



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 201 КД
Дата 05.04.2024 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Recoverable Signature

X 10-00-3/05.04.2024

Signed by: Maria Kuzova Lenqerova-Lybomirova

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по к. д. № 1 и к. д. № 2 от 2024 г.

На Ваш № 137 КД/11.03.2024 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННИ ДЕЛА № 1 и № 2/2024 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С две определения от 8 март 2024 г., постановени по конституционни дела № 1/2024 г. и № 2/2024 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; създаденият нов чл. 91б, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 129, ал. 3 и в чл. 130, ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.) като противоречащи на разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и на чл. 11, ал.1 от Конституцията на Република България и на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; създаденият нов чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и създадената нова ал. 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т.

1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и създадената нова ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и на §22 и 23 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

С посочените определения като заинтересована институция е конституиран министърът на правосъдието. В отговор на предоставената ми възможност, в качеството си на министър на правосъдието, и в рамките на предоставената ми от законите и подзаконовите нормативни актове компетентност, изразявам следното становище по предмета на делото, отнасящ се до съдебната власт:

В определението по к. д. № 1/2024 г. е очертан обхвата на контрола, който ще бъде осъществен от Конституционния съд по направените искания. Конституционният съд приема, че производството е на основание разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията. Този контрол има за предмет дали е спазен конституционно установеният ред за осъществяването на ролята на обикновено Народно събрание като производна учредителна власт (чл. 155) и дали приетите изменения и допълнения не навлизат в пределите на изключителната компетентност на Великото народно събрание по смисъла на чл. 158 от Конституцията. Освен това конституционната юрисдикция е обвързана с изискването да гарантира също така извършените промени в Конституцията да не нарушават целостта на Основния закон като единен и безпротиворечив върховен закон на страната, приет от първичната учредителната власт.

1. Относно компетентността на Народното събрание по чл. 153 от Конституцията, действащо по реда на чл. 155 от същата да приеме оспорваните промени в Конституцията:

Основната група аргументи, които се използват за критика и противопоставяне на извършените конституционни промени от 49-ото НС, са почерпени от твърде спорно от гледна точка на конституционната теория тълкувателно решение на Конституционния съд (КС) отпреди две десетилетия. Източникът на тези аргументи е тълкувателно Решение № 3/ 2003 г. на КС (по к. д. № 22/ 2002 г.), в което се прави *разширително тълкуване* на понятието „*форма на държавно управление*“ като се стига до заключението, че всяка промяна на основни аспекти от структурата и функционирането на конституционно установените органи на съдебната власт следва да се извършва от Велико народно събрание (ВНС). Използването на тези аргументи в протеклия през втората половина на 2023 г. конституционен дебат, не отчита поне няколко важни аспекта: извършените до този момент по-сериозни конституционни промени, включително относно съдебната власт (създаването на Инспектората към ВСС, функциите на министъра на правосъдието, разделянето на ВСС на колегии); развитието на конституционната юриспруденция след 2003 г., което значително модифицира и преодолява ограниченията относно допустимите конституционни промени, заложили в Решение № 3/2003 г.; развитието на *европейските стандарти* за независимост на съда, възприети в становищата, докладите и препоръките на Венецианската комисия и Европейската комисия, както и в

юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека и Съда на ЕС; спорната легитимност на самото Решение № 3/2003 г., взето с цел блокиране на необходими и съществени реформи на съдебната власт, за да се запази статуквото в нея, доминирано от различни непублични интереси и от един безотчетен към онзи момент главен прокурор.¹

Твърде разширителното тълкуване, блокиращо по-амбициозни конституционни промени, е *частично преодоляно* в следващо тълкувателно решение на КС. Според Решение № 8/ 2005 г. на КС (по к. д. № 7/ 2005 г.) осъществяването на конституционни промени, които са концентрирани в рамките на съдебната власт и 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. Задължителното условие, за да се извършат тези промени от Народното събрание, е с тях да 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.

Следва да се подчертае, че с предложените през 2023 г. конституционни промени се укрепват *принципа на правовата държава* (чл. 4 КРБ) и *принципа за независимост на съдебната власт* (чл. 117 КРБ), без да се нарушават балансите между основните конституционни институции. С оглед укрепването на независимостта на съдебната власт се подчертава в самия конституционен текст, че *основен неин носител е съдът*. Всички конституционни органи на съдебната власт се запазват като общия брой на разпределението на квотите (професионална и парламентарна) във ВСС и във ВПС остава непроменено (двата органа имат общо 25 члена, от които 11 са професионална квота, 11 са парламентарна/обществена квота, 3 са членове *ex officio*). На конституционно ниво се запазват и ръководните органи, участващи в управлението на съответните системи на съдилищата (председателите на ВКС и ВАС) и на прокуратурата (главен прокурор). Ограничават се правомощията на изпълнителната власт по отношение на висшия административен орган (министърът на правосъдието вече не председателства ВСС) като по този начин се редуцира риска от политизация.

Структурните промени във ВСС отговарят на последователно давани становища от международни и европейски институции и на установени стандарти за независимост на съда (*Venice Commission, Opinion № 855/2016; Opinion № 816/2015; Study № 494/2008; Opinion № 968/2019; Европейска комисия: Доклад за върховенството на закона за 2023 г.*), които ще

¹ Вж. в този смисъл особеното мнение на председателя на КС съдия Румен Янков: „Ако съдът тълкува сега, последицата ще е очевидна – да внушава как и в какъв състав да действа Народното събрание, ако реши да извърши промени в Конституцията. Но подобен род тълкуване подменя кардинално стойностите - въпросите да се решават не от гласуването в тъмната стая и там от пряко легитимирани да законодателстват, а от конституционна юрисдикция, която да определя априори правилата им за поведение. Оказва се така, че Конституционният съд в ролята на оракул раздава политически индулгенции и запазва статукво.“

бъдат разгледани по-подробно на съответното систематично място. Според тези стандарти, във висшия административен орган на съдилищата, който осъществява основно кадрови и дисциплинарни функции, мнозинството трябва да се състои от „съдии, пряко избрани от съдии“. По този начин се гарантира независимост и самоуправление на съда, като чрез *обществената квота* (в българския модел това е парламентарната квота) се осигурява в достатъчна степен легитимност, прозрачност и отчетност на процеса на вземане на решения. В действалия между 2015-2023 г. конституционен модел, парламентарната квота продължаваше да има значително влияние при избора на съдии, а в рамките на пленума на ВСС изборът на председателите на ВКС и ВАС се извършваше с участието на главния прокурор и членовете на прокурорската колегия, което криеше риск за тяхната независимост.

Считам, че изшършените конституционни промени по отношение на органите на съдебната власт са изцяло в компетентността на обикновеното Народно събрание, тъй като не се нарушават балансите между отделните власти. Нещо повече, в по-голяма степен са защитени конституционните принципи на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт в съответствие с многократно отправяни до страната препоръки на европейски и международни институции.

2. По процедурата за приемане на промени в Конституцията от обикновено Народно събрание:

Доколкото този въпрос е преюдициален по отношение на съдържанието на конкретните конституционни разпоредби, предоставям своето становище по отношение на съответствието му с чл. 155 от Конституцията:

Според разбирането на вносителите на искането за текста на чл. 155, ал. 2, ако на първото гласуване на предложението за промяна на Конституцията не е подкрепено от три четвърти от всички народни представители, но и получи не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението е отхвърлено и тогава цялата процедура следва да започне отначало.

Смятам, че не следва да бъде подкрепено така изложеното разбиране. То влиза в директна колизия с разпоредбата на чл. 155, ал. 2 КРБ. Граматическото и логическото тълкуване на текста не водят до извод, че задължителният минимален двумесечен срок не е еднократен, а трябва да се повтори между второто и третото гласуване. Смятам, че и замисълът на конституционния текст не потвърждава разбирането на вносителите. Срокът по чл. 155, ал. 2, изр. първо „не по-рано от два и не по-късно от пет месеца“ за поставяне на предложението за ново разглеждане е необходим за провеждане на допълнителни обществени консултации и парламентарни разисквания, за търсенето на по-широка обществена и парламентарна подкрепа. Освен това, след като предложения от народните представители могат да се правят само между второто „първо“ гласуване и второто гласуване, няма никакъв смисъл от нов двумесечен срок до третото гласуване. Удължаването на процедурата не може да е самоцелно, а следва да се постигне подобряване на законопроекта, което се постига с еднократното приложение на коментирания срок.

3. По промените в чл. 126, ал. 1 и 2 и създаване на нова ал. 3, изменения в чл. 127, т. 5 и 6, изменение в чл. 128 и в чл. 130, ал. 4 (§ 11, § 12, §13 и § 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.):

Оспорените разпоредби се отнасят до статута на главния прокурор, организация на прокуратурата и функциите на прокурорските и следствените органи.

Вносителите твърдят, че тези разпоредби са част от определения от Конституцията ред за формиране на основна конституционно установено звено на съдебната система и може да се промени по начина, по който е предвидено в законопроекта единствено от Велико народно събрание, а не от обикновено такова, което противоречи на Конституцията. Твърди се, че са нарушени основополагащите принципи на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

Смятам наведените доводи за неоснователни както по съображенията, изложени по-горе, така и въз основа на следното:

С § 11, § 12 и § 13 е осъществена структурно-организационна промяна в рамките на самата съдебна власт, а това е напълно допустимо съгласно Решение № 8 от 1.09.2005 г. на Конституционния съд по конст. д. № 7/2005 г. Ясно заявената *легитимна цел на осъществената конституционна реформа е да се постигне отчетност на главния прокурор и прокуратурата като се фокусира нейната функция върху наказателния процес и се ограничи съществено съществуващата възможност за осъществяване на надзор за законност за актовете и действията на други държавни органи, който в практиката се възприема като реминисценция на „общия надзор за законност“.*

По дефиниция съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата. Нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури законът да бъде спазен, когато са застрашени или нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита. Конституционно установеното (в чл. 117, ал. 1, и ал. 2, изр. първо) призвание съдебната власт да бъде независим и самостоен защитник на правата на гражданите, юридическите лица и на държавата, утвърждава идеята за справедливост като общочовешка и основополагаща конституционна ценност в публичното право.

Справедливостта – материалното съдържание на правовата държава – може да се осъществи само при надлежни гаранции за закрила на законността (като задължителен елемент на правовата държава). Стъпвайки на това разбиране, конституционният законодател възлага на прокуратурата като орган на съдебната власт функцията да следи за спазването на законността (чл. 127 от Конституцията и мотиви към Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.) в рамките на *конкретно възложени правомощия*, така че да не се допуска злоупотреба с власт и произвол при тяхното осъществяване на практика. Това е нейната основна функция, основна роля и задача като гарант за върховенството на правото (в този смисъл вж.

Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.; Решение № 7 от 2004 г. по к. д. № 6/2004 г.; Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).

Основната задача на прокуратурата конкретизира конституционно установената ѝ правозащитна функция като част от съдебната власт и определя дейността на прокуратурата като нейна специализация в рамките на съдебната власт (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.; Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.; Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.). Като орган, който следи за спазването на законността, прокуратурата има функция основно в наказателните дела и поради това чл. 126, ал. 1 от Конституцията² беше допълнена, че структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, *„които разглеждат наказателни дела“*.

Освен изрично извеждане на съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, които разглеждат (и/или само) наказателни дела, конституционната ревизия от 2023 г. уточни функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността в отделните провеждани производства. Още преди обсъжданите конституционни промени прокуратурата *„служебно (ex officio) е натоварена с тази отговорност в реализацията на правозащитната функция на държавата“* (мотиви към Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.) в наказателното преследване. Прокуратурата има основно конституционно изведени правомощия *в досъдебната фаза* (привлича към наказателна отговорност лицата, които са извършили престъпления; ръководи разследването на престъпленията от общ характер; упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може да извършва разследване на престъпленията от общ характер) (чл. 127, т. 1-3), както и *в съдебната фаза на наказателния процес* (поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер пред съд) (чл. 127, т. 3). Тези конституционни правомощия на прокуратурата не може да се изземват или ограничават от други органи (в този смисъл и Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г.; Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Във връзка с наказателния процес прокуратурата следи за спазване на законността, като упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки спрямо лица, които са или ще бъдат привлечени към наказателна отговорност (чл. 127, т. 4).

След промените от 2023 г. Конституцията предвижда възможности прокуратурата да следи за спазване на законността и извън пределите на наказателното преследване ш ограниен брой случаи, така че да не се стига до осъществяване на някакъв *„общ надзор за законност“*, който би следвало да е принципно преодолян с приемането на основния закон през 1991 г. Ролята и мястото на прокуратурата в административния и в гражданския процес

² В тази посока е постановеното Тълкувателно решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/2016 г. Диспозитивът на тълкувателния акт заанпред ще следва да се прилага съгласно направеното допълнение през 2023 г. А именно, че *„изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища“*, които *„гледат наказателни дела“*. В този смисъл следва да се тълкуват и следващите пунктове на Решението – вторият (*„Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата“*, когато разглеждат наказателни дела.) и третият пункт (*„Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури“*, когато разглеждат наказателни дела.).

са конкретизирани в условията на *субсидиарност* – „освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи [прокуратурата] участва и в други дела в защита на значим обществен интерес“ (т. 6 на чл. 127), „предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон (по смисъла на новата редакция на т. 5 на чл. 127³) и участва в дела „в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“ (чл. 127, т. 6, *in fine*).

Най-съществената промяна относно упражняване на функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността и извън пределите на наказателното преследване, е категоричността в правомощието ѝ да „предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон“. В основата на съвременната правова държава са конституционният контрол и контролът за законност на актовете и действията върху административните органи, осъществяван от съдилищата (чл. 120, ал. 1 от Конституцията). Контролът за законност предполага и осигурява законосъобразното упражняване на публичната власт при осъществяване на административното правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, и осигурява защита на правата и законните интереси на правните субекти (Тълкувателни решения № 13 от 1993 г. по к. д. № 13/1993 г.; № 21 от 1995 г. по к. д. № 18/1995 г. и № 2 от 2023 г. по к. д. № 1/2022 г.).

Съдебният контрол/надзор⁴ и прокурорският надзор за законност върху актове и действия на административни органи, според Конституционния съд (Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.), имат едно и също основание за извършването им⁵, но двата вида надзор се различават по начина им на поставяне в действие, по своя обхват и средствата за въздействие, които се прилагат⁶.

³ Вж. раздел 2 на Мотиви „Относно съдебния контрол и прокурорския надзор за законност върху актове и действия на административни органи“ на Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.

⁴ Традиционно, когато се говори за контрол или за надзора за законност, осъществяван от органите на съдебната власт върху изпълнителната власт, фокусът е върху съдебния контрол или административното правораздаване. На заден план остава надзорът за законност, осъществяван от прокуратурата, в чийто обхват влиза предприемането на действия за отмяна на незаконосъобразни актове (т. 5 на чл. 127 от Конституцията, преди промените от края на 2023 г.).

⁵ Конституционният съд е изяснил, че ако определени актове на изпълнителната власт въз основа на конкретна законова разпоредба бъдат изключени от съдебен контрол, то това води и до лишаване на прокуратурата от възможност за прокурорска проверка за законност (Тълкувателно решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18/1995 г.; Тълкувателно решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.; Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.).

⁶ „Съдът действа само след като бъде сезиран (с жалба или протест), докато прокурорът може да се самосезира и по своя преценка, вкл. при засягане на важен държавен или обществен интерес, и да подаде протест срещу административен акт; съдът осъществява контрол за законосъобразност само по отношение на акта, предмет на разглеждане в конкретното производство, докато прокурорският надзор може да се разпростре върху законосъобразността на различни актове на административни органи, които не са изключени от съдебно оспорване, но такава не се е развило по инициатива на заинтересуваното лице; и не на последно по важност място, различни са средствата за въздействие, с които разполагат съдът и прокурорът – последният не решава окончателно въпроса за законосъобразността на административния акт, той може само да предложи на съда да го отмени, докато съдът решава самостоятелно и окончателно този въпрос.“ (Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.)

Правомощието на прокуратурата, основано на чл. 127, т. 5 от Конституцията, притежава отличителна характеристика (в сравнение с предишната конституционна уредба и прилагана практика). Надзорът за законност *не е всеобхватен*⁷ и занапред ще се ограничава само до предприемане на действия за оспорване пред съд на законосъобразността на актовете, изрично посочени в закон, което се вписва в логиката на демократичното управление под върховенството на правото. Прокурорската дейност по следене за спазване на законността в областта на административния процес намира проявление в това да се обоснове и докаже незаконосъобразността на протестиращия акт (административен акт), чиято отмяна прокурорът е поискал.

Ролята на прокуратурата при участието ѝ освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи да участва и в други дела – граждански или административни – в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила, според Конституционния съд и Европейския съд по правата на човека е допустимо само по изключение⁸. Прокурорът може да участва в тези дела по изключение и винаги следва да има добре обоснована и лесно откриваема цел – *защита на значим обществен интерес*. „Намесата на прокуратурата в този вид производства [граждански или административни] трябва да е субсидиарна и би могла да се приеме само ако целта на производството не би могла да бъде постигната по друг начин. *Европейският съд по правата на човека възприема разбирането, че прокуратурата не бива да има решаващи функции – извън наказателното преследване.*“ (Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.)

Нормата на чл. 127 от Конституцията задава параметрите, на които стъпва и се развива прокурорската дейност, а от своя страна разпоредбите на закона за съдебната власт (ЗСВ) съдържат инструментариума, който допринася и прави възможна ефективната реализация на конституционните правомощия на прокуратурата.

Конституционното положение на главния прокурор като част от системата на прокуратурата беше променено с конституционната ревизия от 2023 г. След влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г.) главният прокурор вече не ръководи прокуратурата, а има само *представителна власт* спрямо другите органи в системата на съдебната власт, публичните органи извън съдебната власт, гражданите и юридическите лица (чл. 126, ал. 2 от Конституцията). От административно-ръководна дейност на главния прокурор върху дейността и актовете на всички прокурори (прокуратурата като подсистема на съдебната власт) *конституционната промяна трансформира и ограничи конституционното положение на главния прокурор*. Вече са ограничени и правомощията му

⁷ Като се основава на това разбиране и въз основа на съпоставка с предходната българска държавно-правна история на конституционната уредба на функциите и правомощията на прокуратурата, Конституционният съд посочва, че действащата Конституция не предвижда и не урежда т.нар. „общ надзор“ за законност. В сравнение с „общия“ надзор, който предполага неизчерпателно уредени на конституционно ниво функции и правомощия на прокуратурата, надзорната дейност според Конституцията от 1991 г. е стеснена и лимитирана по обхват, като се осъществява в строго определени рамки, които не бива да бъдат надхвърляни. (Решение № 4 от 2017 г. по к. д. № 16/2016 г.; Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.)

⁸ Вж. раздел 3 на Мотиви „Относно прокурорската служба, извън областта на наказателното преследване, и европейските изисквания, свързани със статуса на прокурорите.“ на Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.

относно възможността да е административен ръководител⁹, защото ръководи пряко само Върховната прокуратура. Това ново конституционно положение съответства на предварително заложената легитимна цел на осъществената промяна.

От разпоредбите на чл. 126 и 127 от Конституцията преди тяхното изменение и допълнение през 2023 г. следваше, че в пирамидално изградената структура на единната прокуратура всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ, а всички – на главния прокурор (Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.). Поради наличие на данни за превишаване на правомощията както при упражняване на надзор за законност, така и при методическо ръководство, които главният прокурор упражняваше върху дейността на всички прокурори, се наложи промяна в конституционната уредба¹⁰. Този проблем става виден с констатациите от 2009 г. на Европейския съд по правата на човека по делото „*Колеви срещу България*“: „Тази ситуация очевидно е била резултат от комбинация от фактори, включително и от невъзможността да бъдат повдигани обвинения срещу Главния прокурор, авторитарния стил на г-н Ф. като Главен прокурор, очевидно противозаконните методи на работа, до които той прибегвал, и също на институционални недостатъци. По-специално, изключителното право на прокурора да повдига обвинения срещу закононарушители, в съчетание с пълния контрол на Главния прокурор над всяко решение, издавано от прокурор или следовател, както и факта, че Главният прокурор може да бъде отстранен от длъжност само с решение на Висшия съдебен съвет, някои от чиито членове са му подчинени, е такъв институционален режим, който многократно е бил критикуван в България, като неспособен да осигури достатъчна отчетност (вж. точки 121-127, 129, 135 и 136 по-горе)“.

Необходимостта от промяна на ролята и функциите на главния прокурор е многократно обоснована и в становищата на Венецианската комисия.

⁹ Вж. напр. Мотиви към Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.: „По отношение на дейността на прокуратурата гаранция за съблюдаване на изискването за законност е конституционната уредба (чл. 126, ал. 2), която възлагайки правомощието за упражняване на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, придава на главния прокурор статус на самостоятелен и едноличен конституционен орган (в този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Възприемайки този подход, конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията. Създава и допълнителна гаранция за точно и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата.“

¹⁰ Вж. напр. Мотиви към Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.: „Конституцията установява специфични функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като самостоятелен и едноличен конституционен орган в отклонение от структурата на съдилищата и съответстващата ѝ структура на прокуратурата, което има своето конституционно основание в разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Основния закон (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/2016 г., Решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията, като създава и допълнителна гаранция за точното и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата (Решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).“

В Становище на Европейската комисия за демокрация чрез право при Съвета на Европа (Венецианската комисия) относно Закона за съдебната власт от 2017¹¹ се препоръчва *сериозно да се ограничат функциите и правомощията на прокуратурата извън наказателноправната сфера.*

В Становище на Венецианската комисия по проектите за изменение в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, засягащи разследвания срещу висши магистрати от 2019¹² Венецианската комисия подчертава, че решаването на проблема, идентифициран по делото „Колеви срещу България“, гледано и решено от ЕСПЧ, изисква цялостен подход, *включващ институционални промени, нови правила и промяна в професионалната и политическа култура в българската държава.* Като се има предвид влиятелната роля на главния прокурор в рамките на прокуратурата и ВСС, може да се окаже, че е предизвикателство да се инициира и успешно да се гласува неговото отстраняване, тъй като това ще зависи в голяма степен от следователи и прокурори, които са подчинени именно на него.

В Специално междинно становище на Венецианската комисия по проекта на нова Конституция от 2020¹³ като основен проблем в становището отново е отбелязан този относно правомощията на прокуратурата извън наказателноправната сфера. Проектът запазва сегашния обхват на правомощията на прокуратурата за общ надзор за законност, който включва осигуряване на законосъобразност чрез участие в граждански и административни производства, както е предвидено от закона. *Този подход не е в съответствие с дългогодишните препоръки на Венецианската комисия, която се застъпва за ограничаване на функциите и правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право.* Основен фокус в доклада отново намира фигурата на главния прокурор. Затвърждава се мнението, че неговата отговорност е дългогодишен въпрос в дискусиите между България и Съвета на Европа, особено след решението на ЕСПЧ по делото „Колеви против България“. Въпреки това така предлаганата конституционна реформа в България пропуска да се справи с този критичен въпрос. Препоръчва се правомощията на прокуратурата извън областта на наказателното право трябва да бъдат намалени до необходимия минимум.

В Становище на Венецианската комисия по проектите за изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт от 2022¹⁴ Венецианската комисия прави обстоен преглед на усилията на България за законодателна и конституционна реформа, като

¹¹ Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 112-та пленарна сесия проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2017 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e).

¹² Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 121-ва пленарна сесия във Венеция на 6 и 7 декември 2019 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)031-e).

¹³ Становището е одобрено от Венецианската комисия на 11 декември 2020 г. по време на нейната 125-та онлайн пленарна сесия, проведена на 11 и 12 декември 2020 г., достъпно на англ. език на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e).

¹⁴ Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 132-ра пленарна сесия, проведена във Венеция на 21 и 22 октомври 2022 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)022-e).

се съсредоточава по-специално върху сериозната роля на главния прокурор в рамките на системата на държавното обвинение и значителното му влияние във ВСС. Важен аспект, идентифициран от нея, са и значителните правомощия на българската прокуратура извън наказателноправната система. Тези правомощия, както са определени в Конституцията, позволяват на прокуратурата да се намесва в административни и дори частни спорове, като извършва проверки и издава задължителни разпореждания извън обхвата на наказателните дела. *Венецианската комисия препоръчва ограничаване на тези широки правомощия по законен път, като се има предвид тяхното свободно дефинирано естество и потенциал за превишаване. Комисията подчертава, обаче, че повишаването на отчетността на главния прокурор не може да бъде постигнато само чрез промяна на наказателно-процесуалните правила, а е необходим по-холистичен подход, включващ преразглеждане на институционалния дизайн на ВСС и неговата прокурорска колегия, както и ограничаване на функциите на прокуратурата извън сферата на наказателното право.*

В Становище на Венецианската комисия относно измененията в Конституцията на Република България от 2023¹⁵ се подчертава, че ключов аспект на реформата е и трансформирането на държавната прокуратура с цел подобряване на нейната ефективност, отчетност и функционалната автономност на отделните прокурори. Това включва премахване на определени функции и правомощия от прокуратурата извън сферата на наказателното право, както неведнъж препоръчва Венецианската комисия. Венецианската комисия подчертава важността на поддържането на автономия в рамките на прокуратурата, за да я защити от неправомерно политическо влияние. Прокурорите не трябва да бъдат строго обвързани с йерархични инструкции и трябва да имат свободата на преценка да отхвърлят инструкции, които противоречат на закона. Промените имат за цел да превърнат прокуратурата в институция, която служи на обществения интерес, със засилени отчетност и отговорност.

Подобни на горепосочените констатации и препоръки се съдържат и в Доклада на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от януари 2017 г., Доклада на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2018 г., Доклада на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от октомври 2019 г., Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. и в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.

Занапред главният 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).

¹⁵ Становище е прието от Венецианската комисия на нейната 136-та пленарна сесия, проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2023 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)039-e).

Резултат от еволюираното разбиране на конституционния законодател за конституционното положение на главния прокурор е ограничаването на правомощието му да се обръща към Конституционния съд – не по всички правомощия на юрисдикцията, а по конкретни (чл. 150, ал. 3 от Конституцията). Главният прокурор вече ще може да сезира Конституционния съд с искания по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7.

Единствено прокуратурата на Република България, представлявана от главния прокурор, в предвидените от закона случаи привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, поддържа обвинението по наказателни дела и това конституционно правомощие на прокуратурата не може да се изземва или ограничава от други органи (в този смисъл и Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г.). С оглед на изложеното Конституционният съд приема, че 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* (Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Основавайки се на това разбиране конституционният законодател 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.“ (чл. 130, ал. 4 от Конституцията).

По този начин на конституционно ниво е уредена фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник като част от прокуратурата, което е в съответствие с решенията на Конституционния съд (Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г., Решение № 10 от 1998 г. по к. д. № 8/1998 г.).

С оглед на изложеното поддържам становището, че промените в тази част на Конституцията в никаква степен не засягат конституционните принципи, разделението на властите или баланса между съдебната власт и политическите клонове на властта (законодателна и изпълнителна), съобразени са с основополагащи решения на Конституционния съд по отношение фундаменталните конституционни принципи, както и с препоръките на Венецианската комисия и Ешропейската комисия.

4. По промените в чл. 84. т. 16, в чл. 128 чл. 129 чл. 130 чл. 130а чл. 130б, чл. 130в и чл. 132а ал. 4 и в чл. 133 от Конституцията (§ 4, § 13 — § 20 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията):

С промените в Конституцията на Република България бяха направени важни промени в конституционната уредба относно съдебната власт. Приетите изменения и допълнения се отнасят до конституирането и правомощията на административните и кадрови органи за съдиите, от една страна, и за прокурорите и следователите, от друга.

Новата уредба не изземва изключителни правомощия на Великото народно събрание, тъй като не решава въпроси за промени във формата на държавно управление (чл. 158, т. 3 от Конституцията).

Промените са продължение и завършек на конституционната реформа от 2015 г. Предходната конституционната промяна през 2015 г., макар и обоснована с необходимостта за въвеждането на тези стандарти, не постигна своята основна цел.

▪ **Относно конституционните промени през 2015 г.**

Реформата на ВСС през 2015 г. е свързана основно с въвеждането на две самостоятелни колегии на органа – съдийска и прокурорска, които осъществяват основните административни, кадрови и дисциплинарни правомощия в двете системи. По този начин се направи опит да се отговори на съществена част от критиките на европейски и международни институции по отношение на едновременното администриране на различни по своята природа, функции и логика институции – съдът и прокуратурата (*Venice Commission: Opinion № 444/2007, Opinion № 515/2009*).

Заявените цели на конституционните промени през 2015 г., осъществени *непълно*, бяха в няколко посоки:

- За гарантиране на независимостта на съдиите и недопускането на външно влияние се предложи промяна в *институционалната структура на ВСС*, така че да се обособят *отделни колегии за съдиите и за прокурорите и следователите*;
- За да се гарантира независимостта и самоуправлението на съда, *съществена част или мнозинство от членовете на съдебния съвет трябва да се избират от самата съдебна система*, а за да се гарантира *демократичната легитимност* на органа, останалата част от членовете трябва да се избират от парламента измежду лица, които имат подходяща юридическа квалификация и доказан интегритет;
- За да се гарантира по-висока степен на независимост от политическо влияние (особено от парламентарното мнозинство), изборът на членовете на ВСС от парламентарната квота следва да се извършва с *квалифицирано мнозинство от 2/3* от всички народни представители.

Конституционната реформа от 2015 г. остана *недовършена*, тъй като бяха допуснати съществени компромиси по отношение конституирането на *съдийската колегия* на ВСС (*съдиите, избрани от съдии бяха малцинство*), поради което нямаше достатъчно институционални гаранции за съдийската независимост. Наред с това, създаденият *пленум* на ВСС получи широк кръг правомощия, които упражняваше без дължимата грижа към независимостта на съда и принципа за съдийско самоуправление, а прокурорската колегия на ВСС не можеше да гарантира ефективна отчетност по отношение на главния прокурор.

По отношение на състава и функционирането на ВСС и ВПС законът имаше за цел да съобрази и последователно давани становища от международни и европейски институции:

В Становище на Венецианската комисия от 2017¹⁶ относно Закона за съдебната власт (ЗСВ) от 2016 г. е отбелязано, че българската съдебна система, оформена от Конституцията от 1991 г. и от ЗСВ от 1994 г., поставя в своя център именно Висшия съдебен съвет. От неговото създаване насам ролята на органа е последователна. Въпреки това, системата, установена в началото на 90-те години, се характеризира със значителни недостатъци, по-специално липсата на независимост, както вътрешна, така и външна на съдиите и прокурорите и *уязвимостта им от политическо влияние*. С пакета от конституционни реформи от декември 2015 г., се въвеждат значителни промени като по-балансиран състав на ВСС, създаване на отделни колегии във ВСС за съдии и прокурори, намалена роля на министъра на правосъдието и др.

Въпреки че тези реформи като цяло се възприемат положително, Венецианската комисия отчита, че някои *въпроси не са решени както на конституционно, така и на законодателно ниво*. Още през 2012 г. комисията препоръчва квотата на съдебните членове във ВСС да се приведе в съответствие със стандартите, определени от Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа¹⁷ от същата година, която предвижда, че не по-малко от половината от членовете на съвета трябва да бъдат съдии, избрани от техните колеги, отразявайки разнообразен набор от съдебни нива и осигурявайки плурализъм в съдебната система.

Основание за безпокойство за Венецианската комисия се крие в значителната роля на прокурорите, *особено на главния прокурор*, при надзора на съдиите, дори в някои недисциплинарни контексти. Според комисията, йерархичният характер на прокуратурата може да доведе до ситуация други прокурори, членове на Съвета, да се придържат към позицията на главния прокурор без да го считат за правилно, което потенциално компрометира независимостта им. Въпреки че моделът на съдебен съвет, при който съдиите и прокурорите работят заедно, както се вижда във Франция, не е безпрецедентен, *Венецианската комисия отбелязва в становището си още от 2015 г., че в бившите социалистически страни исторически силните системи на прокуратурата могат да застрашат съдебната независимост*.

В доклада се отчитат още множество дефицити на действащата към 2017 г. уредба, включително по отношение на *правното положение на Инспектората към ВСС*, дисциплинарните производства, оценяването на магистратите и пр. Становището на Венецианската комисия за измененията в българската Конституция от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г. завършва със заключение, че са *необходими по-нататъшни структурни реформи, както на конституционно, така и на законодателно ниво*.

Ключовите препоръки, отправени от органа, са в следните насоки:

1. *избраните от колегите си съдии да представляват поне половината от членовете на съдийската колегия на ВСС;*

2. *источник на загриженост за Венецианската комисия е, че прокурорите и по-специално главният прокурор, все още участват значително в управлението на съдиите.*

¹⁶ Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 112-та пленарна сесия проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2017 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e).

¹⁷ CM/Rec(2010)12.

Критичната оценка за петата конституционна промяна е дадена и в доклада по *Механизма за сътрудничество и проверка* (МСП) през януари 2016 г.¹⁸ В доклада е посочено, че има отстъпление от първоначално заложените идеи като по този начин се засяга независимостта на съда, засилва се политическото влияние в съдебната колегия на ВСС, като същевременно намалява отчетността на прокуратурата (МСП 2016:4). В същото време изборът на членове на ВСС от *парламентарната квота*, въпреки въведеното изискване за избор с квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички народни представители, не дава целения резултат. Осъщественият избор, въпреки че повечето кандидати са били действащи магистрати към момента на избора от парламента, дава *възможност за политическо влияние* върху състава на ВСС. В доклада по МСП от ноември 2017 г. се констатира, че в рамките на публичното изслушване в Комисията по правни въпроси не е било предоставено достатъчно време за разглеждането на съществени въпроси, повдигнати от представителите на гражданското общество, както и че състояният се дебат е бил повърхностен и не е отразил открито разглеждане на съответните качества на кандидатите (МСП Ноември 2017:4).

▪ **Относно предложените, но неприети, конституционни промени през 2020 г.**

В *Спешно междинно становище на Венецианската комисия по проекта на нова Конституция от 2020*¹⁹ е посочено, че въпреки че реформата, стартирала през 2015 г., отбеляза напредък, тя все още не е в пълно съответствие с европейските стандарти, главно защото прокурорите са запазили значително влияние в управлението на съдиите чрез Пленума на ВСС. Съдиите, избрани от колегите си, са *малцинство* както в Пленума на ВСС, така и в съдийската колегия. Проектът дава по-нататъшен напредък на тези реформи чрез премахване на Пленума на ВСС и създаване на два независими съвета – съдийски (Съдебен съвет) и прокурорско-следователски (Прокурорски съвет). Тези съвети следва да отговарят съответно за назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването на съдии, прокурори и следователи.

Премахването на Пленума на ВСС отговаря на опасенията относно прекомерното участие на прокурорите, особено на главния прокурор, в управлението на съдиите. За Съдебния съвет проектът предвижда девет съдии, включително двама по право и седем колегиално избрани и шестима членове, избрани от Народното събрание. Въпреки че съдиите съставляват мнозинство, *само седем са избрани от колеги, което не отговаря на препоръката на Съвета на Европа поне половината от членовете на съвета да бъдат избрани от колеги съдии*. Венецианската комисия предлага преразглеждане на състава на Съдебния съвет, за да се осигури мнозинство от избрани съдии.

Съставът на Прокурорския съвет по проекта също буди опасения. Състои се от 11 членове, от които четирима се избират от прокурорите, един от следователите, докато главният прокурор е член *ex officio*. Йерархичният характер на системата на прокуратурата повишава риска от гласуване като блок, следващ инструкциите на ръководството на прокуратурата, което *потенциално подкопава независимостта на съвета*. Прокурорски съвет,

¹⁸ Съществувал до 2023 г. следприсъединителен мониторингов механизъм относно осъществяването на съдебна и антикорупционна реформа в съответствие с европейските стандарти и препоръки.

¹⁹ Становището е одобрено от Венецианската комисия на 11 декември 2020 г. по време на нейната 125-та онлайн пленарна сесия, проведена на 11 и 12 декември 2020 г., достъпно на англ. език на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e).

който няма силна и наистина независима воля, ще бъде неефективен при надзора върху действията на висшите прокурори, особено на главния прокурор.

В заключението на доклада е отчетено, че най-важните конституционни изменения се правят именно в главата, уреждаща дейността на съдебната система. Ключово развитие е премахването на Пленума на ВСС, заменен от два независими съвета. Някои въпроси обаче все още трябва да бъдат разгледани и разрешени или в предложения проект, или на законодателно ниво, както следва:

1. освен че съдиите ще бъдат мнозинство в бъдещия Съдебен съвет, поне половината от местата *трябва да принадлежат на съдии, избрани от техните колеги от всички нива на съдебната система;*

2. що се отнася до състава на Прокурорския съвет, непрофесионалните членове, които трябва да заседават в него, *не трябва да имат настоящи или бъдещи йерархични връзки с главния прокурор и следва да представляват други правни професии.*

▪ **Относно приетите конституционни промени през 2023 г.**

В *Становището на Венецианската комисия относно измененията в Конституцията на Република България от 2023*²⁰ е посочено, че най-съществената предложена промяна е *премахването на пленума на ВСС и създаването на два независими съвета*, един за съдии и един за прокурори и следователи, всеки със свои собствени функции и отговорности, което е в съответствие с предишни препоръки на Венецианската комисия и се разглежда като положителна стъпка към засилване на съдебната независимост чрез намаляване на влиянието на прокуратурата върху съдебната власт.

Предложенията очертават новия състав на ВСС, който следва да се състои от 15 членове и който включва председателя на ВКС, който ще председателства ВСС, председателя на ВАС, осем съдии, избрани от свои колеги от различни нива на съдебната власт, и петима практикуващи юристи с най-малко 15 години опит, които се избират от Народното събрание с мнозинство от две трети. *Този състав е в съответствие с препоръките на Венецианската комисия и стандартите още от 2012 г.*²¹, които *подчертават важността съдебният съвет да е с мнозинство от членове, които са съдии, избрани от колегите си и представляващи разнообразен набор от съдебни нива и специализации.*

Венецианската комисия напомня, че още в становището ѝ от 2020 г. е подчертала колко е важно да се гарантира, че непрофесионалните членове на Прокурорския съвет *нямат текуща или бъдеща йерархична или фактическа подчиненост на главния прокурор и представляват различни юридически професии.* Постигането на това изисква не само променя институционалните и процедурни правила, но и води до еволюция в професионалния етос и политическата култура. Целта е да се намали институционалното или фактическото влияние на главния прокурор върху други прокурори или членове на Прокурорския съвет.

В *Доклада Европейската комисия относно върховенството на закона за 2023 г.* за България е посочено, че проблемите, свързани със състава и функционирането на ВСС в

²⁰ Становище е прието от Венецианската комисия на нейната 136-та пленарна сесия, проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2023 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)039-e).

²¹ Вж. Препоръка CM/Rec(2010)12.

България остават нерешени и продължават да предизвикват сериозни опасения. Въпреки препоръката в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., която призовава за привеждане на състава на ВСС в съответствие с европейските стандарти, не е постигнат напредък в тази област. Основните проблеми са, че съдиите, избирани от свои колеги, не формират мнозинство във ВСС, и ролята на главния прокурор в Съвета все още е голяма, което води до значително влияние както в прокуратурата, така и потенциално във ВСС. Тази ситуация допринася за увеличаване на общата загриженост на външните партньори по отношение на независимостта на съдебната система в страната.

Основанията за иницирането на конституционните промени от 2023 г. следва да се търсят в няколко посоки: останалите нерешени проблеми във функционирането на ВСС, свързани със спорни назначения и проникване на политическо влияние при вземането на определени решения; липсата на достатъчно гаранции за независимостта на съдийската колегия (съдиите, избрани от съдии са малцинство); запазената твърде силна роля на главния прокурор и невъзможността за ефективно търсене на отговорност и отчетност (вкл. ефективно разследване на главния прокурор); проблеми при кариерното израстване на магистратите (нередовни конкурси, спорни случаи на командироване за продължителен период от време); системно отправяните препоръки от европейски институции за необходимостта от продължаване на реформите за укрепване на независимостта на съда и отчетността на прокуратурата; общественото настояване за такива реформи, поради липсата на ефективни разследвания на политическата корупция през последното десетилетие и др.

Промените са насочени към *отделяне* на кадровата и организационно-административната дейност на съдиите от тази на прокурорите и следователите. Съгласно Решение № 8 от 1.09.2005 г. на Конституционния съд по конст. д. № 7/2005 г.: „Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, във връзка с първите четири питання в искането, 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.“

В конкретния случай конституционните промени са концентрирани в рамките на съдебната власт, като са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи.

Волята на народните представители, които промениха Основния закон, запази възприетото преди три десетилетия разбиране, че съдебната власт е *независима* и включва три подсистеми от органи, които имат функции при осъществяване на правосъдието. Съдът изрично бе посочен като *основен носител на съдебната власт* (чл. 117, ал. 2, изр. първо). Съгласно мотивите към Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г. „по дефиниция съдебната

власт осъществява правозащитната функция на държавата (чл. 119, ал. 1 от Конституцията). Нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури приложението на закона, когато са застрашени или нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита. В организационен аспект съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален - тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно проявление. Чрез правораздавателния акт на съдилищата се решава правен спор, с което спорното става безспорно и по този начин чрез тяхната дейност се осигурява най-интензивната и категорична правна защита на гражданите, юридическите лица и държавата. Няма система, основана на разделението на властите и върховенството на правото, в която изтъкнатото да не е вярно. Във всички конституционни модели съдилищата са *основен (в някои и единствен) носител на съдебната власт*. В действащата Конституция на Република България това качество на съдилищата, без да е провъзгласено изрично, е неоспоримо.“

Съмненията, че е възможно да бъдат изведени прокуратурата и следствените органи изрично или косвено от системата на съдебната власт, бяха пресечени с конституционната повеля, че *„прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт“* (второ изречение на чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

От 1991 г. насам *съдът би трябвало да е централен орган в съдебната система* и цялостната архитектура на другите органи в третата власт да се изгражда на основата на това разбиране. Но поради законовите и фактическите усилия през изминалите години за приравняване на статуса на прокуратурата с този на съда, се наложи да се разграничат двете самостоятелни подсистеми от органи – *съдът като орган, който единствено осъществява правосъдие* и прокуратурата като орган, който следи за спазване на законността основно в наказателния процес, и само в ограничени случаи участва в граждански и в административни производства като страна, когато това е предвидено в закон (промени в правомощията на прокуратурата в чл. 127, т. 5 и 6 от Конституцията). *„Правозащитната функция на държавата, възложена на съдебната власт, не предполага еднаквост за всеки орган на съдебната власт при осъществяване на конкретните им задачи и способности за тяхното изпълнение и правомощията им и всеки един от тях допринася с присъщите му способности за реализиране на правозащитната функция на държавата по различен начин чрез съответната специфична форма – правосъдие и следене за спазване на законността.“* (мотиви към Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.).

Конституционните промени от края на 2023 г. *не засягат възприетия конституционноправен статус на магистратите* (съдии, прокурори и следователи) и на съдебните заседатели, че при осъществяване на своите функции се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2, изр. трето). Няма промяна и в обхвата на функционалната отговорност на магистратите, че *„при осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер“* (чл. 132, ал. 1).

Политическите и обществено-икономическите условия и конституционната уредба предполагат, че съществена гаранция за независимостта на съдебната власт е правото ѝ сама

да назначава, понижава, премества, наказва и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите (Решение № 6 от 2021 г. по к. д. № 15/2020 г.).

Утвърждавайки принципа за независимост на съдебната власт и на съдиите конкретно, Конституционният съд основателно е приел, че „съдиите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет (ВСС), без да е предвидена каквато и да е възможност за ограничаване на правомощията му в това отношение.“ (Решение № 3 от 1992 г. по к. д. № 30/1991 г.). Това разбиране е потвърдено и в по-новата практика на Съда, според която Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт (Решение № 9 от 2014 г. по к. д. № 3/2014 г.).

От 2016 г. до 2023 г. Висшият съдебен съвет, след променив Конституцията (ДВ, бр. 100 от 2015 г.)²² работеше във формати – пленум и две колегии за съдиите и за прокурорите и следователите. До приемането на изцяло нов закон и формирането на нови състави на съветите – за съдиите и за прокурорите, заварените две колегии – Съдийската и Прокурорската колегии ще осъществяват конституционно предвидените правомощия на съветите²³ с изключение на правомощията по чл. 130б, ал. 2, т. 2 и ал. 3, т. 2 от Конституцията, изведени на конституционно ниво (§ 23, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.).²⁴

Конституционните промени оптимизираха състава на ВСС в съответствие с европейските стандарти за независимост на съда. Изхождайки от разбирането, че съдиите следва да бъдат назначавани, понижавани, премествани и освобождавани от длъжност от орган, в който мнозинството от членовете му са избрани от съдиите, конституционният законодател промени съотношението на членовете на ВСС. Регламентирано е, че Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове и включва председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, които са негови членове по право, осем членове, избрани пряко от съдиите от всички съдилища, и петима членове, избрани от Народното събрание (чл. 130а, ал. 1).

Като самостоятелен орган е създаден Висш прокурорски съвет, който назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност прокурорите и следователите (чл. 130, ал. 1). Висшият прокурорски съвет се състои от 10 членове и включва главния прокурор,

²² Вж. Определение № 3 от 2015 г. по к. д. № 7/2015 г.: „Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към реструктуриране, 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 другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не са нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата.“

²³ Вж. § 10 от ЗИД на НПК (Обн., ДВ, бр. 18 от 2024 г.), с който се внасят изменения и допълнения в ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 108 от 2023 г.), като в ПЗР се създава § 31.

²⁴ Проект на изцяло нов Закон за съдебната власт е публикуван от Министерство на правосъдието на 25 март 2024 г. за официална обществена консултация по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Законопроектът въвежда на практика всички основни конституционни промени и дава гаранции за независимостта на членовете на ВСС и ВПС, избрани от парламентарната квота, както и за независимостта на главния инспектор и инспекторите в ИВСС, а също въвежда новата структура на прокуратурата и механизъм за отчетност и независимо разследване на главния прокурор: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=8240>

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 (чл. 130а, ал. 2).

За членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, които не са техни членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж и са *независими и партийно неутрални*. Народното събрание не може да избира за членове на двата съвета лица, които заемат длъжността на прокурор или следовател към момента на избора. Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса. Мандатът на *изборните членове* на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е *четири години*. Те не могат да бъдат преизбрани веднага след изтичане на този срок. С оглед гарантиране на пряката връзка с органите на съдебната власт изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет (от съдийската и прокурорската квота) *запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи*. Мандатът на избран член на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет се прекратява при конкретно предвидени в чл. 130а, ал. 6 от Конституцията основания. При прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва мандата.

Смятам, че предложените промени относно структурирането на ВСС като орган за администриране на кадровите и дисциплинарните въпроси само на съдиите, гарантиращ тяхната независимост и самоуправление, с мнозинство на „*съдии, пряко избрани от съдии*“ (8 члена от 15-членен състав), с участие по право на председателите на ВКС и ВАС и на членове, избрани от парламента, които следва да са *доказано политически независими и неутрални, е в съответствие с направените препоръки и установените стандарти*. В становището на Венецианската комисия по предложените промени в Конституцията относно структурата на ВСС, включително обособяването на органа като самостоятелен с основна функция за осъществяване на кариерните и дисциплинарни правомощия само за съдиите, както и предложеното създаване на самостоятелен Прокурорски съвет за управление на прокуратурата, получават цялостна и категорична подкрепа.

По отношение на структурирането на два самостоятелни административни органа – ВСС и Прокурорски съвет, Венецианската комисия отбелязва необходимостта от съществуването на *неинституционализиран механизъм* за обсъждане на общи за съда и прокуратурата въпроси (бюджетни въпроси, управление на недвижимите имоти на съдебната власт, други организационни въпроси - § 45 от Становището на Венецианската комисия от 2023 г.). Това е постигнато, чрез разпоредбата на чл. 130 б, ал. 1 и 4, съгласно която Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет осъществяват правомощията си самостоятелно и чрез *Общо събрание*.

Смятам, че конституционното разрешение по отношение на състава и функционирането на ВСС и ВПС е безспорно, тъй което е съобразено с всички изисквания на международните стандарти за независимост на съда и отчетност на главния прокурор и прокуратурата.

Намаляването на времетраенето на мандатите на главния прокурор (от седем на пет години) и на членовете на двата съвета (от пет години по предишната уредба за ВСС на четири години) *не е в състояние да повлияе върху конституционно установената форма на държавно управление. То е разумно и балансирано* и изцяло в обществен интерес. Дълъг период на концентрация на власт води до съмнения за злоупотреба и един по-кратък мандат е гаранция, че подобен проблем (ако възникне) ще може по-бързо да бъде поправен. По отношение на продължителността на мандата на председателите на ВКС и ВАС, в становището на Венецианската комисия от 2023 г. изрично се посочва, че не е препоръчително да се дава възможност за втори последователен мандат, тъй като това може да повлияе на тяхната независимост. В желанието си да получат подкрепа, за да бъдат преизбрани на поста, председателите може да започнат да се съобразяват с политическата конюнктура (§87).

Една от промените в Конституцията предвижда президентът да издава указ за назначаване и отстраняване на тримата главни магистрати, но в случай на неиздаване на указ в срок, предложеното от Висшия съдебен съвет, съответно от Висшия прокурорски съвет, лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението на Висшия прокурорски съвет, съответно на Висшия прокурорски съвет се обнародва (чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3). Това ограничава в известна степен президентските правомощия, *но в никакъв случай не повдига въпроси за промяна на „формата на държавно управление“*, които да изискват Велико народно събрание. И в досегашния вариант президентът можеше просто да забави дадено решение, като поиска второ решение от страна на ВСС по въпроса. Новият вариант също дава възможност на президента да забави процеса, но за по-кратко. В действителност промяната се състои единствено във въвеждането на срок за издаване на указ за назначаване или освобождаване, считано от предложението на съответния съвет, и уреждане на последиците от неговото неспазване поради бездействието на държавния глава.

Елемент на независимостта на съдебната власт е създаването на Инспекторат към ВСС (чл. 132а), който да осъществява проверки за почтеност и за решаване на делата в разумен срок. Инспекторатът към ВСС проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции (чл. 132а, ал. 6). Конституционният законодател измени конституирането на органа, като бе предвидено, *че главният инспектор и инспекторите могат да бъдат преизбирани на същата длъжност само за още един мандат*. След приключване на мандата те не могат да заемат длъжностите съдия, прокурор и следовател в продължение на две години и могат да се пенсионират по ред, определен със закон (чл. 132а, ал. 4).

Смятам, че промяната не засяга формата на държавно управление и е напълно допустима. Още повече, че институтът на Инспектората към Висшия съдебен съвет е въведен в основния закон от обикновено Народно събрание още през 2007 г.


Правомощията на министъра на правосъдието не са променени по същество с измененията на чл. 130в, с изключение на ограничаване на неговата функция в рамките на ВСС. Предходната конституционна уредба позволяваше на министъра на правосъдието да председателства заседанията на пленума на ВСС. След промените от 2023 г., насочени към

деполитизация насъстава и функционирането на ВСС, действащата конституция не съдържа такова правомощие по отношение на заседанията на двата съвета. Венецианската комисия в становището ѝ от 2023 г. изразява *подкрепа за предложеното редуциране на правомощията на министъра на правосъдието по отношение на участието му във ВСС във връзка с премахването на пленума, като по този начин се ограничава риска от политизация*. Не смятам, че горепосочените промени се отнасят в изключителните законодателни правомощия на Великото народно събрание.

С оглед на изложеното поддържам становището, че промените в тази част на Конституцията не засягат правомощията на Велико народно събрание, съобразени са с решенията на Конституционния съд, както и с препоръките на Венецианската комисия.

Смятам, че исканията на президента и 48-те народни представители, отнасящи се до съдебната власт, следва да бъдат оставени без уважение като неоснователни.

С УВАЖЕНИЕ,

 Recoverable Signature

X

доц. д-р Атанас Славов
министър на правосъдието
Signed by: Atanas Vladislavov Slavov