



ДО
49-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е И
П Р Е Д Л О Ж Е Н И Я

По Проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България № 49-354-01-83/28.07.2023 г., внесен от група народни представители

Уважаеми народни представители в 49-тото Обикновено народно събрание,

Водени от стремеж да съдействаме за усъвършенстване на конституционната основа на съдебната власт, прокурорите от АПБ предлагаме на Вашето внимание следните съображения и коментари по Проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България № 49-354-01-83/28.07.2023 г. (ЗИДКРБ), както и предложения за редакция на отворените за изменение конституционни разпоредби:

1. Структура на съдебната власт: закриване на единния ВСС и създаване на Висш съдебен съвет (за съдиите) и Прокурорски съвет (за прокурорите и следователите)

1.1. Правомощия на Обикновено Народно събрание

Висшият съдебен съвет отразява единството на правораздавателна, обвинителна и разследваща функция, изпълнявани съответно от съдилища, прокуратури и следствени органи, които **заедно осъществяват съдебната власт** по смисъла на чл. 117 КРБ¹.

Преструктурирането на съдебната власт със заличаването на Висшия съдебен съвет в настоящия му вид и заместването му с два нови органа - единият от които формално носи същото име – представлява изменение на формата на държавно управление, тъй като променя цялата съдебна власт. От проекта не става ясно дали прокуратурата се отделя от съда в

¹ Решение на КС № 8/2005 г.



рамките на съдебната власт или направо я напуска, като се обособява в самостоятелна власт или в придатък на политическа власт.

Независимо от тази концептуална неяснота, забелязана и от Венецианската комисия към Съвета на Европа в Становището ѝ по ЗИДКРБ от 6-7.10.2023 г., **Обикновено Народно събрание няма правомощия да извършва толкова радикална промяна²**. По този въпрос сме солидарни с многобройните представители на науката, практиката и заинтересованите страни, участващи в обществените обсъждания на ЗИДКРБ и разнообразните им аргументи. Тази теза се поддържа от мнозинството участници в дебата и към момента не е била професионално оспорена.

Българските прокурори не възразяват на засилване на самоуправлението на съдиите, като изцяло възприемат правилото за ненамеса между магистратските съсловия и препоръките на Венецианската комисия в тази насока. Ако тази ненамеса, която вносителите сочат като стояща в основата на заместването на ВСС с два нови конституционни органа, е действителният и честно търсен ефект на промяната, то той може да бъде постигнат с функционална реформа на действащия ВСС, а не с преструктуриране на цялата съдебна власт - **Пленумът може да бъде лишен от правомощия, свързани с избора на председателите на ВКС и ВАС и изобщо с всякаква намеса в зоната, която Конституцията определи като зона на изключително самоуправление на съдиите. Предоставянето на тези правомощия на Съдийската колегия е в рамките на компетентността на Обикновено Народно събрание и не би срещнало съпротивата на прокурорската общност. Дори не е непременно необходимо да е налице реципрочност – правомощията на Пленума по отношение на прокурорите може да са по-широки, предвид относително по-голямата необходимост от отчетност и контрол върху държавното обвинение³**.

² Решение на КС № 3/2003 г. и Решение на КС № 8/2005 г.

³ Използваме случая да подчертаем, че през всичките години на функциониране на ВСС от учредяването му с Конституцията от 1991 г. до момента, пленарният му състав винаги и неизменно е бил доминиран от съдии. Никое негово решение, засягащо съдии, не е било едностранно налагано от прокурори или от прокурори и следователи, които винаги са били по-малко от половината от членовете на органа. Българските прокурори и следователи нямат амбиции и традиции на намеса в чужди работи, но отстояват професионалната и институционалната си независимост и самоуправление със същата легитимност, с която това правят съдиите, тъй като конституционното изискване за независимост обхваща и тях (чл. 117 КРБ).



С оглед казаното, предлагаме следните изменения, които запазват единния орган ВСС, като разширяват правомощията на колегиите за сметка на тези на Пленума и така осигуряват изискването за ненамеса на несъдийските съсловия в кадровите политики на съдийското:

Действаща редакция
(чл. 129, ал. 2, чл. 130а, ал. 1 и 5)

чл. 129 (2) Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на пленума 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

чл. 130а (1) Пленумът се състои от всички членове на Висшия съдебен съвет. Пленумът на Висшия съдебен съвет: (...)

7. прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор;

Предложения на АПБ
(чл. 129, ал. 2, чл. 130а, ал. 1 и 5)

чл. 129, ал. 2: Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на Съдийската колегия за срок от пет години, без право на повторно избиране. Главният прокурор се назначава и освобождава от президента на републиката по предложение на Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет за срок от пет години без право на повторно избиране. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение от съответната колегия.

Чл. 130а(1), т. 7 се отменя

(5) Колегиите в съответствие със своята професионална насоченост: (...)

6. правят предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

7. (предишна т. 6) осъществяват и други правомощия, определени със закон.

Очевидно, за постигане на прокламираните цели на реформата не се налага заместване на ВСС с два нови органа. Такава промяна поражда и следните неблагоприятни последици:

- липсата на институционална връзка и механизъм за взаимодействие на двата нови органа – каквито естествено са налице при наличие на единен орган с две колегии – пряко противоречи на принципа за разделение на властите, който задължително изисква такива механизми между конституционните органи⁴.

⁴ Прави, например, впечатление, че разпоредбите не предвиждат дори възможност главният прокурор и председателите на върховните съдилища да участват без право на глас в заседанията на съответно съдийския и прокурорския съвет, каквато възможност е предвидена за министъра на правосъдието и главния инспектор (за последния се предлага да бъде избран от Народното събрание).



- отделянето на съдиите от прокурорите и следователите неминуемо изолира и капсулира техните общности и създава условия за противопоставяне между тях, което неизбежно уврежда тяхната ефективност. Конституционното им предназначение е заедно да осигуряват върховенството на правото и защитата на правата на гражданите и юридическите лица, а не да си съперничат. Преки вреди търпи наказателното правосъдие, чиято институционална и нормативна рамка изисква сътрудничество между трите професии.

- всеки от двата органа е значително по-малоброен, отколкото е единният колективен орган ВСС. Това улеснява поставянето на всеки от тях във фактическа зависимост от външни влияния, драстично редуцира плурализма на мненията и качеството на дебата, намалява капацитета му да работи ефективно (малоброен орган значително по-трудно осигурява устойчив кворум за заседанията си) и т.н.

- всеки от двата органа неизбежно ще развие самостоятелна практика и нормативна база за изпълнение на еднакви по същността си кадрови и управленски правомощия. Упражняваният върху актовете им съдебен контрол няма да е в състояние да овладее хаоса в управлението на отделните части на съдебната власт и това ще индуцира трайни кризи в нея в противоречие с конституционното изискване за единство. Конституционното предназначение на съдебната власт едва ли е да се изтощава във вътрешносистемни проблеми.

- осигуряване на администрация, финансови ресурси и материална база в двоен обем, тъй като те не зависят от членския състав на колективния орган, а от правомощията му. Едва ли българското общество би посрещнало безкритично увеличаването на издръжката на съдебната власт, за да правят два органа това, което може да прави и един.

Описаните последици ще натоварят съдебната реформа с несъществуващи към момента и мащабни проблеми, които са напълно ненужни и ще повлекат нова вълна от разочарования от реформата, недоверие в институциите и преди всичко рискове от разпад на правораздаването. Трябва да се подчертае, че отговорността за това принадлежи на вносителите, които следва да гарантират, че предлаганата от тях реформа ще реши реални и нерешими по друг начин проблеми, а няма да създаде нови, при това още по-трудно решими.

1.2. Самоуправление на прокуратурата

1.2.1. Състав на Прокурорския съвет



Българският конституционен модел на съдебна власт, който Обикновено народно събрание категорично няма правомощия да изменя⁵ и който е характерен със самоуправление и независимост на прокуратурата, е традиционен за държавата⁶. Той принадлежи към модел, възприет още в Гърция, Италия, Испания, Португалия, Франция и др.

Тъй като прокуратурата упражнява изключителни правомощия да обвинява от името на държавата за извършени престъпления от общ характер и да сезира съда и е лишена от инстанционност, аналогична на съдебната, контролът върху нея, свързан с нейната отчетност и отговорност, може да бъде по-интензивен от този върху съда⁷, но не може да засяга нейните самоуправление и независимост. В допълнение, този контрол не може да бъде политически или да се упражнява с участието на заинтересовани страни.

Самоуправлението предполага прокурорските работи да се решават от прокурори, със или без съдействието на външни партньори. Когато такива външни фактори участват, те трябва да действат безпристрастно и да не правят процесите на взимане на решения зависими или потенциално зависими от външни интереси. Конституционните гаранции за ненамеса на външни интереси не могат да се свеждат до наивна вяра в личните добродетели на избраните и трябва не само да осигуряват, че външна намеса няма да има, а и че *няма да изглежда възможна*. Това неизбежно налага външните участници да са малцинство. Самоуправлението предполага и работите да се решават компетентно, т.е. от квалифицирани лица със съответната необходима подготовка и опит.

Предложението Прокурорският съвет да се състои от 10 членове, от които 1 по право (Главния прокурор), 6 избирани от Народното събрание с квалифицирано мнозинство измежду лица, които не са действащи прокурори или следователи, и само 3 избирани пряко от прокурорите и следователите в съотношение 2:1, пряко и очевидно противоречи на принципа за самоуправление, вкл. в частта за гарантирана квалификация на членовете (чл. 130в, ал. 2 и 3 ЗИДКРБ).

⁵ Решение на КС № 3/2003 г. и Решение на КС № 8/2005 г.

⁶ Вж. и стенограмите от обсъжданията във Великото народно събрание относно избора на модела.

⁷ Това е основният аргумент за терминологичната разлика между независимост (на съда) и автономия (на прокуратурата), но и двете дефинитивно изключват влияние или контрол на политическа власт.



Конституционната забрана в парламентарната квота на Прокурорския съвет да бъдат избирани действащи прокурори и следователи⁸ е напълно неразбираема. Тя представлява грубо и нелогично ограничаване на правомощия, с които Народното събрание участва в конституционните механизми за взаимно конституиране на властите в рамките на разделението между тях. Зад него прозира дискриминационна нагласа на недоверие, че действащите магистрати могат и знаят достатъчно, за да участват в собственото си самоуправление, докато представители на всякакви други юридически професии разбират повече от тях и могат да вземат по-компетентни и безпристрастни решения по кадрови, дисциплинарни, бюджетни, материални и пр. въпроси. Няма никаква причина Народното събрание да бъде ограничавано в избора си – ако прецени, че сред действащите магистрати няма достойни да бъдат избрани от него, просто няма да избира измежду тях. Как обаче трябва да се постъпи, ако след години политическата култура еволюира и просветени и прогресивни народни представители, уважаващи съдебната власт на държавата си и вярващи в способността ѝ да се самоуправлява, биха желали да изберат нейни действащи представители? Ще трябва да изменят Конституцията или да молят тези свои кандидати да напуснат системата, за да заобиколят забраната?

Комбинацията от малобройността на Прокурорския съвет, численото надмощие на членове, които не са действащи прокурори или следователи, численото надмощие на членове, избрани не от прокурорите и следователите, особено при създадената практика Народното събрание да не избира членове на ВСС, означава не просто ликвидиране на самоуправлението, а оттам и на независимостта на прокуратурата. Тя осигурява политически диктат върху нея. **Овлабяването на прокуратурата от политическите власти (законодателна и изпълнителна) е сред основните аргументи в целия цивилизован свят принципът за разделение на властите да се разбира като разделяне на политически и юридически власти.** Взаимодействието и сътрудничеството между тях не трябва да преминава в овладяване.

⁸ Аналогична забрана се предлага и за съдийския съвет в чл. 130, ал. 2 ЗИДКРБ. Поради необходимостта от повишени гаранции за независимостта на съдиите, според нас аргументите ни са относими дори на по-голямо основание по отношение на чл. 130, ал. 2. Парадокс, който трудно намира обяснение, е, че действащи съдии могат да бъдат избирани за членове на Прокурорския съвет, но не и на съдийския.



Разделени власти не са възможни, ако прокуратурата търпи едностранното влияние на политическите власти, **без те да носят отговорност за него**. В държавите, в които прокуратурата официално се намира в пределите на изпълнителната власт, за нейното функциониране отговаря министърът на правосъдието. В модели, в които изпълнителната власт не носи такава отговорност, прокуратурата се самоуправлява и поради това търпи завишен юридически контрол, подчинена е на задължение за отчетност и носи отговорност за действията си. **Няма обаче модел, в който прокуратурата едновременно да е фактически лишена от самоуправление и зависи от политическите власти и тя, а не те да носят отговорност за действията ѝ**. Тъкмо такъв модел се предлага със **ЗИДКРБ** и българските прокурори категорично възразяваме срещу него.

1.2.2. Правомощия на Министъра на правосъдието

Действаща редакция (чл. 130в)	§ 9 ЗИДКРБ № 49-354-01-83/28.07.2023 г. (чл. 131)
Министърът на правосъдието: 1. предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася във Висшия съдебен съвет; 2. (отм.) 3. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи; 4. участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;	Министърът на правосъдието: 1. може да предлага кандидат за главен прокурор при открита процедура по избор на такъв; 2. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на прокурори и следователи; 3. може да прави предложения за освобождаване от длъжност на съдии; 4. предлага проект на бюджета на съдебната власт, който включва бюджет на системата на съдилищата и бюджет на системата на прокуратурата и ги внася съответно във Висшия съдебен съвет и в Прокурорския съвет; 5. управлява недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с Висшия съдебен съвет и Прокурорския съвет.

Според **Становището на Венецианската комисия (пар. 53)**, предвидените в **чл. 131, т. 2 и 3** правомощия **застрашават независимостта на съда и автономията на прокуратурата и следва да се отстранят**. Солидарни сме със съображенията и препоръките на Комисията.

Категорично възразяваме недвижимите имоти на съдебната власт да се управляват от Министъра на правосъдието. Макар по този въпрос да липсват задължителни наднационални стандарти, той не може да се решава въпреки несъгласието на съдебната власт и следва да отчита националния контекст (пар. 54, Становище на Венецианската комисия). Солидарни сме със съдиите, които се опасяват, че такава



правомощие на министъра ще създаде условия за намеса в независимостта на съда. Считаме, че по същия начин то ще увеличи и натиска върху независимостта на прокуратурата. При отпадането му обаче, Венецианската комисия препоръчва самостоятелност при изработването на проектобюджетите на двата съвета (пар. 54), т.е. отпадане на правомощието на Министъра по чл. 131, т. 5 ЗИДКРБ.

Правомощието на министъра да предлага кандидат за главен прокурор вече е въведено с чл. 130б, ал. 2 ЗИДКРБ. Не виждаме какво налага повтарянето му в чл. 131, т. 1 ЗИДКРБ и предлагаме законодателят да прецизира систематичното му място само в една разпоредба.

В допълнение, не виждаме основания да бъде заличавано задължението на министъра на правосъдието да участва в организирането на квалификацията на магистратите

1.3. „Антиблокиращ механизъм“

Особено важен, но пренебрегван, е въпросът как Народното събрание, което в продължение на години не може да избере членове на действащия ВСС от своята квота, **ще гарантира редовното, на всеки 4 години, конституиране на два съвета, във всеки от които участва с избирани от него членове?** В Прокурорския съвет е предвидено тези членове да са и мнозинство. Този въпрос е значително по-важен и подходящ за решаване на конституционно ниво, тъй като кризите в съдебната власт през последните години са пряко обусловени от факта, че Народното събрание открито не изпълнява конституционните си задължения по избор на членове на ВСС и на Инспектората.

Солидаризираме се със Становището на Венецианската комисия, която предлага въвеждането на т.н. **антиблокиращ механизъм**, ако Народното събрание не проведе успешен избор на членове от парламентарната квота в срок. Все още липсват предложения на вносителите на ЗИДКРБ по този въпрос.

1.4. Структура на прокуратурата (чл.126, ал. 1)

Действаща редакция
(чл. 126, ал. 1)

§ 9 ЗИДКРБ № 49-354-01-83/28.07.2023 г.
(чл. 126, ал. 1)

(1) Структурата на прокуратурата е в (1) Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на



съответствие с тази на съдилищата.

съдилищата, които разглеждат наказателни дела.

Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, тъй като прокуратурата е елемент от съдебната власт⁹. Съдилищата, които разглеждат наказателни дела, не са отделни от общата система на съдилищата, но са отделни от системата на административните съдилища. Промяната е насочена срещу участието на прокурора в административни производства и синхронна на предложението за изменение на чл. 127, т. 5 и 6.

Трябва непременно да се отбележи – в допълнение към изобилните аргументи на останалите участници в общественото обсъждане - че такава безразсъдна промяна ще затвори за много години възможността България да влезе например в еврозоната. Пред държавата стоят тежки и незаобиколими изисквания, поставени от Moneyval и свързани с развиване на отговорността на юридически лица при въвличането или използването им за извършване на престъпления. Тази отговорност в България е административно-наказателна и не може да се осъществява без участието на прокурор.

В заключение, **предложеното изменение следва да се оттегли и нормата на чл. 126, ал. 1 КРБ да запази действащия си вид.**

2. Главен прокурор

2.1. Мандат

Съкращаването на мандата на Главния прокурор от 7 на 5 години с възможност за еднократно преизбиране за втори последователен мандат по начало съответства на принципното положение, че по-дългите мандати (с продължителност 7 и повече години) са еднократни, а по-кратките (с продължителност до 5 години) допускат възможност за двукратен последователен избор. Това положение обаче се възприема при органи на изпълнителната власт, какъвто главният прокурор не е. Поради това **изглежда по-удачно мандатът да е еднократен, без възможност за втори последователен избор.**

Съкращаването на мандата следва да се подкрепи. Промяната съдържа потенциал да повиши ефективността на Главния прокурор и да намали рисковете от автократизация на

⁹ Решение на КС №8/2005 г.



длъжността и поява на токсично управление на системата. Тя ще позволи по-динамично и гъвкаво обновяване и модернизиране на лидерството и по-интензивни и чести дебати върху потребностите и развитието на прокуратурата.

2.2. Методическо ръководство и надзор за законност

Действаща редакция (чл. 126, ал. 2)	§ 9 ЗИДКРБ № 49-354-01- 83/28.07.2023 г (чл. 126, ал. 2 и чл.130в, ал.5 т.4)	Предложение на АПБ (чл. 126, ал. 2)
Чл. 126 (2) Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.	Чл. 126 (2) Главният прокурор е административен ръководител на върховната прокуратура. Чл. 130в (5): Прокурорският съвет (...) 4. приема правила за общо методическо ръководство върху дейността на прокуратурите.	Чл. 126 (2) Главният прокурор представлява прокуратурата, осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори при условия и по ред, предвидени в закон.

Първо, методическото ръководство на главния прокурор се осъществява по отношение на дейността на прокурорите, а не на „прокуратурите“, тъй като се отнася до прилагането на законите при осъществяване на наказателно преследване, а не до функционирането на институционални звена в качеството им на административни единици¹⁰. Същото се отнася до надзора за законност на главния прокурор. **Този надзор не е общият надзор за законност** като правомощие по чл. 127, т. 5 КРБ, представляващо едно от дадените на прокуратурата средства за изпълнение на правозащитната функция на съдебната власт.

Второ, поради същата причина методическото ръководство не може да се изпълнява от орган, който има само кадрови и организационни правомощия и няма правозащитна компетентност¹¹.

¹⁰ В действащата система на ПРБ липсва звено „върховна прокуратура“. Върховните инстанции са ВКП и ВАП. Понятието „върховна прокуратура“, използвано в чл. 126, ал. 2 ЗИДКРБ, е понятие на Закона за прокуратурата на Народна Република България от 1952 г. (отм.), според който Главна прокуратура е върховно звено и администрация на главния прокурор. **Този съветски модел на прокуратурата е отдавна отречен и използването на понятия от него буди изключителна тревога, тъй като навежда на опасения, че може да бъде възстановен или че законодателят не познава разликата между него и действащия в България модел.**

¹¹ Предлаганата норма на чл. 130в, ал. 5 ЗИДКРБ всъщност е неясна – Прокурорският съвет ще приема правила за методическо ръководство, което ще упражнява друг орган (кой, след като това няма да е главният прокурор?), или тези правила са всъщност методическите указания, в който случай правомощието следва да се формулира като „осъществява“ общо методическо ръководство.



Трето, лишаването на прокуратурата от методическо ръководство ще породи следните неблагоприятни последици:

- фрагментиране на прокурорската практика. Нейното единство е основна гаранция за цялостен отговор срещу престъпността в рамките на правозащитната функция. Появата на противоречия и разнобой в този отговор автоматично ще доведе до неравномерна концентрация на престъпност на неголямата национална територия с тежки рискове за националната сигурност и сигурността на гражданите и юридическите лица срещу заплахите от престъпността. Съдебният контрол не може да осигурява такава единност.

- **автоматична загуба на добри практики по прилагане на законите, които инкорпорират наднационални стандарти**, невъведени във вътрешното право поради неизпълнени от Народното събрание задължения за хармонизация и транспониране. Тези стандарти са въведени и се въвеждат в методическите указания, доколкото това позволяват законите на страната, и често са давали аргументи за спасяване на България от наказателни процедури за пълно неизпълнение на наднационални задължения¹².

- **автоматична загуба на правила за работа, които са необходими за всяко модерно и компетентно разследване и наказателно преследване, но отсъстват в законодателството.**

Последиците от лишаването на прокуратурата от методическо професионално ръководство на централно ниво са съизмерими с лишаването на върховните съдилища от правомощието им да тълкуват. Методическите указания на главния прокурор съдържат принципни положения (вкл. възпроизвеждат наднационални стандарти), които не са годни да засегнат правата на конкретни субекти – това може да стане само с прокурорския акт, постановен при спазването или неспазването им, върху който обаче се упражнява контрол и засегнатите лица имат средства за защита.

Методическите указания нямат предимство пред нормативните актове, в сила за държавата. Методическото ръководство на главния прокурор – както и надзорът за законност върху дейността на прокурорите – имат за цел да не допускат злоупотреба с власт от отделни

¹² Такъв пример през годините са методически указания относно презумпцията за невиновност, защита на пострадалите от трафик на хора, обезпечаване на бъдещо отнемане на облагите от престъпление, на конфискация и на граждански искове в наказателния процес, на специална защита срещу дискриминация и др.



прокурори и да бъде осигурено уеднаквяването на прокурорската практика, което трябва да се извършва навременно и професионално.

Методическите указания не са публични поради вътрешноведомствения си характер и поради негодността си да засегнат пряко права на конкретни лица. Въпреки това те не са тайна и при наличие на правен интерес се предоставят на заинтересованата страна.

Няма пречка те да се съобразяват с изисквания на закон, в каквато посока са и нашите предложения. Така ще се повишат гаранциите, че това традиционно за българската правна система правомощие на главния прокурор няма да се упражнява безконтролно и безпринципно, няма да се използва за злоупотреба с власт и ще бъде усъвършенствано гъвкаво и адаптивно при контакт със законова регулация. Няма пречка законът да предвиди публичност на методическите указания, които не засягат чувствителни сфери, като например работа с класифицирана или друга защитена информация или въпроси на националната сигурност.

При тези условия то може да бъде пълноценно свързано и с предвиденото в чл.84, т.16 от КРБ задължение главният прокурор да депозира пред Народното събрание доклад за „дейността на прокуратурата и разследващите органи“ и „други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“. **Въпросното задължение е изключително важно достижение на нашата конституционна уредба, чрез което се осъществява отчетността на прокуратурата.** Ако обаче главният прокурор няма възможност методически да ръководи прокурорската дейност, този инструмент би загубил ефективността си и би превърнал отчетността на прокуратурата във формална и безсъдържателна фикция.

2.3. Правомощия да сезира Конституционния съд

Действаща редакция (чл. 150)	§ 9 ЗИДКРБ № 49-354-01-83/28.07.2023 г (чл. 150)	Предложение на АПБ (чл. 150)
(1) Конституционният съд действа по инициатива най-малко на една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен	(1) Конституционният съд действа по инициатива най-малко на една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Спорове за компетентност по т. 3 на ал. 1 от предходния член могат да се повдигат и от общинските съвети.	(1) Конституционният съд действа по инициатива най-малко на една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Спорове за компетентност по т. 3 на



Действаща редакция (чл. 150)	§ 9 ЗИДКРБ № 49-354-01-83/28.07.2023 г (чл. 150)	Предложение на АПБ (чл. 150)
съд, Върховния административен съд и главния прокурор. Спорове за компетентност по т. 3 на ал. 1 от предходния член могат да се повдигат и от общинските съвети.	(5) Главният прокурор може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. (6) Всеки съд може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, приложим по конкретно дело. В този случай съдът спира производството по делото до произнасянето на Конституционния съд.	ал. 1 от предходния член могат да се повдигат и от общинските съвети. (5) Всеки съд, както и всеки прокурор може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, приложим по конкретно дело. В този случай съдът, съответно прокурорът спира производството по делото до произнасянето на Конституционния съд.

АПБ приветства всяка инициатива, която разширява достъпа до конституционно правосъдие на гражданите за защита на правата им и на институциите в рамките на правомощията им. Правото на пряка индивидуална конституционна жалба е институт, който отдавна е потребен като ефективно средство за защита, особено на права и законни интереси на гражданите.

Поради това, разпоредбата на чл. 150, ал. 1 следва да се запази в актуалния си вид или текстът на предлаганата ал. 6 да включва и право на всеки наблюдаващ прокурор, симетрично на всеки съд.

Ограничаването на правомощията на главния прокурор да сезира Конституционния съд по начин, който го свежда до дубльор на Омбудсмана, е съвсем очевидно основано на конюнктурни съображения, а не на държавническо визионерство, лоялно към ценностите на правовата държава и правата на човека. Показателно е, че това предложение не е подкрепено с мотиви към ЗИДКРБ, които да отклонят внушението, че с него се търси да се осигури мълчанието на прокуратурата относно действащи протиконституционни разпоредби.

В рамките на правозащитната функция на съдебната власт прокуратурата защитава публични и държавни интереси и трябва да има възможност да сезира Конституционния съд при засягането им със закон, като действа или чрез своя представител, или чрез отделните прокурорски органи, аналогично на съда. Възможно е с противоконституционен закон да се засегнат права или интереси по начин, който не позволява защита с индивидуална конституционна жалба или от друг субект с право да сезира КС. Държавното обвинение не



може да бъде лишено от възможност да оспорва противоконституционна криминализация или наказания (НК), или противоконституционна наказателна процедура (НПК). Действащото правомощие по чл. 150, ал. 1 е елемент от балансирането на Народното събрание в рамките на разделението между политически и юридически власти и е сред гаранциите, че противоконституционен закон няма да се прилага поради липсата на активно легитимиран да го оспори субект.

2.4. Механизъм за разследване на Главния прокурор

§ 9 ЗИДКРБ № 49-354-01-83/28.07.2023 г.
(чл. 130б, ал. 3)

Предложение на АПБ

За извършено престъпление от общ характер, главният прокурор се разследва и обвинението се поддържа пред съда от специален прокурор, който е заемал длъжността съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия или с ранг съдия във Върховния касационен съд от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища до момента на назначаването. Процедурата се определя със закон.

Сигналите за извършени от главния прокурор престъпления от общ характер се проверяват и разследват при условия и по ред, предвидени в закон, от съдия, определен при условия и по ред, предвидени в закон.

Механизмът за разследване на главния прокурор не се нуждае от конституционна уредба, особено на фона на предвидените мерки за ограничаване на властта му. В сравнителноправен план такъв подход няма прецедент. Институтът е нов, все още по него има спорове, неговото прилагане не е проверявано на практика и може да прояви слабости, налагащи изменението му и въприемане на по-удачни решения.

Независимо от крайното решение, предлаганата конституционна норма на чл. 130б, ал. 3 е тежко, обстоятелствено и не особено ясно формулирана, опорочена и от граматични несъвършенства. Тя би могла да се съкрати и рационализира в предлагания от нас смисъл, като към текущия закон бъде препратено както за условията и реда за разглеждане на сигнали и за разследване, така и за конституирането на оправомощения съдия.

3. Изменение на чл. 127, т. 5 и т. 6 от КРБ

Действаща редакция
(чл. 127, т. 5 и 6)

§ 9 ЗИДКРБ № 49-354-01-83/28.07.2023 г.
(чл. 127, т. 5 и 6)

Предложение на АПБ
(чл. 127, т. 5 и 6)

Прокуратурата следи за спазване на законността, като: (...)

Прокуратурата следи за спазване на законността, като: (...)

Прокуратурата следи за спазване на законността, като: (...)



т. 5 предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове;	т. 5 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;	т. 5 предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове;
т. 6 в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела.	т. 6 (отменя се).	т. 6 в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела в защита на обществен интерес.

Разпоредбата на чл. 127 КРБ следва да запази действащата си редакция или да се измени в предлаганата от АПБ посока. Обсъжданите правомощия по чл. 127, т. 5 и 6 КРБ са част от правозащитната функция, която съгласно чл. 119, ал. 1 КРБ се изпълнява от цялата съдебна власт, единна част от която е прокуратурата¹³.

Правомощието по т.5 е **важен елемент от конституционния механизъм за конструктивно взаимодействие между властите за осигуряване на върховенството на правото.** То позволява държавата в лицето на прокуратурата да действа, когато органи на изпълнителната власт са допуснали нарушение на закон със свой акт. **Това правомощие е единствена гаранция, че няма да останат в сила незаконосъобразни актове, при които няма пряко засегната страна, която да ги оспори,** и така окончателно да задължават правните субекти да им се подчиняват в разрез със закон и извън съдебен контрол. Премахването на правомощието създава асиметрия между изпълнителната власт, на чиито актове в такава хипотеза няма кой да противодейства, в сравнение с останалите две власти, чиито актове се контролират. В същото време правомощието е инструментално – окончателното решение е на съда. В този смисъл предлаганото изменение не ограничава правомощия на прокуратурата, а на съдебната власт в цялост, като уврежда правозащитната ѝ функция. В същото време действия за отмяна на незаконосъобразни актове са възможни само на основата на закон и правомощието по необходимост е силно зависимо от текущата законова регулация, която в една неправова държава всъщност би могла и да го обезсмисли.

¹³ **Решение на КС № 8/2005 г.:** Главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността. Това е нейната специализация в рамките на съдебната власт, това е основното в дейността ѝ. Чрез тази повеля Конституцията конкретизира правозащитната функция, възложена на прокуратурата като неотделим елемент от единната магистратура. Основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1 - 4 от Конституцията. Вж. и **Решение на КС № 7/2006 г.**



Правомощието обаче може да бъде прецизирано, като се уточни, че се отнася до административни актове. Това ще създаде гаранции, че въоръжената с това правомощие прокуратура няма да се превръща във всевъзвездещ контролен орган и излишно да ангажира ресурси за проверка на обстоятелства от компетентността на съответните контролни органи.

Правомощието по т. 6 от своя страна е **самостоятелен и също важен елемент от системата конституционни гаранции за ефективната защита на права. Извън същинския наказателен процес прокурорът действа в защита на обществения интерес**, част от който е защитата на права и законни интереси на уязвими лица. Прегледът на тези правомощия, чийто брой, обхват и съдържание зависят изцяло от текущия законодател - и в една неправова държава и те биха могли да бъде лесно ликвидирани с изменения на законите - не оставя никакво съмнение в това¹⁴. Поради това разпоредбата би могла да бъде допълнена, като се уточни изрично, че **правомощията се упражняват в обществен интерес**.

Конституционната разпоредба обаче трябва да бъде разтоварена от неразбираемата и казуистична формула „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“, която не просто изисква мащабно задължително тълкуване, но и крие рискове от неравнопоставеност на правните субекти. Тя се обхваща от формулата „обществен интерес“, която е синхронна и на наднационалните стандарти в материята и има необходимото за конституционен текст ниво на абстрактност.

В допълнение: съгласно регулярните оценки на Европейската комисия за транспонирането на директивите в националните системи, България е постоянно упреквана за слабости в системите на „ефективни правни средства за защита“ (remedies). Правомощията на прокуратурата да действа в защита на права, както и да инициира отмяната на незаконни актове на изпълнителната власт, са традиционно сочени като механизъм, който следва да се развива и често са единствен аргумент срещу извод, че България не е осигурила на гражданите си ефективни средства за защита според изискванията на директивите.

Становище № 3/2008 г. на Консултативния съвет на европейските прокурори към Съвета на Европа (КСЕП) относно ролята на прокурорските служби извън областта на

¹⁴ Вж. **Авторски колектив**. Детска пътека. Ръководство за професионалисти при контакт с деца в риск от насилие, пострадали, свидетели или извършители на престъпление. Стара Загора:Кота, 2023 г., с.41-49.



наказателното право¹⁵ цитира официални сравнителни изследвания на Съвета на Европа, според които „в повечето правни системи прокурорите имат и отговорности, понякога съществени, по граждански, търговски, социални и административни въпроси, и дори отговорност за осъществяване на надзор за законосъобразността на решенията на правителството“, както и че „нарастващата ангажираност на държавата в разрешаването на текущи проблеми като защитата на околната среда, правата на потребителите, или общественото здраве, могат да доведат до разширяване на обхвата на ролята на прокурорските служби“. Според т. 16 на Становището „Прокурорските служби в мнозинството от държавите членки на Съвета на Европа имат поне някакви задачи и функции извън областта на наказателното право“. Сферите на компетентност са разнообразни и включват гражданско, семейно, трудово, административно, изборително право, защитата на права, свързани с околната среда, социални права и права на уязвими групи като деца, лица с увреждания и лица с много нисък доход. **В някои държави членки задачите и работното натоварване на прокурорите в тази сфера може дори да са по-големи в сравнение с ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие**“. Прокурорите могат да действат като законови представители на държавата при образуването на съдебни производства, например предявяването на иск срещу лица, причинили вреди на обществено имущество. Според т. 19 „прокурорските служби могат не само да защитават законовите интереси и права на едно или повече лица, но и да реагират на нарушения, които засягат правата на много лица едновременно“, като „такава компетентност като надзора за прилагането на законите и законосъобразността на правните актове, издавани от държавни органи и органи на местната власт, прави прокурорските служби инструмент за реална защита на правата и свободите на големи групи лица или на обществеността като цяло“. В обсъждания кръг държави са например Австрия, Белгия, Хърватска, Чешка Република, Кипър, Дания, Франция, Северна Македония, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Лихтенщайн, Люксембург, Молдова, Монако, Черна гора, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Сан Марино, Словакия, Словения, Испания, Турция и др.

¹⁵ Становището е достъпно в официален български превод на:
www.prokurori.bg/index.php/files/%D0%9C%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8



КСЕП изрично констатира, че липсват международни стандарти, които да задължават държавите към определен подход при натоварването на прокуратурата с отговорности извън същинските функции по наказателно преследване. Въпросът е национален и се решава на основата на традициите на правната система. В България например описаните правомощия на прокуратурата са традиционни и конкретното им съдържание се регулира от законите. В допълнение, КСЕП изрично заявява, че „задача за всички държави в Европа е да развият и укрепват потенциала по защита на правата на човека на всички свои органи, включително съдилищата и прокурорските служби“ (т. 32).

Казаното дотук трябва да подчертае липсата на наднационални основания и съображения за премахване по принцип на правомощията на прокуратурата извън същинското наказателно преследване и рисковете, които радикални действия по този въпрос носят за задълженията на държавата да осигури ефективни средства за защита на гражданите си и на юридическите лица, упражняващи дейност в нейната юрисдикция.

В заключение се налага изводът, че част от предложените изменения трябва да бъдат дълбоко преосмислени, а други направо да бъдат оттеглени като необосновани и вредни. По редица въпроси все още се внасят и обсъждат предложения, а по „антиблокиращия механизъм“ липсва предложение. Необходимо е да се подложи на обсъждане пълна предварителна оценка на цялостния очакван ефект на измененията, каквато и към момента липсва въпреки препоръките на Венецианската комисия. Промените в Конституцията трябва да бъдат осигурени с адекватни преходни разпоредби и незабавно последвани и от изменения в съответните закони. Всичко това предполага внимателно обмисляне и постигане на автентично институционално, обществено и професионално съгласие, върху което да може надеждно да се основе обществен договор. Към момента такова съгласие не е налице по почти никоя от областите на изменение. **Призоваваме Народното събрание да осигури на обществените дебати и работата върху текстовете достатъчно време и внимание.**

Председател на УС на АПБ:
Владимир Николов