

ДО
ГОСПОЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

От Доц. д-р Христо Орманджиев,
катедра „Публичноправни науки“
Юридически факултет
Великотърновски университет
„Св.св Кирил и Методий“

По конституционно дело № 1/2024 г.,
допуснато до разглеждане с
Определение от 08.03.2024 г.
и присъединеното към него
конституционно дело № 2/2024 г. с
Определение от 08.03.2024 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,
УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

С Определение по конституционно дело 1/2024 г. от 08.03.2024 г.,
Конституционният съд, на основание чл. 19, ал.1 от ЗКС е допуснал до

разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност в чл. 64, ал.2,3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал.1; създаденият нов чл. 91 б, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал.3, т. 3; в чл.110; в чл. 129 ал. 3 и в чл. 130, ал. 3 от Конституцията, въведени съответно с параграфи 2,3,5,7,8,9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България /обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г. /.

С Определение по конституционно дело 2/2024 г. от 08.03.2024 г., Конституционният съд, на основание чл. 19, ал.1 от ЗКС е допуснал до разглеждане по същество искането на 48 народни представители за установяване на противоконституционност в чл. 23; в чл. 64, ал.2,3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал.1; в чл. 84, т. 16; създаденият нов чл. 91 б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал.3, т. 3; в чл.110; в чл. 117,ал. 2, в чл. 126, ал 1 и 2 и създадената нова ал. 3, в чл. 127, т.5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл.130; в чл. 130 а; в чл.130 б; вчл. 130 в, т. 1 и 4, в чл. 132 а, ал.4; в чл. 133; в чл. 150, ал.2 и създадената нова ал. 3 от Конституцията, разпоредби, въведени с параграфи 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България /обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г. / и на параграфи 22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България /обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г. /.

Предвид идентичността на предмета на сезиране – в частност – всички разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, /обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г. ., конституционно дело № 2/2024 г. е присъединено за разглеждане към конституционно дело № 1/2024 г..

След образуването на конституционно дело № 2/2024 г., с писмо вх. № 140-К.Д. № 2/24/11.03.2024 г. трима, от първоначално сезиралите съда 48 народни представители / Александър Димитров Арангелов, Иво Георгиев Русчев и Николай Георгиев Дренчев / заявяват, че оттеглят подписите под искане за установяване на противоконституционност на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.) с вх. № 18 КД/11.01.2024 г., като считат, че мотивите на искането са необосновани, непълни и лишени от задълбочени правни доводи, като не отговаряли на вътрешната им мотивация и волеизявление

С последващо писмо – вх. № 183.11/27.03.2024 г. горепосочените народни представители заявяват, че оттеглят писмо с вх. № 140 КД - № 2/2024 г. от 11.03.2024 т. и молим искането за установяване на противоконституционност на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, (обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.), с вх. № 18 КД/11.01.2024 г. да бъде разгледано съгласно установения ред.

Допустимостта на исканията по к.д. № 1/2024 г. и присъединеното към него к.д. № 2/2024 г. се обуславя, както от чл. 149, ал.1, т. 2 от Конституцията, така и от РКС № 3 /10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г.. Съгласно чл. 149, ал.1, т. 2 от Конституцията – КС се произнася по искане за обявяване на противоконституционност на законите и на другите актове на народното събрание, както и на актовете на президента. По същество предметният обхват на исканията и по двете конституционни дела се отнася до разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.), който независимо от усложнения ред на неговото приемане има формата и съдържанието на закон.

От друга страна съгласно т. 3 от РКС № 3 /10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 година - Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от Обикновено народно събрание, подлежи на общо основание на контрол за конституционносъобразност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея относно това, дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и чл. 155 от Конституцията, и дали в съответствие с чл. 153 от нея промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико народно събрание (чл. 158 К).

Във връзка с поканата за представяне на правно мнения по к.д. № 1 /2024 г. и присъединеното към него к.д. № 2/2024 г. излагам следното:

По предметния обхват на к.д. № 1/2024 г. - сезирането от президента на Републиката:

Преди да се даде правно мнение по съществуването на направеното искане от президента за обявяване на противоконституционност на параграфи 2,3,5,7,8,9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България /обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г. /, следва да се спазва т. 3 от РКС № 3 /10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 година, като се отчете процедурната специфика при приемането на ЗИДК от Обикновено народно събрание. Тя е уредена в чл. 154 и чл.155 от Конституцията и предвижда различен, усложнен ред при приемането му. Съгласно чл. 154 от Конституцията - „Правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на една четвърт от народните представители и на президента.” . В случая инициативата за внасяне на ЗИДК е реализирана от група народни представители – проектът на ЗИДКРБ, с вх. № 49-354.01-83 е внесен в народното събрание на 28.07.2023 г. и е подписан от 166 народни представители, с което разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Конституцията е спазена. Съгласно чл. 154, ал. 2 от Конституцията –

„Предложението се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му. То е разгледано пред пленума на НС на 06.10.2023 г., като е получило подкрепата на 161 народни представители.

Съгласно чл. 155, ал. 1 от Конституцията - „ Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни.” Този текст урежда изискуемото мнозинство и броя на гласуванията при приемане на ЗИДКРБ от Обикновено народно събрание. В ал. 2 на същия текст е предвидена възможност за приемане на ЗИДКРБ при условията на спадащо мнозинство – „Ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители.” Точно в тази хипотеза е бил приет ЗИДКРБ, (обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.). След първоначалното разглеждане на 06.10.2023 г., с оглед получения при гласуването резултат, законопроекът е разгледан и приет на първо четене/ гласуване на 08.12.2023 г., като „за” са гласували 164 народни представители, второто гласуване е проведено на 19.12.2023 г, а третото гласуване е проведено на 20.12.2023 г., като ЗИДКРБ е подкрепен от 165 народни представители. Конституцията не съдържа изрично изискване за срок между отделните три четения/ гласувания. Такъв срок за разглеждане на е определен само общо и в хипотезата на приемането на ЗИДКРБ с мнозинство $\frac{3}{4}$ от народните представители / от един до три месеца /, респективно при спадащо мнозинство $\frac{2}{3}$ / от два до пет месеца /.

Законопроектът за изчленение и допълнение на Конституцията на Република България е обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. от председателя на народното събрание в съответствие с разпоредбата на чл. 155, ал.1, вр. ал. 2 от Конституцията на Република България.

По параграф 1 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – с него 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. Посочената норма, с предвидената редакция има характер на „нормативна декларация“, установяваща науката, образованието и културата, като национални ценности. Съдържателното „запълване“ на вложения смисъл следва да се осъществява от текущия законодател, чрез съответните отраслови закони.

Приемането на норми с подобно съдържание не е изключение за конституционното битие – чл. 4, ал. 3 /приета още преди приемането на Република България в ЕС /, не е сред нормите, погледнато систематически, които подлежат на промяна от ВНС, а могат да бъдат извършени и от ОНС, поради което посоченното изменение не противоречи на Конституцията.

По параграф 2 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – с него се изменя ал. 3 на чл. 63, като се предвижда: „Избори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание.“, като се създава и нова ал. 4 на чл. 63 със следното съдържание: „С полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание.“

Водещ тук е въпросът за континуитетът на мандата на народното събрание, както и неговата непрекъсваемост. В чл. 64, ал. 1 е посочена продължителността на мандата на народното събрание – 4 години, както и възможността той да се продължава при извънредни обстоятелства – **война, военно или друго извънредно положение**, настъпили по време на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства – според изменената редакция на чл. 64, ал. 2 от Конституцията. Нещо повече в старата редакция на чл. 64, ал. 2 продължаване на мандата се предвиждаше и в случаите, ако тези събития са настъпили след изтичане на неговия мандат. В този случай, обаче се касае за извънредни обстоятелства, които изискват наличие на действащ орган на законодателната власт.

Подобна обосновка, обаче липсва при настоящата редакция, посочена в параграф 2 от ЗИЗКРБ. Съблюдавайки тълкувателно решение № 5/2001 г. по к.д. № 5/2001 г., съгласно което „четиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от датата на изборите на народното събрание” при наличие на новата разпоредба на чл. 64, ал. 3 от Конституцията - „С полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание.“, имайки предвид разпоредбата на чл. 75 от Конституцията, относно свикването на парламента на първо заседание във времеви компонент – най-късно един месец след избирането на народно събрание, то се стига до увеличаване /удължаване/ на мандата на действащия парламент, без в случая да са налице извънредни обстоятелства.

В този смисъл е и решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г., според което: „Недопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на

основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление.”

Предвид на това считам, че параграф 2 от ЗИДКРБ, обн. ДВ бр.106/22.12.2023 г. е противоконституционен.

По параграф 3 и параграф 9 от ЗИЗКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – С параграф 3 от ЗИДКРБ 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 параграф 9 от същия изменителен закон в чл. 110 думата „само“ се заличава, а накрая се добавя „като условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ не се прилага“. В случая се поставя въпросът допустимо ли е положение, което да изключи българското гражданство, като единствено допустимо за избираемост на народен представител, респективно за членове на Министерския съвет ? Гражданството е политическата и правна връзка на едно лице с държавата. С оглед на тази връзка лицето може да упражнява права, които са конституционно регламентирани. Посочените позиции – на народен представител и член на министерския съвет освен, че стоят високо в длъжностната йерархия – съответно в законодателната и изпълнителната власт, са свързани директно с тяхното осъществяване и с осигуряването на държавния суверинитет.

С допускането на възможността за наличие и на друго освен на българско гражданство, като изискуемо условие за избор на народен представител и за член на министерския съвет се създават рискове, предвид на факта, че двойното гражданство предполага наличие на правна връзка с две държави, като основателен е въпроса кои държавен интерес ще бъде обект на защита от лицето – на държавата по първото или по второто гражданство. Институтът на гражданството безспорно е свързан с осъществяването на суверенитета и опазването на националната сигурност.

В тази връзка е и решение № 16 по к.д. № 18/2021 г. на КС, като в диспозитива му е посочено: „Изискването за липса на чуждо гражданство за заемане на конституционно установени държавни длъжности произтича от мисията на съвременната национална държава да запази единството на народа и изразява стремежа към защита на националните интереси. Упражняването на властта е елемент от държавния суверенитет. Наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка между лицето и друга държава, която предполага права и задължения, които могат да се окажат в конфликт със задълженията към българската държава.”

Предвид на това считам, че параграф 3 и параграф 9 от ЗИДКРБ, обн. ДВ бр.106/22.12.2023 г. са в противоречие с решение № 16 по к.д. № 18/2021 г. на КС, поради което са противоконституционни.

По параграф 4 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – съгласно посочения параграф В чл. 84, т. 16 след думите „Висшия съдебен съвет“ се поставя запетая и се добавя „съответно от Висшия прокурорски съвет“. Изслушването и приемането на годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, съответно от Висшия прокурорски съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи е правомощие, което има информативен характер за народното събрание, като на практика с настоящата промяна конституционния текст се синхронизира с промените в Конституцията, като се отчита създаването на два органа Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет. По отношение на конституционната допустимост от създаването на два отделни органа – Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет, мотивиса изложени при коментара относно конституционносъобразността на параграфи 14 и 15 от ЗИДКРБ.

Предвид на това считам, че параграф 4 от ЗИДКРБ, обн. ДВ бр.106/22.12.2023 г. създава синхрон с конституционните промени по параграф 14 и 15 от ЗИДКРБ и като такъв не е противоконституционен. Произнасянето по него обаче е обусловено от решението му по отношение конституционността на приетите параграфи 14 и 15 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. .

По параграф 5 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – Създава се нова норма, според която - „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, както и ал. 2, според която: „Решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон.“

Нормата на ал. 1 има израз на декларативна такава, която извежда дефинитивни постановки, изяснени от теорията. По начина указан в разпоредбата следва да действат всички конституционно установени органи, а не само народното събрание, което е в основата за определяне на една държава като правова.

От друга страна въпросът за избор на състава на държавни органи от народното събрание и мнозинството, с което следва да става това безспорно е свързан с формата на държавно управление и следва да се решава от ВНС, а не от ОНС. Той попада е в предметния обхват на решение № 3 по к.д. № 22/2002 година на КС, досежно понятието за държавно управление. В последното, относно изискуемото мнозинство за избор на персонален състав на органи, се сочи, че този въпрос следва да се решава не на законово, а на конституционно равнище.

Предвид на горното намирам, че новосъздаденият чл. 91 б, ал. 2 със ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. е противоконституционен.

По параграф 6 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – в чл. 93, се създава норма със следното съдържание - „(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.“ Нормата не генерира напрежение между властите, като с нея се премахва изискването президентът да отговаря на условията за избор на народен представител, като подобен синхрон е неудачен, с оглед текущата редакция на условията за избор на народен представител и допускането за такъв да се кандидатира лице с двойно гражданство.

Предвид на това считам, че параграф 6 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. съответства на духа на Конституцията и на юриспруденцията на КС.

По параграф 7 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – С него се правят следните промени - 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 подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.“, а Алинея 7 се изменя така: „Основна задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон.“

Една от идеите при създаването на президентската институция в страната през 1991 година е той да внася баланс между властите, като е равно отдалечен от тях и независимо, че има правомощия във всяка от тях, да не може да се отнесе към нито една. С предлаганата промяна президентът на практика се лишава от тази възможност, като съгласно последните изменения той няма оперативна самостоятелност да назначава служебното правителство, като определя неговите членове. Последните промени в чл. 99 от Конституцията предоставят възможността за определяне на персоналния състав на служебното правителство на кандидата за министър председател, който може да бъде измежду определените в Конституцията - председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.

Липсата на самостоятелност на президента при определяне на състава на служебното правителство, значително намалява неговата функция, като балансър между властите, особено в случаите на невъзможност за излъчване на редовно правителство, поради изчерпаните възможности на парламента. Неговият указ за назначаване на служебно правителство, съгласно последните промени, в голяма степен има регистрационен характер, като отразява предложенията на служебния министър председател. Той може да откаже назначаването на правителство, но при липса на комуникация последното създава риск от напрежение между властите.

На практика с предвижданото изменение в чл. 99, ал. 5 от Конституцията се нарушава баланса между властите. Подобно изменение влиза в широкото понятие за форма на държавно управление по смисъла на чл.158, т.3 от Конституцията. Съгласно решение № 3 по к.д. № 22/2002

година на КС- „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 вице-президент, 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 баланса между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.”

В този смисъл приетото изменение на чл. 99, ал. 5 от Конституцията противоречи на Решение № 3 по к.д. 22/2002 г. на КС.

Предвид на горното намирам, че разпоредбата на чл. 99, ал. 5 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. е противоконституционна.

Относно изменената разпоредбата на чл.99, ал. 7 от Конституцията на Република България - недопустимо е ограниченията в дейността на правителството да се определят в закон, същите имат конституционна уредба – в чл. 105 и чл. 106.

Предвид на горното намирам, че разпоредбата на чл. 99, ал. 7, изречение второ от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. е противоконституционна.

По параграф 8 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – С него се прави следната промяна – „ В чл. 102, ал. 3 т. 3 се отменя.” Отмененият текст предвиждаше да не подлежат на приподписване указите, които президента т. 3 разпуска народното събрание. Правната природа на този указ е свързана със заложеното в Конституцията самостоятелно правомощие на президента да разпуска народното събрание в случаите на чл. 99, ал.5 от Конституцията, в редакцията на текста преди ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г..

Приемането на нормата е вързано с въвеждането на непрекъсваемост на мандата на народното събрание.

По съображения, изложени в коментара по параграф 7 / относно чл.99, ал. 5/ - противоречие с Решение № 3 по к.д. 22/2002 г. на КС на посочената разпоредба считам, че тази разпоредба също е в такова противоречие относно баланса на властите, като чрез отнемането на възможността на президента да издаде указ за разпускането на парламента, всъщност се ревизира правомощие, заложено именно с оглед създаване на този баланс.

Предвид на горното намирам, че параграф 8 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. е противоконституционен.

По параграф 10 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. - 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. Независимо, че съдът е изведен като основно звено

в съдебната власт, не са налице промени в държавната органограма, поради което намирам, че посоченият параграф не е противоконституционен.

По параграф 11 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – с него в чл. 126, в ал. 1 се добавя „които разглеждат наказателни дела“, като по този начин се определя структурата на прокуратурата, а фактическото положение добива юридически израз. В този смисъл се засяга формата на държавно управление и са налице основания за противоконституционност на разпоредбата. В случая е налице противоречие с мотивите на Решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г., тъй като се касае за промяна във форма на държавно управление в смисъла, внесен от КС по горесцитираното тълкувателно решение.

От друга страна по този начин от структурата на прокуратурата се изключва ВАП която също участва в определени производства – по ЗОДОВ например, като това участие е извън наказателните производства.

2. Алинея 2 се изменя така:

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

С посочената норма се създава нов орган – Върховна прокуратура, като в същото време не се изясняват нейните функции. Само по себе си създаването на нов орган е в противоречие с Решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. . С това изменение отпада и основно правомощие на прокуратурата - по осъществяването на надзор за законност, с което се нарушава баланса между властите

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.“

В настоящата разпоредба в качеството на ръководител на създадената със ЗИДКРБ Върховна прокуратура на Главния прокурор се предоставя възможност да утвърждава общи методически правила. Доколкото се касае за нов конституционен орган, то съображенията за противоконституционност за нейното създаване бяха посочени по-горе. В този смисъл не могат да се предвиждат правомощия на Главния прокурор, в качеството му на ръководител на такъв орган.

По параграф 14 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г.:

§ 14. Член 129 се изменя така:

„Чл. 129. (1) Съдиите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висш съдебен съвет.

(2) Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение.

(3) Указът на президента, както при първоначалното, така и при повторното предложение, се издава в седемдневен срок. В случай на неиздаване на указ в срок, предложеното от Висшия съдебен съвет лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението на Висшия съдебен съвет се обнародва.

(4) Административните ръководители на съдилищата, с изключение на тези по ал. 2, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат.

(5) С навършване на петгодишен стаж като съдия и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет съдиите стават несменяеми. Те, включително лицата по ал. 2, се освобождават от длъжност само при:

1. навършване на 65-годишна възраст;
2. подаване на оставка;
3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;
5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

(6) Придобитата несменяемост се възстановява при следващо заемане на длъжността съдия в случаите на освобождаване по ал. 5, т. 2 и 4.“

Бележките в случая са по чл. 129, ал. 3 – лимитирането на срока за издаване на указ от президента е допустимо разрешение. Не е така в случая, когато указ не е издаден. Не може да се презюмират правни последици при липсващ акт, още повече да се обнародва решение – в случая на ВСС, при липсващ елемент от фактическия състав на назначаването – указ на президента.

По параграф 15 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г.:

С чл. 130, ал.1 в Конституцията се въвежда нов орган – Висш прокурорски съвет, което е в противоречие с Решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на КС, като такава промяна може да се осъществи само от ВНС.

В такава е и намаляването на мандата на главния прокурор от седем на пет години, предвидено в чл. 130, ал. 2 от Конституцията. Конституцията от 1991 година, при приемането възприема егалитарността, като принцип при

определяне на мандатите на „тримата големи“ в съдебната власт. От друга страна липсват ясни мотиви за подобна промяна.

Относно издаването на указа за назначаване на главния прокурор важат гореспоменатите мотиви - лимитирането на срока за издаване на указ от президента е допустимо разрешение. Не е така в случая, когато указ не е издаден. Не може да се презюмират правни последици при липсващ акт, още повече да се обнародва решение – в случая на ВСС, при липсващ елемент от фактическия състав на назначаването – указ на президента.

Предвид на горното считам, че разпоредбите на чл. 130, ал.1, ал.2, ал.3, изр. второ и ал. 6, изр. първо намирам противоконституционни

По параграф 16 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г.:

1. В чл. 130а, ал. 2 е определен състава на висшия прокурорски съвет. Предвижда се в него да преобладават избраните членове от народното събрание – 6 членове от общо 10-членен състав.. Изключвайки изначалната противоконституционност на създадения Висш прокурорски съвет, по вече развити съображения, то подобна парламентарна доминация във Висшия прокурорски съвет ще доведе до възможност кадруването в системата на прокуратурата да се осъществява от лица, които в голяма степен не са наясно със специфичната ѝ дейност. В този смисъл неясни са и мотивите за преобладаване на професионалната квота във ВСС и на парламентарната във ВПС. По този начин се нарушава независимостта на прокуратурата, като тя, като част от съдебната власт, в кадровия си орган е поставена при други условия, в сравнение с ВСС, в който доминира професионалната квота.

Подобна конституционна интервенция влияе пряко върху един от основните принципи на организация на съдебната власт, поради което считам, че чл. 130 а, ал. 2 от ЗИДКРБ е противоконституционен.

2. В чл. 130 а, ал. 3 от ЗИДКРБ се предвижда, че „ Народното събрание не може да избира за членове на двата съвета лица, които заемат длъжността на прокурор или следовател към момента на избора.“ Визираната хипотеза приема за възможен избор, като членове на двата съвета съдиите, а изключва като такъв избор – прокурорите и следователите. Нормата на първо място е концептуално неprecизна – предвид състава на ВСС и ВПС. Целта да се избегне професионализирането на съставите на ВСС и ВПС с конкретна длъжностна ангажираност към момента на избора, контрастира с посоченото в чл. 130 а, ал. 5, според която: „ Изборните членове на Висшия

съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи.“

В случай, че целта на конституционния законодател е да се избегнат несъвместимости – между професионално битие и член на ВПС и ВСС, то следва да е по отношение на всички звена в съдебната власт. В този смисъл, частта от разпоредбата на чл. 130 а, ал. 3 от ЗИДКРБ – „Народното събрание не може да избира за членове на двата съвета лица, които заемат длъжността на прокурор или следовател към момента на избора.“ следва да бъде обявена за противоконституционна.

По параграф 17 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г.:

В чл. 130б, ал. 3 се определят правомощията на ВПС. Съгласно Решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на КС - „Недопустимо е обикновено народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях.“ Създаването на ВПС нарушава тази недопустимост, в още по-голяма степен чрез създаването на компетентност на орган, който не може да бъде конституционно установен с ревизия на Конституцията от ОНС.

По параграф 18 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. предвижда:

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;“.

Конституционносъобразността на разпоредбата на т. 4 ще е обусловена от произнасянето на КС, като считам, че същата е противоконституционна, в частта „...и във Висшия прокурорски съвет,“ с оглед мотивите, изложени по параграф 15 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г.:

По параграф 19 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – в чл. 132 а, ал. 4, изр. второ се предвижда: „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.“ Разпоредбата се явява ограничително по отношение упражняването на правото на труд – регламентирано в чл.16, чл. 48, ал.1 и ал. 3 от Конституцията. Посоченото ограничение е свързано със заемането на изборна длъжност към Инспектората на ВСС. Последното, обаче не може да се „санира“ с изтичането на определен срок и последващото заемане на длъжност „съдия“, „прокурор“ или „следовател“ да се поставя да се поставя в зависимост от това.

По параграф 20 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – В чл. 133 след думите „Висшия съдебен съвет“ се добавя „Висшия прокурорски съвет“ и се поставя запетая. Съгласно Решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на КС - „Недопустимо е обикновено народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях.“ Създаването на ВПС нарушава тази недопустимост, в още по-голяма степен чрез създаването на компетентност на орган, който не може да бъде конституционно установен с ревизия на Конституцията от ОНС. / идентично с мотивите по параграф 17/.

По параграф 21 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – В чл. 150 се правят следните изменения и допълнения:

1. Алинея 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.“

Представените изменения в тази част изоставиха възможността КС да бъде сезиран със същинска конституционна жалба от гражданите, като въведе „квази“ такава – по инициатива на страна по делото и на съда. Но и тази редакция е неprecизна. Предвижда се при наличие на подобно сезиране производството по делото да продължи, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния съд. Поставя се въпросът решението на кой съд е „окончателно“. Безспорно това е последната инстанция, в рамките на националния съдебен модел. Какво би се получило в случай, че при липсата на обжалваемост, решението например на първата инстанция има характеристиката на окончателно, а липсва решение на КС

? И по какъв начин ще се разбира дали първоинстанционното решение ще добие характера на откончателно ?

Пободна словесна и конституционна еквилибристика от една страна създава трудности по прилагането на нормата, предвид изначална неяснота, а от друга евентуално ще предизвика необходимост от спиране на производството по делата, до произнасяне на КС, при наличие на сезиране.

Последното, обаче не води до противоконституционност на посочената разпоредба.

Параграф 22 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – предвижда: (1) Народното събрание в срок от шест месеца от влизането в сила на този закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България приема законите, които се отнасят до прилагането на тези изменения и допълнения.

Предвиденият срок по този параграф вече е изтекъл, като задачата на НС ще е обусловена от произнасянето на КС.

(2) Трудовите правоотношения на служителите от администрацията на Висшия съдебен съвет се запазват и се уреждат при условията и по реда на действащото законодателство при преминаване към друг работодател.

Конституционносъобразността на разпоредбата на ал. 2 ще е обусловена от произнасянето на КС, като считам, че същата е противоконституционна, с оглед мотивите, изложени по параграф 15 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г.:

Параграф 23 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. – предвижда:

(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.

Конституционносъобразността на разпоредбата на ал. 1 и ал. 2 ще е обусловена от произнасянето на КС, като считам, че същите са

противоконституционни, с оглед мотивите, изложени по параграф 15 от ЗИДКРБ, обнародван в ДВ., бр. 106/22.12.2023 г. .

С Уважение:

Доц. д-р Христо Орманджиев