степен, че към момента Бюрото за защита е загубило първоначалното си предназначение и представлява силова единица, подчинена изцяло на главния прокурор и подконтролна само на него – във функционален (чл. 13, ал. 2 и чл. 14в и чл. 14д, ал. 3), в кадрови (чл. 14, ал. 1) и финансов план (чл. 13, ал. 4). Бюрото за защита има и правомощие „да довежда принудително лица до орган на съдебната власт, когато това е разпоредено от главния прокурор“ (чл. 14, ал. 3, т. 2 ЗЗЛЗВНП).

Така се създава паралелна структура на службите на МВР и на Министерството на правосъдието, която принадлежи изцяло към орган на съдебната власт. По този начин законодателят допуска органи на изпълнителната власт да бъдат ефективно заменени по отношение на правомощията и функциите си с друг орган, който обаче да бъде под пълния контрол на главния прокурор и да бъде изцяло необвързан от изпълнителната власт, като не подлежи и на парламентарен контрол. Подобно законодателно решение нарушава баланса между трите власти. Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените от вносителя аргументи, че е конституционно недопустимо главният прокурор едновременно да ръководи Бюрото по защита и да упражнява надзор за законност над неговите действия. Вменените на Бюрото по защита типични полицейски дейности остават единствено под контрола на главния прокурор, без възможност за контрол от какъвто и да било орган на изпълнителната или законодателната власт, превръщат Бюрото по защита в паравоенен орган под личния контрол и ръководство на главния прокурор. Наличието на такъв орган противоречи на чл. 126, ал. 1 от Конституцията, който определя структурата на прокуратурата.

Осигуряването на обществения ред, охраната на лицата и дейностите по пресичане на престъпление са дейности, типично в правомощията на изпълнителната власт, тъй като принадлежат към вътрешната политика, опазването на обществения ред и ръководството на администрацията, които се изпълняват от Министерския съвет съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията). Вменяването на част от тях в компетенциите на главния прокурор нарушава принципа на разделение на властите, защото го оправомощава с безконтролна дейност, надхвърляща предвидените му по чл. 127 от Конституцията функции. Макар в ЗЗЛЗВНП да е предвидено, че Съветът по защита на застрашените лица (Съветът по защита), който се състои от министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, представляващия Висшия съдебен съвет, председателя на Върховния касационен съд, главния прокурор и председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, осъществява контрол върху изпълнението на специалната защита, действителният контрол върху цялостната дейност на Бюрото по защита е изцяло в прерогативите на главния прокурор (чл. 13, ал. 2 ЗЗЛЗВНП). Това създава конституционно нетърпимо положение, с което се нарушава принципът „власт власт възпира“.

Конституционният съд посочва многократно в своята практика, че разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях. Трите власти са равностойни, независими и се възпират една друга, но също си взаимодействат (Решение № 6/93 г. по к. д. № 4/1993 г., ДВ, бр. 36/1993 г., Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/1998 г., ДВ, бр. 6/1999 г., Решение № 15/1999 г. по к. д. № 11/1999 г., ДВ, бр. 89/1999 г., Решение № 11/2002 по к. д. № 18/2002 г. ДВ, бр. 110/2002 г., и др.). Комплексът от оспорени разпоредби обаче създава такъв орган, който практически е в изолация и пълна функционална самостоятелност, като има широки правомощия за държавна репресия, създава рискове за ограничаване на основни човешки права и предпоставки за произвол и злоупотреба с власт. Поради това Висшият адвокатски съвет подкрепя искането и счита, че целият комплекс от оспорени разпоредби следва да бъде обявен за противоконституционен.

## **2. По твърдението за несъвместимост с принципите на правовата държава и независимостта на съдебната власт**

В искането с основание се припомня трайната практика на Конституционния съд, според която елемент на понятието за правова държава е изискването към законодателя разпоредбите на законите да бъдат формулирани ясно и непротиворечиво. Неясната и противоречива законова разпоредба поставя под съмнение капацитета ѝ да регулира обществените отношения, които трябва да уреди. Абсолютно вярна е констатацията, че когато това е съчетано с непредвидимост и правна несигурност, такава законова разпоредба е противоконституционна като несъвместима с чл. 4, ал. 1 от Конституцията (в този смисъл вж. Решение № 8/2019 г. по к. д. № 4/2019 г.).

В чл. 14, ал. 4 ЗЗЛЗВПН са посочени допълнителни функции, които Бюрото по защита може да осъществява наред със специалната защита, уредена в закона. Логично извън обхвата на искането е останала разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 1 ЗЗЛЗВПН, с която на Бюрото по защита се възлага сходна на предмета и целите на ЗЗЛЗВПН дейност, каквато е организирането и осъществяването на личната физическа охрана на лицата, получили защита по НПК. Не е оспорена и разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 5 ЗЗЛЗВПН, която визира правото на Бюрото за защита във връзка с изпълнението на функциите си да

получава информация от други държавни органи. Оспорени са обаче разпоредбите на чл. 14, ал. 3, т. 2, т. 3 (частично) и т. 4 ЗЗЛЗВНП, като по отношение на тях искането е основателно.

С чл. 14, ал. 3, т. 2 ЗЗЛЗВНП на Бюрото по защита е възложена функцията по принудително довеждане на лица до орган на съдебната власт, когато това е разпоредено от главния прокурор. Разпоредбата е неясна, поради което и резултатите от прилагането ѝ са непредвидими. Логично погледнато, тя би могла да бъде свързана само с функциите на прокуратурата по ръководство и надзор върху досъдебното разследване или по извършване на самостоятелно разследване (чл. 127, т. 1 и 2 от Конституцията). Следва обаче да се отчете, че в съдебната фаза на наказателния процес също може да се провежда следствие под ръководството на съда, а редакцията на оспорената норма не прави никакво разграничение между различните по вид органи на съдебната власт. От буквалното ѝ съдържание може да се направи извод, че лице може да бъде принудително доведено пред съда, без самият съд да е поискал такова. Впрочем и отделният прокурор, който ръководи, надзирава или извършва досъдебното разследване, също разполага с призната от чл. 117, ал. 2 от Конституцията функционална независимост. Когато действа в рамките на своята компетентност, той е подчинен единствено на закона (в този смисъл вж. Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Извън изрично определените конституционни правомощия на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията е възможността да натрапва на който и да е магистрат принудително довеждане на лица, без самият магистрат да е разпоредил това. Освен всичко разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 2 ЗЗЛЗВНП се намира в очевидно противоречие с чл. 391, ал. 3, т. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), защото без необходимост дублира функцията по принудително довеждане, възложена на Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието. Нещо повече, тя представлява привнесено „чуждо тяло“ в ЗЗЛЗВНП, тъй като няма никакви допирни точки с предмета и целите на закона, посочени в неговите чл. 1 и чл. 2. Във връзка с това следва да се подчертае, че поначало защитата на застрашените лица по наказателните производства се основава на даденото от тях съгласие, а принудителното довеждане е действие, което се налага спрямо трети лица при формално образувана наказателна процедура. Крайното заключение е, че разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 2 ЗЗЛЗВНП противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, поради което следва да се обяви за противоконституционна.

По сходни съображения считаме, че следва да бъде обявена за противоконституционна и разпоредбата на чл. 14, ал. 3, т. 3 ЗЗЛЗВНП в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“, която също така дава възможност на главния прокурор с еднолично свое решение да наложи охрана или обезпечаване на провеждането на действие по разследването, без да изисква акт на органа на съдебната власт (прокурор или съд), който в рамките на своята компетентност провежда, ръководи или надзирава съответното разследване. Освен че накърнява функционалната независимост на магистрата, призната от чл. 117, ал. 2 от Конституцията, нормата на чл. 14, ал. 3, т. 3 ЗЗЛЗВНП в своята цялост няма допирни точки с предмета и целите на ЗЗЛЗВНП. Тя е относима към реда, по който се извършва наказателното производство, който е кодифициран с Наказателно-процесуалния кодекс, без да има каквато и да е връзка със защитата на лицата, поставени в риск от провеждането на процеса. В случая обаче Конституционният съд е ограничен от искането, с което е оспорена само част от разпоредбата.

Съгласно оспорената разпоредба на чл. 14, ал. 3, т. 4 ЗЗЛЗВНП на Бюрото по защита допълнително е възложено да организира и осъществява охраната на прокурори и следователи, след като през 2020 г. тази функция е била иззета от Главна дирекция „Охрана“ към Министерство на правосъдието, която е продължила да носи отговорността за охраната само на съдиите. По принцип съдиите, прокурорите и следователите, макар да изпълняват различни роли по делата на съдебната власт, в качеството си на магистрати разполагат с еднакъв конституционния статус. Само по себе си обстоятелството, че за сигурността на едни магистрати (съдиите) носи отговорност структура на изпълнителната власт, а по отношение на други (прокурори и следователи) – структура, изградена към орган на съдебната власт, сочи на неоправдано разграничаване и неравно правно третиране по професионален признак (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Освен това по своите предмет и цели ЗЗЛЗВНП е призван да защитава лицата, застрашени във връзка с наказателното производство, но не и магистратите, които непосредствено го провеждат. Ето защо Висшият адвокатски съвет подкрепя аргументите на вносителя за противоконституционност и на тази разпоредба.

По отношение на оспорената разпоредба на чл. 13, ал. 4 ЗЗЛЗВНП, Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените в искането аргументи, като счита, че бюджетът на съдебната власт е предназначен за финансово

осигуряване само на органите на съдебната власт при изпълнение на конституционно установените им функции, а Бюрото по защита не изпълнява конституционно определени функции на прокуратурата като подсистема на съдебната власт. В този смисъл, ВАДвС счита, че чл. 13, ал. 3 ЗЗЛВНП също следва да бъде обявена за противоконституционна.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

**Предвид всичко изложено, Висшият адвокатски съвет счита, че искането на президента на Република България е основателно и Конституционният съд следва да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт, както и чл. 13, ал. 2, чл. 14, ал. 1, ал. 2, ал. 3, т. 2, т. 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) и т. 4 от Закона за защита на лицата, застрашени във връзка с наказателното производство, както и на свързаните с тях разпоредби от същия закон – чл. 13, ал. 1 (в частта „при главния прокурор) и ал. 4, чл. 14в, чл. 14д, ал. 3, тъй като противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3, чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

**РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА**