

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

от Симона Велева, доктор по конституционно право  
относно: к.д. № 1/2024 г. и присъединеното к.д. № 2/2024 г. относно Закон за  
изменение и допълнение на Конституцията на Република България

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Въз основа на Определение на Конституционния съд от 8 март 2024 г и на основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, предоставям на уважаемия Конституционен съд своето правно мнение по предмета на Конституционно дело № 1/2024 г. и Конституционно дело № 2/2024 г., като без претенции за изчерпателност, се надявам да допринеса за произнасянето по така важните и съществени изменения, направени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България от 20 декември 2023 г. (бр. 106/2023, ДВ), с които се променят основни положения в конституционния правен ред на Република България.

**I. По въпроса за допустимостта и обхвата на конституционния контрол**

**1.1. Въводни бележки**

Същностният, иманентен смисъл на Конституцията се състои най-общо от две принципни основни положения, които тя урежда. От една страна това е функционирането и уредбата на висшите държавни органи в такъв баланс и синхрон, така че водещи в тяхното функциониране да бъдат основните положения на съвременния демократичен конституционализъм, сред които са

принципите на правовата държава, народния суверенитет, политически плурализъм и разделение на властите чрез конструкцията „власт власт възпира“ при създадени спънки и противотежести (*checks and balances*), които да не позволяват надделяването на една власт над друга. От друга страна, това е уредбата и гаранцията на основните права на човека. Конституцията в своя основен замисъл е именно ограничаване на властта, чрез нейното разделяне и чрез процедурни правила, които да не допускат злоупотребата с нея и израждането на изначалния оригинерен конституционен модел, възприет от всяка една държава при приемането на нейната конституция, продукт на съществуващия държавен и конституционен строй – в различен модел, който изменя формата на нейното управление или на нейното устройство. Това е и смисълът на утежнената процедура, предвидена в глава IX от Конституцията и ограниченията, наложени в чл. 158 от нея, които формират конституционното ядро, запазено единствено в полето на учредителната власт. Същевременно следва да се държи сметка за политическата воля, концентрирана в една конституционна реформа, водена от стремеж към промяна и подобряване на държавния конституционен строй в съответствие с времето и развитието на обществото, което желае развитие и изразява стремеж към неговото постигане чрез промени на структури и механизми с цел тяхното надграждане и усъвършенстване. Това принципно разбиране следва да е водещо и при преценката на оспорените разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, като те очертават и конституционният контрол, който упражнява Конституционният съд и който последователно и устойчиво е прокаран чрез определенията за допустимост на двете искания, както и в трайната практика на Конституционния съд, която е задължителна за всички субекти, включително и за Народното събрание при приемането на конституционните промени по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Безспорен е и въпросът, че след първоначалното оттегляне на искането на двама народни представители по к.д. № 2/2024 г., последващото им потвърждаване санира искането и то е допустимо в пълна степен, както и искането на президента на Републиката, което Конституционният съд също е допуснал. В него, макар да се посочват отделни пороци, не се атакува в цялост Закона за

изменение и допълнение на Конституцията на Република България, а само отделни части, без да засягат промените, направени в глава Съдебна власт. Така президентът атакува промените, въведени с § 2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), а групата народни представители са отправили искане за установяване на противоконституционност на всички параграфи от 1 до 23 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията в неговата цялост, включително е атакувана и процедурата по приемане на закона.

### **1. По въпроса за спазване на конституционната процедура**

Настоящата шеста поправка на Конституцията на Република България беше приета в екстремни от конституционно правна гледна точка условия, в хипотезата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията, тъй като внесеното на 28 юли 2023 г. предложение за изменение и допълнение, не получи повече от гласовете на три четвърти от народните представители на 6 октомври 2023 г. Това наложи „второ“ първо гласуване на 8 декември 2023 г. и изключително прибързано второ и трето гласуване, съответно на 17 и 19 декември 2023 г. Верни са доводите, че при така очертаните срокове, предложенията бяха подложени на изключително стеснен обществен дебат, не беше налице оценка за въздействие на законодателството, която макар и ЗНА да не изисква, беше удачно и следваше да се направи, а измененията между четенията са съществени и с широк обхват. Въпреки това, формалните изисквания на Конституцията и по-точно на чл. 155, ал. 2 са спазени, макар и в един екстреман формат, което не подобава нито на ранга и на дължимото уважение към Конституцията, нито на обхвата и обема на направените толкова съществени между четенията и важни поправки. Ето защо, макар и в абсолютния изискуем и възможен минимум, процедурата беше приведена във вид, който да не води до нейната пряка противоконституционност, поради неспазването на процедурните правила. Считам, че намира опора в конституционния текст разбирането, че в хипотезата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията, единствено първоначално внесеното предложение следва да се подложи на „второ“ първо гласуване не по-рано от два и не по-късно от три месеца, но това не важи за последващото второ и трето

гласуване, а също така и че под „предложението“ се има предвид първоначалното предложение, внесено или от една четвърт от народните представители, или от президента, а не на всеки от текстовете по отделно. В този смисъл, направените изменения между четенията, макар и признак за изключително лоша практика с оглед на малкото време за обсъждането им и сериозният им обхват (на практика почти всеки от първоначалните текстове беше пренаписан и изменен в някаква степен), са допустими от самата Конституция. Тълкуването на чл. 155, ал. 2 във вр. с ал. 1 дава основание да се смята, че двете възможни писти за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията действително са бърза и бавна. Но и двете са във функционална връзка с чл. 154, ал. 2 от Конституцията. В този смисъл, предложението за промени в Конституцията най-напред се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му. Така Конституцията гарантира, че ще има достатъчно време, за да се повдигне и започне конституционният дебат. Едва след това, ако предложението не събере мнозинство три четвърти от всички народни представители, следва ново отлагане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца и то единствено в хипотезата, в която предложението е събрало все пак не по-малко от две трети от всички гласове. Това ускорение обаче, не следва да важи за всяко от трите гласувания, предвидени в чл. 155, ал. 1, които е посочено че единствено следва да бъдат в различни дни. Ето защо, процедурата за приемане на закона за изменение и допълнение на Конституцията, макар и признак за незряла политическа отговорност и ниска конституционна култура, не води до неговата противоконституционност на това основание.

## **II. По въпроса за противоконституционността на отделните текстове**

### **1. Промените в правомощията на президентската институция и удължаване на мандата на Народното събрание - § 2 и § 7**

България действително е парламентарна република, но от т.нар. „хибриден тип“, при който ключ за нейното разбиране, правилно функциониране и постигане на така важните и всъщност целени от всяка демократична

конституция спънки и противотежести са възможни единствено при правилното разбиране на мястото на пряко и демократично мажоритарно избраната фигура на президента. Парламентът може и да е институционалното ядро на представителното управление, но то не е нито единственото, нито обосновава и изчерпва изцяло проявлението на принципа на народния суверенитет. Напротив, той е една от учредените по Конституция власти, чрез която без съмнение се упражнява представителната власт на нацията, но останалите конституционни органи в специфичния контекст на българския парламентарен модел взаимодействат, възпират и коригират и самото Народно събрание.

С извършеното изменение се осъществява именно промяна във формата на управление на държавата и то води до противоконституционност на разпоредбата. По този начин се накърнява баланса между президентската институция и останалите конституционни органи.

Промените, внесени в чл. 99, ал. 5 от Конституцията изцяло попадат в хипотезата на въпроса, разгледан в решение № 3/2003 на Конституционния съд, а именно кога е налице промяна във формата на държавно управление. Конституционният съд е категоричен, като казва: **„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.“** Валиден е и следният аргумент, изведен в тълкувателното решение, а именно: **„Установеното от Конституцията място на всеки от основните органи, които бяха посочени по-горе, промените при тяхното структуриране и на конституционно установените условия, на които трябва да отговарят, са определени от волята на конституционния законодател да се създаде една последователно демократична по своя характер държава, изградена върху принципите за народния суверенитет, политически плюрализъм, разделение на властите, правова държава и независимост на съдебната власт.**

Установената с Конституцията форма на държавно управление няма да е същата, ако например обявяването на война и сключването на мир (чл. 84, т. 2 К) станат правомощие на президента или на Министерския съвет, както и ако се предоставят на президента, на Народното събрание или на

Министерския съвет функции, които сега принадлежат на един от тези органи. Това ще наруши конституционния баланс, с който се осигурява изискването на чл. 8 от Конституцията за разделение на властите.”

Не е без значение и съдържанието на изменението, както и механизмът, с който се изменя този баланс. В този смисъл, заслужава да се обсъдят няколко възможни хипотези в контекста на по-широката конституционна логика, свързана с носенето на политическа отговорност и формирането на представителната власт, която макар и в един ограничен период от време да е начело на изпълнителната власт.

Член 99, ал. 5 предвижда няколко възможни хипотези, свързани с фигури, които при наличие на пряко избран президент, да бъдат посочени за министър-председател. Посочването на всяка една от тях е противоконституционна на самостоятелно основание. Председателят на Народното събрание е неподходящ по правило, защото той председателства орган, чиято легитимация вече е изчерпана, което прави изборът му нелегитимен. Той по правило ще предложи служебно правителство от своята партия или парламентарна група, които ще организират избори, а именно това се цели да се препятства в сегашната конституционна уредба и ще създаде неравен шанс спрямо останалите политически сили и своеобразен дисбаланс между тях. Същевременно, в общия случай ще бъде едновременно министър-председател и кандидат за народен представител. Така властта, която се съсредоточава в него е огромна, а я е получил от орган, чиято легитимност е изчерпана. Това положение изкривява българският конституционен модел и формата на държавно управление.

На следващо място и управителят на БНБ, и председателят на Конституционния съд, и омбудсмана имат специфични функции и задачи, свързани с ежедневна работа, която не могат просто да изоставят. Не е предвидено изрично, че в срока, в който са служебни министър-председатели са заместени от някого. Но дори и да се предвиди, въпросът не се решава. Това са вторично избрани фигури, които не носят политическа отговорност и които имат строго специфични функции. Тяхната експертиза е напълно различна и президентът, пряко избран от народа в случая, не може да поеме тази политическа отговорност вместо тях. Практически е въпросът, дали ще могат за

седем дни да съберат независим експертен кабинет и този отговор има реална опасност да бъде отрицателен. В мотивите се сочи, че е заимстван гръцкият модел, но там председателят на Народното събрание не е между възможните избори, а президентът е излъчен от парламента и няма същата тежест, като в нашия модел от хибриден тип. Най-вече, въпросът е политически, а именно кой носи политическата отговорност за решенията на този кабинет.

Издигането на конституционно ниво на фигурите на подуправителя на БНБ, на заместник-председателя на Сметната палата, както и на заместник-омбудсмана също флагрантно нарушават принципите, заложили в чл. 158 от Конституцията и в Решение № 3/2003 г. На тези органи им се придава не просто конституционен ранг, а се превръщат във висши държавни органи, натоварени с политически и представителни функции, без да имат политическата легитимност за това. Най-сетне, председателят на Сметната палата има функции по одит и контрол на бюджетите на останалите органи в държавата. Възможността едно и също лице, макар и в ограничен времеви период, да има разпоредителни функции, свързани с разходването на държавните средства и в последствие да осъществява контрола на това разходване е принципно неправилно и създава сериозен конституционен дисбаланс.

**Президентът е политическа фигура, но тя е ключ за разбирането на българския парламентарен модел от хибриден тип. Подобно разместване изкривява модела и неслучайно конституционният законодател е предвидил възможност за подобни изменения единствено в компетенциите на Велико народно събрание. Ето защо, разпоредбата на § 7 е противоконституционна и искането на президента и на група народни представители в тази част следва да бъде подкрепено.**

Ведно с предложението за ограничаване на правомощията на президентската институция при избор на служебно правителство, следва да се обсъди и удължаването на мандата на Народното събрание. Двете предложения вървят ръка за ръка, като в този смисъл е изменението и на чл. 99, ал. 5 от Конституцията и бяха обосновани в мотивите като гаранция за отстояване на парламентарния модел на управление. Макар да има мотиви против изменението в § 2, свързани с принципа, че учреден орган не може да удължава своя собствен мандат, има

място и за еволютивно тълкуване от страна на Конституционния съд, включително в светлината на тълкувателно решение № 3/2003 г. по отношение на приетото предложение, с което парламентът се превръща в постоянно действащ орган и по време на избори. В конструкцията, очертана от чл. 158 от Конституцията, подобен модел може да бъде вместен, доколкото не изкривява баланса между властите, а напротив – засилва контрола върху служебното правителство, макар и в условия на липса на възможност за бламирането му. Подобно укрепване на парламентаризма е възможно в условия, в които обаче Конституционният съд обоснове различен модел на изчисляване на срока на мандата на Народното събрание. Този срок не е зададен от самата Конституция, а е възприет чрез тълкувателната практика на Конституционния съд (Решение на Конституционния съд № 5 от 2001 г. и други), като сам той е приел възможността за нейното изменение, особено в контекста на променената конституционна действителност. Моментът на започване на мандата при тълкуването на новия чл. 65, ал. 4 от Конституцията ще бъде не избора на народни представители, а полагането на клетва от тяхна страна. Краят на мандата им ще следва да се обвърже с чл. 75 от Конституцията и със свикването на първото заседание на Народното събрание и с полагането на клетва от новоизбраните народни представители. Същевременно, ще е необходимо и тълкуване на чл. 75 от Конституцията по отношение на хипотезите, в които 4 годишният мандат на Народното събрание не е изтекъл. Такова тълкуване би било разширително с оглед неprecизността на разпоредбата, но не е невъзможно. Действително, досегашното тълкуване ще бъде изоставено, но по този начин една, макар и несъществена от конституционна гледна точка несправедливост, ще бъде преодоляна, като например фактът, че народните представители получават възнаграждение от деня на избора, макар и често да са положили клетва и да са започнали същинска дейност месец след провеждането на изборите, получавайки възнаграждение за труд, който не са положили. Промените са на ръба на досегашната конституционна практика, но самата идея за непрекъсваемост на дейността на Народното събрание се вписва в конституционната рамка и заслужава да намери подкрепа. Ако обаче не е



налице гъвкавост в тълкуването на мандата на Народното събрание, уредбата в сегашния ѝ вид трудно може да бъде запазена като конституционосъобразна.

По-нататък, внимание заслужава и промяната на чл. 99, ал. 7, извършена с § 7, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, според която „основна задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон.“ Докато първото изречение кореспондира с основната задача на едно служебно правителство, то второто изречение необосновано дава възможност на едно обикновено народно събрание да ограничава правителството, било то и служебно, още повече такава, за чиито действия политическа отговорност носи президента. Дълбоко погрешно е разбирането, че може да има правителство, което да не е политическо и което да не носи политическа отговорност. Дори и в някои хипотези подобен министерски съвет да се зове „експертен“, то той винаги ще е политически, ще е натоварено с определени политически очаквания, функции и ще провежда определени политики. Конституционният модел в Република България предвижда, че служебното правителство разполага с компетенциите на редовно правителство, което осъществява дейностите, предвидени в чл. 105 от Конституцията, като то е овластено да ръководи и осъществява вътрешната и външна политика на страна в съответствие с Конституцията и законите. Това разбиране е подкрепено и от трайната практика на Конституционния съд (вж. Тълкувателно решение № 19 от 1992 г. по к.д. № 28 от 1992 г.). С ограничаването му се засягат основни принципи на правовата държава в рамките на конституционния модел, в това число принципа на разделение на властите. Механизмът за контрол над правителството е предвиденият в Конституцията парламентарен контрол, който ще бъде възможен в условия на постоянно действащ парламент. Но е недопустимо Народното събрание да ограничава правомощията на правителството, било то и служебно, като по този начин се препятства възможността за самостоятелното му функциониране. Ето защо, искането в тази част също следва да бъде подкрепено.

**2. Промени в § 3, § 6 и § 9 и предвиждане на възможността за лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители и министри, изменение на чл. 92, ал. 2 и изменение и допълнение на чл. 110 от Конституцията**

Въведеният режим, при който за народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната, действително е проблематично, както от гледна точка на принципа на народния суверенитет, така и от гледна точка на принципа на националната сигурност. Целта на първоначалната уредба е ясна и тя е свързана с обезпечаване на неприкосновеността на държавната власт от чужди проявления, включително и от вражески, неприятелски държави и чужди интереси, които потенциално могат да бъдат в конфликт с висшите национални интереси, които всеки един от тези български граждани е длъжен да брани преди всеки друг, включително личен или корпоративен. Същевременно, разпоредбите не попадат в ограниченото поле на чл. 158 от Конституцията и чрез измененията им не се навлиза в промените във формата на държавно управление или на държавно устройство. Предвиждането на такава възможност не навлиза в полето на запазената за учредителната власт територия, въпреки проблематичния му характер. Наличието единствено на българско гражданство не е непременно гаранция за защита на българския национален интерес, нито пък наличието на двойно гражданство е задължително предпоставка за защита на чужд. Разпоредбата търпи редица критики, но всички те са по целесъобразност. Ето защо, считам, че посоченото изменение не е противоконституционно.

**3. Изменението с §5, с който се създава нов чл. 91б, ал. 2 от Конституцията**

Следва да се обсъди изменението, с което се приема, че при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, решенията се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон. Подобно ограничение е противоконституционно, тъй като навлиза в запазената сфера на основните

принципи на парламентаризма, включително и на принципа на правовата държава. Парламентаризмът е управление на мнозинството, при зачитане правата на малцинството. Недопустимо е конкретното мнозинство в парламента в даден парламент, да потисне изцяло малцинството, като завиши праговете на мнозинствата. Така се накърнява принципът на политическия плурализъм, но и се размества баланса на властта вътре в самия парламент, а също така се накърнява принципа на правовата държава във формален смисъл. Разпоредбата противоречи на чл. 81, ал. 2 от Конституцията. Принципът, заложен в така формираната структура на форма на държавно управление е проявена в гаранцията, заложена в чл. 81, ал. 2, а именно, че единствено заложените в самата Конституция мнозинства могат да бъдат абсолютни и квалифицирани, а основното правило е обикновеното мнозинство. Това е така, защото общото разбиране за ограничаване на възможността за инцидентна подкрепа от отделните мнозинства противоречи на идеята, че парламентаризмът е управление чрез дискусия, при което парламентарни групи, изразяващи различни интереси в обществото чрез дебат и аргументи намират най-разумното и обосновано решение, с което се цели в най-висока степен закрила на общото благо. Това разбиране е в самото ядро на парламентарното държавно управление на страната, поради което чл. 91б, ал. 2 следва да бъде обявен за противоконституционен.

#### **4. Промените в глава Съдебната власт**

Ключовите промени, които бяха обсъждани най-дълго и с които беше обосновано цялостното изменение и допълнение на Конституцията са свързани с осъществяване на съдебна реформа и на промените в глава „Съдебна власт“.

- 4.1. Промените, направени с § 10 в чл. 117 от Конституцията, с които се предвижда, че съдът е основен носител на съдебната власт и се създава второ изречение, според което „прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт“**

Въпросът, който тази промяна касае, е обсъден подробно с тълкувателно решение на Конституционния съд № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. Направеното изменение провъзгласява изрично едно съществуващо правно и функционално положение, а именно че съдът е този, който е в основата на съдебната власт, осъществявайки правораздаването в страната. Разпоредбата цели да позиционира фактическото разместване, което на практика се проявява през последните години, а именно свръховластяването на прокуратурата и по-точно на главния прокурор и налагане на неговата фигура като водеща в осъществяване на съдебната власт. Конституционният съд посочва, че „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. От друга страна, съдържанието на чл. 119 налага разбирането, че държавното правораздаване се осъществява от конституционно установените съдилища. С оглед посоченото Конституционният съд счита, че промяна в основния закон, с която се прогласява изрично, че съдилищата са основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват държавно правораздаване, не представлява промяна във формата на държавно управление, както това следва и от сега съществуващата конституционна уредба на правомощията, функциите и задачите на съдилищата в Република България.”

Не са налице обстоятелства, които да предполагат изоставянето на това разбиране от страна на Конституционния съд. Поради искането на група народни представители в тази част не следва да бъде подкрепено.

#### 4.2. Промени в мястото и ролята на главния прокурор - § 11 , 12 и § 13 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията

Един от основните мотиви въобще за извършването на конституционните промени, бяха свързани с реформа на фигурата на главния прокурор. Голяма част от политическата енергия, генерирана около общественото съгласие за съдебна реформа се концентрираше именно върху изменения на чл. 126, чл. 127 и чл. 128 от Конституцията. Промените, направени в атакуваните от групата народни представители разпоредби в тази си част не касаят формата на държавно управление, а има структурно-организационен характер в рамките на самата съдебната власт. Тези промени в по-голяма степен попадат в разбирането, развито в Решение № 8 по к.д. № 7/2005 г., според което тези промени целят и имат за последица усъвършенстване на структурата на прокуратурата в съответствие с основната ѝ задача „чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи“. Макар да е налице определено ограничаване на функциите на главния прокурор и на самата прокуратура, то не е до степен, в която се „свиват“ нейните основни функции. Следва да се обсъди аргументът, дали тези изменения не касаят „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“. Внимателният прочит на разпоредбите не води до този извод. Макар главният прокурор да не може вече да осъществява ръководство върху дейността на всички прокурори, това не обезсилва институцията прокуратура, а по-скоро утвърждава независимостта на отделните прокурори и обезсилва едноличния институт на главния прокурор. Измененията кореспондират с изпълнение и изпълване със съдържание на основната мисия на прокуратурата да следи за спазването на законността. Способите, чрез които това спазване се осъществява търпят развитие и изменения с оглед разбиранята на конституционния законодател, но това изменение не е до степен, която да засяга формата на държавно управление и

да изисква Велико народно събрание, доколкото не изменя баланса вътре в самата съдебна власт, не изважда от нея централни функции на държавното обвинение, а ограничава по такъв начин самата прокуратура, че да не може да бъде тя водеща в процесите вътре в самата съдебна власт.

По отношение на чл. 128 от Конституцията промяната е несъществена от конституционноправна гледна точка, доколкото промяната в чл. 117, ал. 2 предвижда, че следствието е част от съдебната власт и с чл. 128 това положение не се измества. Доколкото няма изнасяне на следствието извън рамките на съдебната власт, разпоредбата не дава основания за съмнения за противоконституционност. Въз основа на всичко това, искането на група народни представители по отношение на чл. 126, 127 и 128 не следва да бъде подкрепено.

#### **4.3. Промени в правомощията на президента в чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 - § 14 и § 15**

Не така стои обаче въпросът за намесата в ролята и функциите на президента по отношение на съдебната власт и по-специално по отношение на правомощията му по назначаване и освобождаване на главния прокурор, респективно на председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд. Основателно са атакувани двете разпоредби, според които указът на президента, както при първоначалното, така и при повторното предложение, се издава в седемдневен срок, а в случай на неиздаване на указ в срок, предложеното от Висшия съдебен съвет, респективно от Висшия прокурорски съвет лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението се обнародва. Измененията се намесват грубо в запазената сфера на контрол и прерогатив на президентската институция, като балансър и гарант за разделението на властите. Въведената фикция, според която ако президентът не издаде указ за назначаване, респективно за освобождаване, то лицето се счита за назначено, съответно освободено, а предложението се обнародва, нарушава принципа на правовата държава, заложен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, но освен това накърнява сложния баланс на разделение на властите, при което президентът има достатъчно важни и значими функции и в трите власти, но не може да оглави никоя от тях и да ги доминира.

Конституционният проблем, който стои тук е, че с изменението предложението на Висшия съдебен съвет, респективно Висшия прокурорски съвет вече не е елемент от сложен фактически състав, чието завършване е указът на президента, а представлява самостоятелен юридически факт, от който произтичат самостоятелни правни последици и самото предложение ще подлежи на съдебен контрол пред Върховния административен съд. Първо, по този начин се създават хипотези, които могат да застрашат независимостта на избора и да се създадат положения, които да опорочат неговата легитимност, свързани с това как самият Върховен административен съд ще контролира избора на ВСС за избор на собствения си председател, но и не само. Второ и по-важно, чрез тази фикция се цели да се създаде явна намеса във волята на президента, който като конституционно установен орган с правомощия в съдебната власт може да има воля различна от тази на политическото мнозинство, а това е недопустимо. Тази намеса засяга важна част от формата на държавно управление. Да не говорим как „предложение“ бива обнародвано и придобива ефект на „решение“ или указ, което е изключително проблематично от чисто правна гледна точка. Не на последно място, следва да бъдат споделени доводите в искането, че по този начин се създават различни режими за назначаване, респективно освобождаване на висшите длъжности в съдебната система и вътрешно противоречие между чл. 129, ал. 2 и ал. 3 от една страна и чл. 130, ал. 2 и ал. 3 от друга. Подобен двоен, паралелен режим, който цели единствено да принизи президентската институция и да създаде паралелен път, който да я елиминира в хипотези на упражнена политическа воля на фигурата на държавния глава, което всъщност е и смисълът на съществуването и намесата ѝ в производствата по избор на ръководните фигури в съдебната власт, противоречи на основните принципи, на които почива съвременния демократичен конституционализъм и в този смисъл не следва да бъдат подкрепени, защото представляват намеса във формата на държавно управление.

#### **4.4. Премахването на Висшия съдебен съвет в сегашния му вид, създаване на Прокурорски съвет и на Общо събрание, намаляване**

**на мандата на главния прокурор от 7 на 4 години на изборните членове на съветите - §§ 14-17**

Едни от най-важните изменения, проведени с настоящата конституционна реформа са свързани именно с премахването на Висшия съдебен съвет (ВСС) и създаването на прокурорски съвет. Първоначалният замисъл на реформата, при който двете колегии в рамките на съществуващия ВСС са в такъв баланс, при който съдийската колегия е доминирана от съдии, а прокурорската с малко, но устойчиво има превес на т.нар. обществена квота, която обаче по своя характер е политическа, беше разумна, обоснована и подкрепена широко. Този резултат обаче беше надхвърлен и за жалост прескочи параметрите, очертани от Решение № 3 от 2003 г.

По-специално, премахването на конституционно установения орган Висш съдебен съвет и замяната му със спорната правна фигура „общо събрание“, която е издигната на конституционно ниво, навлиза в прерогативите, запазени единствено за Велико народно събрание. Докато разместването на членовете на двете колегии, вече съвети в съотношение от 14 към 11, вече в 15 към 10 да може да бъде обосновано, то премахването на Висшия съдебен съвет не намира упора в досегашната трайна практика на Конституционния съд. Също така, разумната мяра във възможността за прекомерна политическа доминация и потенциална намеса в прокурорския съвет следва да бъде внимателно обсъдена и преценена. Така Висшият прокурорски съвет включва главния прокурор, който е негов член по право, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание. Това изменение, макар и на ръба на тълкувателната практика на Конституционния съд, може да намери определена упора и да влезе в рамките на промените, допустими от страна на обикновеното Народно събрание. Конституционособразността на цялостната конструкция може да се постигне обаче с определени „поправителни механизми“. Прекомерната политическа намеса в прокурорския съвет, ведно с изискването, предвидено в чл. 130а, ал. 3, изр. 2 „Народното събрание не може да избира за членове на двата съвета лица, които заемат длъжността на прокурор или следовател към момента на избора.“ прави невъзможно в нито един момент



мнозинство в прокурорския съвет да имат лица, които да са представители на самата система. Подобна цел обаче не е конституционно търпима. Ако в сега очертания режим има три лица, пряко избрани от прокурорите и следствието, които да са от вътре от системата, то в хипотезата, в която се допуска обществената квота да излъчи други членове на прокурорския съвет от средите на самите прокурори и следователи, то те ще са избрани именно с подкрепата на законодателната власт и това ще доведе до тяхната легитимност. Наличието на мнозинство в прокурорския съвет от страна на лица от системата не е непременно порочно само по себе си. Идеята за известно проникване от страна в случая на законодателната власт в съдебната и то в частта, касаеща прокуратура и следствие цели тази власт да не се изолира и капсулира. Утвърждаването едновременно на независимостта и на контрола на тези власти с цел постигане на принципа „власт власт възпира“ е възможно в такава пропорция обаче, която не води до „власт власт доминира“. Ето защо, считам, че искането за премахването на Висшия съдебен съвет като конституционно установен орган и разпоредбата на чл. 130а, ал. 3, изр. второ следва да бъде подкрепено, докато в останалите си части може да се приеме за конституционно съобразно.

Същевременно, внимание заслужава и въпросът за намаляване на времетраенето на мандата на главния прокурор от седем на пет години и на изборните членове на съветите от пет на четири години. В това отношение има аргументи, които да подкрепят възможността за еволютивно тълкуване на разбирането, залегнало в Тълкувателно решение № 3 от 2003 г., т. 2, която разглежда въпроса за мандата. И от двете ключови решения (и Решение № 8 от 2005 г.) не следва непременно, че един балансиран подход при ограничаване на мандатите, без засягане на основни принципи, върху които съществува конституционният модел на държавата, са изцяло конституционно нетърпими. В случая ограничението може да бъде обосновано като разумно и балансирано. Прекомерно дългият 7-годишен мандат на главния прокурор в условия на забързан парламентарен и политически ритъм, даде своите отклонения по отношение на баланса на властите в уклон към прекомерност на този мандат и начинът на своенето му. Намаляването на мандатите в случая не представлява

намеса във формата на държавно управление, поради което не следва да се подкрепи противоконституционност в тази част. Упора в това тълкуване може да се намери и в Решение № 13 от 15 декември 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.

#### **4.5. Промени в Инспектората към Висшия съдебен съвет - § 19**

Няма основания, които да обуславят противоконституционност на промените, с които в чл. 132а, ал. 4 се предвижда, 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“. Ограничаването на мандатите и предвиждане на определени несъвместимости след приключване на мандата не са ограничение, което да обуславя свикване на Велико народно събрание. Нещо повече, подобни ограничения има и в момента на законово ниво в различни закони, предвидено за членове на регулаторни органи. Пример в това отношение са действащите несъвместимости по Закона за радиото и телевизията, например за членовете на Съвета за електронни медии. Подобно ограничение не нарушава правото на труд на заетите лица, а предвижда едно временно ограничение и конкретна несъвместимост, която настъпва след мандата, обусловена от конкретното му съдържание и специфики и в никой случай не попада в запазената територия на дейност на Велико народно събрание, а цели премахване на условия за възможен конфликт на интереси.

#### **5. Заключение**

В настоящето изложение не бяха обсъдени отделни елементи, които са обхванати от искането на група народни представители с предмета на к.д. № 2/2024 г., като например § 1, § 5 (чл. 91б, ал.1), § 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, както и преходните и заключителни разпоредби на закона, но считам, че всички те са конституционносъобразни, не навлизат в запазената сфера на Велико народно събрание и в този смисъл не следва да бъдат подкрепени.

Въз основа на всичко изложено обаче, считам, че следва да бъде подкрепено искането на президента и на група народни представители за обявяване на противоконституционност на § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 14 (относно чл. 129, ал. 3 и § 15 (относно чл. 130, ал. 3), § 16 (относно чл. 130а, ал. 3, изр. второ), както и цялостното премахване на Висшия съдебен съвет в конструкция с две колегии и създаването на общо събрание на негово място.

В заключение, макар Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България да има редица несъвършенства и да беше приет в едни екстремни условия при стеснен обществен дебат, той представлява израз на волята на мнозинството, а в този смисъл и на обществото за подобряване на конституционния и държавен строй, еволюиране на Конституцията и създаване на независима съдебна власт, която да гарантира справедливостта. А тя не е нищо повече и нищо по-малко от проявата на правовата държава, в която има баланс, законност и ред и в която никой, включително и Народното събрание, не може да бъде над закона и Конституцията.

С уважение,  
Д-р Симона Велева