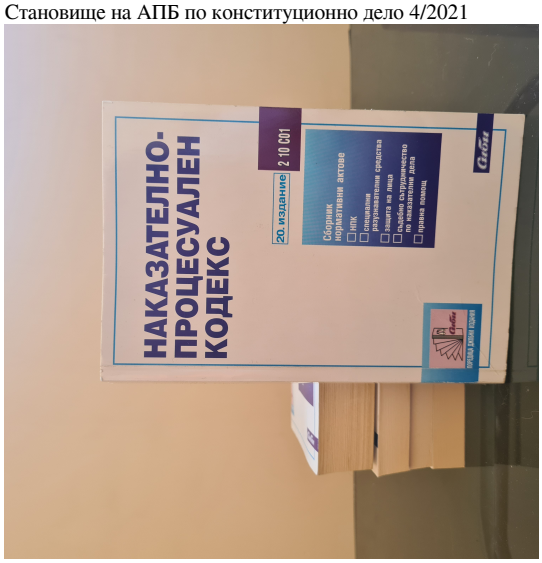
Становище на АПБ по конституционно дело 4/2021



Конституционният съд на Република България е сезиран с искане на Президента на Република България да бъде прогласена противоконституционността на част отобнародваните в „Държавен вестник" бр. 16/ 2021 г. изменения на НПК.

В депозираното пред КС искане са изложени аргументи, в подкрепа на тезата, че разпоредбите на чл. 46 ал.8 от НПК, чл. 194 ал. 6 от НПК и чл. 136 ал.11 от ЗСВ противоречат на принципа на независимост на съдебната власт - чл.117 ал. 2 от КРБ, на принципа за равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение - чл. 6 ал.2 от КРБ. Наведени са доводи, че е засегнато и конституционно правомощие на Главния прокурор – да осъществява надзор за законност и методическо ръководство по отношение на всички прокурори. На вниманието на Конституционния съд са представени подробни съображения за несъвместимост на нормата на чл. 213а ал.2 от НПК с конституционния принцип за равенство на гражданите пред закона - чл. 6 ал.2 от КРБ. Атакувана е и разпоредбата на чл. 411а ал. 4 от НПК, с която се разширява обхвата на подсъдността на Специализирания наказателен съд, като му се предоставя компетентност и по отношение на делата за престъпления срещу Главния прокурор и неговите заместници. Изложени са съображения, че с тези изменения СпНС става „извънреден" съд, което е в противоречие с конституционната забрана за създаване на извънредни съдилища - чл. 119 ал. 3 от КРБ.

Управителният съвет на Асоциацията на прокурорите в България споделя изразеното становище, че оспорените пред Конституционния съд норми от НПК се намират в противоречие с Конституцията. Преди да изложим нашите доводи бихме желали да направим уточнение, че за яснота ще използваме добилото обществена популярност наименование „особен прокурор", обозначаващо прокурора, избран да провежда разследване срещу Главния прокурор на Република България и неговите заместници.

Фигурата на прокурора, в чието правомощие е да разследва Главния прокурор на Република България и неговите заместници придоби своята легитимност след обнародването на повторно приетия Закон за изменение и допълнение на НПК, в „Държавен вестник" бр.16 /23.02.2021г.

Регламентът на статута на особения прокурор е фрагментарен и пестелив. Особеният прокурор е „част от ПРБ" (чл. 136 ал.2 от ЗСВ), но не е част отделните звена на ПРБ - по аргумент на чл. 136 ал.11 от ЗСВ . Той разследва престъпления, извършени от Главния прокурор и неговите заместници - чл. 194 ал. 6 от НПК, като „може да възлага отделни действия по разследването на следовател от следствения отдел на специализираната прокуратура."-чл. 194 ал. 7 от НПК. Постановленията за отказ да се образува наказателно производство на особения прокурор подлежат на обжалване по съдебен ред, по процедура, регламентирана в чл. 213а от НПК. Актовете на особения прокурор не подлежат на вътрешноинстанционен контрол в системата на Прокуратурата на Република България(чл. 46 ал. 8 НПК, чл. 243 ал. 13 НПК), включително и от Главния прокурор и неговите заместници (чл. 139 ал. 4 от ЗСВ). При фактическа невъзможност особения прокурор да извършва „конкретно действие по разследването" законодателят е оправомощил административния ръководител на специализираната прокуратура да определи прокурор от същата прокуратура на принципа на случайния подбор, който да го извърши (чл. 144 ал. 3 от ЗСВ).

Един от акцентите на схематичния нормативен регламент на фигурата на особения прокурор е създаване на гаранции за неговата обективност и независимост чрез извеждането му от системата на вътрешно ведомствения контрол в прокуратурата - 46 ал.8 от НПК, чл. 194 ал. 6 от НПК и чл. 136 ал.11 от ЗСВ. Управителният съвет на Асоциацията на прокурорите в България застъпва становището, че тези разпоредби се намират в противоречие с принципа на правова държава – чл. 4 ал.1 от КРБ и като такива следва да бъдат обявени за противоконституционни.

С Решение по к.д. № 15/ 2019 Конституционният съд издаде задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126 ал.2 от КРБ относно обхвата на правомощието на Главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Със същото решение съдът е постановил 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". В мотивите е изтъкнато изрично, че е конституционно недопустимо „правомощия, дадени на главния прокурор за защита на обществения интерес, да се използват в негов собствен интерес." Цитираното конституционно решение ни дава основание да заявим, че оспорените разпоредби на чл. 46 ал.8 , чл. 194 ал. 6 НПК и чл. 136 ал.11 от НПК, макар и да се намират във формално съответствие със задължителното конституционно решение, не кореспондират на неговия дух. Следва да изтъкнем, че признатото на конституционно ниво ограничаване на правомощията на Главния прокурор по чл. 126 ал. 2 от КРБ не е тъждествено и еквивалентно на законодателното решение да не бъде упражняван контрол (по аргумент от чл. 46 ал.8 от НПК , чл. 194 ал. 6 от НПК и чл. 136 ал.11 от ЗСВ) за законосъобразност на постановените от особения прокурор актове, както и по отношение на неговите действия. Липсата на ясен, недвусмислен и алтернативен законодателен механизъм за отчет на особения прокурор и обективен контрол върху неговата дейност ни дава основание да заявим, че не е постигната легитимната цел, наложила въвеждането на фигурата на особения прокурор, а именно - осигуряване на обективно и безпристрастно разследване по тази особена категория преписки и дела. Считаме, че създадената законодателна празнина не може да бъде компенсирана от вмененото чрез чл. 213а от НПК на СпНС правомощие да осъществява контрол за правилното приложение на закона по отношение на поставените откази на особения прокурор да образува досъдебно производство. Правомощие, предоставено единствено на

СпНС и то само по отношение на тази категория дела. Законодателят не е отчел, че СпНС не разполага с властта да разпореди образуване на досъдебно производство и по този начин да дерогира решение на особения прокурор да откаже образуване на досъдебно производство по конкретен казус и да вземе решение вместо него. (Коментарът ни по отношение на разпоредбата на чл. 213а от НПК е изложен в следващата част на настоящото становище.)

Допълнителни аргументи в полза на тезата ни за липса на адекватен регламент за надзор върху действията на особения прокурор откриваме и в ноторно известния факт, че не всички актове и действия на прокурора подлежат на съдебен контрол – напр. постановление за образуване на досъдебно производство, постановление за привличане на обвиняем и вземане мярка за неотклонение „подписка“, постановления с които се уважават или отказват да бъдат уважени искания на заинтересована страна за отвод на орган на досъдебно производство и др.

Следва да изтъкнем и довода, че за разлика от всички редови магистрати, по отношение на особения прокурор остава неприложима и процедурата по чл. 230 ал.1 от ЗСВ – временно отстраняване от длъжност, в случаите при които особеният прокурор е привлечен за извършено от него престъпление от общ характер. Същата процедура започва по искане на Главния прокурор след постъпило мотивирано предложение на наблюдаващия прокурор. Ако се наложи тази процедура да бъде изпълнена по отношение на особения прокурор Главният прокурор се излага на опасността да бъде упрекнат в липса на обективност, защото се касае за прокурор, единствен оправомощен да го разследва. А ако случайно деянието е извършено от особения прокурор при и по повод изпълнение на служебните задължение (напр. престъпление против правосъдието) Главният прокурор ще бъде възпрепятстван въобще да внесе такова искане, ограничен от тълкувателното решение по к.д. 15/2019 г. на КС.

Като и извел неподлежащите на съдебен контрол актове извън обхвата на вътрешноведомствения контрол във ПРБ и като не е регламентирал система от норми за контрол и отчетност на особения прокурор, включително и за привличането му към дисциплинарна отговорност, законодателят е легитимирал длъжност, която съсредоточва в себе си власт и правомощия, не подлежащи на надзор от друг орган. Последното е конституционно неприемливо, тъй като липсата на ефикасни средства за контрол, надзор и отчет е предпоставка за концентрация на абсолютна власт във фигурата на особения прокурор. Нарушена е правната сигурност и е застрашена материалната справедливост, като елементи на фундаменталния конституционен принцип на правовата държава – чл. 4 ал.1 от КРБ.

С разпоредбата на чл. 213а от НПК е въведен съдебен контрол по отношение на отказите на особения прокурор да образува досъдебно производство. Обхватът на този съдебен контрол не е абсолютен по своето естество, а е ограничен от забраната да се засяга вътрешното убеждение на наблюдаващия прокурор (чл. 213а ал. 4 от НПК). Извън обсега на конституционно признатите функции на съда остава правомощието да бъде коректив на вътрешното убеждение на прокурора, като укаже образуване на досъдебно производство. Тук е налице съществена разлика в общия и типичен случай в който всеки прокурор от по- висока по степен прокуратура може да извърши лично действия, които са от компетентността на прокурорите от по- ниските по степен прокуратури (чл. 143 ал.3 т.1 от ЗСВ и чл. 46 ал.4 изр. последно от НПК). Това общо правило е неприложимо единствено по отношения на актовете и действията на „особения прокурор“, поради създаденото изключение на нормата на чл. 194 ал. 6 от НПК, предоставяща изключителна компетентност на последния да провежда разследване срещу Главния прокурор и неговите заместници. Компетентност, която не подлежи на делегиране. Налага се извода, че за разлика от обичайната процедура по обжалване на актовете на прокурора по чл. 213 ал.1 от НПК, регламентираният съдебен контрол върху отказа на особения прокурор да бъде образувано досъдебно производство не осигурява ефективна и адекватна защита на лицата, заинтересовани да обжалват неговото решение. В полза на тяхното право на справедлив съдебен процес са създадени много по- малко по обем гаранции в сравнените с други граждани и юридически лица и следователно, което ги поставя в по- неблагоприятно положение в сравнение с всички пострадали и ощетени юридически лица.

Управителният съвет на АПБ счита, че чрез въвеждането на съдебен контрол по отношение на постановените от особения прокурор откази да образува досъдебно производство се нарушава принципът на равенството на гражданите пред закона – чл. 6 ал.1 КРБ , както и принципа на правото на защита на гражданите – чл. 56 от КРБ. Поради това разпоредбата на чл. 213 а от НПК следва да бъде обявена за противоконституционна.

Споделяме изложените от Президента доводи за това, че нормата на чл. 414а ал.4 от НПК практически превръща Специализирания наказателен съд в извънреден, защото предметната му компетентност е определена единствено с оглед на субекта. Допълнително бихме желали да изтъкнем, че конституционният съд се е произнесъл по идентичен повод и отново във връзка с приложение на разпоредбата на чл. 411а ал. 4 от НПК. С решение № 10/15.11.2011 на КС на РБ по к.д. № 6/2011 е била обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 414а ал.4 от НПК, съгласно която „когато срещу едно и също лице е повдигнато обвинение за няколко престъпления, едно от които е подсъдно на специализирания наказателен съд, делото за всички престъпления е подсъдно на този съд”. Конституционният съд е приел, че разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК се намира в противоречие с принципа за правова държава и следва да бъде обявена за противоконституционна, „защото е несъвместима с идеята за създаване на специализиран наказателен съд по материя, а не по субект”.

В заключение бихме желали да изтъкнем, че легитимирането на законодателно ниво на фигурата на особения прокурор оставя в обществото впечатление за безотчетност и липса на надзор върху дейността на Главният прокурор на Република България. Последното не кореспондира на обективната действителност, като дори и Конституционният съд е имал поводи да се произнесе в тази насока. Използваме възможността да изразим несъгласието си и за това, че от конституционно легитимираните ръководители на съдебната власт – Главния прокурор, Председателя на ВКС и Председателя на ВАС, единствено Главния прокурор /и неговите заместници/ подлежат на специална процедура по разследване. Считаме, че по този начин е нарушен фундаментален конституционен принцип – принципът на равенство на гражданите пред закона.

Последното, ведно с изложените по- горе коментари за конституционно неприемлив регламент на особения прокурор, обосновано поставят под съмнение ефикасността на неговата дейност. Поради това считаме за правилен изводът ни за противоконституционност на коментираните правни норми.

28 Юли 2023