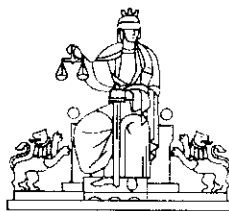


ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД
служба „Регистратура“ - 2 -
Изх. № У-1502
Дата на регистриране: 14.03.2024



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД**

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 346 К1
Дата 14.06.24г.

ИЗХ. №

**ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

На Ваш № 137 КД от 11.03.2024 г.

Относно: Становище на Върховния касационен съд (ВКС) по к.д. № 1/2024 г. и к.д. № 2/2024 г. на Конституционния съд на Република България. (вх. № В-788/12.03.2024 г. по описа на ВКС)

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено изпращам на Вашето внимание становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 1/2024 г. и по конституционно дело № 2/2024 г. (обединени) във връзка с искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, 3 5 (относно чл. 91б, ал. 2), 7, 8, 9, 14 (относно чл.129, ал. 3) и 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста.

С уважение,

**ЕВГЕНИЙ СТАЙКОВ –
ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

(Съгласно Заповед на председателя № 638 от 2.06.2024 г.)



СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България
по конституционно дело № 1/2024 г. и конституционно дело № 2/2024 г. (обединени)
на Конституционния съд на Република България

На основание чл. 150, ал. 1 вр. чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) Конституционният съд (КС) е сезиран с искане от президента на Република България, внесено на 08.01.2024 г., за обявяване на противоконституционност на § 2, § 3, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 9, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр.106/22.12.2023 г.). Образувано е конституционно дело № 1/2024 година.

На същото основание КС е сезиран и с искане от 48 народни представители, внесено на 11.01.2024 г., за обявяване противоконституционност на всички параграфи на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИДКРБ). По това искане на 11.01.2024 г. е образувано конституционно дело № 2/2024 година.

С определения от 08.03.2024 г., постановени по конституционни дела № 1/2024 година и № 2/2024 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество исканията на президента и на народните представители, като с определения по к. д. № 2/2024 г. е присъединил същото към к. д. № 1/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване поради сходство в предмета им. Върховният касационен съд (ВКС) е конституиран като заинтересована институция, в което качество дава настоящото становище.

Аргументите относно допустимостта на конституционния контрол и неговия обхват, съдържащи се в двете определения, напълно се споделят от ВКС, поради което не е необходимо излагането на допълнителни съображения по този въпрос.

I. Относно твърденията за нарушение на процедурата за приемане на Закон за изменение и допълнение на Конституцията от Обикновено народно събрание.

Аргументи за допуснато нарушение на процедурата по приемане на ЗИДКРБ се съдържат и в двете искания, като в депозираното от президента не се претендира обявяване на противоконституционност на целия закон на такова основание. Искане в посочения смисъл е развито от народните представители, поради което е необходимо да бъде изразено становище по повдигнатия въпрос.

Основната теза, касаеща нарушение на процедурата по приемане на ЗИДКРБ, застъпвана както от президента, така и от групата народни представители е, че при липса на подкрепа на внесеня законопроект не само на първо гласуване, но и на второ гласуване от квалифицирано мнозинство от 3/4 от всички народни представители съгласно разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, процедурата по чл. 155, ал. 2 от Конституцията (когато е достигнато мнозинство не по-малко от 2/3 от всички

народни представители) изисква отново предоставяне на срок не по-кратък от два месеца и не по-дълъг от пет месеца и между второто и третото гласуване. Т. е. при невъзможност да се достигне квалифицирано мнозинство от 3/4 от всички народни представители, срокът между отделните гласувания би трябвало да бъде по-дългият по смисъла на чл. 155, ал. 2 от Конституцията.

Върховният касационен съд счита, че тази теза не намира опора в текста на чл. 155, ал. 2 от Конституцията, в който липсва изискване срокът между второто първо и второто четене (или между второто и третото четене) да е същият по продължителност, както между първото и второто първо четене. В редакцията на тази разпоредба е посочена единствено необходимостта от поставяне на предложението за ново разглеждане не по-рано от два месеца и не по-късно от пет месеца, след което същото се приема, ако отново получи не по-малко от 2/3 от гласовете на всички народни представители. Ако се възприеме идеята, че всяко гласуване, при което не се достигне квалифицираното мнозинство от 3/4 от всички народни представители, се третира като ново първо гласуване, следвано от дългия срок по чл. 155, ал. 2 от КРБ между него и следващото гласуване, то никога не би могло да се достигне до приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията с мнозинство 2/3 от всички народни представители, какъвто очевидно не е смисълът на разпоредбата на чл.155, ал.2 от Конституцията на Република България.

По тези съображения ВКС намира, че процедурата по приемане на Закона за изменение и допълнение на Конституцията не е нарушена по начин, обуславящ обявяването на целия закон за противоконституционен.

II. Относно исканията за обявяване за противоконституционни на конкретни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

1. На първо място ВКС намира за основателни претенциите за обявяване противоконституционност на § 3 и § 9 от ЗИДКРБ, касаещи чл. 65, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията, съдържащи се както в искането на президента, така и в това на народните представители. С направените изменения в цитираните конституционни норми се дава възможност на лица, притежаващи и друго гражданство освен българското да бъдат избирани за народни представители и за членове на Министерски съвет. Аргументите, съдържащи се в двете искания са обосновани и съобразени както с конституционния принцип по чл. 1, ал. 2 от Конституцията, прокламиращ народния суверенитет, който ведно с останалите принципи за политическия плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт определят формата на държавно управление, така и с практиката на Конституционния съд на Република България (*в този смисъл решение № 15 от 1995 г. по к. д. № 21/1995 г.; решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г. и др.*). Смисълът на въвеждане на ограничение за лица, притежаващи и друго гражданство освен българско, да заемат висши длъжности в управлението на страната е насочен към обезпечаване на националната сигурност и избягване възможността за възникване на конфликт на интереси, произтичащ от обвързаността на такива лица с други държави. Наред с това се създава и правна несигурност относно представителността на суверена в Народното

събрание и упражняването на двете власти – законодателна и изпълнителна – предвид възможността конституционните органи, които ги осъществяват, да са доминирани от лица, зависими от други държави. Това води и до нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. С оглед засягане на основополагащи конституционни принципи, относими към формата на държавно управление, Народното събрание, приемайки посочените изменения и допълнения, е иззело правомощия на Велико народно събрание по чл. 158, т. 3 от Конституцията, поради което същите следва да бъдат обявени за противоконституционни.

2. За основателни ВКС приема и претенциите за обявяване противоконституционност на § 7; § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от ЗИДКРБ.

С приетата нова редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията се променя изцяло логиката и редът за съставяне на служебно правителство, като правомощията на президента са силно ограничени относно лицата, които може да предложи за служебен министър-председател, както и относно персоналният състав на Министерския съвет, който да назначи. Новата редакция на ал. 7 на чл. 99 от Конституцията предвижда обикновено Народно събрание да може със закон да ограничава правомощията на служебното правителство, което е недопустимо предвид ролята на последното на централен конституционен орган, натоварен с упражняване на изпълнителната власт. Аргументите за противоконституционност, изложени и в двете искания по обединените дела, са подробно мотивирани, възприемат се изцяло от ВКС, поради което не се налага да се преповтарят.

На следващо място с въведените чрез § 14 от ЗИДКРБ нова ал. 3 на чл. 129 и чрез § 15 нова ал. 3 на чл. 130 от Конституцията се създава презумпция за недобросъвестност на президента при издаване на указ за назначаване (освобождаване) от длъжност на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор след предложението на Висшия съдебен съвет или съответно – на Висшия прокурорски съвет. Приема се, че ако указът не бъде издаден в 7-дневен срок, предложеното лице се счита за назначено (освободено), като решението на ВСС, респ. на ВПС, се обнародва. По този начин се нарушава балансът на властите, постигнат чрез участие на президента в процедурата по назначаване на ръководителите на трите висши съдебни институции и възможността за обжалване на избора се прехвърля от Конституционния съд (компетентен да разгледа жалба срещу указа на президента) към Върховния административен съд (компетентен да разгледа жалба срещу решение на ВСС, респ. ВПС). С такъв подход несъразмерно се разширяват и правомощията на Върховния административен съд в осъществяването на кадровата политика при назначаване на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор.

Изложеното сочи, че чрез тези изменения и допълнения в Конституцията на Република България се отнемат конкретни правомощия на президента, придават се такива на други конституционни органи, което освен че води до нарушаване баланса между властите, съставлява и изземване на компетентността на Велико народно събрание, тъй като засяга формата на държавно управление.

III. Относно исканията за установяване противоконституционност на изменения и допълнения в нормите, касаещи съдебната власт.

Във внесеното от президента на републиката искане за обявяване противоконституционност на разпоредби от ЗИДКРБ, в Глава VI „Съдебна власт“ от Конституцията на Република България се оспорват единствено § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от ЗИДКРБ. По отношение на тези разпоредби бе изложено становището на ВКС в раздел II от настоящото изложение, с което се изразява подкрепа на искането и се предлага то да бъде уважено.

Искането, внесено от народните представители изразява позиция за противоконституционност на всички текстове от ЗИДКРБ в тази му част, което не се споделя от Върховния касационен съд и налага да се изложат доводи по отделните разпоредби.

1. Относно измененията и допълненията в чл. 117, ал. 2 от Конституцията (§ 10 от ЗИДКРБ).

В искането от народните представители се твърди, че новата редакция на чл.117, ал.2 от Конституцията е неясна, че с нея се нарушават основните характеристики на съдебната власт, че тя засяга формата на държавно управление, поради което е иззето правомощието на Велико народно събрание.

Тези доводи не могат да бъдат споделени. Преди всичко изричното прогласяване на положението, че съдът е основен носител на съдебната власт, не създава неяснота относно ролята на всяка една от трите системи в рамките на съдебната власт – съд, прокуратура и следствени органи. Основната роля на съда е изначално призната от Основния закон, независимо от липсата до момента на изричен текст в този смисъл. Това обстоятелство е безусловно отразено в решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г., където специално е подчертано, че:

- В осъществяването на съдебната власт участват три категории органи – съдилища, прокуратура и следствени органи, които *„не са и не могат да бъдат равнопоставени“* с оглед изпълняваните различни функции, различния интензитет на участие и различните средства за осигуряване реализацията на съдебната власт;

- От установените в чл. 117 конституционни характеристики, водещо значение има принципът на независимост на съдебната власт;

- В организационно отношение съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален – тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно проявление;

- Държавното правораздаване се осъществява от конституционно установените съдилища, като във всички конституционни модели съдилищата са основен носител на съдебната власт.

Тези съображения, залегнали в цитираното решение на Конституционния съд, недвусмислено обуславят необходимостта от изрично провъзгласяване чрез самостоятелна конституционна повеля на положението, вече възприето на практика от Основния закон, че съдът е основен носител на съдебната власт и единствен осъществява правораздаване. Това положение е основен стандарт на ЕКПЧ (чл. 6) и на Хартата на основните права на ЕС (чл. 47), обезпечаваш върховенството на правото и справедливостта на съдебния процес. Необходимостта от съдебна независимост е

очевидна, защото тя е основа на правовата държава. Чрез независимостта си съдът е гарант за върховенството на правото и инструмент за защита на правата на гражданите. По този въпрос в решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. Конституционният съд е пояснил, че промяна в такъв смисъл *„не представлява промяна във формата на държавно управление, както това следва и от сега съществуващата конституционна уредба на правомощията, функциите и задачите на съдилищата в Република България“*.

В същото време конституционният текст не оставя никакво колебание относно единството на българския модел на съдебната власт. Няма съмнение, че в системата на съдебната власт се включват и прокуратурата, и следствените органи, което се утвърждава чрез допълненото изречение второ на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, че при осъществяване на своите функции прокурорите и следователите са автономни и се подчиняват само на закона. Наред с това запазеното изречение трето (предишно второ) от същата разпоредба прогласява независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяване на функциите им.

Намираме, че е без съществено значение обстоятелството, че в първоначалния проект за ЗИДКРБ формално не е залегнало предложение за изменение на чл. 117, ал. 2 КРБ в посочения смисъл. Естеството на приетия текст не променя съдържанието, смисъла и обхвата на проекта на ЗИДКРБ в тази му част. В съдържателен аспект между него и останалите предложени изменения в главата „Съдебна власт“ съществува неразривна взаимовръзка. Именно тезата за водещото значение на принципа за съдебна независимост съставлява концептуална основа на приетите изменения и допълнения в Глава VI „Съдебна власт“ от Конституцията на Република България.

С оглед изложеното намираме, че искането за обявяване противоконституционност на приетото с § 10 от ЗИДКРБ изменение и допълнение на чл. 117, ал. 2 от КРБ е неоснователно.

2. Относно измененията и допълненията в чл. 126 от Конституцията (§ 11 от ЗИДКРБ).

В искането на народните представители се съдържат аргументи за противоконституционност на целия текст на чл. 126 от КРБ. Твърди се, че с допълнението в ал. 1 на чл. 126 се засяга конституционно установената система на звено от съдебната власт, което е в правомощията единствено на Велико народно събрание. Наред с това се поддържа, че съгласно изменението в чл. 126, ал. 1 от КРБ структурата на прокуратурата е съобразена със системата на съдилищата, *„които разглеждат наказателни дела“*, каквито обективно не са предвидени в Конституцията. Според групата народни представители с възприемането на такъв критерий за изграждане на прокуратурата се осъществява пряка намеса в работата на съдебната власт, а като последица от това се накърнява нейната независимост, защото се ограничават функциите и компетентността на едно от нейните звена.

На следващо място в това искане се твърди, че с измененията в ал. 2 на чл. 126 от Конституцията и създаването на новата ал. 3 на същата норма се ограничават и премахват почти всички правомощия на главния прокурор, което би могло да стори само Велико народно събрание, доколкото в практиката на КС главният прокурор е посочен като едноличен конституционен орган, с уредени на конституционно ниво

правомощия, които обикновено народно събрание не би могло да променя поради неизбежна промяна на формата на държавно управление. Обоснована е също така опасност от създаване на противоречива практика на прокурорите и разследващите органи поради отпадането на правомощието на главния прокурор да осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори, а с регламентирания механизъм за изработване на методически правила в чл. 126, ал. 3 от КРБ, според който главният прокурор само ги утвърждава, а не ги издава, се постигал ефект, равен на лишаване на върховните съдилища от правомощието да тълкуват.

Тези доводи не могат да бъдат възприети.

2.1. Относно чл. 126, ал. 1 от Конституцията (първото изменение с § 11 от ЗИДКРБ):

Допълнението към ал. 1 на чл. 126 от КРБ е насочено към прецизиране структурата на прокуратурата, която следва да съответства не на тази на всички съдилища, а конкретно на структурата на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. Новата редакция позволява на ПРБ да изгради системата си съобразно основната ѝ функция, която е в сферата на наказателното правосъдие, като я освобождава от необходимостта да създава звена, съответстващи по вид и степен на всички съдилища по чл. 119, ал. 1 от Конституцията, каквито например са специализираните съдилища в различни отрасли на правосъдието. Към настоящия момент такива са административните съдилища, но конституционният законодател е предоставил възможност чрез закон да бъдат създавани и други специализирани съдилища. При наличие на такива – например трудови, търговски и др. специализирани съдилища, при старата редакция на Конституцията прокуратурата би била длъжна да създаде и свои собствени специализирани структури, което чрез приетото допълнение в чл. 126, ал. 1 от КРБ ще се избегне поради липса на необходимост от такива. Нещо повече, тази промяна цели осигуряване на възможност за усъвършенстване на структурата на прокуратурата в съответствие с основната ѝ задача и изчерпателно посочените в Конституцията способности за осъществяването ѝ (чл. 127, т. 1–4 от КРБ), чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи. *„Такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е от компетенциите на Народното събрание“* съгласно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.

Ето защо ВКС намира, че новата редакция на обсъжданата разпоредба заслужава подкрепа.

2.2. Относно чл. 126, ал. 2 от Конституцията (второто изменение с § 11 от ЗИДКРБ):

Направените изменения в чл. 126, ал. 2 от КРБ действително засегнаха конституционно регламентирани правомощия на главния прокурор – отпадането на възложения му надзор за законност върху дейността на всички прокурори. С тази промяна обаче се постигна разрешаването на проблемния за българската правораздавателна система въпрос, свързан с изключителните правомощия на главния прокурор, засягащи независимостта на отделния прокурор и подчинението му само на закона при решаване на възложените му дела. С оглед на това, промяната в ал. 2 на чл. 126 от КРБ има особено важно значение за привеждане правомощията на главния

прокурор в съответствие с многобройните препоръки от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и от Комитета на министрите в контекста на изпълнението на групата дела на ЕСПЧ „С.З. срещу България“ и „Колеви срещу България“. Постигната е основната идея на реформата в системата на Прокуратурата на Република България (ПРБ) – да се редуцират правомощията и влиянието на главния прокурор чрез ограничаване на изключителната му компетентност да се занимава с всички въпроси на прокуратурата, като му е предоставена представителна функция на ПРБ като цяло, както и ръководството на Върховната прокуратура. Отпадането на правомощието на главния прокурор да осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори не нарушава принципите на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт, а напротив – утвърждава ги, усъвършенствайки механизмите за осъществяване основната функция на прокуратурата, като предоставя дължимата независимост на разследващите органи и прокурорите, които са отговорни за реализирането ѝ.

Това изменение заслужава подкрепа, още защото запазва йерархичната структура и принципа на единоначалието в системата на прокуратурата и е в съответствие с принципа за нейната независимост, в какъвто смисъл е и становището на Венецианската комисия. Запазването на йерархичната структура на прокуратурата е необходимо и с оглед на това, че действа като противовес на възможността за утвърждаване на местнически влияния и развиване на ентропийни процеси, което би разфокусирало системата.

2.3. Относно чл. 126, ал. 3 (нова) от Конституцията (третото изменение с § 11 от ЗИДКРБ):

Не споделяме доводите за противоконституционност на тази разпоредба, тъй като с нея не се отнема възможността главният прокурор да дава общи методически указания, касаещи разследващите органи и прокурорите. В тази насока следва да се отчита механизмът на изработване на методическите правила и преди изменението на разпоредбата на чл. 126 от КРБ. Процесът на тяхното изготвяне винаги е включвал създаване на работни групи, използване капацитета на аналитичния отдел на ВКП (сега ВП) и други форми на колективна дейност, в резултат на която се съставя съответното методическо указание. То се предлага на главния прокурор, който и до момента единствено го „утвърждава“. Ето защо ал. 3 на чл. 126 от КРБ по същество не отнема правомощието на главния прокурор, а регламентира на конституционно ниво описания механизъм за изготвяне и утвърждаване на методическите правила. Това означава, че такива ще продължат да бъдат издавани, поради което няма риск от създаване на противоречива практика в досъдебното производство и при решаване на делата от прокурорите. От друга страна, въвеждането на съдебен контрол върху утвърдените методически правила допълнително ще ги стабилизира, което ще гарантира тяхната законосъобразност и ефективно прилагане.

Действително текстът не е прецизно редактиран, защото е твърде обстоен и неподходящ за Основния закон. Подробната уредба би било подходящо да се съдържа в закон. Доколкото обаче изменението на практика не създава проблеми с яснотата си,

разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от КРБ не е в противоречие и с принципа на правовата държава.

С оглед изложеното Върховният касационен съд намира, че като цяло измененията и допълненията в чл. 126 от Конституцията на Република България (§ 11 от ЗИДКРБ) не са противоконституционни.

3. Относно измененията в чл. 127 от Конституцията (§ 12 от ЗИДКРБ).

3.1. По отношение изменението на т. 5 от чл. 127 КРБ:

Новата редакция на тази разпоредба гласи:

„т.5. предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон;“

Доводите на народните представители, обосноваващи противоконституционност на цитирания текст, сочат на нарушение на принципите на разделение на властите, изискващ взаимен контрол между трите власти, и този на независимост на съдебната власт, тъй като поставят последната в зависимост от законодателната власт, която чрез изменения на законите по своя воля може да определя в кои случаи единствено съдебната власт може да контролира изпълнителната и нейните актове.

Върховният касационен съд намира тези доводи за основателни, поради което ги подкрепя. Още в становището, прието на пленум на съда на 22.11.2023 г., касаещо първоначалното предложение за ЗИДКРБ, е посочено, че не се споделя подходът за въвеждане на конституционно ниво на ограничения на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, тъй като възниква съществен риск такива актове да останат в сила и да се прилагат, независимо от техния порок. Хипотезите, в които би било необходимо да се инициират такива производства пред съд, не биха могли да бъдат изчерпателно предвидени дори в закон, поради което регламентираното принципно правомощие на прокуратурата по т. 5 на чл. 127 КРБ следва да се запази. Колкото до допълнението, че оспорването на незаконосъобразните актове следва да се прави пред съд, то същото е само уточняващо и не води до противоконституционност. Безспорно е, че правомощието на прокуратурата по същността си е само сезиращо, като компетентен да отмени незаконосъобразния акт е съдът. С оглед изложеното ВКС намира, че разпоредбата на чл. 127, т. 5 от КРБ следва да бъде обявена за противоконституционна в частта *„в случаите, предвидени в закон“*.

3.2. По отношение изменението на т. 6 от чл. 127 КРБ:

Новата редакция на тази разпоредба гласи:

„т.6. освен по наказателни дела от общ характер, в предвидените със закон случаи участва и в други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила.“

В искането от народните представители се сочи, че чрез това изменение се ограничават правомощията на прокуратурата. Същата се поставя в зависимост от волята на Народното събрание какви закони ще приеме, поради което се засяга формата на държавно управление и се посяга на независимостта на съдебната власт. С оглед на това се предлага новият текст на т. 6 от чл. 127 КРБ да бъде обявен за противоконституционен.

Тези доводи не могат да бъдат изцяло споделени. Действително участието на прокуратурата по други дела, извън наказателните от общ характер, следва да бъде уредено със закон. По същия начин обаче бе уредено това правомощие и в предходния текст на т. 6 от обсъжданата норма на Конституцията¹. Нещо повече, настоящата редакция разширява видовете дела, по които прокуратурата може да участва, като не ги ограничава само до граждански и административни, с което се легитимира участието на прокурор например по наказателни дела от частен характер (каквато възможност е уредена в НПК при наличие на предвидените предпоставки).

В същото време ВКС съзира проблем по отношение на въведеното с изменението на т. 6 от чл. 127 КРБ условие за участие на прокуратурата по други дела, извън наказателните от общ характер – да е налице необходимост от *„защита на значим обществен интерес“*. Така предвиденото условие е неясно, което изначално обуславя затруднения при неговото съблюдаване – не е ясно кой и по какъв ред ще дефинира смисъла му, със закон ли ще се случи това или ще е предоставено за разрешаване на съдебната практика. Очевидно хипотезите на наличие на значим обществен интерес са толкова многобройни, че не всички биха могли да бъдат обобщени от един – единствен законов текст. Що се отнася до втората предпоставка за упражняване това правомощие от прокуратурата – *„в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“*, то тази предпоставка винаги попада под дефиницията на *„значим обществен интерес“*, поради което не се налага въвеждането ѝ в конституционна норма, още повече, че тя също би била предмет на противоречиво тълкуване. Предвид изложеното намираме, че неминуемо би се стигнало до нееднакво третиране на идентични случаи, което обуславя противоречие на оспорената норма с принципа на правовата държава. Този принцип във формалния си аспект означава *„принцип на правна сигурност“*. Той е обстойно обсъждан в редица решения на Конституционния съд на Република България², в които е посочено, че *„...предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви...“*, *„...правовата държава изисква ясна и вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба...“*; *„...правовата държава не търпи формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби...“* и т.н. Наред с това приетата норма противоречи и на принципа на правовата държава в неговия материален аспект, изискващ еднакво третиране на идентични случаи и различно третиране на различни случаи, което е в основата на справедливостта. Наличието на предпоставки за нарушаване справедливостта при оценка на конкретен случай относно значимостта на неговия обществен интерес или относно характеристиката на определени лица като такива, нуждаещи се от специална защита, обуславя необходимостта от обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 127, т. 6 в частта *„в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“*. Така възможността прокуратурата да участва по други дела, извън наказателните от общ характер, ще се запази в най-общ план, а конкретните хипотези ще бъдат уредени в закон.

¹ Стар текст на чл.127, т.6 от КРБ: *„б. (предишна т.4 – ДВ, бр.27 от 2006 г.) в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела“*.

² Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 3 от 2012 г. по к.д.№ 12/2011 г.; Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/205 г.; Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1/2017 г. и др.

4. Относно изменението на чл. 128 от Конституцията (§ 13 от ЗИДКРБ).

Старата редакция на чл. 128 от КРБ прогласяваше принадлежността на следствените органи към съдебната власт и едновременно с това предвиждаше, че те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон. В приетата нова редакция е отпаднало изречение първо, тъй като мястото на следствените органи в системата на съдебната власт е вече уредено в чл. 117, ал. 2, изречение 2 КРБ. Такъв подход е подходящ от систематична гледна точка, защото чл. 117 от Конституцията регламентира ръководния принцип за съдебната власт – нейната независимост, звената в нейната система и мястото им в нея. С оглед това обстоятелство изменението в чл. 128 от КРБ е логично и необходимо. Разпоредбата в новата ѝ редакция не засяга правомощия на конституционно установени органи, не нарушава баланса на властите и взаимния им контрол, поради което не води до промяна на формата на държавно управление. С оглед на това искането за обявяването ѝ за противоконституционна е неоснователно и следва да бъде оставено без уважение.

5. Относно измененията в чл. 129, чл. 130, чл. 130а и чл.130б от Конституцията (§ 14, § 15, § 16 и § 17 от ЗИДКРБ).

Цитираните разпоредби от Конституцията на Република България са оспорени изцяло от народните представители в искането им до КС, като се претендира обявяването им за противоконституционни. Основните аргументи за това са свързани с липсата на компетентност на Народното събрание, което е иззело тази на Велико народно събрание, тъй като измененията засягат формата на държавно управление. Наред с това се обосновава нарушение на процедурата по чл. 155 от КРБ, изискваща три гласувания на предложението. Сочи се, че някои от текстовете не са били част от първоначално внесенния проект и поради това са подложени само на две гласувания. Твърди се, че с тези изменения на Конституцията са нарушени принципите за правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

Измененията, направени с § 14 и § 15 от ЗИДКРБ, са оспорени и от президента, в искането на който е обоснована противоконституционност единствено на разпоредбите на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията. Становището ни по тези възражения се съдържа в раздел II от настоящото изложение, с което се подкрепя искането и се предлага то да бъде уважено.

Върховният касационен съд изразява несъгласие с преобладаващата част от останалите аргументи. По смисъл измененията отговарят на все по-нарастващата необходимост от привеждане на структурата и организацията на съдебната власт в Република България в съответствие с общите стандарти, гарантиращи правовата държава и независимото и справедливо правосъдие в държавите членки на Съвета на Европа и Европейския съюз. Още в становището си, представено в рамките на общественото обсъждане на ЗИДКРБ, Върховният касационен съд изложи съображения, че установеният формат на пленума на ВСС (преди конституционните изменения), въпреки конституционните промени от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г., действително не бе съобразен в пълнота със стандартите за структурата и организацията на съдебната власт. Извършените досега последователни реформи не бяха цялостни, като в модела на съдебната власт продължават да съществуват дефицити. Основният проблем, който е съсредоточавал критики от страна на

европейски и международни институции и организации, се е коренил в продължавашото едновременно администриране от ВСС чрез неговия пленум на различни по своите функции институции – съда и прокуратурата. Пленумът на ВСС, в състава на който съдиите, избрани от съдии, всякога са били малцинство, е разполагал със все още съществени правомощия във връзка с бюджета на съдебната власт и управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, приемал е решения за прекратяване на мандата на избран член на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8 от КРБ, включително и по отношение на членовете на съдийската колегия, правил е предложения до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС, определял е броя на магистратите, включително и на съдиите във всички съдилища съобразно степента на натовареност, определял е възнагражденията на магистратите, включително и на съдиите и др. Тези правомощия несъмнено са рефлектирали върху съдебната независимост.

Идеята за позициониране на Висшия съдебен съвет като кадрови и административен орган само за съдиите, респективно обособяването на кадрови и административен орган само за прокурорите и следователите, отговаря на европейските стандарти и препоръки за организация на съдебната власт и е оценено от Венецианската комисия в Становището ѝ относно проекта за изменение на Конституцията, прието на нейната 136-та пленарна сесия (Венеция, 6-7 октомври 2023 г.), като „стъпка в правилната посока“, която „следва да бъде приветствана“. Измененията на КРБ в тази насока са логичен завършек на промените в структурата на ВСС от 2015 г., поставили началото на процеса по обособяване на компетентностите между Съдийската и Прокурорската колегии. С оглед на това промените в чл. 129, чл. 130 и чл. 130а от Конституцията укрепват независимостта на съдиите, осигуряват безпрепятствено възможност за реално самоуправление при зачитане на публичния интерес от независимо правосъдие и изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт.

По отношение на измененията в състава на ВСС, предвиждащи включване на по-голям брой членове, избрани пряко от съдиите от различните нива на съдилищата, съдиите от ВКС изцяло се солидаризират с промените. Отчитаме тези изменения в КРБ като достижение, тъй като съответстват на общите стандарти, които гарантират правовата държава и независимото и справедливо правосъдие в държавите членки на Съвета на Европа и Европейския съюз, формулирани в становищата, докладите, препоръките и други документи на Венецианската комисия на Съвета на Европа, на Консултативния съвет на европейските съдии (КЕСС) към Съвета на Европа, Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) на Съвета на Европа, на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), на Европейската комисия относно върховенството на закона.

Изразяваме положително становище и по отношение на предвидените компетенции на Общото събрание на ВСС и ВПС. Отделянето на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет постига идеята за утвърждаване независимостта на съда и гарантиране автономията на прокуратурата като същностна проява на независимостта на съдебната власт като цяло и условие за повишаване на нейната ефективност. В същото време остават определен, макар и ограничен кръг въпроси,

които се нуждаят от координирано решаване от двата съвета – например бюджета на съдебната власт, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, въпросите свързани с обучението и повишаване на квалификацията и др. Във връзка с тази необходимост от съвместно обсъждане и решаване на общите за съдебната система въпроси, без съмнение е необходимо наличието на механизъм за постигането на координация и баланс в отношенията между двата съвета. В същото време е отпаднала досега съществуващата споделена компетентност на предишния пленум на ВСС при назначаването и освобождаването на председателите на ВКС и ВАС, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт и др. съществени за утвърждаването на независимостта на съда въпроси.

Основният довод в подкрепа на твърденията за противоконституционност на измененията в посочения смисъл е изземването на правомощието на Велико народно събрание по чл. 158, т. 3 от КРБ от обикновено такова, който аргумент се извлича от ТР № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г., според което в понятието „форма на държавното управление“ „[...] се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура, Следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.“

В решението е прието, че съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент. Органите на съдебната власт контролират актовете на изпълнителната власт в посока на тяхната законосъобразност. Същото е и във връзка със защитата правата на гражданите и с публичните функции на наказателното правосъдие. Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане.

В това решение КС приема, че правосъдие се осъществява само от органите на съдебната власт и ако такива функции бъдат възложени на органи от други власти, това ще съставлява промяна във формата на управление на държавата. Посочено е също така, че парламентарното управление на една република се характеризира и от възложените с Конституцията дейности и основни правомощия на посочените в решението конституционни органи, и от баланса на правомощията, които имат и контрола върху тях. Поради това се приема, че премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи би представлявало промяна във формата на държавно управление, а така е и при промени в

структурирането, начина на образуването, статута и мандата на основните органи и установения между тях баланс.

Внимателната оценка на приетите изменения в КРБ в частта относно преобразуването на Висшия съдебен съвет в два съвета – един за съдиите и един за прокурорите и следователите – на основата на съществуващите до сега съдийска колегия и прокурорска колегия сочи, че нито едно от цитираните в ТР № 3/2003 г. изменения, които биха засегнали формата на държавно управление не е сторено. Не са засегнати конституционно предвидените квоти от Народното събрание и професионалната общност на магистратите; потвърдена е системата на съдебната власт по отношение на отделните звена, които я съставляват – съд, прокуратура и следствени органи; независимостта на съдебната власт е неотменна, като чрез измененията в чл. 117, ал. 2 от КРБ е изведено на конституционно ниво прогласеното от Конституционния съд положение, че *„съдът е основен носител на съдебната власт“*.

От изключително значение за правилната оценка на обсъжданите изменения в КРБ е разбирането, че практиката на Конституционния съд не може да не се развива с оглед необходимостта да се отчитат новите предизвикателства пред националните държавни органи и институции, неизбежно произтичащи и от задълбочаващите се интеграционни процеси на страната ни в съюзите, на които сме членове. Обратното би означавало да се изключи изобщо възможността правото да се развива в съответствие с променящите се обществени отношения, регулацията на които е провокирала възникването му. Необходимостта от свикване на Велико народно събрание за всяка промяна, касаеща структурата, обхвата на компетентност или функциите на който и да е конституционно определен орган, когато такава промяна не засяга структурата, компетентностите и функциите на други такива органи и не води до промяна в баланса на властите, би довело до блокиране възможността им да се адаптират към нови реалности.

От такова разбиране е воден и Конституционният съд, който е конкретизирал положенията, залегнали в ТР № 3/2003 г. в своето решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., разяснявайки, че: *„Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт [...], които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт“*.

С оглед на това Върховният касационен съд намира, че отделянето на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет следва да се обсъжда в конкретния обществено политически контекст, от гледна точка на основополагащите принципи, изброени в решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. Съгласно разбирането на Конституционния съд, въплътено в това решение, промени в Конституцията,

извършени и от Обикновено Народно събрание са допустими, ако са „концентрирани в рамките на съдебната власт“ и отговарят на поставените условия: да не се нарушава „балансът между властите“ и да се спазват „правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт“. Доводите, свързани с неяснотата относно правомощията на Пленума на ВСС, който престава да съществува и опасността от това да настъпи разединение на отделните звена на съдебната власт са неоснователни, защото предвиденото в чл.130б, ал. 1 и ал. 4 от КРБ Общо събрание има за задача да обсъжда именно тези оставащи, макар и ограничен кръг въпроси, които се нуждаят от координирано разрешаване от двата съвета – бюджета на съдебната власт, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, въпросите, свързани с обучението и повишаване на квалификацията и др.

С оглед изложеното ВКС счита искането за обявяване противоконституционност на разпоредбите на чл. 129 (с изключение на ал. 3), чл. 130 (с изключение на ал. 3), чл.130а и чл.130б от Конституцията на Република България за неоснователно.

Относно състава на Висшия прокурорски съвет (чл. 130а, ал. 2 от КРБ) пленумът на ВКС се солидаризира с изложените опасения, споделени и от Венецианската комисия, за възможност от политическо повлияване на прокуратурата поради превеса на непрофесионалната квота над пряко избраните от прокурорите и следователите членове на Съвета (§ 67 и § 71 от становището на Венецианската комисия). В тази насока следва да се има предвид и Препоръка REC(2000)19 на Комитета на министрите до страните членки за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Комитета на министрите на 06 октомври 2000 г. на 724-тата сесия на представители на министрите, т. 11. В същото време обаче намираме, че тези опасения биха могли да станат реалност при недобросъвестно изпълнение на задълженията на Народното събрание при избор на членове на ВПС от неговата квота. „Презумирана“ недобросъвестност на държавен орган при упражняване на правомощията му обаче не би могла да бъде основание за обявяване противоконституционност на текст, приет със ЗИДКРБ.

Що се отнася до намаляването на мандатите на членовете на ВСС и ВПС от 5 години на 4 години, както и на главния прокурор от 7 години на 5 години, считаме че няма изземване на правомощия от Велико народно събрание. Конституционният съд в свои решения, постановени след ТР № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г., е приел за възможно да се преразглеждат въпросите, свързани с мандатността при спазване на основните конституционни принципи. В ТР № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 г. КС е заключил: „Конституцията не само не изключва, но принципно е отворена за промени, нещо, което се отнася и до трите власти. За съдебната власт е възприет подхода на комбинирано решаване на въпросите на мандата, вкл. прекратяването му – в Конституцията и в Закон за съдебната власт. Законната уредба се основава и съобразява конституционно заложеното (срв. чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. 6, чл. 131, чл. 132а от Конституцията, вж. и Решение № 8 от 2006 г. по к. д. № 7/2006 г.; Решение № 8 от 2007 г. по к.д. № 5/2007 г.). [...] Извършването му е въпрос на законодателна

целесъобразност, на приоритети в управлението на държавните и социални процеси, интеграционни процеси и осъществяване на реформи в различни сфери на обществения живот, т.е. да са определен отговор на социална потребност и обществен интерес. Когато то не засяга цялостната характеристика и се запазват конституционно определените функции на органа, няма противоречие с Конституцията и място за отрицание.“

Ето защо намираме и този довод за обявяване противоконституционност на обсъжданите норми на КРБ за неоснователен.

6. Относно измененията в чл. 130в от Конституцията (§ 18 от ЗИДКРБ).

Тази разпоредба е оспорена от групата народни представители, които в искането си са изложили съображения за противоконституционност, от една страна, с оглед отнемането на правомощия от министъра на правосъдието поради отпадане на възможността да предлага председателите на ВКС и ВАС, да предлага предсрочното им освобождаване и това на главния прокурор, да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите. От друга страна се твърди, че са нарушени принципите на разделение на властите и независимост на съдебната власт поради наличие на правомощия на министъра на правосъдието като орган на изпълнителната власт да предлага проект за бюджет на съдебната власт, който да внася във ВСС и ВПС за разглеждане, както и да участва в управлението на съдебното обучение.

Тези доводи не могат да бъдат споделени.

6.1. Изменението в т. 1 на чл. 130в от КРБ касае единствено допълването ѝ с *„Висшия прокурорски съвет“*, което е безспорно необходимо след отделянето на ВСС и ВПС. Но правомощието на министъра на правосъдието да предлага проект за бюджет на съдебната власт съществуваше и в предишните редакции на КРБ и не е резултат на настоящите промени.

6.2. Министърът на правосъдието и в старите редакции на Конституцията не е имал изрично правомощие да предлага председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор, нито да предлага тяхното предсрочно освобождаване. Тази възможност може да се извлече от общото му правомощие да предлага за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, което при настоящите изменения и допълнения на КРБ не е засегнато.

6.3. Що се отнася до участието на министъра на правосъдието в управлението на съдебното обучение, следва да се отбележи, че изменението в т. 4 на чл. 130в от КРБ е по-скоро редакционно по своя характер, защото и при старата редакция на тази разпоредба възможността му да участва в управлението на съдебното обучение съществуваше в същия обем, но бе формулирано като: *„участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите“*.

Предвид изложеното ВКС намира, че искането за обявяване на нормата на чл. 130в за противоконституционна също е неоснователно.

7. Относно измененията в чл. 132а, ал. 4 от Конституцията (§ 19 от ЗИДКРБ).

Измененията в Конституцията на Република България в частта относно Инспектората към Висшия съдебен съвет са минимални. Те касаят придвиждането на

възможност инспекторите и главният инспектор да могат да бъдат преизбирани на същата длъжност само за още един мандат, както и въвеждане на забрана след изтичане на мандата им да заемат длъжностите на съдия, прокурор и следовател в продължение на две години. Наред с това е предвидено да могат да се пенсионира по ред, определен със закон.

Тези изменения са атакувани от народните представители, които в искането си са развили доводи за противоконституционност на въведената забрана за инспекторите и главния инспектор след изтичането на мандата им да заемат длъжностите на съдия, прокурор и следовател в продължение на две години, позовавайки се на нарушения на принципите на разделение на властите, на равенство на гражданите пред закона и недопускане на забрани, основани на лично или обществено положение и независимост на съдебната власт. Твърди се, че приемайки ограничението за инспекторите и главния инспектор да заемат длъжности в органите на съдебната система в продължение на две години след изтичане на мандата им, Народното събрание е иззело компетентността на ВСС и ВПС по кадровите въпроси на съдебната власт, с което е нарушило принципите на нейната независимост, на разделение на властите, на правовата държава и върховенството на Конституцията. Наред с това тази забрана ограничава правото на свободен избор на професия и месторабота на инспекторите и главния инспектор с изтекъл мандат без да е обоснована легитимна цел.

Върховният касационен съд се солидаризира с тези аргументи, като намира искането на народните представители в тази му част за основателно. Ето защо предлага текстът на чл. 132а, ал. 4, изречение второ, да бъде обявен за противоконституционен, като счита, че не се налага да излага допълнителни доводи.

В заключение, въз основа на всички изложени съображения Върховният касационен съд намира, че за противоконституционни следва да бъдат обявени следните текстове от Конституцията на Република България:

- чл. 65, ал. 1, изречение второ (§ 3 от ЗИДКРБ);
- чл. 99, ал. 5, изречение второ, и ал. 7, изречение второ (§ 7 от ЗИДКРБ);
- чл. 110 относно думите „*като условието по чл. 65, ал. 1, изречение 2 не се прилага*“ (§ 9 от ЗИДКРБ);
- чл. 127, т. 5 в частта „*в случаите, предвидени в закон*“ и т. 6 в частта „*в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила*“ (§ 12 от ЗИДКРБ);
- чл. 129, ал. 3 (§ 14 от ЗИДКРБ);
- чл. 130, ал. 3 (§ 15 от ЗИДКРБ);
- чл. 132а, ал. 4, изречение второ (§ 19 от ЗИДКРБ).