

*Възбуждан к.г. № 2/2024г.
Суверенни съдилища - доказателство!
същ. Тавмек Янчов
същ. Мартин Кара
11.01.2024г.*

ДО: КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

ОТ: ГРУПА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
49-та НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

ЗА: УСТАНОВЯВАНЕ НА
ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЗАКОН
ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ, ПРИЕТ НА 20.12.2023г., обн. ДВ,
бр. 106/22.12.2023 г.

ОСНОВАНИЕ: ЧЛ.150, АЛ.1, ПР.1, ВР.ЧЛ. 149,
АЛ.1, Т.2, ПР.1-во КОНСТИТУЦИЯ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, ВР. ЧЛ. 17, АЛ.2
ЗАКОН ЗА КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал.1, пр.1, вр. чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България (КРБ) вр. чл.12, ал.1, т.2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) се обръщаме към Вас с искане за обявяване на противоконституционност на всички параграфи на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесен от 166 народни представители от парламентарните групи ГЕРБ-СДС, ППДБ и ДПС на 28.07.2023 г. в деловодството на Народното събрание със сигнатура 49-354-01-83 и приет на трето гласуване на 20.12.2023 г., обнародван в Държавен вестник /ДВ/ в брой 106/22.12.2023г.

Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България – предмет на настоящото искане, противоречи на основни принципи, установени в Основния закон като основополагащи за изграждането и функционирането на обществено-политическата организация на държавата – народен суверенитет, разделение на властите, правова държава.

Съображенията ни за това са следните:

I. Общи съображения за оспорването на всички приети параграфи на закона:

1) Нарушение на процедурата за приемане на изменения и допълнения на Конституцията. Неспазване на изискването за приемане на всички оспорени промени в ЗИДКРБ на второ и на трето гласуване с поне 180 гласа.

На самостоятелно основание смятаме, че измененията и допълненията на Конституцията на Република България с този законопроект са приети при съществени нарушения на правилата на законодателната процедура за приемането им относно необходимото мнозинство и срокове за провеждане на всяко от трите гласувания. Аргументите за този извод се извеждат от разпоредбите на чл.155, ал.1 и ал.2 КРБ.

В тази връзка сезирахме Конституционния съд (КС) с искане за задължително тълкуване по въпроса „*Задължително ли е наличие на мнозинство от три четвърти от всички народни представители за всяко от трите гласувания за приемане на закон за изменение или допълнение на Конституцията, така както е посочено в чл.155, ал.1 от Конституцията и липсата на този кворум за което и да било от трите гласувания препраща ли задължително към ново разглеждане на всяко от тях по реда на чл.155, ал.2, изречение първо от Конституцията?*“. По искането бе образувано к.д. № 20/23 г. на КС. На 11 декември 2023 г. КС постанови по делото Определение №10/11 декември 2023 г., с което искането е отклонено поради поставен вече в ход конституционен процес по приемане на Закона за изменение и допълнение на Конституцията. Този факт, според КС, поражда риск конституционната юрисдикция да измести разгръщането на демократичния процес и така да се допусне смесване на функциите на Народното събрание (НС) и на Конституционния съд.

В тази връзка в настоящото искане представяме аргументите си относно нарушаването на правилата по приемане на Закона за изменение и допълнение на КРБ и като самостоятелно основание за противоконституционност на приетите промени в следният смисъл:

При всички изменения на Конституцията на Република България НС приема ad hoc процедурни правила за обсъждането и приемането на всеки конкретен законопроект.

От чл. 155, ал. 2 КРБ е видно, че ако предложението за изменение и допълнение на Основния закон получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, то се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца, като при новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. Това според нас означава, че 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.

Според нас, чл. 155, ал. 2 КРБ указва, че квалифицираното мнозинство от две трети от всички народни представители е необходимо само за повторното гласуване на законопроект за изменение и допълнение на Конституцията – тоест след като е подложено веднъж на гласуване и не е успяло да събере подкрепа от минимален брой от $\frac{3}{4}$ от народните представители и е изтекъл предвиденият срок (не по-малко от три и не повече от пет месеца след „неуспешното“ гласуване). Същата разпоредба не допуска т.нар. „директно“ използване на мнозинство от $\frac{2}{3}$ от всички народни представители и

впоследствие за второто и трето гласуване, както и не изключва определения в чл. 155, ал.2 КРБ срок за следващо разглеждане, ако предложението се отхвърли.

Поради това смятаме, че оспорваният Закон за изменение и допълнение на КРБ е приет в нарушение на чл.155 НРБ, тъй като е подкрепен на второ и трето гласуване с недостатъчно мнозинство от 2/3 от всички народни представители и то в рамките само на 11 дни между повторното първо гласуване и второто гласуване, от една страна и в рамките на два последователни дни между второто и третото гласуване, което считаме, че също е нарушение на конституционната процедура за приемане на промени в Конституцията в случаите, когато за тяхното приемане са събрани по-малко от изискуемите 180 гласа. При липса на това мнозинство е следвало второто гласуване да се проведе не на 19.12.2023г. (т.е. 11 дни след първото гласуване), а поне 2 месеца след приемането на законопроекта на първо гласуване на 08.12.2023г., или другояче казано – не по-рано от 08.02.2024г. При положение, че второто гласуване също не е събрало изискуемото мнозинство от 3/4 от народните представители, а само 2/3 от тях, то тогава третото гласуване също е следвало да се проведе след още такъв поне двумесечен срок (т.е. поне на 08.04.2023г.), а не на следващия ден след второто гласуване - на 20.12.2023г. С други думи, следвало е двумесечният срок да бъде приложен за всяко гласуване, при положение, че то не е събрало 180 гласа, но повече от 160.

В допълнение следва да се отбележи и експресното провеждане на заседанията на комисията по конституционни въпроси с непълен състав (с излъчени и избрани от Народното събрание само 9 члена от нейния гласуван 12-членен състав (обсъждане на първо гласуване на 05.12.2023г. и обсъждане на второ гласуване на 17.12.2023г., тоест само ден след изтичането на крайния срок за внасяне на предложения, като преди третото гласуване на 20.12.2023г. не е провеждано заседание на комисията). Въпреки спомагателния характер на тази комисия, тази нейна дейност (в която, видно от представените стенограми, е фрапираща липсата на обсъждане от страна на народните представители), нарушава изискването за предвидимост и стабилност на законодателната дейност, като част от принципа за правовата държава, който е залегнал в чл.4, ал.1 от Конституцията и е бил нарушен с тази експресна процедура по приемането на законопроекта.

С това е налице нарушение на принципа на правовата държава, залегнал в чл.4, ал.1 от Конституцията с извършената процедура по скоростни гласувания с изключително кратък срок между тях в опит да се компенсира невъзможността от конституционно изискуемата подкрепа от необходимия минимален брой от 180 народни представители.

2) С приетият законопроект е нарушен и член 158, ал.3 от Конституцията, който вменява компетентност единствено на Великото народно събрание да приема промени във формата на държавното устройство и на държавното управление. Оспорваните параграфи от законопроекта в тяхната цялост и взаимовръзка визират промени в държавното управление и считаме, че не са от компетенцията на настоящото обикновено народно събрание, а следва да бъдат извършени от Велико такова. С това е налице нарушение на конституционната процедура по приемането на тези промени.

3) Налице са и параграфи от законопроекта, части от които не са в първоначално внесения проект, а са били направени като писмени, съответно и като устни предложения от народни представители и приети само с две гласувания, а не с три, което също е нарушение на конституционната процедура. Всеки един от тях ще бъде разгледан подробно по-долу в детайли.

II) Нарушения на Конституцията и противоречие с нея на отделните параграфи. Противоречие с основни принципи, залегнали в Конституцията:

§ 1. В чл. 23 се създава ново изречение първо: „Науката, образованието и културата са национални ценности.“, досегашното изречение първо става изречение второ и в него думите „за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата“ се заменят със „за свободното им развитие“, а досегашното изречение второ става изречение трето.

Изменението в чл.23 КРБ е противоконституционно, защото противоречи на принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 1 КРБ, особено на фона на изминалите 34 години на социално-икономически трансформации, през които отраслите на обществената дейност наука, образование и култура, са практически унищожени от идеологическите предшественици на вносителите на оспорваната промяна.

Формулировката: „Науката, образованието и културата са национални ценности.“ съдържа семантична грешка, а това от своя страна води и до погрешен юридически смисъл на изразената законодателна воля.

Ценност, или още стойност, е термин, широко използван във философската и социологическата литература за обозначаване на човешкото, социално и културно значение на определени явления от действителността. Всички индивиди или култури, които не се намират в социална изолация и са с адекватни езикови умения, имат определени подлежащи и определящи ги ценности, които имат значение за цялостната ценностна система. Ценности са добродетелите, в християнството седемте добродетели като и производните им морално-етични категории като например Вярата, Надеждата, Любовта, Мъдростта, Смирението, Търпението, Скромността, Благотворението, Смелостта, Жертвоготовността.

Науката, образованието и културата са отрасли, сфери на обществена дейност, но не и ценности и то само и единствено национални. Закрилата и развиването на тези отрасли може да се въздигне като ценност, но не и науката, образованието и културата като сфери на обществения живот.

Без да се отрича фундаменталното значение на образованието, науката и културата за обществото, уредба с приетото съдържание в КРБ води и до юридически абсурд. Чл. 23 се намира систематично в глава първа на КРБ с наименование „Основни начала“. В същата глава се уреждат и семейството, майчинството и децата (чл. 14), труда (чл. 15), правото на собственост и наследяването (чл. 16), балансираното развитие на отделните райони в страната (чл. 20) и т.н. За тях не е предвидено, че са национални ценности. Всяка от тези сфери има своето място в обществения живот и държавата е длъжна да полага съответните грижи за да ги закриля и развива. От така създаденото

изречение в чл. 23 КРБ, с което за национални ценности се определят само изброените сфери – образование, наука и култура, може да се изведе юридическият извод, че всички останали, макар и прогласени в Основния закон, не са такава ценност.

§ 2. В чл. 64 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 2 думите “или след изтичане” се заличават.

2. Алинея 3 се изменя така:

„(3) Избори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание.“

3. Създава се ал. 4:

“(4) С полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание.“

Изменението на чл. 64 КРБ е в нарушение на принципите на общественния договор по отношение на неговото изпълнение във времеви аспект. В противоречие с принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 КРБ се заличи значението на датата на изборите като начална дата на мандата на Народното събрание /НС/ и се създаде конституционен механизъм за съкращаване на мандата на редовно избрано Народно събрание.

По силата на Решение на Конституционния съд №5 от 2001г. по к.д. № 5/2001 г. мандатът на Народното събрание започва от деня на изборите. Основният аргумент за този извод е, че **„Между народа, в лицето на избирателите, и Народното събрание, като предвиден в Конституцията орган, възниква пряка връзка на упълномощаване. Политическата воля на избирателите (конституентите), изразена чрез упражняване на пряко избирателно право (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията), учредява Народното събрание“.**

Народното събрание се избира от народа в лицето на избирателите. То е конституционно установена форма на народно представителство. Възникването на това отношение на представителство, както и неговото съдържание се определят от политическата воля на избирателите. Тази воля се изразява чрез акта на избора, конституционно признат и гарантиран в чл. 10. Изборът е акт на овластяване. Властническите правомощия на Народното събрание възникват от деня на избора. Упълномощаването не може да бъде отделено от акта на избора. Няма друг акт, освен изборът, който делегира власт на парламента. Ето защо, както смисълът на срока, така и началото на неговото изчисляване не могат да бъдат отделени от акта на избора. Пълномощията на органа възникват с неговото овластяване. Срокът по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от деня на изборите за Народно събрание, а ако изборите са няколко дни - от последния от тях. Меродавен е моментът, в който е упражнено правото на избор; от този момент новото Народно събрание е избрано.“

Цитираното решение обаче е постановено по време, когато КРБ не съдържа изрична разпоредба за началото на срока на пълномощията на Народното събрание. Такава разпоредба се въведе именно с новосъздадената ал. 4 на чл. 64 КРБ. На това основание цитираното решение на КС се обезсилва и вместо от деня на изборите началната дата на пълномощията на всяко следващо Народно събрание следва да е датата

на полагането на клетвата от народните представители в новоизбраното Народно събрание. По този начин самата Конституция пренебрегва основен принцип на демократичната държава, че няма друг акт, освен изборът, който делегира власт на парламента и че с тази власт избирателят упълномощава НС в деня на изборите. А това от своя страна води и до дерогация на принципа на народния суверенитет в аспекта му, че той се упражнява и чрез органите, предвидени в Конституцията.

В същия контекст е и промяната в чл. 64, ал. 3 КРБ. Изборите за Народно събрание следва да се произвеждат не по-късно от 1 месец преди да е изтекъл пълния мандат на действащо Народно събрание. В рамките на до 1 месец от датата на изборите обаче по силата на чл. 75 КРБ президентът следва да свика на първо заседание новоизбраните народни представители. „Не по-късно“ означава винаги преди да е изтекъл този 1 месец, но без ограничения колко преди това. И тъй като изборите се произвеждат в неработен ден, дори и теоретично не е възможно този неработен ден, в който следва да се произведат избори за Народно събрание, да е точно в деня, в който изтича срока по чл. 64, ал. 3 КРБ „не по-късно от 1 месец“. И тъй като мандатът на действащото Народно събрание ще се прекрати, когато народните представители в новоизбраното положат клетва, фактически мандатът на действащото Народно събрание ще се прекрати предсрочно, тъй като датата на свикването на народните представители от следващото Народно събрание ще предхожда датата, на която следва да изтече пълния 4-годишен мандат на действащото Народно събрание.

Въз основа на изложените аргументи и неразривната връзка между чл. 64, ал. 3 и 4 КРБ, изменението на чл. 64 в неговата цялост нарушава принципа на народния суверенитет, прогласен като основополагащ в чл. 1, ал. 2 КРБ и на това основание води до промяна в установената с чл. 1, ал. 1 КРБ форма на държавно управление. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ такава промяна е от изключителната компетентност на Велико народно събрание и не може да се приеме от Обикновено НС.

§ 3. В чл. 65, ал. 1 се създава изречение второ: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната.“

С въвеждането на двойното гражданство за народни представители се нарушава един от основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – принципът на народният суверенитет. Това представлява промяна в установената с чл. 1, ал. 1 от Конституцията форма на държавно управление. Като тази промяна нарушава и разпоредбата на чл. 158, ал. 3 от Конституцията, тъй като може да бъде сторена само от Велико Народно събрание, а не и от обикновено. В свое Решение № 15 от 13.09.1995 г., по к. д. № 21/1995 г. Конституционният съд /КС/ приема, че „упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет“, и че е „съмнително доколко упражняването на властта от лица с чуждо гражданство гарантира нейната независимост“. Същевременно с Решение № 16/27.10.2021 г. по к.д. № 18/2021 г., докладвано от съдията Таня Райковска се постановява, и че: „наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка между лицето и друга държава, наред с връзката на гражданство с българската национална държава. Тази връзка с друга държава предпоставя права и

задължения, които могат да се окажат в конфликт със задълженията към българската държава.“

Това виждане на КС се основава на същността на гражданството като юридическа връзка между лицето и държавата, чийто гражданин е то, респективно и задълженията към съответната друга държава, които има лицето с двойно гражданство. Именно за да се избегне възможността за конфликт на задълженията българската държава е суверенна да реши кога и доколко е допустимо упражняването на държавни властнически компетенции от лице, което има и друго, освен българското гражданство. Това свое решение тя изразява чрез въвеждането на ограничения за заемане на публични длъжности, а от там и за упражняване на властнически правомощия, от лица, които имат и друго гражданство, наред с българското. По този начин се осигурява осъществяването на управленски функции от персонален състав, способен във всичките си актове и действия да се ръководи от публичния интерес за общите дела в държавата и да съдейства за постигане на общото благо (в този смисъл и Решение №7 от 17.09.2019 г., по к. д. № 7/2019 г.).

С допускането на възможността лица с двойно гражданство да се избират за народни представители се нарушава един от основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – принципът на народният суверенитет и на това основание представлява промяна в установената с чл. 1, ал. 1 КРБ форма на държавно управление. В Решение № 15 от 1995г. по к. д. №21 от 1995 г. КС мотивира необходимостта от изискването лицата да са само български граждани за определени конституционно установени органи, като указва, че „...ограничителното изискване за българско гражданство е въведено както за хипотезите на пряк избор (президент, вицепрезидент и народен представител), така и за непряк избор (членове на Министерския съвет). Това изискване важи както за представители на законодателната власт, така и за представители на изпълнителната власт. Следователно общият конституционен критерий за въвеждане на ограничително изискване за българско гражданство следва да се търси на друго място - в характера на самите отношения, в които съответните органи участват. Този общ критерий е наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт.“

По своя характер упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет. Суверенитетът е основа на конституционното устройство и се изразява като върховенство и независимост при упражняването на властта. Наличието на публичноправна връзка между лицето и чужда държава, в която се изразява гражданството като юридическа категория, включва права и задължения, които могат да създадат конфликт със задълженията на същото лице към българската държава. Такъв конфликт на задължения може да възникне както при упражняване на законодателната власт, така и при упражняване на изпълнителната власт при вземането и изпълняването на управленски решения или на съдебната власт при осъществяването на нейните функции. Това важи и за особените властнически компетенции, които КРБ предоставя на президента, както и на други държавни органи, например КС.

Гражданството е трайна правна и политическа връзка на съпринадлежност между физическото лице и държавата, от което отношение произтичат права и задължения за двете страни. Тази връзка има вътрешноправни и външноправни последици (според

произнасяне на Международния съд в Хага – 1955 г.). Решаващ фактор за принадлежността към народа на една държава е гражданството като самостоятелен правен институт. От пълната и върховна власт на държавата (суверенитета) произтича основното положение, че тя регламентира кой и в какво отношение принадлежи към нея. Правната уредба на тези въпроси формира института на гражданството, в който народът на демократичната държава се конституира като източник и носител на нейната власт.

Международното право слага само външния предел в уредбата на гражданството като признава, че всяка държава има право да урежда самостоятелно и независимо подробностите на гражданството като институт на вътрешното ѝ право при съобразяване с общопризнатите принципи на международното право (Хагската конвенция по въпроси относно конфликти в закони за гражданството, 1930 г.) .

Нещо повече, чл. 45, пар. 1 и пар. 2 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), в който е регламентирана свободата на движение на работници в целия Европейски съюз и забраната за дискриминация свързана с това основно право на гражданите на ЕС, допуска изключение от този принцип. То се съдържа в чл. 45, пар. 4 на ДФЕС и се изразява в това, че разпоредбите относно свободата на движение на работници не се прилагат по отношение на заетостта в публичната администрация, с цел защита на националния суверенитет.

В историческото по значение решение по дело 149/79 Комисията срещу Белгия СЕО (сега Съд на ЕС) стига до същността на проблема свързан с изключението по чл. 39, пар. 4 от Договора за създаване на Европейската общност – ДЕО (чл. 45, ал. 4 ДФЕС – след консолидиране на текста след Договора от Лисабон). В становището на генералния адвокат по делото, възпроизведено и в мотивите на решението, се посочва, че критерият за определяне на една длъжност като „публична” за прилагането на ограниченията на чл. 45, пар. 4 ДФЕС, не е видът на органа, в който се работи, или наименованието на заеманата длъжност, а единствено това дали характерът на дейността съдържа като основна характеристика осъществяването на държавна (публична в по-широк смисъл) власт и поради това се изисква национална лоялност, каквато се предполага от притежаването на качеството „гражданин на съответната държава”. Следва да се има предвид и вече създадената с тези промени възможност едно лице-чужд гражданин, да е заемало висша държавна длъжност в държавата си по произход и впоследствие, след натурализация и получаване на българско гражданство, да има възможността съобразно промените в чл.65 и респективно чл.110, да заеме висша държавна длъжност и като народен представител, респективно министър. Това нарушава конституционно закрепеният принцип на народния суверенитет.

Предвид изложените аргументи смятаме, че премахването на ограничението за двойно гражданство за народните представители, каквото е съдържанието на чл. 65, ал. 1 КРБ, е пряка заплаха за националната сигурност и държавен суверенитет, поради последиците, които може да предизвика за устоите на държавността и то в кратък период от време. Наред с риска от възникване на конфликт между задълженията на лицето като български гражданин и като гражданин на друга държава, наличието на чуждо гражданство/чужди гражданства на страна/страни, които са враждебни на България е предпоставка за улесняване действия на чужди разузнавателни структури, изпълняващи задания във вреда на българския народ и държава.

Доколкото към чл. 65, ал. 1 препраща и чл. 110 КРБ относно условията за членовете на Министерския съвет, отпадането на изискването лицето да няма друго гражданство, освен българско, за лица, заемащи високи изборни позиции, създава предпоставки за влияние и подчинение на интересите на чужди държави в управлението на България не само в законодателната, но и изпълнителната власт. Създават се и реалните предпоставки за застрашаване на националната сигурност и появата на прецеденти, които са изключително опасни за суверенитета на Република България.

Наред с това, въвеждането на ценза за уседналост *„живял последните осемнадесет месеца в страната“* в чл. 65, ал. 1 КРБ е съществена промяна във философията на предложението в сравнение с тази, която се съдържа в първоначално внесенния проект за изменение и допълнение на КРБ. То се направи въз основа на предложението на народни представители, внесени за второ гласуване. Поради това е разгледано само на две гласувания в противоречие със законодателната процедура по чл. 155, ал. 1 КРБ. Нещо повече, включването на това условие за пасивното изборно право за народни представители, обективно налага или то да се дефинира на ниво закон, или съдържанието му да се установи чрез тълкуване от КС. Това е така, защото на ниво Основен закон такова ограничение се предвижда само за президента – чл. 93, ал. 2 КРБ. Неговото съдържание е установено с Решение № 3 от 8.02.2001 г. на КС на РБ по к.д. № 16/2000 г. При въвеждането на ценза за уседналост обаче относно пасивното изборно право за кандидатите за членове, на Европейския парламент от Република България, общински съветници и кметове, в нормативен акт с ранг на закон (Допълнителни разпоредби на Изборния кодекс) се въведе различно съдържание на същия институт. Поради това последващото изясняване какво следва да е съдържанието на нововъведения ценз за уседналост за пасивното изборно право за кандидатите за народни представители, в случаите, когато лицето има и друго гражданство, наред с българското, е неизбежно. А поради липсата на установени в КРБ критерии за неговото определяне, ако това се остави на волята на НС, има сериозен риск да се създаде и трето съдържание на института само за целите на чл. 65 КРБ. А това безспорно създава правна несигурност, която не е съответна на принципа на правовата държава като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ.

На последно място, но не последно по значение, използваната езикова формулировка на новосъздаденото изречение второ в чл. 65, ал. 1 КРБ създава сериозно юридическо двусмислие. Поради това до извеждането на волята на законодателя, която се изразява чрез нея, следва да се стига чрез тълкуване. Възможен извод от тази тълкувателна дейност е, че ако лицето има и друго гражданство, освен българското, за пасивното му изборно право е достатъчно да отговаря на ценза за уседналост, но не и на другите условия, установени в чл. 65, ал. 1, изречение първо КРБ, т.е. че не е необходимо да е навършил 21 г. и че може да е поставен под запрещение или да изтърпява фактически наказание лишаване от свобода. С голяма степен на вероятност може да се предположи, че законодателната воля не е такава, но е факт, че изразяването ѝ дава основание и за такъв извод. Тук трябва да добавим и същественото противоречие, което се създава между новия текст на чл. 65, ал. 1 и текста на разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от Конституцията, която не е променена, а създаването на подобни противоречия вътре в Основния закон е недопустимо и противоречи на самата Конституция. Поради това

степената на правна несигурност за условията на пасивното избирателно право за народни представители, която възприетата формулировка създава, противоречи на принципа на правната държава като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ.

§ 4. В чл. 84, т. 16 след думите „Висшия съдебен съвет“ се поставя запетая и се добавя „съответно от Висшия прокурорски съвет“.

Промяната в чл. 84, т. 16 е пряко свързана със съответните ѝ промени в глава шеста „Съдебна власт“, поради което изложените по-долу в настоящото искане аргументи за тяхната противоконституционност, претендирана от нас по отношение на този параграф са относими и тук. Само ще посочим, че промяната на структурата, формирането и функциите на звената от съдебната система и статутът на нейните органи, включително висшите конституционно установени длъжности представлява промяна на формата на държавно управление, съобразно тълкуването на Конституционния съд в Решение № 3/2003 г. Съгласно т.2 от диспозитива на Решение № 3/2003 г. е абсолютно недопустима промяна в Конституцията от обикновено Народно събрание относно „самото съществуване на конституционоустановените органи от трите власти, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им“.

§ 5. В глава трета се създава чл. 91б:

„Чл. 91б. (1) Народното събрание спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, за да гарантира тяхната независимост.

(2) Решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон.“

Чл. 91б, ал. 1 КРБ в окончателното си съдържание същностно се различава от предложението, което се съдържа в проекта за изменение и допълнение на КРБ. Тя е резултат от предложение на народни представители, внесено в хода на законодателната процедура като предложение за второ гласуване. Поради това окончателната редакция на чл. 91, ал. 1 КРБ е приета само на две гласувания, а не на три, което е нарушение на законодателната процедура, установена в чл. 155, ал. 1 КРБ за приемане на промени в Основния закон и затова този текст противоречи на Конституцията.

Чл. 91, ал. 2 КРБ – със закон да може да се предвиди, че решенията на НС за цялостен или частичен избор на органи, в чийто избор НС участва, да се приемат с квалифицирано мнозинство, т.е. мнозинство от всички народни представители, противоречи на чл. 81, ал. 2 КРБ. В последната императивно се указва, че квалифицирано мнозинство за приемане на актове от НС може да се установи само от самата Конституция и не се съдържа конституционна делегация НС със закон да може да предвижда такова мнозинство. Поради това разпоредбата на чл. 91б, ал. 2 КРБ освен, че няма правно основание за създаването си, е в пряко противоречие с чл. 82, ал. 2 КРБ.

Нещо повече, ако разпоредбата на чл. 91б, ал. 2 КРБ остане действашо право в този ѝ вид, тя предполага неравно третиране на различните органи, в чието конституиране НС участва изцяло или частично. Това е така, защото в нея не се съдържат критерии, по които НС да се ръководи при преценката си за избора на кои органи да предвиди квалифицирано мнозинство. Това означава, че Основният закон позволява на

НС да прави тази преценка само по целесъобразност, а не при прилагане на единен стандарт, основан на конституционноустановени обективни критерии. В допълнение приетата промяна предполага неравно третиране на различни органи, избирането на всеки ще бъде поставено при различни критерии, залегнали в различни закони и респективно ще бъдат определяни различни мнозинства. Част от тези мнозинства ще противостоят на посоченото в Конституцията по отношение на мнозинствата. И не само това, ами Конституцията ще трябва да се съобразява с тях, а не обратното. Това е недопустимо и противоречи на принципа на правовата държава.

§ 6. В чл. 93 ал. 2 се изменя така:

„(2) За президент може да бъде избран български гражданин по рождение, навършил 40 години, който няма друго гражданство, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода и е живял последните пет години в страната.“

Промяната в чл. 93, ал. 2 КРБ се основава на предложение на народни представители, внесени за второто гласуване. А предложението с такова или сходно съдържание не се съдържа в първоначално внесените законопроект за изменение и допълнение на КРБ. На това основание изменението е прието само на две гласувания, което е нарушение на законодателната процедура, установена в чл. 155, ал. 1 КРБ. Затова този параграф е противоконституционен.

§ 7. В чл. 99 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 5 в изречение първо след думата „президентът“ се добавя „след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател“, а думите „разпуска Народното събрание“ се заличават и накрая думите „в срока по чл. 64, ал. 3“ се заменят с „в двумесечен срок“, а досегашното изречение второ се изменя така: „За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправителя на Българската народна банка, председателя или заместник-председателя на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.“

2. Алинея 7 се изменя така:

„(7) Основна задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон.“

Философията на промяната на механизма за назначаване на служебното правителство съществено се различава от тази, заложена в първоначалния проект. И тази промяна е по предложения за второ гласуване, внесени от народни представители в хода на законодателната процедура.

С изменението на чл. 99, ал. 5 КРБ се премахва единствената съществувала до приемането му възможност за предсрочно прекратяване на мандата на НС - при правителствена криза, която е прераснала в парламентарна криза, защото НС не е в състояние да излъчи редовно правителство.

Според промяната в чл. 99, ал. 5 КРБ правомощията на Президента за ограничени. Той е ограничен на конституционно ниво измежду кои лица може да назначи служебен

министър-председател. Те са изброени изчерпателно – председател на НС, управител или подуправител на БНБ, председател или заместник на Сметната палата и омбудсман или негова заместник. Няма обаче посочен обективен критерии как президентът следва да прави конкретен избор – по поредността на изброяването им в конституционната норма или по друг начин, напр. по азбучен ред на малките имена на лицата, които в конкретния момент заемат тези длъжности.

Нещо повече, по силата на същата промяна президентът може да пристъпи към назначаване на служебно правителство само след като проведе консултации с парламентарните групи. Освен това, според съответните специални закони, лицата, измежду които той следва да избере служебен министър-председател, заемат тези длъжности въз основа на избор от НС. В своята съвкупност тези обстоятелства дават основание за извода, че от една страна правомощието на президента е ограничено в сравнение със същото правомощие от преди изменението на чл. 99, ал. 5 КРБ. И от друга той вече е поставен в подчинено положение спрямо Народното събрание и то вече и в ситуация, когато същото това Народно събрание е неспособно да излъчи редовно правителство. А този извод закономерно води и до следващия, че така създадения механизъм за назначаване на служебното правителство е съществено отклонение от принципа на разделение на властите и мястото на държавния глава в него – като балансатор между трите власти. Това място му е дадено от Конституцията и тези промени изменят съществено цялостната Конструкция на Конституцията, включително и по отношение фигурата и ролята на Президента. На основание Решение № 3 на КС от 2003г. промяна от предложеното естество е промяна във формата на държавно управление „Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности *или ако им се отнемат някои основни правомощия*“, което води до *„невъзможност да се гарантира върховенството на основния закон и до нарушаване на основния конституционен принцип, че България е правова държава.“*. Такава промяна на формата на държавно управление може да бъде извършена само от Велико народно събрание, не и от обикновено такова, което е още едно нарушение на Върховния закон. Това е промяна в държавността и във формата на държавно управление и не може да бъде извършено от Обикновено народно събрание, а само от Велико Народно събрание. Не е спорно, че тези промени целят ограничаване на правомощията на Президентската институция, дори и с цената на нарушението на самата Конституция.

От юридическа гледна точка такова подчинение на президента като държавен орган, избран пряко и с позиция да е равно отдалечен и от трите власти, на законодателния орган, не е съвместимо и с формата на държавно управление. Още през 1992 г. КС в Решение № 20 от 23.12.1992 г. изрично казва, че чл. 1, ал. 1 КРБ – република с парламентарно управление дава „съществено указание относно принципното съотношение между парламента, правителството и държавния глава. След като центърът на политическия живот е поставен в парламента и е необходимо доверие на парламента към правителството, режимът на управление е парламентарен. Но това не означава, че държавата не може да съществува без парламент или че губи същината си по чл. 1, ал. 1 поради предсрочното прекратяване пълномощията на Народното събрание. Прекратяването на срока на пълномощията на Народното събрание вследствие на

разпускането е естествена последица от предизвикалата го криза в отношенията между законодателната и изпълнителната власт. За да се преодолее тази криза, се прибегва до провеждането на нови избори. Именно изборите, които се явяват крайното демократично средство, са предназначени да предложат изход от създаденото положение. Ето защо разпускането на парламента е предвидено в един-единствен случай (чл. 99, ал.5), предоставено е на държавния глава и упражняването му е съпроводено от гаранции срещу установяването на непарламентарен режим на управление“ – юридическите ограничения за разпускането и кратък срок за произвеждане на нови избори.

Включването в списъка на възможните служебни министър-председатели на управителя и подуправителите на БНБ и на председателя на Сметната палата е в нарушение на принципа за независимост и политическа неутралност на тези органи. Не по-малко парадоксално е председателят на НС да стане служебен министър-председател, а продължаващото да работи НС да осъществява спрямо него парламентарен контрол.

За нито едно от тези лица няма и не може да има юридически установено задължение да се съгласи да е служебен министър-председател. Поради което ако такова съгласие не изрази нито едно от тях, президентът не може да назначи служебно правителство. Чл. 99, ал. 5 КРБ обаче не предвижда в тази хипотеза правомощие на президента да разпусне НС. Няма уредена и хипотеза то да се саморазпусне. Няма уредена и възможност НС да избере ново правителство. Така на ниво Основен закон всъщност е създадена възможност за фактическото състояние НС, което е било негодно да избере редовен МС, да продължи да работи с МС в оставка до края на редовния мандат на НС. А тя е напълно несъответна със същността на парламентарното управление като форма на държавно управление.

На основание изложените аргументи промяната в чл. 99, ал. 5 КРБ е от компетентност на Велико народно събрание.

В противоречие с основни конституционни принципи е и чл. 99, ал. 7 КРБ. И тази разпоредба стана факт въз основа на предложение на народни представители за второ гласуване, т.е. тя е приета на две, а не на три гласувания в нарушение на чл. 155, ал. 1 КРБ. Според Решение №3 от 2003 г. на КС предвиденото ограничение на правомощията на конституционен орган, какъвто безспорно е и служебното правителство, при това с нормативен акт с ранг на закон, представлява промяна на държавното управление, тъй като ограничава възложени на този орган правомощия от самия Основен закон.

§ 8. В чл. 102, ал. 3 т. 3 се отменя.

Доколкото тази отмяна е част от комплекса конституционни норми относими към промените в мандата на НС и премахване на възможността за предсрочното му прекратяване, изложените аргументи за противоконституционност във връзка с тях са относими и тук.

§ 9. В чл. 110 думата “само” се заличава, а накрая се добавя „като условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ не се прилага”.

Доколкото отпадането на ограничението за двойно гражданство за членовете на МС е идентично по същността си с това за народните представители, изложените

аргументи за противоконституционността на чл. 65, ал.1, изречение второ КРБ са относими и тук.

Философията и на тази промяна обаче, която изразява допълнението на чл. 110 – да не се прилага условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ, съществено променя тази, която е заложена в първоначалния проект за изменение и допълнение на КРБ. Това допълнение е въз основа на предложението на народни представители за второ гласуване, поради което окончателната редакция на чл. 110 КРБ е приета само на две гласувания, което съставлява нарушение на чл. 155, ал. 1 КРБ.

Това допълнение по същество променя развитото при приемането на КРБ виждане, че пасивното избирателно право за народни представители и членове на МС е идентично поради идентичният публичноправен характер на властническата дейност. Този извод не се променя от това, че народните представители са членове на законодателния орган, а членовете на МС са членове на централния орган на изпълнителната власт. Не се променя, защото принципът на разделение на властите разделя не държавната власт като същностен елемент на държавата, а на нейните функции – законодателна, изпълнителна и съдебна.

Езиковият израз на допълнението в чл. 110 КРБ налага съдържанието на волята на законодателя да се извежда чрез тълкувателна дейност и то в обем, надвишаващ разумния за изясняване на действителното съдържание на правна норма. Препращането към чл. 65, ал. 1 КРБ е с формулировката „условието не се прилага“. В чл. 65, ал. 1, изречение второ КРБ обаче условията са две – лицето да има и друго гражданство, наред с българското и да отговоря на ценза за уседналост. Поради което не може по категоричен начин да се определи кое от двете условия се изключва по чл. 110 КРБ. А това от една страна, създава възможност за противоречиво прилагане на конституционната норма. А от друга, създава и правна несигурност, което е в противоречие с принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ.

Следва да се има предвид и вече създадената с тези промени възможност едно лице-чужд гражданин, да е заемало висша държавна длъжност в държавата си по произход и впоследствие, след натурализация и получаване на българско гражданство, да има възможността съобразно промените в чл.65 и респективно чл.110, да заеме висша държавна длъжност и като народен представител, респективно министър. Това нарушава конституционно закрепеният принцип на народния суверенитет, поради което промените в параграф 9 противоречат на Основния ни закон.

§ 10. В чл.117, ал.2 в изречение първо накрая се добавя „и неин основен носител е съдът“, създава се ново изречение второ: „Прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт.“, а досегашното изречение второ става изречение трето.

Така формулираният текст на допълнението и изменението на чл. 117 е неясен. По дедукция от него се извежда изводът, че съдебната власт има няколко носители като един от тях е въведената фигура на „съда“. Същевременно има и други носители, но те не са основни като пак по дедукция се извежда извода, че това са следствието и прокуратурата.

С измененията и допълненията в §10 се нарушават Основните характеристики на съдебната власт, прогласени в предходната разпоредба на основния закон:

- независимостта при взимане на решения – чл. 117, ал. 2 (предходен)
- организационна независимост, в това число и по кадрови въпроси (най-важна част от тях е назначаването и освобождаването на магистрати) – чл. 130 и чл. 131”8.

Опитът за конституционно закрепване на нови правомощия на министъра на правосъдието, промяната в структурата, персоналният състав и функциите на кадровия орган на съдебната власт, въвеждането на нов ред за избор и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор не може да бъде посредством закон, приет от обикновено Народно събрание, защото се касае един от най-важните въпроси за съдебната власт: този за организационната ѝ независимост.

Предлаганите промени представляват изменение на основния закон, което касае формата на държавно управление и е в нарушение на чл. 8 и чл. 117 КРБ. Такива промени биха могли да бъдат извършени само от Велико Народно събрание, но не и от обикновено такова.

§ 11: 1. В ал. 1 накрая се добавя „които разглеждат наказателни дела“.

2. АLINEЯ 2 се изменя така:

„(2) Главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура.“

3. Създава се ал. 3:

„(3) 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.“

Считаме, че следва текстът на този параграф да бъде обявен за противоконституционен по следните съображения:

Както и по отношение на останалите параграфи на законопроекта, и тази разпоредба е 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.

Добавката към алинея 1 към съдилищата **„които разглеждат наказателни дела“** противоречи на принципа за независимост на съдебната власт, залегнал в Конституцията, защото с тази промяна се прави пряка намеса в работата на съдебна власт, като тази нейна дейност ненужно и необосновано се диференцира, което намираме за противоконституционно.

Освен това тази промяна е неясна и навежда на мисълта, че съдилищата се разделят на такива, които разглеждат наказателни дела и такива, които разглеждат други дела. Такова твърдение не е подкрепено никъде нито в Конституцията, нито в специалния закон за съдебната власт. По своята родова компетентност съдилищата са районни, окръжни, Софийски градски съд, апелативни и съответно Върховен касационен и Върховен административен съд. Делата, които се разглеждат в тях са съответно от наказателни, граждански и търговски колегии в единната структура на съответния съд.

Няма дори и диференциация на съдиите, като в някои районни съдилища съдиите гледат всички видове дела. С оглед горното и предвид това, че така предложеното изменение създаде нова система на прокурорските органи и закри Върховната административна прокуратура, което е недопустимо на първо място без изрична разпоредба най-малко заради създаваната правна несигурност и на следващо – създава се неясна представа за това коя е последната инстанция по административни дела, в които прокурорът е задължителен участник в процеса.

На следващо място с промените в алинея 2 и създадената алинея 3 съществено се ограничават и премахват почти всички функционални правомощия на Главния прокурор, което, както бе посочено по-горе, може да бъде сторено само от Велико народно събрание. Досегашният конституционен модел позволяваше оперативно той да ръководи органи в йерархичната структура на прокуратурата и да осъществява контрол за законност върху дейността на всички прокурори. Имайки предвид, че дейността на фигурата на Главния прокурор е уредена в Конституцията като ръководител на единната структура на Прокуратурата, то извършеното съществено орязване на неговите правомощия и премахването на неговата отговорност за всички прокурори (и ограничаването и само до Върховна прокуратура, на която той се превръща в един вид администратор) представлява промяна във формата на държавното управление, променя съществено баланса между властите, премахва едно основно правомощие на прокуратурата, свързано с установяване на баланс и контрол между съдебната и изпълнителната власт - и не би могло да бъде предмет на промяна от обикновено Народно събрание, а само на Велико такова. Освен това и противоречи на принципа на правовата държава. Поради това е налице нарушение на Конституцията. Това е така, защото на основание Решение № 3 на КС от 2003г. промяна от предложеното естество е промяна във формата на държавно управление *„Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности или ако им се отнемат някои основни правомощия“*, което води до *„невъзможност да се гарантира върховенството на основния закон и до нарушаване на основния конституционен принцип, че България е правова държава.“*

Следва да се отбележи, че методическото ръководство на главния прокурор се осъществява по отношение на дейността на прокурорите, а не на прокуратурите като структурни организации в съдебната власт, тъй като се отнася до прилагането на законите при осъществяване на наказателно преследване, а не до функционирането на институционални звена в качеството им на административни единици. Същото важи и по отношение на надзора за законност на главния прокурор и тук не става дума за общият надзор за законност като правомощие по чл. 127, т. 5 КРБ, което представлява едно от дадените на прокуратурата средства за изпълнение на правозащитната функция на съдебната власт, а става въпрос за надзор върху дейността на отделните прокурори.

Лишаването на прокуратурата от методическо ръководство ще породи редица неблагоприятни последици, които законодателят във вече отменената редакция на Конституцията е съобразил и избегнал.

На първо място ще се оформи разделяне на прокурорската практика. Важно е да се отбележи, че единството на тази практика е основна гаранция за цялостен отговор срещу престъпността в рамките на правозащитната функция. Появата на противоречия

автоматично ще доведе до неравномерна концентрация на престъпност на територията на България с тежки рискове за националната сигурност и сигурността на гражданите и юридическите лица срещу заплахите от престъпност. Ноторно известно е, че съдебният контрол не може да осигури такава единност.

На следващо място с така предлаганата редакция ще се постигне загуба на добрите практики по прилагане на законите, които инкорпорират наднационални стандарти. Тези стандарти са въведени и се въвеждат в методическите указания, доколкото това позволяват законите на страната, и често са давали аргументи за спасяване на България от наказателни процедури за пълно неизпълнение на наднационални задължения.

С горното също се нарушава конституционно закрепеният принцип на правовата държава, който съчетава в себе си изискването за сигурност, единност и предвидимост на законодателството, включително и на прокурорските актове.

С отнемането на правомощията на главния прокурор да осъществява методическо ръководство, доколкото в компетентността му ще бъде само да утвърждава правилата, предложени от Върховната прокуратура, ще се загубят и вече създадените, които са необходими за всяко модерно и компетентно разследване и наказателно преследване, но отсъстват в законодателството. Тези последиците са съизмерими с лишаването на върховните съдилища от правомощието им да тълкуват. Методическите указания на главния прокурор съдържат принципни положения (вкл. възпроизвеждат наднационални стандарти) и не засягат правата на конкретни субекти. В този смисъл методическите указания нямат предимство пред нормативните актове, които са в сила за държавата. Методическото ръководство на главния прокурор, както и надзорът за законност върху дейността на прокурорите имат за цел да не допускат злоупотреба с власт от отделни прокурори и да бъде осигурено уеднаквяването на прокурорската практика, което трябва да се извършва навременно и професионално.

Не на последно място промените в параграф 11 нарушават и принципите на разделението на властите и на независимостта на съдебната система, тъй като ограничават упражняването на вътрешен контрол в нея, и променят изцяло организацията на органите вътре в съдебната система.

§ 12. В чл. 127 т. 5 и 6 се изменят така:

„5. предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон;

Считаме този текст за противоконституционен, защото нарушава принципа за независимост на съдебната власт, залегнал в Конституцията. Тази промяна поставя прокуратурата в зависимост от последващо приемане на закон, който да уреди нейните правомощия по отношение оспорване на незаконосъобразни актове и по този начин Конституцията става подчинена на закон, а не обратното. Тази промяна засяга съществена част от дейността на Прокуратурата като част от съдебната власт и представлява нарушение на принципите за разделение и взаимен контрол между трите власти, тъй като съдебната власт става напълно зависима от законодателната, която при определени политически конфигурации и мнозинства като настоящото, да и определи в кои случаи единствено тя може да контролира изпълнителната власт и нейните актове, или да участва в определени видове дела.

Правомощията по предходната редакция чл. 127, т. 5 и 6 са неизменна част от правозащитната функция, която съгласно чл. 119, ал. 1 КРБ се изпълнява от цялата съдебна власт, единна част от която е прокуратурата. Правомощието по т.5 е важен елемент от конституционния механизъм за конструктивно взаимодействие между властите за осигуряване на върховенството на правото и за прилагане на принципа на правовата държава, залегнал в Конституцията. То позволява държавата в лицето на прокуратурата да действа в защита на обществения интерес (което задължение и е вменено именно в Конституцията), когато органи на изпълнителната власт са допуснали нарушение на закон със свой акт. Това правомощие е единствена гаранция, че няма да останат в сила незаконосъобразни актове, при които няма пряко засегната страна, която да ги оспори, и така окончателно да задължават правните субекти да им се подчиняват в разрез със закон и извън съдебен контрол.

Премахването на свободното упражняване на това правомощие от прокуратурата и поставянето му в последващи и неясни към този момент законови рамки, създава асиметрия между изпълнителната власт, на чиито актове в такава хипотеза няма кой да противодейства, в сравнение с останалите две власти, чиито актове се контролират. В същото време правомощието е инструментално – окончателното решение е на съда. В този смисъл приетото изменение ограничи не просто правомощия на прокуратурата, а на съдебната власт в цялост, като уврежда правозащитната ѝ функция. В същото време действия за отмяна на незаконосъобразни актове са възможни само на основата на закон и правомощието по необходимост е силно зависимо от текущата законова регулация, която би могла и да го обезсмисли. В този смисъл е и Решение на Конституционния съд №8/2005г., съгласно което главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността. Това е нейната специализация в рамките на съдебната власт, това е основното в дейността ѝ. Чрез тази повеля Конституцията конкретизира правозащитната функция, възложена на прокуратурата като неотделим елемент от единната магистратура. Основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл.127, т.1-4 от Конституцията. В същия дух е и Решение на Конституционния съд № 7/2006г.

Правомощието по т.6 от своя страна е самостоятелен и не по-малко важен елемент от системата конституционни гаранции за ефективната защита на права. Извън същинския наказателен процес прокурорът действа в защита на обществения интерес, част от който е защитата на права и законни интереси на уязвимите лица. Тези правомощия, чийто брой, обхват и съдържание зависят изцяло от текущия законодател биха могли без никакво съмнение да бъде лесно ликвидирани с всяко изменение на законите.

Ограничаването на правомощията на прокуратурата също представлява намеса във формата на държавно управление и също според нас би могла да бъде извършена само от Велико Народно събрание, а не от обикновено такова.

Не на последно място, съгласно регулярните оценки на Европейската комисия за транспонирането на директивите в националните системи, България е постоянно упрекувана за слабости в системите на „ефективни правни средства за защита“.

Правомощията на прокуратурата да действа в защита на права и на обществения интерес, чийто пазител е, както и да инициира отмяната на незаконни актове на изпълнителната власт, са традиционно сочени като механизъм, който следва да се развива и занапред и често са единственият аргумент срещу извода, че според изискванията на директивите България не е осигурила на гражданите си ефективни средства за защита.

Оспорваните в тяхната цялост параграфи 13, 14, 15 и 16 ще бъдат разгледани от нас общо, доколкото промените с тях за неразривно и функционално свързани една с друга.

Оспорените разпоредби на **чл.128, чл.129, чл.130, чл.130а** от приетия на трето четене на 20.12.2023г. от 49 НС Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83 противоречат на Конституцията на Република България, за което излагаме пред Конституционния съд следните аргументи:

I. Най-напред считаме, че извършената промяна в параграфите, имащи отношение към глава „Съдебна власт“, вкл. и тези по чл. 128 до чл.130а включително, не е от компетентността на Обикновено народно събрание.

Съгласно разпоредбата на чл. 158, т. 3 от КРБ, от компетентността на Велико народно събрание са *„въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление“*. Формирането и функциите на компонентите от съдебната власт, статутът на нейните органи и на висшите конституционно установени длъжности са неразривно свързани с държавното управление. Допуснатата промяна нарушава баланса между трите власти. Във връзка с това, кои промени засягат установената форма на държавно управление, Конституционният съд на Република България вече се е произнесъл с Решение № 3/2003 г. по конституционно дело № 22/2002 г. Последователно КС мотивира и излага тезата си, като определя понятието за формата на държавно управление. *„Конституционният съд смята, че е опасно тези идеи, които родиха Конституцията на Република България да могат да бъдат пренебрегнати с промени в нея от едно дори внушително мнозинство на обикновено народно събрание. При различна политическа обстановка и преценка за моментна целесъобразност това би дало възможност на всяко достатъчно голямо мнозинство да прави конституционни промени, които едно следващо мнозинство в друго народно събрание да ревизира“* Ние считаме, че именно тези опасения са реализирани чрез така направените експресно и в нарушение на Основния закон промени от мнозинството в 49 Народно събрание.

Според Конституционния съд *„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. 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“.

Конституцията предвижда съществуването и функционирането в системата от държавни органи на единна съдебна власт, наред със законодателната и изпълнителна власти, и тяхната независимост. В рамките на съдебната система са относително обособени органите на съда и на прокуратурата ведно със следствените такива. Конституцията на Република България поставя знак за равенство между различните органи в рамките на единната съдебна власт по отношение спазване принципа на независимост, неразривно свързан с изпълнение на служебните задължения на съдиите, прокурорите и следователите, прогласен в чл. 117, ал. 2 КРБ, като постановява изрично, че „съдебната власт е независима“.

II. Нарушение на процедурата за три гласувания

Част от приетите разпоредби, като например изменението в чл.128 от Конституцията – *„Следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.“*, и например промяната в чл.129 относно начина на назначение на ръководни органи в съдебната власт, с която *„Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се назначават и освобождават от президента на републиката“* и *„Главният прокурор се назначава от президента на републиката“* не са част от първоначално внесените проект и съответно са преминали процедура (която е и порочна) само с две гласувания, а не с три, каквото е изискването на чл.155 от Конституцията. Затова тези разпоредби и противоречат и са противоконституционни.

III. Несъответствие с принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията на Република България) и принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България)

По същество оспорените от нас предложения се изразяват в премахване на сега съществуващия и уреден в Конституцията Висш съдебен съвет като административен орган на единната съдебна власт. Тук следва да бъде изтъкнато, че според Решение №3/2003 г. на Конституционния съд е *„недопустимо Обикновено народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и баланса между тях“*. А Висшият съдебен съвет /ВСС/ е един от тези органи.

Изрично е посочено също, че *„премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и*

създаване на нови конституционни органи е също така промяна във формата на държавно управление.". Това положение е доразвито и в Решение No.8 от 2005г. на Конституционния съд.

Разглежданите промени, свързани със закриването на Висшия съдебен съвет и учредяването на негово място на два отделни съвета не може да се приравни на „прецизиране на отделни функции“ на съдебната система, нейно „оптимизиране“, „уточняване на техни правомощия“ или „взаимодействието им с институции на другите власти“ в светлината на Решение No.8 от 2005г. Напротив, с тези генерални промени се нарушава балансът между властите, както и конституционно закрепените принципи на правовата държава и на независимостта на съдебната власт.

Така считаме, че тази промяна противоречи на Конституцията, защото не може да бъде извършена от обикновено народно събрание, което няма такава компетенция.

С предложеното изменение на практика се премахва сега съществуващият ВСС в разрез с установеното в Основния закон, а именно: към настоящия момент Пленумът на ВСС има изрично посочени и разписани правомощия, което отразява последователно налаганата конституционноправна концепция за единство на съдебната власт и нейните органи. Общността на бюджета и имуществото съвсем не са единствените въпроси, които обединяват органите на съдебната власт в единна такава. Структурата на Висшия съдебен съвет и конституционните задачи, които са формулирани поотделно за Пленум, съдийска и прокурорска колегии, отчитат спецификите за решаване на отделните и на общите въпроси на органите на съдебната власт. Приетото решение за промяна на висшия кадрови орган на съдебната власт и нейното основно реструктуриране на практика би било предпоставка за разединение на двете основни звена на съдебната власт - съда и прокуратурата. Същото се отнася и за извършената промяна на дължината на мандатите на органи в съдебната система, като Висшия съдебен съвет (където мандатът на членовете му е намален от 5 на 4 години). Считаме, че подобни решения, възприети в приетите промени не просто не могат да бъдат взети от Обикновено народно събрание, а само от Велико такава, което ги прави противоконституционни, а също така, би се оказало и нецелесъобразно.

В друго, относимо според нас Решение No.8 от 2005 г. по к. д. No.7 от 2005г. КС е имал повод да отбележи, че „Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, във връзка с първите четири питання в искането, 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 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 плюрализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.“

Видно от така направените изменения на КРБ в чл.130а, обаче се въвежда съвсем различна уредба и структура на Висшия съдебен съвет /ВСС/ и на Висшия прокурорския съвет /ВПС/, както следва:

- Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове, от които председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, които са негови членове по право, осем членове, избирани пряко от съдиите от всички съдилища, и петима членове, избирани от Народното събрание.

- Висшият прокурорски съвет се формира от 10 членове, от които - Главния прокурор по право, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един, избран пряко от следователите, и шестима членове, избирани от Народното събрание.

Подобен начин на формиране на предложения Висш прокурорски съвет е грубо погазване на конституционно гарантирания принцип за баланс на трите власти в държавата - законодателна, изпълнителна и съдебна, и ненамеса между тях.

Какво е мястото на съдебната власт във Висшия прокурорски съвет, и как е гарантирана независимостта на тази власт при положение, че съгласно промените, шестима от членове му ще бъдат избирани от Народното събрание? По този начин ще надделеят гласовете на политическия избор и прокурорският съвет ще се превърне в политически орган. Той вече няма да е формирана на основание избора от професионалната гилдия.

Предложението за промени на броя на избираемите квоти на прокурорския съвет е противоконституционно и защото:

- Разделянето на ВСС сепарира различните професионални съсловия на магистратите. То противоречи на идеята на конституционалистите във VII Велико Народно събрание да има единен, консолидиран орган в лицето на ВСС.

- Промяната на квотата нарушава конституционния принцип на разделението на властите, защото създава възможност за пряка намеса на политическия орган – законодателната власт - във съдебната власт, и нарушава и принципа за независимост на трите власти. Освен това Конституцията е намерила един паритет между професионалната квота и политически избираемата квота. Именно този паритет, създаден с Конституцията е нарушен, което е нарушение на самата Конституция.

С измененията в чл.130а от КРБ вече няма да е налице контрол, а категорична и пряка политическа намеса с цел влияние в независимата досега съдебна власт, респективно и в работата на прокуратурата и следствието. Това положение ще даде неблагоприятни последици върху назначаване и кариерно израстване на прокурорите и следователите, които категорично ще са зависими от управляващите политици и законодатели, а същевременно те трябва да бъдат част от „независимата“ съдебна система.

С превес на броя на избраните от Народното събрание членове във Висшия прокурорски съвет, на практика взетите от този орган решения биха били преимуществено политически, което сериозно ще постави под съмнение безпристрастността на този орган като част от независимата съдебна система, част от която са и прокурорите и следователите. Нещо повече, промените в тази им част водят неминуемо до все по-голяма политизация на съдебната власт, вместо да я пресичат и да създават гаранции срещу нея, което ярко противоречи на принципа за разделението на властите и на принципа за независимостта на съдебната власт, залегнали в Конституцията и затова са противоконституционни.

Този различен законодателен подход към съдиите от една страна и към прокурорите и следователите от друга ще доведе до разделение на единната съдебна власт и цели да постави в политическо подчинение прокуратурата и следствието на законодателната и изпълнителна власт, доколкото последната също е функция от първата, съгласно същите тези промени.

Законодателните промени в тази посока са в противоречие и с Препоръка REC(2000)19 на Комитета на министрите до страните членки по ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (Приета от Комитета на Министрите на 6 октомври 2000 г. на 724-та сесия на представители на министрите), според която: Т.11. *„Държавата трябва да вземе подходящи мерки, за да осигури на прокурорите възможност да изпълняват своите професионални задължения и отговорности без неоправдано вмешателство и без да рискуват да поемат неоправдано гражданска, наказателна или друга отговорност. Обаче прокуратурата следва периодически и публично да се отчита за дейността си като цяло и особено за начина, по който осъществява своите приоритети.“*

В чл.117 КРБ е посочено, че съдебната власт е независима и при осъществяването ѝ съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. С възможността, която новата редакция на чл.130а КРБ дава - да се взимат на практика решенията във Висшия прокурорски съвет от мнозинството на политически избраните вече негови членове се нарушава конституционния принцип на независимост.

Текстовете на чл.130а, ал.1 и ал.2 са в противоречие с редакцията на ал.3 от същата норма, тъй като Народното събрание, което ще избира членове както във Висшия съдебен съвет, така и във Висшия прокурорски съвет, се състои от 240 народни представители, партийно ангажирани. В този смисъл мнозинството от членовете на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет не могат да са независими и партийно неутрални от партиите, които са ги предложили, респ. гласували „за“ техният избор.

Считаме, също така, че „прехвърлянето“ на правомощия на Пленума на ВСС, както и осъществяването на такова прехвърляне, сторено от Обикновено народно събрание, а не от Велико такова, е в очевидно противоречие с постановките на Решение № 3/2003 г. на КС на РБ и с основополагащите принципи на самата Конституция.

Премахването на Пленума на ВСС като специален орган и липсата на уредба по отношение на правомощията му в старата редакция на чл.130а КРБ ще създаде проблеми с бюджетът на съдебната власт, организиране квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, решаване на общи за съдебната власт организационни въпроси, управляване на недвижимите имоти на съдебната власт, промени в съдебната карта и др. Подобно решение се явява и в противоречие с Решение № 11 от 2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 18/2002 г., в което е прието, че принципът за независимост на органите на съдебната власт изключва възможността изпълнителната власт, чрез нейните органи, да стопанисва имущество предоставено за нуждите на съдебната власт, а понятието за независимост, употребено в чл.117, ал.2 от КРБ, включва и независимостта в стопанисването на предоставеното на съдебната власт имущество

Според чл. 117 - Съдебната власт е независима и има самостоятелен бюджет. Съдебната власт в България се състои от три системи – съд, прокуратура, следствие, т.е.,

бюджетът е на цялата съдебна власт, както и имуществото и др. Решение №4 от 2004г. на Конституционния съд разяснява смисъла на самостоятелния бюджет.

Правомощието на президента, предвидено от чл.129, ал.2 КРБ отразява идеята на конституционния законодател за баланс между властите и взаимодействие между висшите органи на държавното управление, като именно президентът, олицетворяващ единството на нацията, издава указ за назначаване на председателите на върховните съдилища и на Главния прокурор по предложение на ВСС.

В ЗИДКРБ в редакция на чл.129, ал.1 председателят на ВКС и председателят на ВАС се назначават и освобождават от президента по предложение на ВСС, като това право на президента е изцяло формално, доколкото в ал.3 изрично се сочи, че липсата на указ в срок, изцяло прехвърля правото да назначава и освобождава върху ВСС. С тази разпоредба се нарушава балансът между властите и взаимодействие между висшите органи на държавното управление. По отношение на нея също считаме, че не може да бъде извършена от обикновено Народно събрание, а само от Велико народно събрание.

В Решение на КС №6 по к.д. №3 от 2012г. се казва, че: *„Конституцията отрежда на държавния глава консолидираща роля в конституционно установената система на държавното управление, която стои редом с другите натоварени от Конституцията с упражняването на законодателна, изпълнителна и съдебна власт висши държавни органи, без да може да се ангажира и идентифицира в същото време с някоя от тези три власти. Президентът е самостоятелен държавен орган и черпи своите правомощия направо от Конституцията. Основният ни закон му предоставя както присъщи с оглед на неговия правен статус правомощия, така и правомощия, които се отнасят до домена на всяка една от разделените власти. По този начин Конституцията очаква от него да гарантира баланс между трите власти...“*

Главният прокурор се назначава и освобождава от Висшият прокурорски съвет, по предложение на не по-малко от трима членове на ВПС, както и министърът на правосъдието.

С приетите текстове силно се стесняват правомощията на министъра, които в момента има по силата и на решенията на КС. Министърът на правосъдието няма да може да предлага председателите на ВКС и ВАС, няма да може да предлага предсрочно освобождаване на главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС, няма да може да прави и предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите. Смятаме, че това не създава предпоставки за балансираност във взаимоотношенията между властите и противоречи на Конституцията, която е създала възможност за взаимен контрол между трите власти и го е въвела в принцип.

Това законодателно решение противоречи и на Решение № 1/2022 г. по к. д. № 17от 2021 г. на Конституционния съд

Не е налице и необходимост от подобно решение и различие в подхода при избора на председателите на ВКС, ВАС и Главния прокурор. От една страна, това поставя в неравноправно положение председателите на върховните съдилища в България и Главния прокурор, а от друга отново допуска смесване на властите с дадената възможност на министъра на правосъдието да номинира кандидатура за Главен прокурор.

Със силното политическо влияние на шестима от общо десет члена на ВПС, предложени от законодателната власт / арг. чл.130а, ал.2 КРБ/, а след това и с дадената възможност на министъра на правосъдието, орган на изпълнителната власт да номинира Главен прокурор се обезсмисля принципа на разделението на властите /чл.130, ал.2 КРБ/. Представителите на законодателната власт биха имали главна и решаваща роля при вземане на основополагащи кадрови въпроси за управлението на системата на Прокуратурата и на практика означава, че изборът на Главен прокурор в България се предоставя в правомощие изцяло на законодателната власт като създава възможност за избор на политически зависими фигури.

Конституционният съд в Решение №3/22г., постановено по к.д. № 22/2002г. вече е приел, че: „При тълкуването на чл.158, т.3 от Конституцията следва да се изходи от волята, която народните представители са имали като са прогласили в преамбюла към нея своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава. Великото Народно събрание е направило това с изграждането на институции, на които е възложило точно определени функции и правомощия при спазване на принципите за народния суверенитет (чл.1, ал.2 К), политическия плурализъм /чл.11, ал.1 и 2 К/, разделението на властите (чл.8 К), правовата държава (чл.4 К), независимостта на съдебната власт /чл.117, ал.2 К/. Определеният от Конституцията ред за формиране на основните конституционни институции, мястото им в държавната йерархия и специфичната за всяка от тях дейност установяват необходимия и желан баланс помежду им.“

§ 17: „Чл. 130б. (1) Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет осъществяват правомощията си самостоятелно и чрез Общо събрание.

(2) Висшият съдебен съвет:

- 1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите;**
- 2. прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд;**
- 3. прави периодични атестации на съдиите и административните ръководители на съдилищата и решава въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост;**
- 4. налага дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите и административните ръководители на съдилищата;**
- 5. назначава и освобождава административните ръководители на съдилищата;**
- 6. решава въпроси за организацията на дейността на съдилищата;**
- 7. приема проекта на бюджет на системата на съдилищата;**
- 8. организира и ръководи изпълнението на бюджет на съдилищата;**
- 9. приема решения за прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130а, ал. 6;**
- 10. участва в управлението на съдебното обучение;**
- 11. изслушва и приема съответните годишни доклади по чл. 84, т. 16;**
- 12. управлява недвижимите имоти на съдебната власт;**

13. осъществява и други правомощия, определени със закон.

(3) Висшият прокурорски съвет:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност прокурорите и следователите;

2. прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на главния прокурор;

3. прави периодични атестации на прокурорите, следователите и административните ръководители в системата на прокуратурата и решава въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост;

4. налага дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на прокурорите, следователите и административните ръководители в системата на прокуратурата;

5. назначава и освобождава административните ръководители в системата на прокуратурата;

6. решава въпроси за организацията на дейността на прокуратурата;

7. приема проекта на бюджет на прокуратурата;

8. организира и ръководи изпълнението на бюджет на прокуратурата;

9. приема решения за прекратяване на мандата на избран член на Висшия прокурорски съвет при условията на чл. 130а, ал. 6;

10. участва в управлението на съдебното обучение;

11. изслушва и приема годишния доклад по чл. 84, т. 16;

12. участва в управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с Висшия съдебен съвет;

13. осъществява и други правомощия, определени със закон.

(4) Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет се състои от всички членове на двата съвета. Общото събрание:

1. одобрява проекта на бюджета на съдебната власт по предложение на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет;

2. приема становища по общи за съдебната власт организационни въпроси;

3. приема становища по въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт;

4. обсъжда и други общи за съдебната власт въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт, определени със закон.

(5) Заседанията на Висшия съдебен съвет и на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет се председателстват от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие – от председателя на Върховния административен съд.

(6) Министърът на правосъдието и главният инспектор може да присъстват на заседанията на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, както и на заседанията на двата съвета, като не участват в гласуването.“

Считаме същият за противоконституционен, тъй като с прекратяването на дейността на Висшия съдебен съвет и разделянето му на два нови органа, създаването на организационни и устройствени правила за работата им и определянето на техни

правомощия (различни от досегашните) в текста на Конституцията представлява както пряка намеса в независимостта и самоуправлението на съдебната власт, така и представлява промяна във формата на държавното управление, доколкото органът, управляващ съдебната власт е посочен в Конституцията.

Прекратяването на този орган и създаването на други два нови органа на управление на третата власт и то с различни правомощия от досегашните, може да бъде сторено само от Велико Народно събрание, не и от обикновено такова, доколкото засяга основополагащи принципи, залегнали в Конституцията на Република България – принципът за разделението на властите, принципът за независимост на съдебната система, принципът за правовата държава. Съдебната система е единна и именно израз на това разбиране е било създаването на Висшия съдебен съвет, с неговите две колегии и с Общото му събрание. Сепарирането и вътрешното разделяне на представителите на съдебната власт противоречи на тези основни принципи за общност, върху които е изградена съдебната власт с Конституцията от 1991г.

Вече Конституционният съд е имал възможността да се произнесе в тази насока, че:

„Неразривно свързано с формата на държавно управление, която би се променила, е и ако се променят структурата, формирането и функциите на звената от съдебната система и статутът на нейните органи, включително висшите конституционно установени длъжности. Така ще е например при сливане на Върховния касационен съд с Върховния административен съд. Промяна е също така, ако например председателите на Върховния касационен и на Върховния административен съд или главният прокурор се избират от Народното събрание или се назначават от неговия председател или от Министерския съвет, а съдиите, прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават или уволняват не от Висшия съдебен съвет, а от друг орган.“

На следващо място принципът на правовата държава, залегнал в чл.4, ал.1 от Конституцията, изисква да има предвидимост и яснота на законодателството, включително и на оспорвания законопроект. Такава предвидимост и яснота липсва и е непонятно как тези приети промени ще постигнат твърдените цели за укрепване независимостта на съдебната власт и реформа на прокуратурата, по-голяма нейна отчетност пред обществото и изпълнение на практика и на други несъстоятелни и нереализирани аргументи в мотивите към законопроекта.

Както сме посочили и по-горе, и в този параграф има предложения, които не са част от първоначалния внесен законопроект (като предложението ВСС, респ. ВПС да прави предложение до президента за назначаване на ръководни органи в съдебната власт) и съответно са преминали процедура по приемане само на две гласувания, а не на три, каквото е изискването по чл.155 от Конституцията, с което приемането им противоречи на Основния ни закон.

§ 18: В чл. 130в се правят следните изменения:

1. Точка 1 се изменя така:

„1. предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за разглеждане във Висшия съдебен съвет и във Висшия прокурорски съвет;“.

2. Точка 4 се изменя така:

„4. участва в управлението на съдебното обучение;“.

Същият е противоконституционен, защото засяга формата на държавно управление, чрез изменение на правомощията на министъра на правосъдието (единственият министър, чиито правомощия са залегнали в Конституцията, с което се подчертава важността на неговата фигура за така изградената конструкция на взаимодействие и взаимен контрол между трите власти). Това би могло да бъде променено само от Велико Народно събрание, не и от обикновено такова.

Отделно от това тази промяна противоречи на принципа на независимост на съдебната власт и нарушава принципа за разделението на властите. Тя създава правомощия на министъра на правосъдието, бидейки част от изпълнителната власт да влияе върху независимата съдебна власт, като се намества както в изготвянето на бюджета, който съдебната власт сама приема, предлага за гласуване в НС и разходва като израз на нейната независимост, така и да се намесва пряко в извършването и в насоките на обучението на органите на съдебната власт, което е неразривно свързано с тяхната дейност (която впрочем е с критично ниско доверие сред българската общественост). С тези две промени в параграф 18 е нарушен и конституционният принцип за разделението на властите, тъй като изпълнителната власт се намесва пряко в съдебната власт.

На следващо място, промяната в точка 4 не е част от първоначалния текст на законопроекта. Тя е добавена впоследствие и същата е приета само с 2 гласувания, с което е нарушена конституционната процедура, която изисква 3 гласувания на предложенията.

§ 19: В чл. 132а ал. 4 се изменя така:

„(4) Главният инспектор и инспекторите могат да бъдат преизбрани 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.“

Оспореният от нас текст, който считаме за противоконституционен дава възможност за необосновано препятстване на упражняването на конституционно гарантирано право на труд и то като един вид санкция, с което се заобикалят или нарушават действащите към момента организационни начала за структуриране на съдебната система, като стабилност, прозрачност и кариерно развитие. С приемането на атакуваните разпоредби, предвиждащи забрана главният инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС да заемат длъжности в съдебната система за период от две години считаме, че законодателната власт е навлязла в конституционната компетентност на Висшия съдебен съвет, който е част от съдебната власт. Създавайки ново основание за повишаване в длъжност и преместване на строго определена категория лица, с което Висшият съдебен съвет е длъжен да се съобрази, Народното събрание е иззело неговата

компетентност, с което са нарушени принципите на разделение на властите (чл. 8), на правовата държава (чл. 4, ал. 1) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

Свободата на парламента да уреди въпросите, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, не е безгранична. Рамките, в които могат да се вземат по целесъобразност едни или други законодателни решения, са определени в Конституцията. Поради това при упражняване на своите законодателни правомощия Народното събрание е ограничено в своята дискреционна преценка от конституционните принципи и не може да се отклонява от тях. В случая парламентът трябва да се ръководи от принципа за независимост на съдебната власт, така че неговото ценностно установяващо значение да бъде гарантирано и по отношение на реда и начина, по който членове на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и членове на Инспектората към ВСС с изтекъл или с прекратен на основание подадена оставка мандат се връщат обратно в органите на съдебната власт.

Този критерий не е обективен. С него законодателят допуска нарушение на принципа за независимост на съдебната власт. С оспореното законодателно решение представлява едно заобикаляне на заложените в Конституцията принципи на съдебна независимост, правова държава, разделение на властите и равенство на гражданите пред закона. Както е имал възможност да посочи и Конституционния съд, повторното заемане на длъжност в съдебната система след прекратяването на мандата е едно справедливо разрешение, което позволява на магистратите да изпълняват правомощията си, свободни от притеснения за своето бъдеще след края на мандата. То обаче не бива да бъде обвързвано с горепосочената 2-годишна забрана, която освен това нарушава и конституционно закрепеният принцип за правото на труд.

Налице е и нарушаване на конституционно гарантираните принципи за разделение на властите и за равенство на гражданите пред закона и недопускане на забрани, основани на лично или обществено положение. Тази двегодишна забрана създава предпоставка за неравно третиране и съответно за по-благоприятно третиране на лица спрямо други при сравнимо сходни обстоятелства.

Конституционният съд вече е имал възможност да посочи, че съществена гаранция за независимостта на съдебната власт е правото ѝ сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Възможността на магистратите, които са заемали изборна длъжност в Инспектората към ВСС, да заемат отново длъжности в съдебната система е функция от особения конституционен статус на Инспектората към ВСС като гарант за независимостта и отчетността в системата на съдебната власт. Разбирането, според което членовете на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС окончателно са прекратили правоотношенията си със съответните органи на съдебната власт, в които са работили преди избора им, и могат да се върнат обратно в тях само след изтичане на определен двугодишен срок, би демотивирало най-авторитетните представители на съдебната власт да кандидатстват за членове на тези конституционни органи. Стремещът за привличане в състава на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС на мотивирани и висококвалифицирани съдии, прокурори и следователи, за които работата там не би се възприела като ограничение на кариерното им развитие, стои в основата и на оспореното по настоящото дело разрешение. Още повече, че в доста закони подобна забрана с

подобен 2-годишен срок се налага при извършени нарушения или престъпления. Така тук в Конституцията с тази промяна изглежда, че това е някакъв вид санкция към членовете на Инспектората с изтекъл мандат.

Затова поставянето на забрана за заемане отново на длъжности в съдебната система противоречи на чл. 4, ал. 1, който прогласява принципа, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната; чл. 5, ал. 1, обявяващ, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат; чл. 6, ал. 2, според който всички граждани са равни пред закона; и чл. 8, който установява принципа на разделение на властите, както и на чл.117, ал.2 от Конституцията.

„Свободата на парламента да уреди въпросите, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, обаче не е безгранична. Рамките, в които могат да се вземат по целесъобразност едни или други законодателни решения, са определени в Конституцията. Поради това при упражняване на своите законодателни правомощия Народното събрание е ограничено в своята дискреционна преценка от конституционните принципи и не може да се отклонява от тях. В случая парламентът трябва да се ръководи от принципа за независимост на съдебната власт, така че неговото ценностно установяващо значение да бъде гарантирано и по отношение на реда и начина, по който членове на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и членове на Инспектората към ВСС с изтекъл или с прекратен на основание подадена оставка мандат се връщат обратно в органите на съдебната власт.“ – Решение No.6/11.05.2021г. на Конституционния съд по к.д.No.15/2020г.

Не на последно място този параграф е противоконституционен, тъй като промяната на мандатите на членовете на Инспектората на ВСС не е в компетенцията на обикновено Народно събрание, а само на Велико народно събрание. Така е нарушен чл.155 от Конституцията. Това прекрояване на мандатите им нарушава и принципа за независимост на съдебната система.

§ 20: В чл. 133 след думите „Висшия съдебен съвет“ се добавя „Висшия прокурорски съвет“ и се поставя запетая.

Същите съображения, залегнали в параграф 17, следва да бъдат споделени и тук. Считаме този параграф за противоконституционен, тъй като с прекратяването на дейността на Висшия съдебен съвет и разделянето му на два нови органа, създаването на организационни и устройствени правила за работата им в текста на Конституцията представлява както пряка намеса в независимостта и самоуправлението на съдебната власт, така и представлява промяна във формата на държавното управление, доколкото органът, управляващ съдебната власт е посочен в Конституцията. Прекратяването на този орган и създаването на други два нови органа на управление на третата власт може да бъде сторено само от Велико Народно събрание, не и от обикновено такова, доколкото засяга основополагащи принципи, залегнали в Конституцията на Република България. Съдебната система е единна и именно израз на това разбиране е било създаването на Висшия съдебен съвет, с неговите две колегии и с Общото му събрание. Сепарирането и вътрешното разделяне на представителите на съдебната власт противоречи на тези

основни принципи за общност, върху които е изградена съдебната власт с Конституцията от 1991г.

§ 21. В чл. 150 се правят следните изменения и допълнения:

1. АLINEЯ 2 се изменя така:

"(2) Всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Производството по делото продължава, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния съд."

2. Създава се нова ал. 3:

„(3) Главният прокурор може да сезира Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7."

3. Досегашните ал. 3 и 4 стават съответно ал. 4 и 5.

Промяната на чл. 150 КРБ по същество включва две отделни части.

Първата от тях – изменението на ал.2, е насочена към разширяване на кръга на субектите на сезиране на КС чрез включването в тях на всеки съд без значение от това като каква инстанция правораздава. За разлика от предходната редакция на чл. 150, ал. 1 КРБ обаче, според която сезирането на КС от върховните инстанции беше обвързано със спиране на делото до произнасяне на КС, новоприетата редакция създава на пръв поглед възприема друг подход. На пръв поглед, защото в нея изрично се указва, че делото продължава. В същото време обаче се установява ограничение за съда, който следва да постанови окончателния акт като се указва, че това той може да стори след приключване на производството пред КС.

Така ако съдът, който подава искането, е съд, който трябва да произнесе окончателният съдебен акт, той няма да може да го направи своевременно. И е напълно възможно до приключването на производството пред КС, да е изтекла давност, която безспорно се отразява на съдържанието на крайния съдебен акт.

Когато съдът, подал искането до КС не е последна инстанция по конкретното дело, с конституционната уредба се създава юридически хаос. В нея се указва, че подаденото искане не е пречка делото да продължи, т.е. да се отнесе към следващи инстанции, но дали това ще се случи, зависи от волята на страните по делото. По действащите процесуални правила няма, а и не може да има пречка, нито една от страните да не иска делото да продължи в горните инстанции. Тогава след изтичане на срока за обжалване или протест, актът, който е постановен, влиза в сила. Ако обаче същият този съд е подал искане до КС, не става ясно какво следва да се случи с акта му. Според другата част от конституционната норма, до произнасянето на КС не може да се постанови окончателен акт. В същото време, съдът не може и да не постанови акт, ако е по-ниска инстанция, защото няма правно основание да откаже това. Същата норма от Конституцията указва, че делото продължава. Ако съдът не постанови акт, страните няма какво да обжалват. А ако е постановил акта и той не е обжалван, ще означава ли, че този акт не е постановен, защото няма произнасяне на КС по искането на съда, който все пак е постановил акт. И ако сведем тезата до пълния й абсурд – с оглед произнасянето на КС същия съд ще трябва ли да постановява нов акт, който да съобрази това произнасяне.

Изложените аргументи съставляват само малко част от негативните последици, които изменението на чл. 150, ал.2 КРБ обективно поражда в сферата на правораздаването по всички видове дела – граждански, търговски, административни и наказателни. Според нас, тяхното преодоляване на ниво процесуални закони, което обективно се налага, създава риск от дописване на конституционната уредба, което е недопустимо от самия Основен закон. Поради това чл. 150, ал.2 КРБ противоречи на принципа на правната сигурност, който пък е част от общия принцип на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ.

Освен това с промените в този параграф съществено се променя балансът между властите, както и контролът между тях, залегнали в Конституцията. Подобни промени би следвало да са от компетентността на Велико Народно събрание, а не на обикновено такова, какъвто е настоящия случай.

Втората част от промяната в чл.150 КРБ е относима към ограничаване на правомощието на главния прокурор за сезиране на КС. Ограничаване, защото освен с изброяването в чл. 150, ал. 3 КРБ се отнема и възможността му да сезира КС с искане за даване на задължително тълкуване. Според Решение № 8 от 2005 г. на Конституционния съд *„чл. 126, ал. 2 от Конституцията определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган в отклонение от структурата на съдилищата.“*. Доколкото главният прокурор е самостоятелен конституционен орган, въведеното ограничение го лишава от възможността да поиска такова тълкуване в случаите, когато то е необходимо, за да се защити публичен интерес. Поради това за тези случаи главният прокурор следва да търси друг начин за сезиране на Конституционния съд, въпреки, че по силата на самия Основен закон на прокуратурата е възложено да следи за съблюдаването на законността, на защитата на публичния интерес в различните сфера на обществения живот и чрез способите по чл. 127 КРБ. Така на конституционно ниво чрез ограничението по чл. 150, ал. 3 КРБ е изразена „абдикация“ на държавата от защита на собствения си интерес и е налице противоречие и колизия с друга действаща норма на Конституцията. Това обосновава противоконституционност на промяната чрез създадената нова ал.3.

Въз основа на тези аргументи и на основание Решение № 3 на КС от 2003 г. промяна от предложеното естество е промяна във формата на държавно управление *„Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности или ако им се отнемат някои основни правомощия“*, което води до *„невъзможност да се гарантира върховенството на основния закон и до нарушаване на основния конституционен принцип, че България е правова държава.“* . Такава промяна на формата на държавно управление, която съществено променя баланса между властите, може да бъде извършена само от Велико народно събрание, не и от обикновено такова, което е още едно нарушение на Върховния закон.

Преходни и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на КРБ - § 22 и § 23

§ 22, ал. 1 предвижда срок за привеждане в съответствие на законодателството с конституционните промени – 6 месеца, а § 23, ал. 1 – срок за произвеждане на избор за членове на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет – 3 месеца. Началният

момент на всеки от тези срокове е различен. Срокът по § 22, ал. 1 започва да тече от датата на влизането в сила на промените в КРБ, т.е. от 26 декември 2023 г. А срокът за избора на членовете на двата съвета е предвиден да започне да тече от влизането в сила на законите, които са необходими за прилагането на чл. 129 – чл. 130б КРБ. Така началото на срока по § 22, ал. 1 е определено, но началото на срока по § 23, ал. 1 е определяемо. Практическият резултат от това е, ако НС спази сроковете, които самото си е определило, реалното стартиране на „съдебната реформа“ е възможно най-рано след близо 1 календарна година. А тъй като дори и да се спази 6-месечния срок, за НС няма да се породят никакви неблагоприятни правни последици, ще сме в хипотезата на отлагане за неопределен период от време.

Поради това смятаме, че предвиждането на тези срокове е предназначено единствено и само за дерогация на правния принцип, че ако няма предвиден срок правомощието следва да се изпълни незабавно. А това от своя страна води и до блокиране на работата на съдебната система по начин, който застрашава интересите на гражданското общество и държавата, което противоречи на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ.

На същото основание противоконституционна е и § 22, ал. 2. Недопустимо е в съвременна правова държава с парламентарно управление и гражданско общество трудовоправният статус на определена категория български граждани – служители от администрацията на Висшия съдебен съвет, да е нерегулиран за една или повече години. НС като законодателен орган, избран пряко от българските граждани, е длъжно своевременно да създаде правила за възникване, развитие, прекратяване и погасяване на права и задължения по трудовите, служебните или приравнените на трудовите отношения, за да има защита и за двете страни по тези отношения. Затова отлагането на изпълнението на това задължение от страна на НС чрез предвиждането на дълъг срок противоречи и на чл. 16 КРБ.

§23. (1) Изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет се избират в срок от три месеца след влизане в сила на законите, които се отнасят до прилагането на чл. 129 – чл. 130б.

(2) До избирането на Висш съдебен съвет и на Висш прокурорски съвет Съдийската колегия и Прокурорската колегия на досегашния Висш съдебен съвет изпълняват функциите на Висш съдебен съвет, съответно на Висш прокурорски съвет по тази Конституция, с изключение на правомощията по чл. 130б, ал. 2, т. 2 и ал. 3, т. 2.

Претендираме противоконституционност на този последен параграф от законопроекта, защото на първо място текстът на тези норми не присъства в първоначално внесенният проект. Така тези промени са преминали процедура само на две гласувания, което според нас е противоконституционно, защото противоречи на установената процедура с 3 гласувания. Тези приети предложения са съществени, самостоятелни и не са допълващи. Показателно е, че е изменено по време на процедурата и заглавието на този последен раздел на законопроекта: От „Преходна разпоредба“ става „Преходни и заключителни разпоредби“ именно защото са включени нови, необсъждани

и неподложени на първо гласуване предложения, което противоречи на реда, определен в Конституцията.

Затова въз основа на всичко гореизложено,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал.1, пр.1, вр. чл. 149, ал.1, т.2 сезираме Конституционният съд като оспорваме Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България и Ви молим на основание чл.12 ал.1 т.2 от Закона за Конституционния съд да се произнесете с Решение, с което да обявите противоконституционност изцяло на всички параграфи на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесен от група народни представители от парламентарните групи ГЕРБ-СДС, ППДБ и ДПС на 28.07.2023 г. в деловодството на Народното събрание със сигнатура 49-354-01-83 и приет на трето гласуване на 20.12.2023 г., обнародван в Държавен вестник, брой 106/22.12.2023 г.

Молим да определите като заинтересовани институции по делото:

- Народното събрание на Република България;
- Висшия съдебен съвет;
- Инспектората към Висшия съдебен съвет;
- Върховния административен съд;
- Върховния касационен съд;
- Главния прокурор на Република България;
- Директора на Националната следствена служба;
- Президента на Република България;
- Министерския съвет.

ПРИЛОЖЕНИЯ ПО ЧЛ.17 ЗКС:

- Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесен от група народни представители от парламентарните групи ГЕРБ-СДС, ППДБ и ДПС на 28.07.2023 г.

- Проект на доклад на Комисията по конституционни въпроси за второ гласуване на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България;

- Стенограми от разискванията и гласуванията на Законопроекта – първо, второ и трето, по дати;

- Финален текст на законопроекта, обнародван в Държавен вестник брой 106 от 22.12.2023г.

ВНОСИТЕЛИ:

→ Кочадим Тодоров Кочадимов
Тодор Цорбачев Харманов
Сорго Томос Ринев
Свешлив Светозаров Владанов
Петър Николаев Петров,
Лавела Василева Митова
Искер Лекайлов Лекайлов
Мордан Христов Тодоров
Гроздан Стефан Каранов -
Николай Георгиев Дженев =
АНДРЕЙ ИВАНОВ ЦОРБАЧОВ
Иван Васильев Панев
Стоян Николов Таслаков
Драган Стефан Петров
Филип Маринов Станев
Коста Георгиев Стоянов
Ангел Неков Георгиев
Светислав Добриков Бознов
Алексаизер Николов Валиев
Георги Николов Георгиев

Увекан Иванов Преев
Маргарита Анастасова Генчева
Борислав Иванов Богданова

Александар Димитров Аралев
Иколка Ангелова Димитрова
Иван Петров Петров

Климент Паменов Шенов

Иван Георгиев Ризев

Димитр Георгиев Ризев

Ивайло Василев Тачков

Емил Янков Янков

Кристина Стоянова Кралева

Ивайло Вачев Вачев

Ивайло Георгиев

Юрис Димитров Кладичев

Даниел Станиславов Пруданов

Светислав Тодоров Тодоров

Венцислав Иванов Воденичаров

Златан Симонов

Веселин Милков Вешев

Маргарита Иванова Михайлова

Димитр Валентинов Гурев

Виктория Рагва Кермаца
Вера Уварова Александрова
Димчо Димитров Димчев
Слава Ангелов Луков
Константин Бенцислов Петров.