



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 616 /2024 г. - ГП
София, 15.04. 2024 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 230/21
Дата 16.04.24г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Представям Ви становище от името на Прокуратурата на Република България по конституционно дело № 1 от 2024 г., образувано по повод искане от президента на Република България за установяване на противоконституционност на параграфи 2, 3, 5 (относно чл. 91б, ал.2), 7, 8, 9, 14 (относно чл. 129, ал. 3) и 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. – ДВ, бр. 106 от 22.12.2023г.), към което е присъединено конституционно дело № 2 от 2024г., образувано по повод искане от 49 народни представители от 49-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на всички параграфи от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. – ДВ, бр. 106 от 22.12.2023г.).

I. По отношение § 11 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

С § 11 са направени изменения и допълнения в чл. 126 от Конституцията, касаещи структурата на прокуратурата (чл. 126, ал. 1) и правомощията на главния прокурор (чл. 126, ал. 2 и ал. 3):

1. Относно § 11, т. 1:

В Глава девета от Основния закон на Република България систематично място намират разпоредбите, регламентиращи реда за изменение и допълнение на Конституцията, приемането на нова Конституция, както и правомощията на органите, които могат да извършат тези промени. Съгласно чл. 153 от

Конституцията, Народното събрание може да изменя и допълва всички нейни разпоредби с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото Народно събрание (ВНС). В тази регламентация има дълбок смисъл и както посочва КС *„ВНС е форма на по-широко народно представителство за решаване на изрично предвидени в Конституцията въпроси от особена важност за държавата, механизъм за осигуряването на такова представителство и стабилността на основния закон“*.¹

Въпросите, които са поставени в изключителната компетентност на ВНС са изрично очертани в чл. 158, т. 1-5 от Конституцията, която има подчертана и засилена гаранционноохранителна функция спрямо Конституцията. Чрез тази норма оригинерната учредителна власт запазва за себе си най-съществените конституционни изменения (приемането на нова Конституция; въпросите относно изменение на територията на държавата; промените във формата на държавно устройство и държавно управление; въпросите относно действието на Конституцията и на влезлите по съответния ред в сила международни договори; въпросите за основните права на гражданите). Видно е, че конституционният законодател от Седмото Велико Народно събрание (1990-1991 г.) е вложил в нея виждането си, че фундаменталните принципи, върху които се изгражда новата демократична държава, както и основните държавни органи, техните функции и балансът между тях да не могат да бъдат изменяни от обикновено Народно събрание. Само Велико Народно събрание може да изменя това, върху което е изградена държавата от Седмото Велико Народно събрание.² В този смисъл волята на учредителната власт е била да създаде стабилни институции с точно определени от Конституцията функции, които да не могат да бъдат изменяни от всяко ново парламентарно мнозинство. КС е категоричен, че създадените от ВНС *„върховни институции, мястото, формирането и структурата на техните органи, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс са основата на държавата и не би трябвало да може да се променят при лесно изменящата се политическа и парламентарна обстановка в годините на прехода.“*³

Разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията изрично регламентира, че само Великото Народно събрание решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление. В Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по к. д. № 22/2002 г. е дадено тълкуване на понятията *"формата на държавно устройство и на държавно управление"*. Конституционният съд е приел, че формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и системата от висши държавни институции - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите

¹ Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г.

² Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по конст. д. № 22/2002 г.

³ Пак там

на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет, изградена от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

В същото решение Конституционният съд приема, че във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на Основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

Относно други изменения в Основния закон (извън тези по чл. 158) уредбата на Конституцията е гъвкава и предоставя на производната (вторична) учредителна власт в лицето на Народното събрание достатъчно правомощия, включително относно съдебната власт. Тази компетентност на обикновеното НС не е регламентирана по предметен или друг критерий. Във всеки случай, обаче, правомощията на вторичната учредителна власт не могат да обхващат въпросите, които Конституцията е предоставила в изключителна компетентност на ВНС.

С § 11, т. 1 от ЗИД на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) е изменена като е допълнена ал. 1 на чл. 126 от Конституцията, така че структурата на прокуратурата следва да е в съответствие с тази на съдилищата, *„които разглеждат наказателни дела“*. Структурата на съдилищата е очертана от разпоредбата на чл.119, ал.1 от Конституцията, според която правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Тази структура може да бъде променяна само с промяна на Конституцията, като е допустимо със закон да се създават специализирани съдилища (чл. 119, ал. 2). Такива са мотивите на Конституционния съд, изложени в решение № 2 от 7.02.2017 г. на КС по к. д. № 13/2016 г., според което съдилищата, посочени в цитираната конституционна разпоредба, представляват инстанционните нива на триинстанционното производство. Изискването структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата предполага създаване на организационни единици, отговарящи по вид и степен само на изчерпателно изброените в чл. 119, ал. 1 от Основния закон. С други думи, на конституционно ниво учредителната власт не е извършила друго структуриране. Конституцията не структурира съдилищата по видова специализация като граждански, наказателни, търговски и пр., с изключение обособяването на Върховния административен съд.

С изменената разпоредба на чл. 126 ал. 1 от Конституцията се стига до положение, при което е налице преструктуриране на прокуратурата по начин, който не съответства на структурата на съдилищата, установена в разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, като същевременно е извършено и „свиване“ на нейната правозащитна функция само до един от способите ѝ – наказателния. В тази

връзка считаме за необходимо да се цитира КС, който в своя решение отбелязва, че „Ако под реструктуриране се разбира обаче разчленяване на прокуратурата и прехвърляне на една част от нея извън рамките на съдебната власт, свиване на нейните основни функции само до един от способите, чрез които сега тя осъществява основната си задача, то в този случай, доколкото се променя изначално значима част от организационните и функционалните характеристики на този орган, се касае до промяна, рефлектираща върху формата на държавно управление.“⁴

Новата редакция на разпоредбата на чл. 126 ал. 1 от Конституцията по същество води до промяна на изначално значима част от организационните и функционалните характеристики на прокуратурата, очертани в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията, които са свързани не само с осъществяване на една от основните ѝ задачи - разследване и наказателно преследване на лицата, извършили престъпление и с въпросите по упражняването на надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки, но и с другите ѝ правозащитни функции, произтичащи от обществения интерес за защита на законността срещу незаконосъобразни актове или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила. С изменението на нормата са закрити Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура, като е създадена една Върховна прокуратура. Тази структура не отговаря по вид на върховните структури на съда, очертани в чл. 119 ал. 1 от Конституцията.

Извършеното изменение на конституционна разпоредба се отразява пряко върху формата на държавно управление съобразно тълкуването, дадено с Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по к. д. № 22/2002 г., поради което същото се явява противоконституционно, защото такова реструктуриране на Прокуратурата на Република България може да бъде извършено единствено от Великото Народно събрание съгласно чл.158 т.3 КРБ.

2. Относно § 11, т. 2.

Изменението на ал. 2 на чл. 126, според което главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура, също е противоконституционно, тъй като е от компетентността на ВНС. С разпоредбата на чл. 126, ал. 2 КРБ конституционният законодател е извел главния прокурор като самостоятелен и едноличен орган, в отклонение от структурата на съдилищата по чл. 119, ал. 1 КРБ с конкретни надзорни и методически функции върху всички прокурори, т.е. в негово лице учредителната власт е съсредоточила крайната отговорност за законосъобразно упражняване на дейността на прокуратурата. С изменението на нормата е отнето конституционното правомощие на главния

⁴ Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по к. д. № 7/2005 г.

прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, като компетентността му е ограничена до ръководството на Върховната прокуратура.

В Решение № 11 от 23.07.2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Конституционният съд се е произнесъл, че както надзорът за законност, така и методическото ръководство, което главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори, (съобразно старата редакция на чл. 126, ал. 2 от Конституцията), има предназначението да осигурява точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори във връзка с постигането на общата, конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117 от Основния закон).

С изменението се променя компетентността на държавен орган, като се засягат значително организационните и функционалните елементи на пълномощията му до степен на колизия с чл. 158, т. 3 КРБ. Освен, че с изменението се засяга формата на държавно управление, е налице и накърняване принципа на правовата държава (чл. 4 ал. 1) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2), т.е. води до засягане правната сигурност (стабилност).

Ето защо извършената с разпоредбата промяна в конституционните правомощия на конституционно предвиден орган обуславя извод за извършена промяна във формата на държавно управление, което е от компетентността само на ВНС съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията.

3. Относно § 11, т. 3

Формата на държавно управление има организационни и функционални елементи. Първите включват системата на държавните органи. Вторите обхващат връзките и взаимодействието (на основата на компетентност и правомощия) между институциите на държавата и гражданското общество и неговите структури, в резултат на което се формира и провежда определена политика и се постигат целите на управлението. Определящо за формата на държавно управление е характерът на висшите държавни органи и взаимоотношенията между тях.

Ето защо, нормата на чл. 126, ал. 3 от Конституцията, според която 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 (ВАС) по ред, определен в закон, накърнява именно тези връзки и взаимоотношения. Това е така, защото функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация са визирани от учредителната власт в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията, като главната задача на прокуратурата е да следи за спазване на законността, а главната задача на съда е да правораздава (чл. 119, ал. 1). С новата ал. 3 на чл. 126 се стига до положение, при което се нарушава балансът между компетентността на съда и прокуратурата, като

методически правила по провеждане на досъдебно производство са предоставени за контрол на правораздавателен орган. Това води до обезличаване на функцията на главния прокурор, защото специфични негови правомощия се прехвърлят на друг орган - ВАС, с което се нарушава принципът на правовата държава. Освен това, визираното ограничение влиза в противоречие с чл. 158 т. 3 КРБ, тъй като, както се посочи и по-горе, това е значителна промяна в организационните и функционални характеристики на конституционен орган.

II. По отношение § 12 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

С изменението на чл. 127 т. 5 са ограничени правомощията на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Компетентността ѝ е „свита“ само до оспорване на незаконосъобразни актове пред съда и то в случаите, предвидени в закон. Освен, че липсва ясно дефиниране на необходимостта от промяна в тази основна функция на прокуратурата, е налице и засягане на установения баланс между трите власти и по същество представлява промяна във функционалните характеристики, отразяващи се върху формата на държавно управление. Изменението на конституционната разпоредба представлява ревизия на основния закон, която е от компетентността на ВНС, в какъвто смисъл е и Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по к. д. № 22/2002 г.

В т. 6 на чл. 127 е указано, че прокуратурата освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи участва и в други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила.

Разпоредбите на т.5 и т.6 противоречат на прокламирания в нормата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава, според който Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. В практиката си Конституционният съд⁵ е приел, че принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба. При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани⁶. Освен това, в правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии.

⁵ Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г.; Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г.

⁶ Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г.; Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г.

Принципът на законността означава законност навсякъде и във всичко, в поведението на всеки от трите субекта – държава, общество, граждани. Преценката на това дали е налице „значим обществен интерес“ в случая е предоставена само на законодателя. Прокурорът е лишен от възможността да извърши такава преценка, защото от една страна, т. 6 обвързва участието на прокурора в дела в защита на значим обществен интерес, но от друга - само в предвидените от закон случаи. Ако прокурорът констатира накърнен значим правен интерес, но няма законова възможност да участва в съответното производство, то се възпрепятства възможността му да упражни правомощието си по защита на законността, като се накърнява и принципа на правовата държава, прокламиран в чл. 4 ал.1 от Конституцията.

III. По отношение на § 14, § 15, § 16, § 17 и § 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

Тези параграфи ще бъдат разгледани в цялост, тъй като са взаимно свързани.

1. Законодателното решение за изменение на Конституцията в чл. 129-130б (§§ 14-17) поставя напълно основателно въпроса за компетентността на обикновеното Народно събрание да осъществи такива промени. На първо място следва да се обсъди закриването на конституционно установен орган на съдебната власт, какъвто е Висшият съдебен съвет. Според новата редакция на нормата на чл.129, ал.1 Висшият съдебен съвет става кадрови и административен орган само на съдиите, а касателно прокурорите и следователите се създава нов орган – Висш прокурорски съвет (чл. 130, ал. 1). Такава значителна трансформация на Основния закон неизбежно поставя въпроса за отграничаване на правомощията на обикновеното Народно събрание и на Великото Народно събрание. Тълкувателната практика на Конституционния съд по този въпрос (както беше посочено и по-горе) е категорична, че *„Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.“*⁷ В същото решение конституционните съдии подчертават, че *„Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните*

⁷ Решение №3 от 2003г. на КС по к.д. №22 от 2002г.

принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.“

Няма съмнение, че закриването на единния за съдебната власт орган, вземащ решения по общите за всички нейни звена въпроси чрез Пленум, засяга формата на държавно управление. Новосъздаденият на мястото на Пленума орган, наречен Общо събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет (чл.130б ал. 1 и ал. 4), има изключително ограничени и предимно съвещателни функции. Извън неговата компетентност остават редица въпроси, свързани със статута на магистратите, реда относно определяне на правилата за тяхното назначаване, освобождаване, кариерно развитие, обучение и множество други. С промяната в Основния закон общите до този момент за съдебната власт въпроси се възлагат поотделно на двата съвета. Поради това трансформацията следва да се приеме за достатъчно крупна, тъй като по този начин почти се прекъсва взаимодействието между съда от една страна, а от друга прокуратурата и следствието. Действително, всеки от тези органи има различна роля и правомощия при осъществяване на общата за съдебната власт цел по чл. 117, ал. 1 КРБ, но всички те са неразделни структурни звена от нея по волята на конституционния законодател от Великото Народно събрание. Координацията, балансът и взаимодействието между тях са необходими за нормално функциониране на съдебната власт и са гаранция за нейната независимост. В този смисъл законодателното решение за закриване на Висшия съдебен съвет не може да се приеме, че е ограничено в рамките на реструктуриране, оптимизиране и прецизиране на отделни функции на органите на съдебната власт, а директно се намесва в правомощия, дадени на Великото Народно събрание съгласно чл. 158 т. 3 КРБ.⁸

В Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България законодателят е приел и различен ред за формиране на двата нови съвета. Относно реда за новия Висш съдебен съвет считаме, че няма основания за коментар, тъй като същият ще бъде орган само на съдиите. Касателно правилата, приети за съставяне на Висшия прокурорски съвет, не може да не се изтъкнат критични бележки, че са преминали пределите на определената от Конституцията рамка. Според чл. 130а, ал. 2 Висшият прокурорски съвет се състои от 10 члена и включва главния прокурор по право, двама членове, избрани от прокурорите, един член, избран от следователите и шестима членове, избрани от Народното събрание. Според ал. 3 на същата норма от парламентарната квота не може да бъдат избрани и за двата съвета прокурори и следователи. Прави впечатление, че Висшият прокурорски съвет ще бъде доминиран от членовете, избрани от Парламента. На практика това ще доведе до положение, при което решенията, свързани с назначаване, атестиране и кариерно развитие на прокурорите и следователите да се осъществява от орган, съставен от лица, в по-голямата част външни за съдебната система (особено при съществуващата забрана за прокурори и следователи да

⁸ Виж решение №8 от 01.09.2005г. по к.д. №7 от 2005г.

бъдат избирани от НС). Това, освен, че напълно неоправдано ограничава част от магистратите да бъдат избирани от парламентарната квота във Висшия прокурорски съвет, несъмнено засилва съмненията за политизирането му и оттам за накърняване на независимостта на съдебната власт. Няма спор, че ролята на непрофесионалните квоти е от съществено значение за предотвратяване на капсулирането на съдебната власт, както и за да се даде израз на мнението на юридическата общност и гражданското общество, но приетият с последните изменения на Основния закон дисбаланс между професионалната и парламентарната квота на Висшия прокурорски съвет е прекомерен и надхвърля конституционната рамка, накърнявайки по този начин независимостта на подсистеми на съдебната власт, каквито са прокуратурата и следствието. Това е така, тъй като избраните от кариерата членове на Висшия прокурорски съвет ще бъдат два пъти по-малко от избраните от висшия политически и законодателен орган на страната. Нарушава се и балансът между властите, като се създава реален риск вместо да се постигне по-голяма отчетност на прокуратурата, корективът в лицето на несъдебната квота във Висшия прокурорски съвет да се превърне в инструмент за политическо влияние в съдебната власт. Поради това считаме, че законът влиза в колизия освен с принципа на независимост на съдебната власт (чл. 117 ал. 2 КРБ) и с принципа на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл. 4 ал. 1 от Конституцията, както и с принципа за разделение на властите (чл. 8 КРБ). В демократичната правова държава е неоправдано прекомерното вмешателство на една власт в друга власт. Действително, отделните власти като проявление на единната държавна власт не са изолирани една от друга, осъществяват взаимен контрол и сътрудничество, но то следва да бъде в разумни, лимитирани от Основния закон граници. В противен случай се накърнява равновесието между тях и пряка последица от това е конфликт на нормите с основни фундаменти на правовата държава.

2. В новата редакция на чл. 130 ал. 2 (§ 15) се предвижда назначаването и освобождаването на главния прокурор да става по предложение на Висшия прокурорски съвет, като кандидатури могат да издигат трима членове на Висшия прокурорски съвет, както и министърът на правосъдието. Тази уредба ще доведе до политизиране на избора и поставянето му в зависимост от политическата власт. Това нарушава принципа за независимост на съдебната власт, както и този за разделение на властите, защото очевидно се стига до доминантно положение на законодателната и изпълнителната власт спрямо съдебната власт. Нормата е в конфликт и с правната сигурност, защото всяко ново парламентарно мнозинство и всеки нов министър на правосъдието може да иска освобождаването от длъжност на главния прокурор и съответно да доведе до неговата смяна, а оттам и до дестабилизиране в структурата на прокуратурата.

3. В ЗИДКРБ се променя и мандатът на главния прокурор, като се намалява от 7 на 5 години (чл. 130 ал.2). В тази връзка отново се поставя въпросът за компетентността на обикновеното Народно събрание да осъществи такава промяна на Конституцията. Конституционният законодател е въздигнал главния

прокурор в самостоятелен и едноличен конституционен орган със специфични правомощия.⁹ Според Конституционния съд „Недопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях“.¹⁰ В същото решение се подчертава, че не е промяна във формата на държавно управление „въвеждането на мандат за някои от ръководителите на съдебни, прокурорски или следствени органи, за които досега няма. Така е, защото, като не е определил за тях мандат конституционният законодател и не им е дал статут с мандат, който да характеризира формата на държавно управление, статутът им може да бъде променян с въвеждане на мандат“. Напълно различно е разрешението в Конституцията относно мандата на конституционно определени органи и това изрично е посочено в цитираното тълкувателно решение на КС: „Същото ще е (различна форма на държавно управление) и ако президентът, конституционните съдии или висшите конституционно установени длъжности в съдебната власт запазват постовете си пожизнено, както и ако се отмени или измени броят на мандатите им или тяхното времетраене“. Неслучайно конституционният законодател в лицето на Великото Народно събрание е обвързал статута на висши държавни органи (президент, Парламент, Конституционен съд и т.н.) с предоставянето на правна възможност да осъществяват възложените им функции за определено, конкретно за всеки от тях време, тъй като именно мандатът дава гаранция за независимост и сигурност на тези органи да изпълняват задълженията си. Тук е мястото да се отбележи, че авторите на Конституцията са постъпили мъдро и далновидно, като са определили различен размер на мандата на отделните висши държавни органи в зависимост от специфичните им функции и роля при осъществяване на държавната власт. За ръководителите на съдебната власт са преценили, че оптималният срок за това следва да е 7 години.

4. Според редакцията на нормата по чл.130, ал.4 на конституционно ниво се въвежда фигурата на прокурор, който ще разследва и ще поддържа обвинението пред съда за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или негов заместник. Длъжността ще се заема от магистрат, който е бил съдия в наказателната колегия на ВКС или такъв ранг от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища до момента на назначаването си. Считаме, че с тази разпоредба законодателят от 49-то Народно събрание отново е преодолял конституционната рамка, създадена от учредителната власт, тъй като въпросите за промени във формата на държавно управление са от компетенциите само на Великото Народно събрание (чл.158 т. 3 КРБ). Както вече няколкократно се изтъкна, конституционно установените органи са с точно определени функции, както във всяка от трите власти по чл. 8 КРБ, така и в рамките конкретно на

⁹ Решение № 11 от 23.07.2020 г. на КС по к. д. № 15/2019 г.

¹⁰ Решение №3 от 2003г. на КС по к.д. №22 от 2002г.

съдебната власт. Съдът е неин основен носител (чл. 117 ал. 2) и е овластен да правораздава (чл. 119 ал. 1). Прокуратурата следи за спазване на законността чрез способите по чл. 127 КРБ, основният от които е наказателно преследване на лица, извършили престъпления. Конституцията забранява създаването на извънредни съдилища (чл. 119 ал. 3). Временното назначаването за обвинител на съдия, положил клетва да правораздава, смесва по недопустим начин функциите на съда и прокуратурата. Условието и редът за назначаването му са напълно различни от условията и реда за назначаване на всички останали прокурори, има особени правомощия, недопустими в правовата държава - създава се за определен период от време; за наказателно преследване на конкретни лица; реално е изключен от системата на прокуратурата, макар да има обвинителни правомощия.¹¹ Такава крупна промяна в иманентни същностни характеристики на прокуратурата не е от компетентността на обикновено Народно събрание. В случая не може да се твърди, че се прецизират отделни функции на прокуратурата, нито се поставят акценти или се уточняват правомощия и наименования на органи на съдебната власт, за да се приеме, че въведената нова фигура не представлява промяна във формата на държавно управление.¹² Според правната теория „*Същността на правата държава се състои в съотношението държава - личност- гражданско общество, което означава, че във всеки един момент и във всяка една ситуация личността и гражданското общество имат приоритет пред интересите на държавата*“.¹³ С въвеждането на фигурата на прокурора по чл. 130 ал. 4 КРБ по отношение на главния прокурор и неговите заместници се излиза извън принципа на равенство на гражданите пред закона, накърнява се гаранцията за безпристрастност на обвинението, а оттам и принципът на правовата държава.

5. Със ЗИДКРБ е създадена нова ал. 3 на чл. 150 (§ 21 т. 2), според която се отнема правото на главния прокурор да сезира Конституционния съд с искания за даване на задължителни тълкувания на Конституцията. Считаме и тази норма за противоконституционна. Основаната юридическа функция на прокуратурата като единна система от органи на съдебната власт, съответно и на главния прокурор като неин представител, е да осъществява правоприлагане чрез изпълнение на законите, да бъде гарант за спазване на законността. Конституционният законодател от Великото Народно събрание е предоставил на главния прокурор като едноличен конституционен орган самостоятелно право да сезира върховната юрисдикция, чиято основна функция е да осигури върховенство на Конституцията и нейното точно и неотклонно спазване и е овластен с правото да дава задължителни тълкувания на нейните разпоредби. С ограничението в § 21 на ЗИДКРБ се затрудняват вменените на главния прокурор от Основния закон функции, които не могат да бъдат осъществени в пълен обем. Изменението накърнява принципа на независимост на съдебната власт, внася дисбаланс в разделението на властите, доколкото съдебната власт, част от която е и главният

¹¹ Вж Решение №10 от 2011г. по к.д. №6 от 2011г.

¹² Вж Решение №8 от 2005г. по к.д. №7 от 2005г.

¹³ Тенчо Колев. Теория на модерната държава, стр.250

прокурор, осъществява юридическото ограничение на политическата власт, съгласно принципа за разделение на властите.

Поради изложените съображения считам, че следните норми от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. – ДВ, бр. 106 от 22.12.2023г.) следва да бъдат обявени за противоконституционни: чл. 126 ал. 1, ал. 2 и ал. 3; чл. 127 т. 5 и т. 6; чл. 129; чл. 130 ал. 1, ал. 2 и ал. 4; чл. 130а ал. 1, ал. 2 и ал. 3; чл. 130б; чл. 150 ал. 3, поради противоречие с чл. 153, чл. 155, чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 4 ал. 1; чл. 8; чл. 117 ал. 2 от Конституцията на Република България.



С УВАЖЕНИЕ,

БОРИСЛАВ САРАФОВ
И.Ф. ГЛАВЕН ПРОКУРОР