

ПРОЕКТЪТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ВЪЗМОЖНОСТИ, ПРОБЛЕМИ И ВЪПРОСИ

Екатерина Михайлова¹

Резюме: Статията разглежда внесения законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България в 49-ото Народно събрание. Предмет на анализ са въпросите относно съдебната власт, служебното правителство, гражданството на лицата, заемащи длъжностите народен представител, министър и пре-

зидент и др. Посочена е практика на Конституционния съд на Република България, която обхваща дискутираните въпроси.

Ключови думи: конституция, проект за конституция, съдебна власт, главен прокурор, парламент, служебно правителство, конституционен съд

Настоящата статия е провокирана от внесения законопроект под вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г. за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (КРБ) в 49-ото Народно събрание (НС). Много преди това да стане факт в публичното пространство, се коментираха възможни теми, които имат отношение към основния ни закон, и бяха представени публично няколко проекта на различни политически сили. Внесеният законопроект на 28.07.2023 г. е скрепен с подписите на 166 народни представители от настоящия парламент, което означава, че той отговаря на изискванията на чл. 154, ал. 1 от Конституцията и може да бъде разглеждан след изтичането на законовия срок².

Анализът, който предлагам, представя вижданията ми относно възможностите, които се отварят за позитивна промяна на основния ни закон, както и проблемите, които биха могли да възникнат относно направените предложения от народните представители³. Смятам, че е полезно да се изразят мнения именно в този момент, когато законопроектът е още

¹ Професор, д-р, департамент „Право“, Нов български университет, ел. поща: ekmihaylova@nbn.bg

² Конституция на Република България

Чл. 154. (1) Правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на една четвърт от народните представители и на президента.

(2) Предложението се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му.

³ В статията съм използвала части от представеното от мен становище пред Комисията по конституционни въпроси в 49-ото Народно събрание по внесения законопроект вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г. за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

на фаза обсъждане и гласуване, с цел не само да бъде запозната обществеността и юридическата общност с предложените решения, а и за да се провокират повече коментари и анализи и от други специалисти, наблюдаващи процеса, и не на последно място – становищата да стигнат и до тези, от които зависи решаването на повдигнатите теми – народните представители.

Първоначалните заявки на политическите сили в 49-ото НС са, че за първи път от създаването на новата ни Конституция ще имаме конституционна процедура, която ще продължи в рамките на повече от три месеца⁴. Засега позициите на депутатите са, че проектът за изменение и допълнение на КРБ ще се разглежда по т.нар. „бавна писта“, т.е. при първото гласуване на законопроекта той ще получи подкрепата на не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, но не и три четвърти от тях – чл. 155, ал. 1 и 2. Тази по-бавна процедура дава възможност на всеки, който желае и смята, че би могъл да даде принос за подобряването на направените предложения, да го направи. Настоящата статия си поставя тази цел, но и не само нея. Важно е според мен да се анализира и да се заявяват публично позициите по толкова важни въпроси като изменението и допълнението на основния закон, тъй като се засягат основни въпроси както на обществени отношения и институции, но и на основни правни принципи.

На първо място, следва да се отбележи, че законопроектът в основната си част – темите относно съдебната власт – поставя отдавна дискутирани въпроси и представлява опит за тяхното решаване. Въпросите за съдийската независимост, която да предвижда статута на органа, който се занимава с подбора, разпределянето, назначаването, професионалното израстване или прекратяване на пълномощията на даден съдия да се извършва от орган, който е независим от изпълнителната и от законодателната власт, са намерили място в направените предложения. Това са теми, които част от политическите сили в 49-ото НС са заложили в предизборните си програми, поради което не представлява новина внасянето на законопроект именно по тези въпроси. Нещо повече, някои политически сили дори внесоха изработени от тях проекти в предходни парламенти⁵, а други проекти за изменение и допълнение на основния ни закон бяха представяни публично, но без да се реализират действия и инициативи в парламента⁶.

Внесеният законопроект в 49-ото НС е навлязъл обаче и в полето на други теми – някои от тях станаха актуални през последните години на политическа нестабилност (служебното правителство), а други са повдигани при предходни конституционни изменения (разширяване на достъпа до Конституционния съд (КС)) или са поставяни инцидентно. В контекста на горното следва да отбележа, че според мен внесеният законопроект в една своя част съдържа теми, които са поставяни пред обществото в сравнително дълъг период от време и има очакване да бъдат решени, и има такива, които „изненадват“ с поставянето им за решаване на конституционно ниво. Според големия български конституционалист Стефан Баламезов „въпросът не е в броя на членовете, а в естеството на измененията и в задължението

⁴ Е.М. Предходните пет изменения и допълнения на основния ни закон бяха разглеждани и приемани по съкратените срокове на чл. 155 от Конституцията – подкрепата за тях надхвърляше три четвърти от народните представители.

⁵ Вх. № 052-00-13 от 17.08.2020 г. в 45-ото НС; вх. № 154-01-1 от 15.03.2021 г. в 45-ото НС.

⁶ Изработени са проекти за изменение и допълнение от Движението за права и свободи и Демократична България.

за Великото народно събрание⁷ да не изненадва изборителното тяло, т.е. народа, с непредвидени, непредполагани и непреценени от него инициативи“⁸.

В настоящото изложение ще се спра на основните предложения, като доводите ми ще следват, от една страна, поредността на темите във внесеня законопроект, а от друга, обединяването на поставените въпроси за решаване:

– **Предложения, свързани със създаването на статут на НС на непрекъсваемост в дейността му.**

Направени са няколко предложения за изменение и допълнение на чл. 64 от Конституцията, като се предвижда избори за ново НС да се произвеждат не по-рано от два месеца и не по-късно от един месец преди изтичане на мандата на действащото НС, и че с конституирането на новоизбраното НС се прекратяват пълномощията на предишното.

Предложенията навеждат на извода, че избори ще се провеждат във време, в което мандатът на парламента не е приключил, т.е. ще се осигури непрекъсваемост на работата на събранието. Текстовете, които се предлагат, целят да се минимализира времето, в което страната е без работещ парламент, и да не се допуска работата на правителство, което да е без контрол от страна на парламента. Тези предложения според мен са в правилна посока, като виждането ми е, че дори самото наличие на служебно правителство в Конституцията се явява в нарушение на принципа, заложен в чл. 1, ал. 1 от Конституцията, че България е република с парламентарно управление. Привърженик съм на отпадането изцяло на института на служебното правителство и съм застъпвала тази теза още през 2004 г.⁹

Предложеният текст би създал проблем, когато имаме парламент, при който не са прекратени предсрочно пълномощия, т.е. имаме реализиран пълен мандат от 4 години. Междувременно ще бъде избран нов парламент, който предстои да бъде свикан и конституиран. Според предложената нова ал. 4 с конституирането на новоизбраното НС се прекратяват пълномощията на предишното. Между избора и конституирането има разлика във времето. Така е възможно да се стигне до избирането на парламент, преди да изтече мандатът на предходния, и тогава според направените предложения ще има в един и същи момент два парламента – на първия предстои да изтече 4-годишният срок, и втори, който е избран, но предстои да се конституира. Тук следва да се съобрази и практиката на КС – Решение № 5 от 2001 г. на КС на РБ по к. д. № 5 от 2001 г., според която – „От този момент (датата на изборите) започва да тече четиригодишният срок, установен в същата норма. Втори, отделен момент е началото на упражняване на пълномощията на НС като колективен, структуриран орган, което започва с първото заседание“.

– **Предложения относно отпадането на изискването лице, което има само българско гражданство, да може да бъде избрано за народен представител, министър или президент** и по този начин става възможно това да е и лице с двойно гражданство. Решаването на този въпрос е добре да отчита практиката на КС и законодателството ни относно разбирането до този момент за „гражданството“. На първо място, това е Решение № 15 от 1995 г. по к. д. № 21 от 1995 г., според което „Суверенитетът е основа на конституционното устройство и се изразява като върховенство и независимост при упражняването на властта. Съмнително е доколко упражняването на властта от лице с чуждо гражданство гарантира нейната независимост. Наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка

⁷ Е.М. – при действието на Търновската конституция само Великото народно събрание е можело да изменя основния закон.

⁸ Баламезов, С. (1993). *Конституционно право*. Част първа. София: СОФИ-Р, 170.

⁹ Михайлова, Е. (2004). *Парламентаризъм и правова държава в България*. София: Нов български университет, 200.

между лицето и чуждата държава. Тази връзка се изразява в права и задължения, които могат да бъдат в конфликт със задълженията към българската държава.

Такъв конфликт на задължения може да възникне при упражняване на законодателната власт, например при гласуването на закон; изпълнителната власт – при вземането и изпълняването на управленски решения; съдебната власт – при осъществяването на нейните функции. Това важи и за особените властнически компетенции, които Конституцията предоставя на президента, както и за компетенциите на други органи, например КС.

Ето защо единствено българската държава е компетентна да прецени доколко и кога е допустимо упражняването на държавни, властнически компетенции от лице, което има друго освен българското гражданство. Поради изложените съображения Конституционният съд счита, че изричната редакция на чл. 65, ал. 1, чл. 93, ал. 2 и чл. 110 от Конституцията не изключва правото на българската държава чрез закон да предвиди други случаи, в които чуждото гражданство е пречка за предоставянето на пасивно изборително право“.

Ограничения за гражданството има и на законово ниво – например в Закона за държавния служител – чл. 7. Също така по темата има и произнасяне относно законови норми и от Комисията за защита от дискриминация – Решения № 80 от 27.03.2013 г.: „С недопускането на граждани на трети държави да бъдат назначавани по служебно правоотношение се цели запазване на националния суверенитет при участието на Р България в единния общ пазар, имплементиращ в себе си и свободното движение на лицата (в частност на работници), на територията на целия Европейски съюз, което поставя държавите членки в положение на взаимност при отваряне на собствения си пазар на труда, а както стана ясно по-горе, еквивалентни права въз основа на международните споразумения са предоставени и на граждани на страните членки по споразумението за Европейското икономическо пространство и на тези на Конфедерация Швейцария. Нормата на чл. 7 на ЗДСл. е специална разпоредба, в която в закон е предвидено различно третиране на лица с различно гражданство, обективно оправдано, пропорционално и необходимо, въз основа на подробно анализирания по-горе основания“.

Поставената тема не следва да се смесва с европейското гражданство, което е изяснено много подробно в Решение № 3 от 2004 г., к. д. № 3 от 2004 г. на КС.

– Предложения относно създаването на нов текст, чл. 91б, по силата на който се урежда редът за избор на регулаторните и контролни органи. Споделям добрата идея да се създадат на законово ниво предпоставки, които да направят тези органи независими още на ниво избор, но концептуално имам възражение – предложението според мен е за текст на закон, а не за конституционна разпоредба. Именно на законово ниво следва да се гарантират и европейските изисквания за членове на независимите регулатори, а именно те да бъдат назначавани въз основа на обективни, прозрачни и публично оповестени критерии.

Появата на такъв текст в конституцията поставя въпроса защо за тези органи има на конституционно ниво подробно изброени, но не много ясни изисквания, а за други конституционни органи такива изисквания липсват – например КС, Българската народна банка, Сметната палата и др.

Разписаното изискване за ограничаване на броя на мандатите не дава яснота за кои органи се отнася. Навсякъде, където на законово ниво има въведени ограничения за мандатите, те са посочени изрично за съответния орган. В проекта няма яснота за кои органи ще има допълнителни изисквания и за кои не, а това е и невъзможно – те са създадени със закон и във времето могат да се променят на законово ниво.

Предложението по ал. 2 на чл. 81, според което със закон може да се предвиди решението за избор да се приемат с квалифицирано мнозинство, не може да се приеме – текстът

на Конституцията е изричен – другото мнозинство от обикновеното трябва да бъде изрично посочено в Конституцията конкретно за всеки един случай. Ако се приеме такъв текст, то той се явява в колизия с основния текст за мнозинствата, с които се вземат решенията от събранието – чл. 81, ал. 2 от Конституцията. Във всички случаи, в които Конституцията е предвидила абсолютно или квалифицирано мнозинство за вземане на решения, то това е направено изрично, вж. чл. 22, ал. 2; чл. 85, ал. 2; чл. 89, ал. 1; чл. 101, ал. 2; чл. 130, ал. 3 и др.

– **Предложенията, които се отнасят до служебното правителство, според мен повдигат няколко въпроса:**

А. В действащата норма президентът с един указ назначава министър-председател и състав на правителство. От направеното предложение следва изводът, че ще се издадат два указа – веднъж за назначаването на министър-председател, а след това за състав и структура на правителството. Предложената процедура явно се опитва да върви по логиката на парламентарно излъченото правителство. От предложението следва изводът, че президентът би трябвало да издаде указ за състав и структура на служебното правителство, каквото и да му предложи служебният министър-председател. Подобно решение е най-малкото нецелесъобразно – напълно възможно е да има предложения за някои членове на кабинета от страна на министър-председателя, които президентът да счита за неподходящи, а дори и в разрез със законите, и въпреки това държавният глава да не може да повлияе на кандидат министър-председателя.

Въпрос, който според мен възниква, е и при хипотезата, при която президентът не назначава предложения състав и структура на служебно правителство и парламентът избира правителство – избраното от НС „служебно правителство“. Ако приемем, че министър-председателят е назначен от президента, то това „служебно правителство“ е съставено веднъж с указ на президента, а втори път – с решение на парламента – за структура и състав. Е ли едно такова правителство „служебно“ по смисъла и логиката на тази институция, заложена в Конституцията? Според мен – не. Няма отговор и на това какво се случва, ако не само президентът, но и парламентът не санкционират с утвърждаване предложеното от служебния министър-председател правителство. И още – ако министър-председателят е този, назначен от президента, а структурата и съставът от парламента, то това предложение е в противоречие с чл. 84, т. 6 от Конституцията – НС избира и освобождава министър-председателя и по негово предложение – Министерския съвет.

Б. Предложенията относно това кой може да е министър-председател на служебното правителство са политически и юридически проблематични.

- ✓ Председателят на НС: това е ярка политическа фигура, което се разминава с идеята за служебно (неутрално) правителство и със статута на лицата от останалите две предложения. Следва да се има предвид, че ако се възприеме действащият председател на НС да се назначи за служебен министър-председател, то той попада в хипотезата на чл. 65, ал. 2 от Конституцията, а именно, че кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, прекъсват изпълнението ѝ след регистрацията си. Следователно председателят на НС, който става министър-председател, ще е изправен пред избор дали да остане като такъв, или да се кандидатира за народен представител. Според Решение № 16 от 1997 г. по к. д. № 8/1997 г. – „Изразът „прекъсват изпълнението“ по смисъла на чл. 65, ал. 2 от Конституцията означава, че кандидатът за народен представител след регистрацията си запазва заеманата от него държавна служба, но не упражнява функциите ѝ“.

- ✓ Председателят на КС: Направеното предложение влиза в колизия с чл. 147, ал. 5 от Конституцията – „Положението на член на КС е несъвместимо с представителен мандат, със заемане на държавна или обществена длъжност, с членство в политическа партия или синдикат и с упражняването на свободна, търговска или друга платена професионална дейност“. Ако все пак подобна разпоредба се приеме, то трябва да има яснота, че председателят на КС, който приеме да стане служебен министър-председател, ще попадне в хипотезата на чл. 148, ал. 1, т. 5 – мандатът на съдия в КС се прекратява при: несъвместимост с длъжности и дейности по чл. 147, ал. 5.
- ✓ Управителят на Българската народна банка също ще се окаже в състояние на несъвместимост, макар и на законово ниво – чл. 12 от Закона за БНБ.

– **Предложения, свързани със съдебната власт:**

А. Всяко от направените предложения в тази част, която се отнася до съдебната власт, трябва прецизно да се анализира в посока на двете тълкувателни решения на КС – Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., които са свързани с даването на отговор дали направените предложения не навлизат в полето на Великото народно събрание (ВНС):

- ✓ Премахване на Пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС) и създаването на два отделни съвета – Висш съдебен съвет и Прокурорски съвет.
- ✓ Промяна на мандатите – намаляване на времетраенето на мандата на съветите, както и на председателите на Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС) и Главен прокурор.
- ✓ Предвиждането на възможност за втори мандат.
- ✓ Създаването на нов конституционен орган – Прокурорски съвет досега не е предвиден в Конституцията и така прокурорите и следователите остават извън ВСС.

Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. гласи: „Промяна е също така, ако например председателите на Върховния касационен и на Върховния административен съд или главният прокурор се избират от НС 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...“

Промяна ще има и в случай, че Върховният касационен или Върховният административен съд поемат дейностите на КС, който е извън съдебната система. Същото ще е и ако президентът, конституционните съдии или висшите конституционно установени длъжности в съдебната власт запазват постове си пожизнено, както и ако се отмени или измени броят на мандатите им или тяхното времетраене... Такива промени не са в правомощията на обикновено НС“.

Решение №8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.: „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 НС, 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, право-

вата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт“.

Б. Създаването на два отделни съвета – един за съдиите и втори за прокурори и следователи, е стъпка в правилна посока. Премахването изцяло на Пленума обаче създава проблеми: бюджета на съдебната власт; организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите; решаването на общи за съдебната власт организационни въпроси; управляването на недвижимите имоти на съдебната власт, промените в съдебната карта и др. 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 2004 г. по к. д. № 4 от 2004 г. разяснява смисъла на самостоятелния бюджет. Ако се запази съществуването на Пленума, отпада и един от рисковете за атакуване на промените, че се извършват от обикновено, а не от ВНС.

В. Относно ВСС – законопроектът предвижда разпоредби, които да утвърдят съдийската независимост чрез създаването на такъв статут на органа, който се занимава с подбора, разпределянето, назначаването, професионалното израстване или прекратяването на пълномощията на даден съдия, който да го превърне в такъв напълно независим от изпълнителната и от законодателната власт. Поради това правилно е предвидено повече от половината от заседаващите да са съдии, както и мнозинството на членовете да се избира от съдиите от различните нива на съдилищата, а тези от Народното събрание да са малцинство. По този начин новата редакция на чл. 130, ал. 1 отговаря на изискванията на Европейска харта за статута на съдиите¹⁰.

Втората алинея на чл. 130 поставя нови изисквания за членовете, които се излъчват от парламента, като най-същественото е това, че не може да се избират за членове на ВСС лица, които заемат длъжността на съдия, прокурор или следовател към момента на избора. Предложението явно цели отварянето на съвета, което е стъпка в правилна посока.

Г. Прокурорският съвет – предвидените разпоредби променят съществено начина на формирането му и за разлика от съдийския съвет тук действащите магистрати се явяват в малцинство на тези, които се избират от парламента и за които се изисква да не са лица, които заемат длъжността на прокурори и следователи към момента на избора. Опасенията от този начин на създаването на този орган са, че политическото влияние в съвета може да се пренесе чрез избора в НС. От друга страна, следва да се има предвид 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-тата сесия на представителите 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“¹¹, т.е. направеното предложение е в посока на завишаване на отчетността на прокуратурата, в частност на отделния прокурор.

¹⁰ *Европейска харта за статута на съдиите* [онлайн] [прегледан на 23.09.2023]. Достъпен на: <https://vss.justice.bg/root/f/upload/7/ccje-charter.pdf>.

¹¹ Метев, Л. (2008). Ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие. *Блогът на Лалио Метев* [онлайн], 1.08. [прегледан на 23.09.2023]. Достъпен на: <https://meteff.blog.bg/lichni-dnevnic/2008/05/01/roliata-na-prokuraturata.188363>.

Д. Намалването на срока на мандатите както на председателите на ВКС, ВАС, главния прокурор, така и на членовете на ВСС е добро решение, но предложението да има възможност за втори мандат е неприемливо. Ако текстовете останат в същия вид, това ще доведе до възможност едни и същи лица за дълъг период от време да заемат съответните длъжности и да обсебват голяма власт вътре в системата.

Е. Главният прокурор – отпадането на сега действащата разпоредба на алинея втора на чл. 126 цели отпадането на неограничената власт, която в момента има главният прокурор, и премахването на централизацията и единоначалието в тази система на съдебната власт и е стъпка в правилна посока.

Предложеният текст за алинея втора на чл. 126, според която главният прокурор е административен ръководител на върховната прокуратура, но не е и на прокуратурата въобще, създава риск административни ръководители на окръжните прокуратури да станат безконтролни. Освен това съвсем нормално е главният прокурор да е административен ръководител на прокуратурата въобще. Тя е йерархично изградена структура. Следва да се има предвид и Решение № 1 от 2022 г. по к. д. № 17 от 2021 г. на КС – „председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор са административни ръководители“.

В предложението по чл. 130б., ал. 3 подробно е разписана процедура за разследване и повдигане на обвинения пред съда от специален прокурор, която е в съответствие с направените законови промени и е въпрос от дълги години, стоящ пред страната ни. Добре е наистина не само на законово, но и на конституционно ниво да се регламентира търсенето на отговорност на главния прокурор.

Ж. Надзорът за законност на прокурора – с направеното предложение в §9 се изменя т. 5 на чл. 127: „В случаите, определени със закон, участва в граждански и административни дела за защита на правата и законните интереси на малолетни и непълнолетни лица и за защита на значим обществен интерес на лица, които се нуждаят от закрила“, и отмяната на т. 6 – в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела силно се стеснява полето на дейност на прокуратурата по граждански и административни дела. С други думи, с направено предложение става възможно участието на прокурор само при защита на малолетни и непълнолетни лица и лица, които се нуждаят от защита, и втората хипотеза – при „значим обществен интерес“. Този термин може да доведе до лична и субективна преценка на прокурора, което създава рискове. „В правовата държава не може да има еднолична субективна преценка на наличието на „държавен или обществен процес“. Затова и съвсем логично тази преценка е била отнета от прокурорите през 1997 г. и е възложена на закона, който се приема от Народното събрание в рамките на най-публичните и прозрачни процедури, познати в съвременната демократична правова държава“¹².

Освен това следва да се има предвид, че в десетки закони в момента е предвидена дейност, която се извършва от прокуратурата, и ще трябва да има отговор кой ще поеме тези функции. Например Законът за политическите партии, Законът за юридическите лица с нестопанска цел, Търговският закон и др.

Следва да се съобraziaт и мотивите на Решение № 3 от 2003 г. по к. д. №22 /от 2002 г. на КС, тъй като в тях надзорът за законност се разглежда и като част от разделението на властите: „КС е имал вече възможност да посочи, че „при първичното деление учредителната власт поверява самостоятелни функции на различни титуляри на власт – законодателната на НС, изпълнителната на Министерския съвет и министрите, а съдебната на съдилища-

¹² Марчева, Д. (2016). Граници на прокурорския надзор върху администрацията в правовата държава. В: *Законът на правото или правото на закона* [онлайн]. София: Нов български университет, 194–210 [прегледан на 22.09.2023]. Достъпен на: <https://ebox.nbu.bg/lawofright/index4.php?id=28>.

та, прокуратурата и органите на следствието. Същевременно учредителната власт формира чрез вторично хоризонтално деление в конституцията балансите и средствата за взаимно възпиране между учредените власти. Така всяка институция получава правомощия, извън първичния си домен на власт, предназначени да възпират действията на институциите – титуляри на първичното разделение на властите, когато те излизат извън пределите на властническите си функции. Целта е да се гарантират конституционно установените правомощия и основни права“ (Решение № 2/2008 г. по к.д. № 1/2008 г.; Решение № 6/1993 г. по к.д. № 4/1993 г.). Конституционните граници на властването са ключова характеристика на съвременната демокрация и изискват придържане към върховенството на правото.

Възложената от конституционния законодател основна задача на прокуратурата, която се осъществява чрез способите, установени в Основния закон по отношение на актовете и действията на органите на изпълнителната власт, е проявление на този регулиращ и балансиращ механизъм при осъществяването на държавната власт. Особено значение има контролът/надзорът за законност, който съдебната власт (чрез органите) упражнява спрямо изпълнителната, доколкото именно тя най-често е склонна да навлиза в полето на дейност на другите две власти“.

Може би има основание за преосмисляне дали не трябва да се запази текстът на т. 6 – „В предвидените със закон случаи, участва в граждански и административни дела“. В този смисъл е и статията на съдия Васил Петров по повод направените предложения: „Ако предложението влезе в сила, прокуратурата ще се превърне в нов омбудсман – ще може да действа само в защита на права и интереси на отделни категории физически лица, но не и в защита на обективната законност... Преди всичко, засиленото участие на прокуратурата в административния процес чрез право на протест брани обективната законност. Ако административният акт е нищожен или унищожаем поради това, че е издаден от некомпетентен орган, при неспазване на установената форма, при съществено нарушение на административнопроизводствени правила, в противоречие с материалноправни разпоредби, или и при несъответствие с целта на закона (превратно упражнение на власт), то съдебната му атака от страна на Прокуратурата винаги по презумпция е в обществен интерес“¹³.

3. Президентът и съдебната власт

Правомощията на президента спрямо съдебната власт се изразяват в настоящата Конституция само в два случая – чл. 129, ал. 2 и при помилването. С предложението да отпадне чл. 129, ал. 2 смятам, че се нарушава балансиращата функция на президента. Освен това предложението би трябвало да се преосмисли и в посока дали то не навлиза в полето на ВНС – Решение на КС № 6 по к.д. № 3 от 2012 г., Решение № 13 от 1996 г. по к.д. № 11 от 1996 г. Решение № 6 по к.д. № 3 от 2012 г., Решение № 2 от 2002 г. по к.д. № 2 от 2002 г., Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г.

И. Министърът на правосъдието

С предложенията по §11, с който се създава нов чл. 131, се стесняват реално част от правомощията на министъра, които в момента има по силата и на решенията на КС. С предложената редакция, която явно цели пълната независимост на съдийското самоуправление, 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, а единствено за освобожда-

¹³ Петров, В. (2023). Не отнемайте правото на прокуратурата да протестира незаконни административни актове. *Дневник* [онлайн], 24 август [прегледан на 22.09.2023]. Достъпен на: https://www.dnevnik.bg/analizi/2023/08/24/4520795_ne_otnemaite_pravoto_na_prokuraturata_da_protestira/.

ването им от длъжност. Смятам, че това затваря органите на управление на съдебната власт и не създава предпоставки за балансираност във взаимоотношенията между властите. Би трябвало да се съобрази това решение и във връзка с практиката на КС и едно от последните му решения – Решение № 1 от 2022 г. по к. д. № 17 от 2021 г.¹⁴.

¹⁴ „Разпоредбата на чл. 130в от Конституцията включва и възможността министърът на правосъдието да прави предложения до Висшия съдебен съвет за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

Както е отбелязано в мотивите на Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г., „въпросът за отчетността на съдебната власт намира разрешение през 2006 г. с приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.)“.

Според мотивите на Решение № 3 от 2018 г. по к. д. № 9/2017 г. с измененията на Конституцията през 2003 г. се създава „ново разбиране на понятието за несменяемост на съдии, прокурори и следователи“, което изключва тяхната недосегаемост. Съществено проявление на това разбиране е закрепването на конституционно ниво на основанията за освобождаване на всички съдии, прокурори и следователи, включително на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Едно от измененията от 2003 г. предвижда срок на овластяване по отношение на длъжностите на административните ръководители, като „Конституцията не изключва възможността за неговото предсрочно прекратяване като санкция за противозаконни или неморални прояви на лицето, заемащо ръководната длъжност“ (Решение № 3 от 2018 г. по к. д. № 9/2017 г.).

От стенограма от първо гласуване на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, доклад на Временната комисия за подготовка на предложенията за промени в Конституцията на Република България от 3.02.2006 г. се вижда, че сред целите на измененията са „освобождаването на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и на главния прокурор – един спорен въпрос за процедурата, който трябва да намери конституционно разрешение“ и „установяване на баланс между правомощията на министъра на правосъдието и органите на съдебната власт, в това число Висшия съдебен съвет“.

Конституцията установява статуса на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и на главния прокурор с оглед на три качества: на магистрати (общото название за конституционно изброяваните съдии, прокурори и следователи), на административни ръководители (съответно на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и прокуратурата) и на членове по право на Висшия съдебен съвет (определяни по специфичен конституционно закрепен начин представители на съдебната власт). Следва да се приеме, че за тях важат всички правила за по-общото им качество (магистрати), които не са дерогирани от изрично посочени правила за по-специфичното (висши представители на съдебната власт членове по право на ВСС). Това означава, че във връзка с разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията важат и основанията за освобождаване от длъжност по чл. 129, ал. 3, т. 2, 3, 4 и 5 за тримата висши магистрати и в частност отговорността по т. 5. За инициране на процедурата по чл. 129, ал. 2 във връзка с ал. 3, т. 5 за реализиране на тази юридическа отговорност е необходимо да се извърши преценка на твърдени обстоятелства от Пленума на Висшия съдебен съвет и само ако този орган реши, че са налице основания, да направи предложение до президента за освобождаването им.

Традиционно от създаването на Третата българска държава министърът на правосъдието има правомощия, касаещи органите, осъществяващи правораздаване, без с това да се накръпява принадлежността им не към изпълнителната, а към съдебната власт.

В Търновската конституция не е отредена отделна глава на съдебната власт, но още с първия Закон за устройство на съдилищата са предвидени правомощия на министъра на правосъдието по инициране на дисциплинарно производство, както и включване в процедурата по назначаване и освобождаване на съдии и прокурори, включително на административни ръководители в органите на съдебната власт. Примери в това отношение са правомощията на министъра на правосъдието по чл. 161, чл. 162, чл. 166 от Закона за устройство на съдилищата от 1899 г. (ДВ, бр. 7 от 12.01.1899 г.), както и по чл. 140 от Закона за устройство на съдилищата от 1934 г. (ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г.).

Тази законодателна практика се запазва в устройствените за съдебната власт закони трайно до днес независимо от организацията на съдебната власт и промените по отношение на статута на съдиите, прокурорите и следователите. Особената роля на министъра на правосъдието като връзка между изпълнителната и съдебната власт и нейната значимост е и причина този министър да е единственият член на прави-

К. Инспекторат на съдебната власт

Относно чл. 132а., ал. 3, според който инспекторите придобиват право на пенсия и могат да се пенсионират по ред, определен със закон, смятам, че мястото му е в ЗСВ, а не в Конституцията. Така е с пенсиите на конституционните съдии, които са уредени на законово, а не на конституционно ниво – Закон за КС – чл. 10, ал. 4: „Съдиите от КС имат право на пенсиониране след изтичане на мандата им независимо дали са навършили пенсионна възраст и без да прекратяват осигуряването си другаде, както и на обезщетения в размер до двадесет месечни възнаграждения по ред, определен с Правилника за организацията и дейността на КС“. Няма логика само за един от конституционните органи въпросът за пенсионирането да се урежда на конституционно ниво, а за останалите – на законово.

– Предложения, свързани със сезиране на КС

Принципно подкрепям идеята за разширяване на достъпа до КС. Направените предложения повдигат някои въпроса, на които ще се спра.

На първо място, смятам, че не е добра идеята за ограничаване на правомощията на главния прокурор до сезирането на КС само с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, т.е. отнема му се възможността да сезира КС и по другите въпроси, предвидени в Конституцията. Това ограничение ще затвори един от пътищата за достигане на определени въпроси до КС. Бих желала да посоча като пример действия от страна на главния прокурор по к. д. 9 от 2009 г. и по к. д. 10 от 2009 г., при които именно по искане на главния прокурор се стига до преразглеждане на изборните резултати относно избора за народни представители. Това правомощие на КС по обективни, а и политически причини трудно може да се осъществява от колективните субекти, които имат правото да сезират КС. Това е причината заинтересованите лица, които биха търсили сезиране на КС по чл. 149, ал. 1, т. 6 и 7, да се обръщат към еднолични органи, които имат такива правомощия, а такива са единствено в настоящия момент президентът и главният прокурор.

Второто предложение в § 14 предвижда всеки съд да може да сезира КС с искане за установяване на противоконституционност на закон, приложим по конкретно дело, като в този случай съдът спира производството по делото до произнасянето на КС. Според мен следва да се създаде един общ текст за сезирането от страна на съда, в това число от ВКС и ВАС, като се използва съществуващата разпоредба на чл. 150, ал. 2, по която има практика и яснота за приложението ѝ, но се разширят субектите, които могат да внасят въпроса пред КС.

Третото предложение е гражданите и юридическите лица да могат да сезират КС с искане за установяване на противоконституционност на закон при условия и ред, определени в закона и в правилника на КС.

Предложението поставя множество въпроси:

– На част от държавните органи – Омбудсман, Висш адвокатски съвет и Главен прокурор (ако се приеме направеното предложение за главния прокурор), са ограничени правата за сезиране на КС само до установяване на противоконституционност на закон, с който се

телството, освен министър-председателя, който е предвиден на конституционно ниво. По отношение на правния статус на останалите министри – и в частност относно наименованието, правомощията, функциите им – Конституцията на Република България оставя по-голямо поле за преценка по целесъобразност. В контекста на изложеното следва да се приеме, че макар и министърът на правосъдието да няма право на глас във Висшия съдебен съвет, това не му отнема възможността да предлага за обсъждане въпроси от компетентността на Висшия съдебен съвет и следователно не препятства внасянето на предложения за ангажиране на отговорност или констатиране на други факти по чл. 129, ал. 3 от Конституцията и по отношение на тримата висши магистрати.“

нарушават права и свободи на гражданите. С направеното предложение всеки гражданин и юридическо лице ще може да иска установяване на противоконституционност на закон, независимо дали се нарушават права и свободи, или има някакво друго основание за противоконституционност. Така се получава дебалансираност в конституционните текстове, нещо повече, и омбудсманът, и членовете на Висшия адвокатски съвет, и главният прокурор ще могат да се възползват от предлагания нов текст като физически лица.

– Много е рисково да се остави да се уреждат в закон и правилник условията и редът, по които ще може да се сезира КС, но без ясни критерии за това. Всяко парламентарно мнозинство може да променя условията и реда – да разширява или стеснява достъпа до КС. Най-малкото условията и редът за сезиране могат да се оставят да се уреждат в правилника на КС. Правилникът на КС е подзаконов нормативен акт, който се създава на основание § 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за КС – „КС приема правилник за организацията на дейността си“ и няма място в конституционни текстове. Не би следвало да се прави аналогия с Правилника на НС, който присъства в 4-те български конституции и представлява особен нормативен акт със силата на закон и е свързан исторически и юридически с парламентарната автономия и който се приема от законодателния орган.

Би следвало, ако остане този ред на сезиране на КС, да се очертаят най-общо критериите на конституционно ниво.

Няма направени предложения, но струва си да се помисли по темата със сезирането на КС относно следните въпроси:

А. Омбудсманът, Висшият адвокатски съвет и главният прокурор да могат да сезират КС и по чл. 149, ал. 1, т. 4. – „произнася се за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна“.

Б. Кандидатите за президент и вицепрезидент и за народни представители да могат да сезират КС по чл. 149, ал. 1, т. 6 – произнася се по спорове за законността на избора за президент и вицепрезидент; чл. 149, ал. 1, т. 7 – произнася се по спорове за законността на избора на народен представител (сега те търсят орган, който има правото да го направи заради тях).

- **Относно предложението за националния празник** бих отбелязала само, че досега в нито една от българските конституции не присъства подобна разпоредба, която да се отнася до това кой да е националният празник. Въпросът е политически, а не юридически.

В заключение бих искала да обобщя оценката си относно предложения ни законопроект за изменение и допълнение на Конституцията:

- ✓ Въпросите, свързани със съдийското самоуправление и отчетността на прокуратурата, следва да бъдат решени и това е въпрос, който от много години стои пред българската конституционна и правна система. Желанието за бърз и справедлив процес минава и през структурни промени на организацията и дейността на съдебната власт. Конституционните промени обаче са крайно недостатъчни за постигането на целения резултат. Той е свързан с множество нови разпоредби на законово ниво, кадрово и организационно обезпечаване, както и проява на последователност и устойчивост при отстояването на реформаторски идеи;
- ✓ Ограничаването или отнемането на безконтролна власт в периода между избори следва да се реализира. В същото време политическите сили би трябвало да преосмислят не само статута на служебното правителство, но и своето поведение, кое-

то води до все по-ниски нива на гласуване от българските граждани на избори. Последното означава, че би трябвало да се прецени дали по най-добрия начин въпросите за политическата система са решени както на конституционно, така и на законово ниво;

- ✓ Разширяването на достъпа до конституционно правосъдие трябва да бъде реализирано по начин, който да отвори достъпа до КС, но и да не се създадат предпоставки да се блокира дейността на тази институция.

Библиография

Баламезов, С. (1993). *Конституционно право*. Част първа. София: СОФИ-Р.

Европейска харта за статута на съдиите [онлайн] [прегледан на 23.09.2023]. Достъпен на: <https://vss.justice.bg/root/f/upload/7/ccje-charter.pdf>.

Конституция на Република България (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр. 78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.)

Марчева, Д. (2016). Граници на прокурорския надзор върху администрацията в правовата държава. В: *Законът на правото или правото на закона* [онлайн]. София: Нов български университет, 194–210 [прегледан на 22.09.2023]. Достъпен на: <https://ebox.nbu.bg/lawofright/index4.php?id=28>.

Михайлова, Е. (2004). *Парламентаризъм и правова държава в България*. София: Нов български университет.

Петров, В. (2023). Не отнемайте правото на прокуратурата да протестира незаконни административни актове. *Дневник* [онлайн], 24 август [прегледан на 22.09.2023]. Достъпен на: https://www.dnevnik.bg/analizi/2023/08/24/4520795_ne_otnemaite_pravoto_na_prokuraturata_da_protestira/.

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-тата сесия на представителите на министрите) [онлайн] [прегледан на 23.09.2023]. Достъпен на: <https://meteff.blog.bg/lichni-dnevnici/2008/05/01/roliata-na-prokuraturata.188363>.

THE PROPOSAL FOR AMENDMENT AND SUPPLEMENT TO THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA – OPPORTUNITIES, PROBLEMS AND QUESTIONS

Ekaterina Mihaylova¹⁵

Abstract: The article examines the draft amendment to the Constitution of the Republic of Bulgaria introduced in the 49th National Assembly. The subject of the analysis is the issues related to the judiciary, caretaker government, citizenship of individuals holding the positions of Member of Parliament, Min-

ister, and President, etc. The practice of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, which covers the discussed issues, is indicated.

Keywords: Constitution, Constitutional draft, judiciary, chief prosecutor, Parliament, caretaker government, Constitutional court

¹⁵ Professor, Ph.D., Law Department, New Bulgarian University, e-mail: ekmihaylova@nbu.bg.