

СТАНОВИЩЕ

на Прокурорската колегия, която на основание § 23, ал. 2 от ПЗР на ЗИД на КРБ изпълнява функциите на Висш прокурорски съвет по конституционно дело №1/24г.

С Определение на Конституционния съд от 08.03.2024г. по конституционно дело № 1/2024 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; създаденият нов чл. 91б, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 129, ал. 3 и в чл. 130, ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

С определението на КС, Висшият прокурорски съвет е конституиран като заинтересована институция и в 30-дневен срок следва да предостави становище по предмета на делото.

С определение от 08.03.2024 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 2/2024 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; създаденият нов чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и създадената нова ал. 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и създадената нова ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и на §22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

С посоченото определение Висшият прокурорски съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище по предмета на делото.

С постановеното определение по конституционно дело № 2/2024 г. съдът присъединява същото към конституционно дело № 1/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Във връзка с горното е изготвено становище, аргументиращо тезата за противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Проектът на

становището обхващат единствено разпоредбите от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, засягащи пряко Прокурорската колегия, изпълняваща функциите на Висш прокурорски съвет, съгласно § 23, ал. 2 от ПРЗ на ЗИД на КРБ (обн. ДВ, 106/22.12.2023 г.).

Разпоредбите на § 14 (относно чл. 129, ал. 3), § 15 (относно чл. 130, ал. 2 и ал. 3) и § 16 (относно чл. 130а, ал.1 – 3 и ал. 5) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117 от Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип. Според Конституционния съд, принципът на правовата държава се изразява в упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. и Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г.).

Конституционният съд е възприел и разбирането, че правовата държава следва да се разглежда в два аспекта – формален и материален. Формалният аспект се състои в изискването за спазване на принципа на правната сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на законодателните решения, а материалният се отнася до така наречената от конституционната юрисдикция материална справедливост (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г., Решение № 10 от 2016 г. по к. д. № 3/2016 г., Решение № 14 от 2018 г. по к. д. № 12/2017 г. и др.).

Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика. Контролът за конституционност е един от основните механизми на конституционната правова държава. Правовата държава не търпи законодателство, което противоречи на Конституцията.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими една от друга, но и функционират в определена взаимна връзка. Това положение е конституционно закрепено в чл. 8 от Конституцията на Република

България (КРБ). В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. В термина „разделение на властите“ има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.).

Независимостта на съдебната власт, като една от трите държавни власти е прокламирана в чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България. Независимостта е сред основополагащите принципи в Конституцията, чрез които се утвърждава демократичната, правова държава, като тя е ключова за функционирането ѝ. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. Наред с конституционно установената независимост на съдебната власт, прокламирана в чл. 117, ал. 2, предл. първо от Конституцията е и личната независимост на съдиите, прокурорите и следователите (чл. 117, ал. 2, предл. второ от КРБ), която е гарантирана чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал. 3 КРБ), функционален имунитет (чл. 132 КРБ) и несъвместимост (чл. 195 ЗСВ) (Решение №3 от 7.07.2015г. по к.д. № 13/2014г.), както и гарантираното им право на защита срещу актове, засягащи техни права и законни интереси в това им качество (тълкувателно решение № 3 от 1994 г. на КС по к.д. № 1 от 1994 г. – ДВ, бр. 49 от 1994 г.).

С изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.) на Висшия съдебен съвет, осъществяващ правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия, бе вменена функцията да отразява единството на правораздавателната, обвинителната и разследващата функция, възложени на съдебната власт. Той представлява съдебната власт и осъществява правомощията си в областта на кадровата дейност, финансирането и техническото обезпечаване на системата, в рамките на съответната професионална насоченост и съобразно компетентността си, при съблюдаване функционалното разделение.

С оглед очертаната конституционна рамка и във връзка с разписаното в § 16 от ЗИД на КРБ, което по същество доведе до разделяне на Висшият съдебен съвет на два отделни органа считаме за необходимо да поставим акцент върху твърдата ни убеденост за

противоконституционосъобразност на реализирането на визираните изменения от Обикновено, а не от Велико народно събрание. Тези опасения са предпоставени от даденото от Конституционния съд задължително тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България, с Решение № 3 от 10 .04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. и Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.

С Решение № 3 от 10 .04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. е прието, че формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително, като това понятие не се изчерпва с 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“.

В мотивите на цитираното решение на Конституционния съд е отразено, че „премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи е също промяна във формата на държавно управление.“ Така е и при промени в структурирането, начина на образуването, статута на основните органи, и на установените между тях взаимоотношения и взаимодействие. Изрично е посочено, че промяна във формата на държавно управление е налице и в случаите на отмяна и изменение на мандатите на конституционно установени длъжности в съдебната власт, каквито са председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор, както и в продължителността на тяхното времетраене.

Очевидно е, че приетото от законодателя разделяне на Висшия съдебен съвет на два органа и намаляването на мандата му, както и на този на главния прокурор не съответстват на задължителното тълкуване, направено от Конституционния съд.

Конституционният съд е приел, че „при тълкуването на чл. 158, т. 3 от Конституцията отправен момент е била 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.“

Това решение обективира категоричното разбиране на състава на Конституционния съд, че е опасно тези идеи да могат да бъдат пренебрегнати с промени в нея от едно мнозинство на Обикновено народно събрание, било то и значително. 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.

И с последващото Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на Конституционният съд е прието, че промени в Конституцията, насочени към реструктуриране на съдебната власт, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейните органи, 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 Обикновено народно събрание, само и единствено ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

В контекста на гореизложените задължителни предписания за хипотезите, които се обхващат от нормата на чл. 158, т.3 от Конституцията, закриването на конституционно определени органи не попада в обхвата и не може да бъде квалифицирано само като „реструктуриране, оптимизиране“, нито като „уточняване“ на техни правомощия или наименования, поради което считаме, че закриването на един орган на съдебна власт и мултиплицирането му в два нови такива е следвало да бъде извършено от Велико народно събрание.

С оглед на гореизложеното Прокурорската колегия на Висшия прокурорски съвет, която на основание § 23, ал. 2 от ПРЗ на ЗИД на КРБ (обн. ДВ, 106/22.12.2023 г.) изпълнява функциите на Висш прокурорски

съвет, намира, че Народното събрание е надхвърлило своята компетентност с приемането на § 16 от ЗИД на Конституция на Република България, тъй като заложените в него предложения са единствено в компетенцията на Велико народно събрание. Ако се допуска Конституцията да се изменя и допълва от Обикновено народно събрание, без спазване на процедурата, предвидена в чл. 158, „нищо не може да осигури нейното особено място в правната система на държавата“ и „може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси“ (Решение на Конституционния съд № 7 от 13.09.2006 г. по конституционно дело № 6 от 2006 г.).

Предвид изнесеното, считаме че излизането извън конституционно признатата компетентност от страна на 49-то Народно събрание е достатъчно основание за обявяване на противоконституционност на § 16 от ЗИД на КРБ.

Приетите промени създават и неясноти и претеснения, свързани с правните последици, породени от фактическите затруднения от разделянето на Висшия съдебен съвет на два органа. Сериозно се възпрепятства постигането на координация, баланс и взаимодействие между двата органа за решенията, които са общи за системата и др. Като всяка система, функционираща чрез своите органи, така и съдебната система се подчинява на общи правила и ръководство, което с новоприетите текстове не би могло да се осъществи.

В тази връзка, следва да се обърне специално внимание, че промяната, предвидена в Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, относно състава и числеността на кадровия орган на прокуратурата (чл. 130а, ал. 2) с превес на членове избрани от Народното събрание, поставя в положение на зависимост част от съдебната власт и невъзможността ѝ да изпълнява правомощията си в пълен обем. Съпоставката между разпоредбите чл. 130а, ал. 1 и чл. 130а, ал. 2 сочи на различен начин при сформирването на състава на членовете на кадровия орган за съда и на този за прокуратурата. При съдиите е установен превес в броя на членовете от професионалната квота, което убедено подкрепяме, докато за прокурорите броят на избраните от действащите прокурори е изключително редуциран - до двама техни представители. Стремещт за ограничаване правомощията на главния прокурор, разписан в мотивите на законопроекта, чрез намаляване на професионалната квота, блокира работата, която следва да изпълнява кадровият орган, тъй като действащите прокурори са само трима, а следователят един. Кадруването в съдебната власт в голяма степен изисква специфични за дейността на съответната магистратура познания, именно заради това сега действащият модел на управление на съдебната система е работещ.

Аргументи за горното се съдържат и в нормата на чл.130а, ал.3 КРБ относно избора на членовете на Висшия прокурорски съвет. За посочените лица са поставени единствено изискванията да са юристи с най-малко 15 години юридически стаж, да са високи професионални и нравствени качества и да са партийно независими. Народното събрание не може да избира за членове както на ВСС, така и на ВПС на лица, които заемат длъжностите прокурор или следовател към момента на избора. Визираното изменение практически може да доведе до ситуация, при която решенията, свързани с кадровата политика (назначаване, атестиране и кариерно развитие на прокурорите) да бъде осъществявано от орган, значителна част от чийто състав е представен от лица, изцяло външни за съдебната система, които не познават нейното функциониране в детайли и дълбочина, както и естеството на прокурорската работа.

Приетата структура на ВПС създава реална опасност за зависимост на прокуратурата от законодателната и изпълнителната власт, което може да се характеризира като нарушаване на принципа за разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията на Република България.

Кадруването в съдебната система не е само общото схващане за назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрат, то касае необходимост от познаване на системата „отвътре“ при взимането на тези решения, обратното би означавало пълен контрол на една от трите власти върху съдебната. Атестирането на прокурори и следователи е друго важно правомощие на кадровия орган, но за да бъде оценяването на дейността на магистратите в най-висока степен справедливо, обективно и професионално, е необходимо задълбочено познаване на спецификите на заеманата длъжност, което може да бъде постигнато чрез участието на избраните от професионалната квота.

Опасения за нарушаване на горните принципи, могат да се отнесат и към приетия с измененията и допълненията в Основния закон § 15 (чл. 130, ал. 2, изр. второ), касаещ правните субекти, на които е предоставено правото на инициатива за издигане на кандидатури за главен прокурор. Текстът възлага това правомощие на министъра на правосъдието или на трима членове на Висшия прокурорски съвет. Предвид нормата на чл. 130а, ал. 2 и приетият от законодателя начин за формиране на състава на Висшия прокурорски съвет, на практика представители на законодателната и изпълнителната власт ще имат решаваща роля при вземане на основни кадрови въпроси за управлението на прокуратурата.

Съмнения по отношение на конституционната съобразност имаме и във връзка с приетото в чл. 129, ал. 3, изр. второ и чл. 130, ал. 3, изр. второ от Конституцията, с които законодателят въвежда функцията, че ако указът за назначаване/освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд или главния прокурор не бъде издаден в седем дневен срок „лицето се счита за

назначено, съответно освободено“, а предложението на Висшия съдебен съвет или Висшия прокурорски съвет се обнародва. Така приетите от Народното събрание текстове противоречат на заложените в Основния закон принципи за разделение на властите (чл. 8 КРБ), тъй като отнемат правомощието на президента да назначава или освобождава „тримата големи“ и нарушават баланса и установеното до момента взаимодействие между конституционно определени органи.

Държавният глава има определени правомощия по отношение на всяка от трите власти и ограничаването на някое от тях засяга конституционно установеното разделение и баланс между властите. Тук отново следва да се обърне внимание на разгледаното по-горе Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г., в което, според Конституционния съд, засягането на възложените от Конституцията дейности и правомощия на основните конституционно закрепени органи, представлява елемент от понятието „форма на държавно управление“, като компетентност да извърши промяна в него има единствено Велико народно събрание.

Следва да бъде допълнено и обстоятелството, че при неиздаване на президентския указ в срок и обнародването на предложението на Висшия съдебен съвет или Висшия прокурорски съвет за назначаване на лицата по чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 2 КРБ, предложенията на двата съвета ще подлежат на съдебен контрол пред Върховния административен съд. Решение № 2 от 2002 г. по к.д. 2/2002 г. изяснява, че „правната и националната сигурност, международния престиж на Република България и изключително значимите публични функции на лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията (отм.) изключват възможността актовете за тяхното назначаване и освобождаване да бъдат поставяни под съмнение в зависимост от по-късно решение на съд... Правната сигурност и предвидимост на правовия ред не допускат подобно разрешение. След като Конституцията е определила държавния глава да назначава и освобождава от длъжност тези лица, указите на президента трябва да бъдат стабилни; пак по волята на конституционния законодател те могат да се атакуват с оглед на тяхната конституционособразност пред Конституционния съд.“

Предвид изнесеното считаме, че приетите нови текстове на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 КРБ противоречат на принципа, заложен в чл. 4 от Конституцията, който изисква предвидимост и правна сигурност на законодателните решения и е част от формалния му аспект.

Извън гореизложено, Прокурорската колегия, изпълняваща функциите на Висш прокурорски съвет съгласно § 23, ал. 2 от ПРЗ на ЗИД на КРБ (обн. ДВ, 106/22.12.2023 г.) счита, че Конституционният съд следва да се произнесе с решение за противоконституционност на ЗИД на ПРЗ и с оглед проведената процедура по приемане на законопроекта.

Общото правило за приемане на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията изисква те да бъдат подлагани на гласуване

по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, т.е. да бъдат приемани с мнозинство три четвърти на три гласувания в различни дни. Когато това мнозинство е непостижимо за конкретното гласуване и за конкретното предложение, ал. 2 на чл. 155 предвижда внасянето на това предложение за разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца, като то ще бъде прието, ако за него са гласували не по-малко от две трети народни представители.

Текстът на ал. 2 на чл. 155 от Конституцията следва да се разглежда в своята неразривна връзка с ал. 1. Според правната теория и парламентарната практика до момента предложение за изменение и допълнение на Конституцията може да бъде прието с мнозинство от две трети от народните представители, само ако преди това е било подложено на гласуване по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, не е събрало необходимото мнозинство и са изминали поне два месеца от гласуването, т. е. предвиденият в ал. 2 компромис се отнася за всяко от гласуванията.

Описаната процедура не е изпълнена от 49-тото Народно събрание, като следва да се обърне внимание, че част от приетите предложения за изменение и допълнение на Конституцията са приети само с две гласувания, поради преработването на законопроекта между гласуванията.

Считаме, че приемането на Закон за изменение и допълнение на Конституцията в нарушение на самата нея е в разрез с принципа за правовата държава, прогласен в чл. 4, което е самостоятелно основание за обявяването на приетото за противоконституционно.