

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 214 КД
Дата М. 04. 24 г.

ПРАВНО МНЕНИЕ

от Благовест Пунев по конституционно дело №1/2024 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

С определение от 8.3.2024 г. Конституционният съд/КС/ съедини в общо производство разглеждането на конституционни дела №1/2024 г. и №2/2024 г. поради сходството на техния предмет- оспорване конституционносъобразността на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Р България, приет на 20.12.2023 г./ обн. ДВ, бр.106/6.12.2023 г/. Делата са образувани по искане на президента на републиката и по искане на група народни представители като по първото от тях се оспорват като противоконституционни част от измененията в Конституцията, а с второто- тези изменения в тяхната цялост. Поради частичното припокриване на предмета на образуваните по тях конституционни производства, двете дела бяха обединени в едно производство под №1/2024 г. за произнасяне на общо решение по тях. С определението за съединяването им в общо производство бях поканен от КС да представя правно мнение по направеното от двамата вносители искане за обявяване на противоконституционност на приетите от Народното събрание/НС/ промени в Конституцията.

1. Преди да се разгледа по същество искането на двамата вносители за обявяване на противоконституционност на новоприетите разпоредби на Конституцията, т. е. съдържателно да се прецени тяхното съответствие с нея, тъй като в нормативния й текст се включени норми с висока степен на обобщеност и фундаменталност, с които като йерархически от по-висок ранг трябва да бъдат съобразени оспорените, е необходимо да се направи преценка от формално-процедурен характер за съответствието на измененията с разпоредбите на чл.153-155 от Конституцията. Това е така, защото ако искането в тази насока е основателно и процедурата за приемане на конституционните изменения от Обикновено народно събрание е опорочена, е безпредметно да се обсъжда по същество противоконституционността на оспорените разпоредби, отнасящи се до промените в Конституцията, които в своята цялост са засегнати от процедурното нарушение, без да е необходимо поотделно за всяка от тях да се преценява конституционносъобразността й.

Преди да направим тази преценка е необходимо да се отбележи, че и двамата вносители на искане до КС са въвели в него този аргумент за противоконституционност на промените в Конституцията, но само това подадено от група народни представители се отнася до тези промени в тяхната цялост, докато президентът е оспорил само промените, които се отнасят до президентските правомощия в сферата на назначаване на служебно правителство, разпускане на парламента и назначаване на висшите ръководители на съдебната власт, въпреки че притежава съгласно чл.150, ал.1 от Конституцията обща компетентност да сезира КС и по въпроси извън тях- по изброените в чл.149, ал.1 от Конституцията правомощия на КС за конституционен контрол, както и по обхвата на материята на оспорените като противоконституционни разпоредби на закон, вкл. и този за изменение и допълнение на

Конституцията. Това означава, че президентът се е ръководил единствено от своя институционален и политически интерес при атакуване само на част от промените в Конституцията, въпреки че аргументът за нарушаване на процедурата за нейното изменение се отнася до целия комплекс от новоприети разпоредби.

Разпоредбата на чл.153 от Конституцията предвижда компетентността на Обикновеното народно събрание да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Велико народно събрание. Това означава, че проверката за конституционност на процедурата, при съблюдаването на която са приети промените в Конституцията трябва да направи преценката, че е съобразена с разпоредбите на чл.154 и чл.155 от Конституцията относно реда за тяхното приемане от Обикновено народно събрание. Ако тя е спазена, вече при разглеждане по същество на оспорените разпоредби, трябва да се прецени дали промените или някои от тях, не изискват специалния, утежнен ред за тяхното приемане от Велико народно събрание, ако попадат в компетентността му съгласно чл.158 от Конституцията, тъй като такава теза се поддържа от вносителите, според която засягат установената форма на държавно управление в разширителното тълкуване, което е дадено на този атрибут на държавността с Решение №3/2003 г. на КС.

Оспорването от вносителите на приложената процедура за промяна на Конституцията от Обикновено народно събрание, предвидена в чл.154 и чл.155 е неоснователно. След като предложението за изменение и допълнение на Конституцията е направено при спазване на изискванията на чл.154, ал.1 и ал.2 се прилага чл.155 от нея. Този текст визира двата вида квалифицирани мнозинства за неговото приемане на три гласувания в различни дни, както и срока в който то се разглежда повторно, когато не е достигнато предвиденото по-високо квалифицирано мнозинство от $\frac{3}{4}$ от всички народни представители при първото разглеждане на предложението, но са гласували не по-малко от $\frac{2}{3}$ от тях.

В случая тези изисквания са спазени, защото при първото гласуване на предложението, то не е събрало мнозинство от $\frac{3}{4}$ - 180 народни представители, но за него са гласували не по-малко от $\frac{2}{3}$ от тях-161 депутати, при което може да се продължи процедурата при условията на чл.155, ал.2 от Конституцията. Спазен е предвидения минимален срок от 2 месеца за поставяне на предложението за ново разглеждане като то е прието на три гласувания, проведени в различни дни. При това гласуване е спазено изискването от квалифицирано мнозинство не-малко от $\frac{2}{3}$ от народните представители, които са го подкрепили. Оплакването, което се прави и в двете искания за противоконституционност е, че между първото и второто гласуване са били направени нови предложения, които не са били дебатираны и обсъждани поради много краткия срок до деня на второто гласуване като дори се поддържа неприемливото твърдение, че щом не е постигнато високото мнозинство от $\frac{3}{4}$ от народните представители след първото гласуване, отново трябва да се определи срок от 2 месеца до второто. Преди всичко за да се приложи чл.155, ал.2 от Конституцията и пристъпи към повторно разглеждане на предложението за промени в нея, предпоставка е именно непостигане на високото мнозинство от $\frac{3}{4}$ от народните представители, но реализиране на по-малкото от $\frac{2}{3}$, какъвто е разглеждания случай. За приемане на предложението при повторното му разглеждане се изисква това по-малко мнозинство, което е било постигнато като същото се отнася и до трите гласувания, проведени в различни дни. С предвидения дълъг срок от 2 до 5 месеца за провеждане на повторно разглеждане на предложението след неуспешното му приключване при първото му такова разглеждане, е осигурена възможността за обсъждане на промените в Конституцията при повторния опит за тяхното приемане и внасяне на изменения и допълнения в първоначалното предложение. Поради това следва да се отхвърли искането за обявяване на

противоконституционността на целия Закон за изменение и допълнение на Конституцията на основание на нарушението на процедурата за неговото приемане, предвидена в чл.155 от Конституцията.

2. С искането на президента и група народни представители се оспорва пар.2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, който в своята цялост е насочен към осигуряване на континуитет на упражняване на правомощията на действащия и новоизбрания парламент. В резултат на промените, както при редовни, така и при предсрочни избори съществува действащ парламент, който освен законодателна дейност осъществява и контрол върху изпълнителната власт, включително и по отношение на служебния кабинет, който не е излъчен от него, а назначен от президента при провеждане на предсрочни парламентарни избори. Макар, че контролът върху дейността на служебното правителство не притежава пълнотата на този по отношение на редовен, политически кабинет, тъй като не включва бламирането му с вот на недоверие, всички останали форми на парламентарния контрол са приложими като поставяне на въпроси към премиера или отделни министри, запитвания относно определени политически действия, съставяне на анкетни комисии за проучване на отделни страни от дейността му. Все в този контекст е и промяната в чл.99, ал.5 от Конституцията, според която отпада разпускането на парламента от президента след назначаване на служебното правителство и насрочване на предсрочните избори.

Идеята за континуитет на дейността на НС е проведена последователно в пар.2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията. Така с него е променен текста на чл.64, ал.2 относно състоянието на извънредно положение, при което е заличена тази част от него, която се отнася до продължаване на пълномощията на НС и след изтичането им, тъй като според променената уредба избори за ново НС се провеждат един месец преди изтичане на срока на пълномощията му- променената редакция на чл.64, ал.3, а при предсрочни избори този ефект настъпва с полагане клетвата на новоизбраните народни представители- новата ал.4 на чл.65. В този контекст оплакванията за противоконституционност в искането, свързани с редуциране или удължаване на мандата на НС са неоснователни, тъй като промените не ограничават пълномощията на парламентарното представителство, а обратно, укрепват установената от Конституцията парламентарна форма на управление на държавата. При стриктно спазване от страна на парламента и президента на сроковете за насрочване на избори и свикване на новоизбраното НС, не би се стигнало до фактическо намаляване или удължаване мандата на действащия парламент, респективно дублирането му с този на новоизбрания парламент.

Поради извършената промяна в чл.65 от Конституцията трябва да се коригира разбирането относно изчисляването на срока на мандата на НС. Досегашното тълкуване на чл.64, ал.1 от Конституцията, свързваше началото на четиригодишния мандат на НС с проведения избор за народни представители, макар че упражняване на пълномощията на новоизбрания парламент се отнася до по-късен момент- свикването на първото заседание на парламента и неговото конституиране. С новата разпоредба на чл.65, ал.4 от Конституцията прекратяването на пълномощията на действащото преди изборите НС, изрично се свързва с полагането на клетвата на новоизбраните народни представители, т. е. този момент следва да се счита за начало на мандата на новоизбрания парламент, а не проведения избор. Това отговаря на правното дефиниране на мандата като период от време, през който органът, в случая НС, може да упражнява властническите си пълномощия, които се включват в неговата компетентност, възложена му от Конституцията. Така при хипотезата на предсрочни избори, при които мандатът на действащия парламент не е изтекъл/затова изборите са предсрочни/, със свикването на новоизбраното НС на първо заседание от президента най-късно в едномесечен

срок от изборите- чл.75 от Конституцията, с полагането на клетва от новоизбраните народни представители, се прекратяват пълномощията на предходното НС, който действа до този момент, макар и след провеждането на изборите. То е в рамките на мандата си, който не се дублира с този на новоизбраното НС като неговите пълномощия ще се прекратят след свикването на първо заседание на последното. В хипотезата на редовни парламентарни избори, които трябва да се проведат не по-късно от един месец преди изтичане на мандата на НС, пълномощията му ще се прекратят с изтичане на пълния период от време на този мандат като при спазване от президента на срока по чл.75 от Конституцията, непосредствено след неговото изтичане ще започне мандата на новоизбраното НС, без настъпване на покритие между тях.

Поради изложеното искането за установяване на противоконституционност на пар.2 от Конституцията следва да се отхвърли като неоснователно.

3. С искането на президента и групата народни представители се оспорва пар.3 и свързания с него пар.9 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията. Така според изречение второ, с което е допълнен чл.65, ал.2 за народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната- пар.3 от закона. Относно изискванията на които трябва да отговарят членовете на Министерския съвет/МС/ в текста на чл.110 от Конституцията е заличена думата „само“ относно българското гражданство като се препраща към чл.65, ал.2 относно допустимостта на двойно гражданство за заемане на длъжността, без условието за уседналост, което предвижда този текст.

Искането в тази част е основателно. Гражданството е правно-политическа връзка на гражданина с дадена държава като българската държава допуска двойното гражданство като ограничения са предвидени за заемането на някои висши държавни длъжности. До оспорените изменения в Конституцията двойното гражданство не се допускаше при пасивното избиращо право- правото да бъдеш избран за народен представител изискваше да отговаряш на условието да си само български гражданин като притежаването на чуждо второ гражданство обосноваваше неизбираемост на кандидата- вж. Решение №2/1995 г. на КС. За да може да се реализира пасивното избиращо право в тази хипотеза бе необходимо преди участието в парламентарните избори, кандидатът да е бил освободен предварително от чуждото гражданство и при кандидатстването да притежава само българско такова. Аналогично бе и положението с непрекия избор на членове на МС, които трябваше да отговарят на същото условие за избираемост. В същото време условията за избираемост на президента са запазени и понастоящем след конституционните промени като тази в текста на чл.93, ал.2 от Конституцията е редакционна, а не съдържателна, тъй като отпада препращането в него към условията за избиране на народен представител поради посоченото по-горе изменение в текста на чл.65, ал.2 от Конституцията. Макар, че България е парламентарна, а не президентска република, условието за избираемост на президента досежно изискването за българско гражданство е още по-рестриктивно в сравнение със предходната уредба на Конституцията относно избираемостта на народните представители и членовете на МС като се изисква не само българско гражданство, но същото да бъде по рождение.

Гражданството е проява на суверенитета на държавата като то се свързва с определени права и задължения на гражданина към нея, т. нар. конституционен статус, определен от тази връзка с държавата. Освен правна, то има и политическа страна, тъй като гражданинът на дадена държава участва в упражняването на народовластието чрез формите на пряката и представителната демокрация- чл.2, ал.1 от Конституцията. Реализацията на народния суверенитет се изразява основно чрез формиране на парламентарно управление от политически

представители, избрани пряко от народа чрез всеобщо, равно, пряко и тайно гласуване. Те формират висшата законодателна власт в държавата- парламента, който излъчва и висшата изпълнителна власт- правителството. Изискването за притежаване само на българско гражданство от кандидатите за народни представители и министри представлява гаранция за тяхната лоялност към българската държава, съмнение за която би създадо наличието на гражданство на чужда държава при кандидатирането за тези висши публични длъжности. С оспорената конституционна промяна, българската държава се отказва от суверенното си право да определя условията за избираемост за длъжности, които представляват еманация на суверенитета ѝ в името на съмнителната полза да се използва политическия потенциал на чуждестранни граждани, които придобиват възможността да заемат тези постове, без да се отказват от чуждото си гражданство. Последното обстоятелство създава основателно съмнение в тяхната лоялност към българската държава като предизвиква впечатление, че те евентуално ще „гастролират“ в управлението ѝ, без действително да се ангажират с нейните проблеми като изхождат не от българския публичен интерес, а от своя или от чужд политически интерес, особено ако гражданството им е на държава, която не е в приятелски, а потенциално може да установи открито враждебни отношения със страната ни.

Поради изложеното КС би следвало да уважи искането в тази част като установи противоконституционността на пар.3 и пар.9 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията.

4.Искането е основателно и относно новосъздадения с пар.5 чл.91б ал.2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията. С този текст се предвижда, че решението за избор на органи, чиито членове изцяло или частично се избират от НС, се вземат с решение от 2/3 от всички народни представители, ако това е предвидено със закон. Новосъздадената разпоредба противоречи на чл.81, ал.2 от Конституцията, според която НС приема законите и други актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен ако Конституцията предвижда друго мнозинство. Решението за избор на членове на органи, които цялостно или частично се избират от НС представлява такъв акт по смисъла на чл.81, ал.2 от Конституцията, поради което изключението от обикновеното мнозинство, което е общото правило за приемане на такъв акт и замяната му с абсолютно или квалифицирано мнозинство, се решава от Конституцията- например при избор на членове на Висшия съдебен съвет от квотата на парламента, а не по конституционна делегация с обикновен закон. Последното би създадо правна несигурност, тъй като би било повлияно от конюктурни съображения, а не от една трайна и стабилна уредба, възможност за която предоставя Конституцията в изчерпателно посочени от нея случаи на изключения от общото правило за приемане на актовете на НС с обикновено мнозинство. Поради това текста на новия чл.91б, ал.2 би следвало да се обяви за противоконституционен.

5. Съществени са измененията с пар.7, който се отнася до промените в чл.99, ал.5 и ал.7 от Конституцията и с пар.8, с който се отменя чл.102, ал.3, т.3 от Конституцията, който се отнася до издаването на президентския указ за разпускане на НС при предсрочни избори. Промяната в чл.99, ал.5 от Конституцията ограничава правомощията на президента при избора и съставяне на служебното правителство, след като са изчерпани предвидените в предишните алинеи на чл.99 възможности на проучвателния мандат за съставяне на редовен кабинет в рамките на мандата на действащото НС, с което се укрепва парламентарната форма на управление на държавата. Това е така, защото по отменената уредба на ч.99, ал.5 той не беше обвързан от правила как да процедира при избора и назначаването на служебния премиер и членовете на служебното правителство, тъй като то беше отговорно единствено пред него като президентът

се превръщаше фактически в шеф на изпълнителната власт и то в условията на разпуснат парламент. Това водеше до дисбаланс на разделението на властите и превръщаше българската държава в свръхпрезидентска република, макар и за определен период от време/който през последните години на няколко предсрочни избори се удължи значително във времево отношение/. С промяната на чл.99, ал.5 от Конституцията, този дисбаланс се преодолява като действащият парламент не се разпуска и запазва възможността си да упражнява контрол върху служебното правителство и неговата дейност, а при назначаването му, президентът действа при условията на обвързана компетентност. Последната се изразява както в задължението му да избира за служебен премиер само между лицата заемащи длъжностите на председател на НС, председател на Сметната палата и неговите заместници, управител на БНБ и неговите подуправители и омбудсман и неговия заместник, а не самоволно да определя своя избраник за служебен премиер, така и в споделена компетентност със служебния премиер след провеждане на консултации с парламентарните групи, да назначи състава на служебното представителство. Това изключва едноличното решаване на този въпрос и обезпечава необходимата прозрачност при съставяне и назначаване на служебния кабинет, чието основно предназначение е да организира честни и свободни избори- новата редакция на чл.99, ал.7, изр.1 от Конституцията. От конституционно гледище само председателя на Сметната палата и неговия заместник са спорни като потенциални кандидати за служебен премиер между лицата, които може да бъдат да бъдат номинирани от президента за назначаването на този пост поради функцията им на одитори на публичните финанси, която влиза в противоречие с качеството на министър-председателя, макар и служебен, който е главен разпоредител с тези средства при изпълнение на разходната част на държавния бюджет, с което влиза в противоречие, както с принципа на разделението на властите, така и с този на правовата държава.. Това положение би могло да се запази, само ако изборът на служебен премиер има за последица окончателно напускане на длъжността в Сметната палата, към която не може да се върне избраният за такъв след изтичане на мандата му. Завръщането му на тази позиция в случая, се осигурява с предоставената възможност при заемане на длъжността служебен премиер, той да излезе в неплатен отпуск, с което запазва заеманата от него позиция в Сметната палата в периода след напускане на поста на служебен премиер.

С оглед на изложеното оспорените промени в чл.88, ал.5 и чл.102, ал.3, т.3 от Конституцията, извършени с пар.7 и пар.8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията не са противоконституционни, тъй като не противоречат на установената с нея парламентарна форма на управление на държавата като осигуряват необходимия парламентарен контрол върху служебното правителство със запазване на действащия парламент и ограничават ролята на президента при съставяне на служебното правителство, участието му в което е при условията на обвързана компетентност. Поради това в тази част искането за установяване на противоконституционност трябва да се отхвърли, с изключение на възможната номинация на председателя на Сметката палата и неговия заместник за служебен премиер, които трябва да отпаднат като потенциални кандидати за назначение на този пост.

Относно промяната в чл.99, ал.7, изр.2 от Конституцията, същата трябва да се приеме за противоконституционна като противоречаща на принципа на правовата държава-чл.4, ал.1 от нея. Преди всичко правомощията на служебното правителство не се различават от тези на редовното, които са определени на конституционно равнище и касаят текущото управление на държавата като не се ограничават само до провеждане на честни и свободни избори. Ако се въвеждат ограничения в тези правомощия те също трябва да се предвидят на такова равнище, а не с обикновен закон. Трудността произтича от характера на дейността на изпълнителната власт, която е динамична и многообразна и изисква бърза реакция и оперативност при

осъществяването ѝ, при което предварително не може да се определи в коя област служебното правителство не би трябвало да притежава правомощия да изпълнява функциите си. Това обяснява и защо тези на изпълнителната власт в лицето на МС са определени по най-общ начин и пестеливо, за разлика от сравнително изчерпателната и подробна уредба на правомощията на законодателната и съдебната власт. Предвиждането това да стане със закон не само противоречи на посочената нормативна йерархия, но създава опасения за конюктурност, при което ще се действа не принципно, а с оглед интересите на момента, което противоречи на трайния характер на законовата регламентация и съответно на правната сигурност и предвидимост – нарушение на чл.4, ал.1 от Конституцията/ като например да се предотвратят кадрови промени от страна на служебното правителство в ключови назначения, извършени от управляващата политическа сила преди изборите/.

б.С искането се оспорва и конституционността на пар.10, с който в текста на чл.117 от Конституцията се създават следните промени: В ал.2, изр.1 накрая се добавя, че „ съдът е неин/на съдебната власт б.м./ основен носител като се създава ново изречение второ, а именно, че „ Прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт“.

Промяната не е противоконституционна, тъй като тя само парафразира и уточнява действащата до изменението уредба на чл.117 от Конституцията. Според нея прокуратурата и следствието са заедно със съда три подсистеми на съдебната власт, в която са организационно включени като части от нея. Уточнението, че основен носител на съдебната власт е съда не означава, че прокуратурата и следствието са извън съдебната власт, а отразява обстоятелството, че една от трите основни функции на държавната власт-правораздавателната, изразяваща се разрешаване на спорове и осъществяване по този начин на интензивна правозащитна дейност, е поверена на съда. Поради тази своя функционална характеристика съдът не е равнопоставен с другите две институции-прокуратура и следствие- също част от съдебната власт, който поради това се явява неин основен носител като осъществяващ правораздавателна дейност. Това е безспорно положение, което нееднократно е било предмет на изясняване по тълкувателен ред в практиката на КС- вж. Решение №8/2005 г. и с изменението на Конституцията е възпроизведено вече като част от нейния нормативен текст. Поради това искането за установяване на противоконституционност на измененията на чл.117 от Конституцията трябва да се отхвърли като неоснователно.

7. Оспорването на пар.11 и пар.12 се отнася до промените в организацията и функционирането на прокуратурата, както и в позицията на главния прокурор, което представлява много съществена част от конституционната реформа поради засягането на институцията, върху която през годините на прехода съществува традиционна фиксация на обществено-политическото внимание, мотивирано в много случаи не от публичния, а от користен партийно- корпоративен интерес.

Така в чл.126, ал.1 от Конституцията се добавя: „ които разглеждат наказателни дела“ , което се отнася до системата от органи на прокуратурата, която трябва да следва тази на съдилищата разглеждащи наказателни дела, а ал.2 на същия текст се изменя като предвижда, че „главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура“ като се създава ал.3 ,според която „ главният прокурор по предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността на досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен със закон“.

Искането за противоконституционност на пар.11 и свързания с него пар.12 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията е неоснователно. Промените целят преодоляване на прекаления централизъм в дейността на главния прокурор и ръководената от него прокуратура, изградена на строго йерархичен пирамидален принцип, на върха на която е позицията му, който поради това и с предоставения му монопол върху обвинителна власт, го прави в голяма степен безконтролен от другите власти. Вместо отношения на възпиране и взаимен контрол, между прокуратурата и политическата власт съществува недопустима търговия с влияние и избирателно използване на първата от управляващите в борбата с политически и икономически конкуренти. С промените в чл.126 от Конституцията, се цели децентрализация на прокуратурата като главния прокурор става ръководител само на едно, макар и на висшето звено на прокуратурата- Върховната прокуратура, а не на цялата институция като отпада функцията ѝ на общия надзор за законност. Тази функция съществуваше в грубо нарушение на принципа на разделението на властите и на правовата държава като създаваше условия за прокурорски произвол, тъй като позволяваше намеса на прокуратурата в дейността на изпълнителната власт по чиста дискреция, без да е лимитирана от закон и без да подлежи на съдебен контрол. Нейното отпадане не противоречи, а обратно, укрепва разделението на властите и законността в държавата.

В този смисъл са промените на прокурорската дейност във функционално отношение в т.5 на чл.127 от Конституцията изрично се предвижда, че прокуратурата предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда, в случаите предвидени в закон, т. е. тези действия са легално мотивирани и се осъществяват по реда на съдебния контрол за законосъобразност- от независим от прокуратурата орган, специализиран в осъществяване на правораздавателната дейност на държавата по разрешаване на спорове. В посочения контекст са и изменението на т.6 на чл. 127 от Конституцията, според което прокуратурата освен по наказателни дела от общ характер, в предвидените със закон случаи, участва и по други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила. Това може да бъдат граждански и административни дела, по които нейното участие като страна не е по усмотрение, а е определено със закон, мотивирано от публичен интерес или от необходимостта от защита на лица в неравностойно положение. С разпоредбата е акцентирано, че основната дейност на прокуратурата е свързана с наказателните дела от общ характер, а това са законови определени изключения на участие и по други категории дела.

Промените в чл.126 от Конституцията отразяват в организационно отношение, тези във функционалните характеристики на прокурорската дейност. Поради това, че се акцентира върху дейността на прокуратурата по разглеждане на наказателни дела от общ характер като основна нейна дейност- привличане към наказателна отговорност на лица и поддържане на обвинението срещу тях пред съда като отпада общия надзор за законност и само в изрично посочени със закон случаи , тя може да участва по друг вид дела, в структурно отношение се предвижда с промените в Конституцията, че прокуратурата следва структурата на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. По тази причина, както и поради силно ограничения обхват на участие на прокурорски органи в други производства извън наказателните, Върховната прокуратура не е разделена на касационна и административна, както беше при предходната уредба, а към нея и при необходимост и при долустоящите прокуратури, биха се създали отдели, които да обслужват с прокурорско участие в законово предвидените случаи, граждански и административни производства, без да е необходимо да се съобразяват със структурата на специализираните съдилища.

Децентрализацията на прокуратурата, която замества нейния субординиран, йерархичен модел, не създава опасност от налагане на локална, регионална законност от страна на местните й органи, тъй като се запазва правото на главният прокурор да издава методически указания до прокурорите, следователите и разследващите органи във връзка с правоприлагането във фазата на досъдебното производство, чрез които се унифицира практиката по това правоприлагане. В тази насока значение в бъдеще ще има разширяване с процесуалния закон на съдебния контрол върху актовете на прокуратурата в тази фаза на наказателния процес.

8. Оспорени са и пар.14, с което в чл.129 от Конституцията се създава нова ал.3 и пар.15, с който в чл.130 от Конституцията се създава нова ал.3, според които указът на президента, както при първоначалното, така и при повторното предложение за назначаване или освобождаване на председателите на върховните съдилища и главния прокурор, се издава в седемдневен срок като в случай на неиздаването му в този срок, предложеното от Висшия съдебен съвет/ВСС/ или Висшия прокурорски съвет/ВПС/ лице, се счита за назначено или съответно освободено и без президентски указ.

Тези разпоредби са противоконституционни, тъй като предполагат, че президентът ще действа в нарушение на Конституцията и няма да изпълни възложените му от нея правомощия при назначаване и освобождаване на най-висшите трима ръководители на съдебната власт. По принцип съществува презумпцията, че институциите действат добросъвестно, в рамките на предоставената им компетентност като са предвидени възможности при нарушения, държавният орган и съответното длъжностно лице, да понесат негативни последици от своето неправомерно поведение. Вместо това с предвиденото изменение в процедурата по назначаването на „тримата големи“ в съдебната система направо се отнема правомощието на президента да издава указ за назначаване или освобождаване след изтичане на определен срок, ако той не е издал такъв указ като предложението на ВСС и ВПС в тази насока от подготвящ действието на президента акт, елемент от фактическия състав на действието по назначаването и освобождаването на тези най- висши магистрати при споделена компетентност между двата органа, се превръща в окончателен акт, с който напълно се игнорира ролята на президента в това важно кадрово решение.

Оспореното конституционно изменение е резултат на законово развитие, което направи формално участието на президента при назначаването на номинираните от ВСС по предходната конституционна уредба кандидати за най-високите длъжности в съдебната система. В процедурно отношение бе предвидено, че отказът на президента да назначи номинирания от ВСС кандидат, може лесно да бъде преодолян при повторното предложение на същия кандидат. Когато той е единствен и резултатът от гласуването е същия, а президентът е длъжен да го назначи, ролята му става съвсем формална и може да се възприеме оспореното конституционно разрешение за отпадане необходимостта от издаване на президентски указ. Това означава фактическо отнемане на президентско правомощие и ограничаване на възможността за контрол при вземане на кадрово решение с първостепенна важност, което противоречи на принципа на разделението на властите, а така също и на правовата държава, доколкото предвижда две отделни процедури за избор и трансформиране на един и същ акт- предложението на кадровия орган на съдебната система, който в нормалната хипотеза само подготвя окончателното решение, в такова окончателно решение. Като отпадне като противоконституционно разрешението на чл.129, ал.3 и чл.130, ал.3 от Конституцията, развитието трябва да бъде в обратна насока, което би засилило ролята на президента във вземането на кадровото решение по тези текстове, особено в хипотезата на назначаване на „тримата големи“. На законово

равнище- в ЗСВ трябва да се предвиди такава процедура, която да включва няколко кандидати с оглед истинска конкуренция и състезателност между тях при провеждане на избора, а не само на практика участие на един кандидат, чието избиране е предрешено с оглед на необходимото мнозинство и предварителното договаряне на избора. При отказ на президента да назначи номинирания от ВСС и ВПС кандидат, процедурата трябва да започва отначало, с издигане на нови кандидати, а не да се прегласува същия, който вече е бил посочен като спечелил номинацията на кадровия орган, което прави формално участието на президента с оглед задължението му да издаде указ за неговото назначаване. По тези съображения създадените с пар.14 нова ал.3 на чл.129 и с пар.15 нова ал.3 на чл.130 от Конституцията трябва да се обявят за противоконституционни.

9. В искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на измененията и допълненията в Конституцията оспорването на пар.13,14, 15 и 16 е извършено общо, доколкото тези изменения са неразривно свързани едни с други.

Така в пар.13 е предвидено, че „ следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон“. С това фактически не е извършена промяна в първоначалния текст на чл.128 от Конституцията, чието второ изречение е възпроизведено в новия, а първото изречение е отпаднало за да се избегне повторението. Това е така, защото с промяната на чл.117 от Конституцията е предвидено, че следствените органи са в системата на съдебната власт, т. е. не може да се обсъжда поради липса на реално изменение въпроса за неговата противоконституционност, тъй като се касае само за редакционно подобрение на текста.

Пар.14 и пар.15 трябва да се разглеждат във функционалната си зависимост от пар.16, който на мястото на колегиите на бившия ВСС по отменената уредба, предвижда създаването на два съвета- ВСС и ВПС, без тази промяна да е толкова радикална, че да води до промяна във формата на държавно управление с отделяне на кадровия орган на прокуратурата и самата нея от съдебната власт, което може да бъде реализирана само от Велико, а не от Обикновено народно събрание според даденото задължително тълкуване с Решение №3/2003 г. на КС. Във връзка с тях следва да се разглежда и новия пар.17, който визира правомощията на ВСС и ВПС, както и на Общото събрание на членовете на двата съвета, който замества Пленума на стария ВСС по предходната конституционна уредба. Така чл.129 и чл.130 от Конституцията в новата им редакция възпроизвеждат правомощията на двете колегии да назначават, понижават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, съответно прокурорите и следователите, да назначават административните ръководители на съответните съдебни, прокурорски и следствени органи за не повече от два петгодишни мандата, да решават въпроса за придобиване на несменяемост на магистратите след атестиране. Новото е, че не Пленумът, сега Общото събрание, избират най-висшите ръководители на съдебната система, а това са съответно ВСС относно председателите на върховните съдилища и ВПС за главния прокурор. Първото е в съответствие с европейската директива всички съдии да се избират от орган, формиран от мнозинство на съдии като гаранция за тяхната независимост, а второто- с необходимостта от повишаване на контрола и отчетността на прокуратурата по отношение на другите две власти/вж. по.-долу/.

Изменението в чл.130а, ал.1 и ал.2 се свързва с реструктурирането на състава на двата новообразувани съвета в сравнение с бившите съдебна и прокурорска колегии. Така като се запазва общият брой на членовете на двата съвета, избрани от парламента и от професионалната общност- по единадесет, се променя съотношението между тях като цяло и

вътре в новосъздадените ВСС и ВПС. Така първият е със състав от петнадесет вместо от четиринадесет члена на съдийската колегия, а вторият от десет вместо единадесет члена на прокурорската колегия. Съотношението между изборните членове на парламентарната и професионалната квота при ВСС е пет към осем, към които трябва да се добавят членовете по право- двамата председатели на върховни съдилища, съответно шест към три при ВПС и главният прокурор вместо равното участие по предходната уредба в двете колегии на изборни членове от двете квоти. Тези промени в състава не означават, че се променя формата на държавно управление, която налага да бъдат извършени от Велико народно събрание, тъй като прокуратурата и следствието продължават да бъдат част от съдебната власт, а не излизат от нея, запазва се общия брой членове на двата съвета- двадесет и пет, както и общия брой на тези избрани от парламента и професионалната общност на съдиите, прокурорите и следователите – по единадесет. В структурно отношение и по правомощия/бюджетно-финансови, организационни и кадрови/ двата новосъздадени съвета до голяма степен са идентични с колегии на ВСС по предходната уредба като Пленумът макар и под ново наименование- Общо събрание се запазва като обединяващ дейността на кадровите органи на съда, прокуратурата и следствието, макар и с известно редуциране на правомощията до общото в тяхната дейност.

Промяната в чл.130а от Конституцията по отношение на изискванията към членовете на двата съвета, избрани от парламента и в продължителността на техния мандат, който е намален от пет на четири години, също не представляват промяна във формата на държавно управление. Изискванията към изборните членове на ВСС и ВПС от парламентарната квота да не са били действащи прокурори и следователи към момента на избора е мотивирано от това във ВСС да не участват лица, които не са били съдии и биха повлияли негативно при кадровата политика на този орган, а по отношение на ВПС- да не бъдат сугестирани от ръководството на прокуратурата при участие във вземането на решенията от него. Намаляване на продължителността на мандата на ВСС и ВПС има за цел да се избегне бюрократизирането на тези органи, което заедно със забраната за преизбиране на изборните им членове след изтичане на мандата им, е мотивирано от необходимостта да не се прекъсне връзката им с проблемите на професионалната дейност на институциите, която представляват.

В обобщение, промените в Конституцията засягащи съдебната власт, извършени от Обикновено народно събрание не надхвърлят неговата компетентност и не навлизат в тази на Велико народно събрание, тъй като не засягат установената форма на държавно управление в разширителното ѝ тълкуване, което ѝ дава Решение №3/2003 г. на КС. С тях се оптимизира дейността на органите на съдебната система, тъй като са извършени вътре в нея, без с това да се засегнат отношенията на съдебната власт с другите две власти- законодателна и изпълнителна и наруши баланса и равнопоставеността между тях в структурно-функционален аспект. За това искането за обявяване на противоконституционност на оспорените пар.13-17 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията като неоснователно трябва да се отхвърли.

От група народни представители е оспорен и текста на чл.150, ал.2 от Конституцията, който в новата си редакция гласи:“ Всеки съд по искане на страна по делото или по собствена инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим към конкретното дело и Конституцията. Производството по делото продължава като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния си акт след приключване на производството пред Конституционния съд.“

В искането са посочени негативните последици от прилагане на променения текст на чл.150, ал.2 от Конституцията и противоречията и трудностите при разглеждане и решаване на делата, които той създава за заинтересованите страни по тях, с което се нарушава според

вносителя на искането чл.4, ал.1 от Конституцията.. Тези трудности може да бъдат преодолени чрез съответни промени в процесуалните закони- ГПК, АПК и НПК като се въведе ново основание за отмяна на влезли в сила решения, ако произнасянето на КС по оспорения с искането закон, с което то е уважено, е последващо влизането в сила на решението по делото, по което то е направено, както и възможността производството по него да се спира при допускането му до разглеждане по същество от КС. Като сурогат на индивидуалната конституционна жалба, която не бе въведена, това изменение на Конституцията трябва да бъде запазено като действаща разпоредба от нея¹ поради което искането за установяването на неговата противоконституционност трябва да бъде отхвърлено.

В обобщение, с правното си мнение поддържам, че трябва да бъдат обявени за противоконституционни само следните параграфи или части от тях от Закона за изменение и допълнение на Конституцията: пар.3 и пар.9, пар.5- относно новата разпоредба на чл.91б, ал.2, пар.7- относно предвидената в променения текст на чл.99, ал.5 възможност между потенциалните кандидати за служебен премиер да фигурират председателя на Сметната палата и неговия заместник и относно чл.99, ал.7, изр.2 в новата му редакция, пар.14 и пар.15 относно новите ал.3 на чл.129 и чл.130 от Конституцията като в останалата част искането на двамата вносители като неоснователно трябва да се отхвърли.

Благовест Пунев

¹ Вж. статията ми в електронния седмичник „Капитал“ от 20.2.2024 г. със заглавие: „Законови промени ще решат някои проблеми, породени от измененията в Конституцията“, в която е изложена подробна аргументация по темата.