



ИНСТИТУТ ЗА ПРАВОСЪДИЕ И ДЕМОКРАЦИЯ

INSTITUTE FOR JUSTICE AND DEMOCRACY

ДО:

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

София център, бул. Княз Александър

Дондуков 1, 1000 София

## СТ А Н О В И Щ Е

От:

„ИНСТИТУТ ЗА ПРАВОСЪДИЕ И ДЕМОКРАЦИЯ“ ФОНДАЦИЯ, фондация, определена за извършване на дейност в обществена полза, надлежно учредена и съществуваща съгласно законите на Република България, вписана в Търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ към Агенция по вписванията, под ЕИК 206738485, представлявана от Директора Красимир АТ. РУСЕВ, гражданин на Република България

относно: Отправена покана за предоставяне на становище по предмета на конституционно дело № 1/2024 г. и конституционно дело №2/2024 г.



Уважаеми съдии от Конституционния съд,

„Институт за правосъдие и демокрация“ Фондация възприема тезата, че когато се заемем със задачата да разгледаме сложните конституционни въпроси, е наложително да подчертаем ключовата роля на този уважаван от всички Съд в опазването на основните принципи, на които се основава нашето демократично общество. Конституцията на Република България, като фундамент на нашата правна система, възлага на този Съд тържественото задължение да поддържа върховенството на закона, да защитава правата на личността и да гарантира баланса на властите. В този благороден стремеж всяко решение, постановено от Конституционния съд, отеква с дълбоко значение, оформяйки траекторията на нашата нация и утвърждавайки трайните ценности на справедливостта и равенството. **Нека подхождаме към нашите обсъждания с най-голямо уважение към тежестта на нашата отговорност и дълбокото въздействие на нашите решения върху структурата на обществото.**

В правната история на нашата страна Конституционният съд заема позиция с несравнимо значение, служейки като върховен арбитър на конституционното тълкуване и пазител на нашия демократичен дух. С всяко свое решение тази почитаема институция потвърждава принципите на свобода, равенство и справедливост, залегнали в нашата Конституция, като по този начин укрепва основите на нашата демокрация.

Властта, с която е натоварен този Съд, произтича не само от текста на нашата Конституция, но и от колективното доверие, което му е гласувано от гражданите, представлявани от народните избраници. Свидетелство за сериозността на задачите, с които са натоварени конституционни съдии е факта, че тези съдии са натоварени със задачите да решават въпроси с дълбоки обществени последици, като се занимават с въпроси, които оформят самите очертания на нашата национална идентичност.

Когато поемаме дълбоката отговорност да се произнасяме по въпроси от конституционно значение, нека не забравяме, че решенията, постановени от този съд, имат далечни последици, които надхвърлят границите на нашата съдебна зала. Те резонират в сърцата и умовете на всеки гражданин, оформяйки колективния разказ за пътя на нашата нация към прогрес и просвещение.



Пред лицето на трудни предизвикателства и конкуриращи се интереси Конституционния съд е доказал непоколебимостта си в ангажимента си да отстоява принципите на справедливост, почтеност и върховенство на закона. Верността към тези идеали не само укрепва легитимността на тази уважавана институция, но и затвърждава вярата на хората в непреходната сила на правосъдието.

Всеки един от субектите, на които са отправени покани да дадат становище или правно мнение по конституционно дело № 1 от 2024 г., обединено с конституционно дело № 2 от 2024 г., следва да обсъдим въпросите, които стоят пред нас, без да забравяме тежестта на нашия дълг и незаличимото въздействие на решенията на Конституционния съд върху живота на милиона хора. Нека почерпим вдъхновение от трайното наследство на юриспруденцията, създадено от нашите предшественици, и да решим да отстояваме с непоколебима отдаденост светостта на Конституцията.

В свещените зали на този съд правосъдието не просто се раздава, а е символ на колективните стремежи на една нация, обвързана с върховенството на закона.

Ето защо нека всеки от субектите, на които са отправени покани да дадат становище или правно мнение, да подходим към обсъжданията си със смирение, мъдрост и твърда решимост да опазим целостта на нашия конституционен ред.

Нека усилията ни се ръководят от благородните принципи, които са в основата на нашата правна система, а решенията ни да бъдат лъч на надежда за идните поколения.

С най-голямо уважение към поверената ни задача нека продължим да преследваме справедливостта.

Нека в горнилото на конституционното тълкуване се изправим на крака с кураж, мъдрост и непоколебима отдаденост на идеалите, които определят характера на нашата нация. Заедно нека потвърдим върховенството на Конституцията и незаменимата роля на този съд в опазването на правата и свободите на всички граждани.

Преди всичко следва да се има предвид, че с Решение № 8 от 1.09.2005 г. по конституционно дело № 7/2005 г. и Решение № 3 от 10.04.2003 г. по



конституционно дело № 22/2002 г. се стига до извод, че принципно са в допустими промени в Конституцията на РБ, които са концентрирани в рамките на една от трите власти, както са определени в чл. 8.

**I. Относно доп. в чл. 65, ал. 1; изм. в чл. 93, ал. 2 от Конституцията на РБ и изм. и доп. в чл. 110 от Конституцията на РБ (пар. 3, 6 и 9 от ЗИДКРБ):**

Съгласно новата редакция на разпоредбата на чл. 65, ал. 1 (Доп. – ДВ, бр. 106 от 2023 г.) за народен представител може да бъде избран български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода. За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната.

След претърпени поправки в разпоредбата на чл. 93, ал. 2 (Изм. - ДВ, бр. 106 от 2023 г.) За президент може да бъде избран български гражданин по рождение, навършил 40 години, който няма друго гражданство, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода и е живял последните пет години в страната.

Съгласно разпоредбата на чл. 110 (Изм. и доп. - ДВ, бр. 106 от 2023 г.) членове на Министерския съвет могат да бъдат български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители, като условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ не се прилага.

По същността си измененията и допълненията се свеждат до това, че се въвежда за пръв в конституционна история на Република България възможност за лица, които имат двойно гражданство – българско гражданство и гражданство на друга съответна държава, да бъдат избирани за народни представители и министерски съвет. **Считам, че тези изменения и допълнения противоречат на чл. 153, вр. чл. 158, т. 3 от Конституцията на РБ.** Съображенията за това са изложени по-долу:

По принцип повечето от Конституциите на държавите (поне тези, които имат приети и действащи такива) винаги определят конкретни критерии за допустимост на лицата, които могат да заемат длъжностите на членове на Парламента и министри. Тези



критерии обикновено включват изисквания като гражданство, възраст, местоживеее или образователен ценз. Няколко са държавните, които позволяят на лица с двойно гражданство да бъдат избрани за членове на върховния национален законодател орган или да бъдат избрани за министри и да заемат най-висшите позиции в Изпълнителната власт. В някои държави има конкретни разпоредби или разпоредби относно двойното гражданство, докато в други то не е изрично забранено: Съединените американски щати, Канада, Обединеното кралство, Австралия, Франция, Германия, Италия, Нидерландия, Швеция и Нова Зеландия.

Разрешаването на лица с двойно гражданство да стават членове на и министри може да породи редица опасения и рискове за:

- **конфликти на интереси:** Лицата с двойно гражданство могат да имат раздвоена лоялност или конфликт на интереси между двете държави, чиито граждани са. Това може да компрометира способността им да вземат безпристрастни решения в най-добрия интерес на техните избиратели или на страната, на която служат.
- **загриженост за националната сигурност:** Притежателите на двойно гражданство биха могли да бъдат податливи на натиск или влияние от страна на чужди правителства, което поражда опасения относно националната сигурност и суверенитета. Възможно е те да разполагат с поверителна информация, която може да бъде използвана или насочена срещу страната, в която служат. В допълнение на това възниква основателно съмнение относно тяхната заинтересуваност и начина им на гласуване „за“, „против“ или като „въздържал се“ при разрешаване на въпросите за обявяване на война и за сключване на мир по чл. 84, т. 10 от Конституцията на РБ. Също така възникват и основателни съмнения за начина им на гласуване „за“, „против“ или като „въздържал се“ при наличие на чужд външен натиск от страна на държава с друго-второ гражданство на съответния народен представител при реализация на приемане, изменение, допълване и отменяне на закони по чл. 84, т. 1 от Конституцията на РБ. Същото важи и в не по-малка степен по отношение на чл. 84, т. 5 приемане решение за провеждане на национален референдум и при повече от правомощията на Народното събрание по чл. 84 от Конституцията на РБ.



- **сложни правни и регулаторни въпроси**: Двойното гражданство може да доведе до сложни правни и регулаторни въпроси, особено по отношение на данъчното облагане, изборителните права и правните задължения. Тези сложни въпроси могат да създадат предизвикателства при осигуряването на съответствие със законите и разпоредбите, което потенциално може да подкопае целостта и прозрачността на правителствените функции.
- **подкопаване на доверието и отчетността**: Позволяването на лица с двойно гражданство да заемат властови позиции може да подкопае общественото доверие и увереност в Народното събрание и Правителството. Възможно е да се появи усещане за фаворизиране, пристрастие или липса на лоялност, което би могло да подкопае отчетността на избраните служители.
- **въздействие върху дипломатическите отношения**: Наличието на лица с двойно гражданство на ключови държавни постове може да усложни дипломатическите отношения с други държави. То може да се възприеме като конфликт на интереси или да доведе до подозрения относно безпристрастността на процесите на вземане на решения.

Следователно искането за обявяване на противоконституционност на вносителите – в тази негова част е основателно.

**II. Относно изм. и доп. в чл. 126, ал. 1 и 2 и ал. 3 (нова); изм. в чл. 127, т. 5 и б; изм. в чл. 128 от Конституцията на РБ (пар. 11, 12 и 13 от ЗИДКРБ):**

Необходимостта от намаляване правомощията на главния прокурор беше очевидна. Тя беше констатирана от всички европейски партньори, институции и учреждения.

Конституционната роля и положение на фигурата на главния прокурор като част от системата на прокуратурата на Република България се измени с промените в Конституцията на РБ от 2023 г.

След последните редакции се предвижда, че главният прокурор на Република България представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура. От това следва, че главния прокурор няма да бъде ръководител на прокуратурата, а има само и единствено ще има и ще притежава занаяред представителна власт, функции и правомощия спрямо другите органи в системата. Аргументативно и мотивационно се поддържаше от



вносителите, че тези изменения и допълнения целят да се намали безграничната власт на фигурата на главния прокурор. По този начин правно-оправдано се достигна до необходимост от конституционна промяна – трансформация и ограничаване конституционното положение, роля и функции на главния прокурор. С тези изменения се предотврати възможността занапред главния прокурор на Република България да е административен ръководител на всички прокуратури, защото според новата редакция ал. 2 на чл. 126 главния прокурор е само и единствено ръководител на Върховна прокуратура. Крайно правно необходимо и абсолютно задължително е тези ограничения да намерят отражение и в законодателните актове – Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт.

Необходимостта от тези промени е констатирана в становищата на Венецианската комисия и по делото „Колеви срещу България“ на Европейския съд по правата на човека. Фигурата на главния прокурор и неговите функции, правомощия и роля следва да намерят фокус основни в сферата на наказателноправната материя.

С новите изменения и допълнения не се засягат действащия (и до този момент) обхват на правомощията на прокуратурата за общ надзор за законност. С новите изменения и допълнения се предвижда, че главния прокурор по предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон (чл. 126, ал. 3 от Конституцията на РБ).

От това следва, че е налице и правна необходимост, оправданост и легитимна цел за тези изменения.

### **III. Изм. и доп. в чл. 99, ал. 5, изр. второ от Конституцията на РБългария:**

След новите редакции се предвижда, че за служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправителя на Българската народна банка, председателя или заместник-председателя на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. Това изменение и допълнение създава вероятна основателен за попадане в конституционна криза, ако някой измежду така посочените (лимитативно/изчерпателно изброени) фигури откаже да бъде назначен за служебен



министър-председател. Преобладаващо и основно за лица, заемащи тези длъжности, се избират от изпълнителната власт. По този начин се наруша принципа на разделение на властите по чл. 8 от Конституцията на РБ и следователно това изменение и допълнение е противконституционно. Този нова редакция противоречи също на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на РБ – принципа на правовата държава.

**IV. Доп. в чл. 84, т. 16; изм. в чл. 128, чл. 129, чл. 130, чл. 130а, чл. 130б, чл. 130в и чл. 132а, ал. 4, както и доп. в чл. 133 от Конституцията на РБ (пар. 4, пар. пар. 13-20 от ЗИДКРБ от 2023 г.):**

Конституционната реформа от 2023 г. (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) в тази нейна част не противоречи нито на ТР № 8 от 2005 г., нито на ТР № 3 от 2003 г.

Тези изменения и допълнения представляват плавния преход към съдебна конституционна реформа в глава шеста от Конституцията на РБ – ДВ, бр. 85 от 2003 г., ДВ, бр. 27 от 2006 г.; ДВ, бр. 12 от 2007 г., ДВ, бр. 100 от 2015 г. и ДВ, бр. 106 от 2023 г.

С тези поправки се акцентира върху необходимостта от повишаване на независимостта и ефективността на тези фигури и при осъществяване на предоставените им от Конституцията и Закона за съдебната власт правомощия, като се ограничава/изключва възможността за влияние при вземането на решения по основни и други въпроси и се цели създаване на независимост до степен изключваща възможност или намаляване възможността на влияние.

С тези поправки се оптимизира дейността на органите на съдебната власт.

С тези промени не се нарушава принципа за разделение на властите, който е закрепен в чл. 8 от Конституцията на РБ поради това, че прокуратурата и следствието продължават да са част от съдебната власт. Така направените изменения и допълнения касаят отношения на органите на съдебната власт (вътре в самата система на Юдикативата – вътрешни отношения), а не навън за външни отношения с другите власти – Изпълнителна и Законодателна.





Тези промени бяха извършени при убедителни и последователни мотиви, налагащи извод за тяхната обосновааност и необходимост.

Тези изменения и допълнения, извършени от Обикновено, а не от Велико народно събрание не надхвърлят компетентността, която притежава, предоставена му по силата на Конституцията на РБългария (чл. 84) и не навлизат в компетентността на Велико народно събрание, тъй като не засягат установената форма на държавно управление (чл. 158).

Разделянето на Висшия съдебен съвет на два отделни съвет – Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет е положителна стъпка напред и е препоръчвана неколкократно от Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианска комисия“) – не само от нея, в качеството ѝ на консултативен орган по конституционно право, създаден към Съвета на Европа, но и от други органи, институции, учреждения и т.н..

Съставът на Висшия съдебен съвет съдържа мнозинство на съдиите, избирани от съдии, което само по себе си е гаранция за спазване на принципа на съдийското самоуправление.

Съставът на Висшия прокурорски съвет включва 10 членове и главния прокурор, който е негов член по право, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание.

Спорен е въпроса относно начина на формиране състава на Висшия прокурорски съвет (и по-специално това, че Народното събрание избира шестима членове (парламентарна квота), докато прокурорите избират двама членове и следователите избират един член (професионалната квота). Съобразявайки константната практика на Конституционния съд може да се приеме, че това е въпрос, който попада в изключителните правомощия на Народното събрание (дискреционна власт). Дали дискреционната власт е изключителна и неограничена е подложена на тълкуване в **Особено мнение на проф. Янаки СТОИЛОВ по конституционно дело пред КС.**

Според „Института за правосъдие и демокрация“ Фондация този начин на формиране на състава на Висшия прокурорски съвет не съответства на обществените потребности и продължава да повдига основателни съмнения относно зависимостта на членовете във Висшия прокурорски съвет от друга власт – властта, която ги избира.



Според „Института за правосъдие и демокрация“ **Фондация** дискреционната власт на върховния законодател орган на РБългария – Народното събрание да приема законодателни актове с определено съдържание, не е безгранична, всеобхватна и неограничена. Неправилно е да се квалифицира като правилно или неправилно, но е правилно да се квалифицира и определя, че състав на Висшия прокурорски съвет, в който мнозинството на прокурорите и следователите, които се избират от самите тях или състав, в който професионалната квота е равна с тази на парламентарната квота, щеше да постави занапред съмнения в по-ниска степен от тези, при които и занапред парламентарната (непрофесионалната) квота ще надвишава по численост професионалната квота. Именно поради тези съображения, според „Института за правосъдие и демокрация“ **Фондация** този конституционен текст е на „ръба“ на своята конституционност. Въпрос на конституционна целесъобразност е неговото обявяване на противоконституционен и бъдещата практика на Конституционния съд на РБългария относно „всеобхватността на дискреционната власт на Парламента“.

При все това, следва да се има предвид, че тези изменения и допълнения (промени в съставите) не означават, че се променя формата на държавно управление, която налага да бъдат извършени тези промени от Велико народно събрание – както се твърди от вносителите на исканията за обявяване на противоконституционност. При внимателен анализ, ще се достигне до крайния правен извод, че прокуратурата и следствието продължават да са част от Юдикативата (съдебната власт).

Няма нито юридическо, нито логическо основание за обвързване мандатите на председателите на върховните съдилища с мандата на главния прокурор. **В приравняването на тези три фигури прозира стремеж за обвързване режимите относно двете институции.** Този юридически резултат не намира и не може да намери опора в новата редакция на чл. 126, ал. 1 от Конституцията на РБ. Това е така, тъй като съдът и прокуратурата имат различни роли. Сам по себе си този текст, не е противоконституционен, защото попада в изключителната дискреционна власт на Народното събрание.

С ал. 4 на чл. 130 от Конституцията на РБ се предвиди, че за извършено престъпление от общ характер главният прокурор или негов заместник се разследва и



обвинението се поддържа пред съда от прокурор, който е заемал длъжността съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия или с ранг на съдия във Върховния касационен съд от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища до момента на назначаването. Процедурата за избор и назначаване се определя в закон.

Според **Решение № 1 от 1999 г. по конституционно дело № 34/1998 г. и Решение № 13 от 2002 г. по конституционно дело № 17/2002 г.** единствено прокуратурата на Република България, в предвидените от закона случаи привлича към наказателна отговорност лицата, които са извърши престъпления, поддържа обвинението по наказателни дела и това конституционно правомощие на прокуратурата не може да се изземва или ограничава от други органи.

Според **Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г.** когато е необходимо извършване на проверки, разследвания и други процесуални действия, по сигнали срещу главния прокурор и/или негов заместник, този монопол върху публичните обвинения не е абсолютен.

Целта на ал. 4 на чл. 130 е да се уреди на конституционно ниво и да се разшири впоследствие на законово ниво – Наказателно-процесуален кодекс и/или Закон за съдебната власт, и/или специален закон фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Правно необходимо е тези изменения и допълнения първостепенно да намерят отражение в Конституцията на РБ. С тази нова правна възможност не се засягат конституционните принципи, за които се твърди, че са нарушени от вносителите – разделението на властите по чл. 8 и всички други, които са посочени в искането.

С ал. 4 на чл. 130 от Конституцията се предвижда реалистична възможност за ефективно разследване срещу главния прокурор или неговите заместници – и то от лице, които не е поставено в положение на зависимост от главния прокурор по директен или индиректен начин. Това лице или т.нар. *ad hoc* прокурор, който преди това е заемал длъжността на съдия не е (към момента на встъпването му в тази временна длъжност) и впоследствие не може и няма да бъде кариерно зависим от главния прокурор или неговите заместници.



V. Относно изм. на ал. 2 и ал. 3, 4 и 5 (нова) на чл. 150 от Конституцията на РБ (пар. 21 от ЗИДКРБ от 2023 г.):

С тези поправки по никакъв начин не се изземват изключителните законодателни правомощия на Великото народно събрание, които са очертани в чл. 158.

Спорен е въпросът дали с тези изменения и допълнения се въвежда индивидуална конституционна жалба или се разширяват възможностите за сезиране на Конституция съд на Република България.

При все това, с тези промени и по този начин се въвежда допълнителна ефективна гаранция на конституционно ниво и равнище за правата и законните интереси на гражданите. **Това не важи за юридическите лица.** Техните права и законни интереси остават незащитени на конституционно ниво и равнище.

Според „Института за правосъдие и демокрация“ **Фондация** следваше да се приеме предложението за изменението и допълнението, което предвиждаше, че омбудсмана на Република България и Висшият адвокатски съвет да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права, законни интереси и свободи на гражданите **и юридическите лица.**

Прекомерното ограничаване и свеждане до необходимия минимум на правомощията на фигурата на главния прокурор на Република България, не следва да обезличи и обезсили тази негова фигура, роля и функции, които следва да притежава. За конституционно несъобразно е разбирането на конституционния законодател за новото конституционно положение на главния прокурор, с което се предвижда, че се ограничават правомощията му за обръщане към Конституционния съд на РБ – от всички правомощия на Конституционния съд, до вече само и единствено тези, които са посочени изчерпателно и лимитативно в чл. 150, ал. 3, вр. чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7.

Вследствие на всички изменения и допълнения на Конституцията на Република България, в частта възможността за сезиране и обръщане към Конституционния съд се наблюдава конституционна тенденция за разширяване на предметния обхват и субектите, които могат да се обръщат към Конституционния съд. Ограничаването на главния



ИНСТИТУТ ЗА ПРАВОСЪДИЕ И ДЕМОКРАЦИЯ

INSTITUTE FOR JUSTICE AND DEMOCRACY

прокурор да се обръща към Конституционния съд е необосновано и не преследва  
легитимна цел.

KRASIMIR Digitally signed by  
ATANASO KRASIMIR  
V RUSEV ATANASOV RUSEV  
Date: 2024.04.15  
09:56:54 +03'00'

С УВАЖЕНИЕ: .....

/Красимир АТ. РУСЕВ, Директор/