

РЕШЕНИЕ № 13 от 26.07.2024 г. на КС по к. д. № 1/2024 г., докладчици съдията Павлина Панова, съдията Мариана Карагьозова-Финкова и съдията Соня Янкулова

Обн., ДВ, бр. 66 от 6.08.2024 г.

чл. 64, ал. 2, 3 и 4,

чл. 65, ал. 1,

чл. 91б, ал. 2,

чл. 99, ал. 5 и 7,

чл. 110

чл. 102, ал. 3, т. 3,

чл. 129, ал. 3

чл. 130, ал. 3,

чл. 149, ал. 1, т. 2,

чл. 153 КРБ

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 26.07.2024 г. конституционно дело № 1/2024 г., докладвано от съдия Павлина Панова, съдия Мариана Карагьозова-Финкова и съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 8.01.2024 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1; чл. 91б, ал. 2; чл. 99, ал. 5 и 7; чл. 102, ал. 3, т. 3; чл. 110; чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с § 2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, по което е образувано к.д. № 1/2024 г., и по 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 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; в 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 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 3 от Конституцията, както са въведени с § 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 и 22 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, и на § 22 и 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) (ЗИД на Конституцията).

Президентът и народните представители излагат подробно доводи за противоконституционност на промените в посочените конституционни разпоредби.

С определение от 8.03.2024 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането на президента и на народните представители за установяване на противоконституционност на промените в посочените разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и обедини двете дела за общо разглеждане.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения по делото са представили: министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Висшият

прокурорски съвет, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Съюзът на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Фондация "Институт за пазарна икономика", Фондация "Институт за правосъдие и демокрация", проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Райна Николова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, д-р Благой Делиев, д-р Дилян Начев, д-р Симона Велева, д-р Христо Орманджиев, доц. д-р Христо Паунов, Благовест Пунев и Румен Ненков.

Съществените изводи от постъпилите становища и правни мнения съдът намира за уместно да не излага в случая, за разлика от традиционния си подход, с оглед на обема на настоящото решение и достъпността им на електронната страница на съда, като обобщава, че преобладават вижданията за противоконституционност на по-голямата част от оспорените изменения и допълнения в Конституцията.

Конституционният съд, за да се произнесе, като обсъди доводите в исканията, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения и относимата правна уредба, установи:

Със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България са извършени промени в Конституцията на Република България. Както посочи съдът в определението си от 8.03.2024 г. по к.д. № 1/2024 г., приетите от Народното събрание промени в Конституцията подлежат на контрол за конституционност, макар това да не е предвидено с нарочна конституционна разпоредба. Контролът от Конституционния съд по отношение на извършените от Народното събрание изменения и допълнения се основава на установените конституционни принципи, на конституционното правосъдие като неотделимо от съвременния конституционализъм, на конституционно възложеното основно правомощие за всяка конституционна юрисдикция и на съдържащата се в Основния закон експлицитна уредба на реда и условията за такива промени (в специално посветена на тази материя самостоятелна глава от Конституцията – глава девета).

Конституционният съд намира за необходимо да посочи следното относно отправните позиции при произнасянето по настоящото дело:

А. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова

Преди да изразят позицията си по оспорените конституционни текстове, така както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията, посочената група съдии намират за необходимо да бъдат направени следните уточнения относно реда и условията за изменение и допълнение от Народното събрание на Основния закон, предвиден при неговото създаване през 1991 г.

Съдиите подчертават, че като поддържат изцяло посоченото в определението по допустимост от 8.03.2024 г., че ЗИД на Конституцията е особен закон, приет чрез процес, различаващ се от обикновения законодателен процес, допълват, че тази и други особености на обсъждания законодателен акт на представителния орган се основават на особения характер и специалната сила на Конституцията, чиято валидност като върховен закон се легитимира от ценностния консенсус в конкретна суверенна политическа общност. Отъждествяването на Конституцията като юридически акт с волята на суверена има значение за подхода в аргументацията при преценката за валидност на конституционните промени в настоящото производство, осъществени от едно преходно политическо мнозинство, каквото е всяко Народно събрание, придавайки необходимата тежест на демократичния аргумент заедно със собствено юридическите доводи. Като правен и политически документ

конституциите са в пресечната точка на правната и политическата система и на обществото – те са правен акт, но принадлежат и на полето на политиката.

Референтната конституционна рамка при упражняването на контрола за конституционност относно конституционни промени, извършвани от Народното събрание, обхваща както изисквания за следване на формално уреден в Конституцията процес за тяхното осъществяване (което определя контрола като такъв за формални промени), така и съдържателни ограничения, с които е свързан ключовият за контрола въпрос – какво Народното събрание не би могло да направи конституционнообразно чрез закон за изменение и допълнение на Конституцията? В тяхното единство посочените изисквания представляват реда и условията за приемане на изменения и допълнения в Конституцията от Народното събрание.

При преценка на оспорените в двете искания конституционни промени, така както са въведени със съответните параграфи от ЗИД на Конституцията, преди всичко следва да се имат предвид характеристиките на конституцията на една съвременна демократична конституционна държава, каквито са: че такава конституция е съобразена с демократичното начало, основава се на равенството в достойнството и правата на всеки човек, т.е. на взаимното признаване и изискване за третиране като еднакво значим интереса на всеки индивид и интересите на всеки от останалите членове на политическата общност, върху което се центрира ценностният консенсус (споразумение за справедливост); че конституцията е върховен закон, установяващ конституционния ред; че тя не е просто каталог от правни норми, а е нормативно единство – всички части от нейното съдържание си взаимодействат и когато някой от нейните елементи се променя, се поражда последици, които следва да бъдат предвидени в другите нейни части, и че по своето естество взаимодействието може да е както позитивно (когато усилва функционалността на конституцията), така и негативно (когато я пречатства) и не на последно по значение място – че изрично казаното и основателно следващото от него са равностойни части на конституционния текст.

Съществено е също така да се отчита доколко при конституционните промени са съобразени отправните конституционни възгледи при създаването на изначалния конституционен текст, включително доминиращите конституционни възгледи и разбиране за конституцията (няма универсални конституции и всяка е относима към определен исторически момент, конкретна политическа общност и територия). За българската Конституция от 1991 г. това означава виждане за конституцията като конституция юридическа, без да се пренебрегва нейното естество на документ политически, което се потвърждава от дебатите във Великото Народно събрание; утвърдените за установения конституционен ред базисни ценности и принципи като проекция на легитимиращото всяка демократична конституция социално споразумение, обосноваващо нейната валидност като върховен закон, а оттук – параметрите на валидност и на всяка конституционна промяна, извършвана от създадена от Конституцията власт. Внимание се дължи и на начина на изграждане и формулиране на конституционните разпоредби, включително при въвеждането на промени в изначалния конституционен текст. Макар и добре замислената конституция, респективно – промяната в нея – да не е гарантирано успешна, лошо построената, включително и конституционна промяна, с висока степен на вероятност е обречена на неуспех. Към посоченото следва да се добави и необходимостта от отчитане и на изначално възприетите конституционни парадигми, които могат да се окажат деформирани в политическата практика, както е от значение и да бъде отделено необходимото внимание на конкретния контекст, в който се извършват конституционните промени, който е винаги различен.

Относно процеса на приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията по чл. 155 от Основния закон от Народното събрание

Всяка конституция се създава, за да действа за поколения напред и да установи стабилен политически ред и да гарантира устойчиво ефективно управление. Конституциите на съвременните демократични държави, за да осигурят авторитета си пред следващите нейното приемане поколения, съдържат също така механизми за промяна и адаптация към нарастващата динамика на социалните, политическите и икономическите промени, с каквито са белязани сложните общества като тези в края на 20. и началото на 21. век. За да бъде устойчив върховен закон, една конституция не трябва да е възможно да бъде лесно променяна. Същевременно устойчивостта предполага да бъде осигурена необходимата и достатъчна степен на адаптивност на конституцията. Конституция, която не съдържа механизми, позволяващи нейната промяна така, че идващите поколения да въведат в нея в определена форма и степен потребностите, породени от тяхното време, сама предполага ерозия на своята легитимност и следователно загуба на валидността си като върховен закон. За да се съхрани върховенството на основната норма – конституцията, като в същото време се осигури гъвкавостта ѝ, създателите на конституциите, особено през втората половина на предходния век, в контекста на възприетото разграничаване на оригинална и производна учредителна власт, установяват специален ред за упражняването на производната учредителна власт за извършване на конституционни промени и клаузи за защита на съществени части в конституцията. Степента на сложност на този процес за промени, отразена в специални правила с конституционен ранг, е различна с оглед на кръга на привлечените участници в процеса, на изискуемите мнозинства и на предписаната продължителност на сроковете за приемане на конституционните промени. Независимо от различието в уредбата, установяването на такъв специален процес има винаги за цел да гарантира, че все по-често изменящите се преходни парламентарни мнозинства не могат да променят същността на демократичната конституция, като спазят единствено формално изискванията на обикновения законодателен процес.

Следвайки това утвърдено в съвременния конституционализъм положение, българският конституционен законодател е посветил самостоятелна глава от Конституцията от 1991 г. – глава девета, уреждаща извършване на конституционни промени и приемане на нова конституция. Предвидени са два способа за промени. Конституционните съдии отбелязват, че уредбата на тези способи се основава на възприетото разбиране за разграничаване на учредителна власт, в която се конституира суверенитетът чрез Велико Народно събрание, и производна учредителна власт, възложена за упражняване от формираното по реда на общи избори представително учреждение (преходно, временно политическо мнозинство) – Народно събрание по смисъла на чл. 153 от Конституцията.

Изменението и допълнението на Конституцията от Народното събрание е формална промяна (следва формализиран ред и условия) в текста на Конституцията, която може да се изразява и в премахването на разпоредби от този текст. В конституционната доктрина и практиката на конституционните юрисдикции разграничаването на конституционните промени по тяхното естество и обхват намира израз в използваните за това различни понятия – "ревизия" частична, конституционни "поправки", изменения, допълнения или "ревизия" пълна, приемане на друга (нова) конституция и др. Част от конституциите на съвременните демократични държави имат сравнително усложнен ред за изменение, често включващ множество участници и изискващ пряка интервенция на титуляря на държавна власт чрез избори или референдум. Редът за конституционни промени от Велико Народно събрание също предвижда проектът за нова Конституция или за изменение на действащата да бъде разгледан от текущото Народно събрание, което въз основа на него да вземе решение за произвеждане на избори за Велико Народно събрание (чл. 159, ал. 2 от Основния закон). Това, наред с утежняния процес на изменения и допълнения на Конституцията от Народното събрание (чл. 154 и 155 от Основния закон), поставя българската Конституция от 1991 г. сред твърдите конституции. Идеята за Конституцията като "твърд" закон е идея за "надежден" закон и той отчасти е такъв именно защото не се променя лесно с всички последици от това.

Терминологията, с която си служи Конституцията от 1991 г. при уреждането на способите за конституционни промени – чрез Народно събрание и чрез Велико Народно събрание – е различна, което подчертава, че установените от него правила на процеса за тези промени не се свеждат просто до процедура, а са проекция на дължимия демократичен процес, основан на същностните характеристики на конституцията на една демократична конституционна държава под върховенството на правото.

Конституционните промени от Народното събрание са изрично посочени от конституционния законодател по вид като "изменения и допълнения на разпоредби на Конституцията" (чл. 153). Различна е словесната конструкция, използвана по отношение на Великото Народно събрание в чл. 158 – съгласно т. 1 Великото Народно събрание приема нова Конституция, а според т. 2 – 5 то решава въпросите, указани в тях.

На конституционно ниво инициативата за поставяне в ход на процеса по чл. 154 – 155 от Конституцията, различен от обикновения законодателен процес, е определена като инициатива за "изменение и допълнение" и се явява елемент от реда за конституционни промени от Народното събрание. Посочено е и наименованието на акта, с който Народното събрание осъществява конституционни промени – "закон за изменение или допълнение на Конституцията" (чл. 155 от Конституцията).

При уреждане на реда за конституционни промени от Велико Народно събрание конституционният законодател използва различни изрази: "проект за нова Конституция" или за "изменение на действащата" – според чл. 159, ал. 2 от Конституцията. По отношение на приеманите от Велико Народно събрание актове се използва родово понятие – "актовете на Великото Народно събрание", съответно "нова Конституция" или "акт, с който се изменя действаща", както и такъв за промени в територията на страната (чл. 158, т. 2, чл. 159, ал. 2 от Конституцията).

Този характер на уредбата на реда за конституционни промени от Народното събрание има своето основание във възприетото в модерния конституционализъм разбиране за гарантиране на необходимата гъвкавост на конституцията на една съвременна конституционна демократична държава като предпоставка за нейната устойчивост. Отправната позиция на конституционния законодател е да бъде осигурено необходимото и достатъчно пространство за формиране на съгласие, въвеждащо актуални измерения на социалното споразумение, което е в основата на изначалния текст на основната норма, изградена в съответствие със стандартите на демокрация, равенство, справедливост и достойнство на личността. Ясно различим е акцентът, поставен от конституционния законодател – упълномощените не могат да имат повече власт от упълномощителите, които са дали съгласие да бъдат управлявани, но само като и докогато се подчиняват на собствената си обща воля, дефинирана в ценностния консенсус и обективирана в позитивния правен ред чрез основната норма, развивана през цялото време на нейното съществуване.

Внимателният прочит на разпоредбите на чл. 154, ал. 2 и чл. 155 от Конституцията ясно очертава стремежа на конституционния законодател да предостави добре премерена свобода на преценка на народното представителство в това му качество както по отношение на кръга от въпроси, предмет на уреждане, като изключва изначално отнесените към обхвата на компетентност на Великото Народно събрание, така и относно фиксирането на срокове в рамките на определен период. По отношение на изискуемите мнозинства при гласуването на законопроект за изменение и допълнение на Конституцията е предвидена възможност за прилагане на спадащо мнозинство при съобразяване с указана от конституционния законодател последователност. Предписаните в разпоредбите на чл. 154, ал. 2 и чл. 155 от Основния закон правила относно сроковете и мнозинствата са проекция на демократичното начало на плоскостта на законодателния процес за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията от Народното събрание.

Правилото в чл. 155, ал. 1, че Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни, се разгръща в разпоредбата на чл. 154, ал. 2 и в тази на чл. 155, ал. 2 от Основния закон, за да бъде осигурен дължимият демократичен процес в парламентарната република. На Народното събрание, като стоящо най-непосредствено до титуляря на държавната власт във веригата на демократична легитимност, е предоставена дискреция то самото да фиксира сроковете на своите действия в рамките на определен период – от един до три месеца, за да бъде разгледано внесеното от субектите по чл. 154, ал. 1 от Конституцията предложение за закон за изменение и допълнение на Конституцията (чл. 154, ал. 2), както и от два до пет месеца, в случай че изискуемото мнозинство за подкрепа на първо гласуване на внесеното предложение от три четвърти от всички народни представители не бъде постигнато. Нещо повече, конституционният законодател предвижда в такъв случай в указания период, ако на първо гласуване е постигнато макар и по-малко мнозинство, но не по-малко от две трети от всички народни представители, предложението да бъде поставено за ново разглеждане, съответно – гласуване (т.е. "второ" първо гласуване от изискуемите три според чл. 155, ал. 1 от Конституцията). В действителност предвидено е спадащо мнозинство, което, постигнато при "второто" първо гласуване на законопроекта, се установява като приложимото изискуемо мнозинство за следващите две гласувания. Категорично е изключена обаче възможността – предвидена за обичайния законодателен процес в разпоредбата на чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията – Народното събрание само да решава дали по изключение може да проведе повече от едно гласуване на едно и също заседание. Разпоредбата на чл. 155, ал. 1 е ясна и недвусмислена – Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията на три гласувания в различни дни.

Народното събрание разполага със свобода на преценка за определени параметри на своите действия в рамките, поставени от конституционния законодател. Тази свобода е в съответствие с неговия характер и отговорности на политическо представителство и е съобразена с фиксираното времево измерение на мандата му, при ограничен обхват на материалната компетентност, така че да се съдейства на предприетите реформи от едно конституирано чрез общи избори преходно представителство, което може да се окаже ефективен форум за конструктивно политическо взаимодействие в подкрепа на устойчивостта на Основния закон.

Що се отнася до това, че направените предложения за промени при разглеждането на внесеното предложение за настоящото изменение и допълнение на Конституцията от Народното събрание (на заседание на комисия и в пленарната зала) излизат извън неговите предели, следва да се отбележи, че тази преценка за съответствие в обикновения законодателен процес се прави от вътрешен орган на Народното събрание – комисия. Парламентарната практика показва, че с тази преценка може да се спекулира и рискът от подмяна на публичния интерес с тясно групови или лични интереси съществува, като се отчита възможността за тяхното краткосрочно постигане с един законодателен акт. При закон за конституционни промени на пръв поглед това не изглежда много вероятно поради дългосрочното пораждаване на ефекта на такъв законодателен акт на Народното събрание, но в действителност такъв риск има, тъй като не може да бъде изключена възможността за договорки за взаимни услуги с цел постигане на изискуемото мнозинство.

Ето защо само формалното придържане към установените конституционни изисквания по отношение на процеса на приемане на закон за изменение на Конституцията не може да го направи валидна правна норма. Неспазването на тези изисквания в процеса на разглеждане и гласуване на всеки закон е дълбоко укоримо – още повече, когато бъде установено при приемането на закон за изменение и допълнение на Основния закон. Също така е важно да се отбележи, че осъществена от Народното събрание в един процес при

стриктно спазване на конституционните правила конституционната промяна не става валидна единствено на това основание. Наред с често привеждания довод, че преценката на "законодателните" факти е в полето на дейност на политическото представителство, заслужава още веднъж да се припомни ролята на обсъждания тук способ за изменение и допълнение на Конституцията в демократичната конституционна държава. Установяването на ред за конституционни промени от Народното събрание е ориентирано по същество да примири възможно противопоставяне на управляваните, в конкретен исторически момент, на действията на управляващите и е израз на стремеж към стабилно управление. Промяната от Народното събрание е допустима, но по ред, санкциониран от самия титуляр на държавната власт, без при това да е усложнено нейното осъществяване по начин, който я прави практически невъзможна. Поради изложеното конституционните съдии не споделят виждането на вносителите на исканията, че разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Основния закон има смисъл на повеля за спазване на установените мнозинства и срокове на разглеждане и гласуване на проекта за конституционни промени от Народното събрание по отношение на всяка фаза от въведения специфичен законодателен процес.

Обобщавайки, съдиите подчертават, че това, което може да бъде разчетено в разпоредбите на чл. 154, ал. 2 и чл. 155 от Конституцията, не е изискване за прекомерно дълъг период на действие на Народното събрание. По-скоро е обратното: преди всичко предложението и гласуването са свързани действия, последващи стъпки в един процес и те не трябва да бъдат много разделени във времето – максимумът, който сочи конституционният законодател, е три месеца за първо разглеждане и гласуване от внасянето на предложението за промени и пет месеца за ново разглеждане и гласуване ("второ" първо гласуване), ако поставеният за първи път на гласуване проект не бъде подкрепен от мнозинство три четвърти от всички народни представители. При това максималните срокове по чл. 155, ал. 2 от Конституцията имат значение на условие, за да бъде приложено спадащото мнозинство. Фиксирането на сроковете за второ и трето гласуване е дискреция на Народното събрание.

В допълнение съдиите посочват, че конституционна промяна от Народното събрание от гледна точка на процеса може да бъде извършена с мнозинство три четвърти или две трети от всички народни представители и всяко от предписаните мнозинства може да бъде приложено от Народното събрание за второто и третото гласуване в зависимост от това дали е възможно да бъде осигурено. По този начин титулярят на държавната власт – народът, който създава Конституцията, поставя като условие за промяната ѝ тя да бъде подкрепена от прецененото от него за достатъчно широко мнозинство на народните представители – три четвърти от всички тях, а ако това не може да бъде постигнато – от поне две трети от народните представители. Ясният смисъл на тази конституционна уредба е, че всички изменения в Конституцията от Народно събрание трябва да имат подкрепата на мнозинство от две трети от това представителство, което се приема като решаващо, за целта на отредените за Народното събрание конституционни промени. Тези промени в Основния закон стават задължителни за всички, ако са съобразени със съдържателните конституционни ограничения и не навлизат в пределите на компетентност на Велико Народно събрание.

Относно съдържателните ограничения за конституционни промени, извършвани от Народното събрание

Конституционните съдии обръщат специално внимание на споменатото в началото на мотивите, че наред с виждането за конституция юридическа и политическа отчитането на вътрешната свързаност на елементите на материалния контекст на конституционния ред – (материалната конституция) и формалната конституция – е от значение за разбирането на конституционното развитие, включително и конституционните промени. Тази логика следват и създателите на българската Конституция от 1991 г., потвърждение за което се съдържа в стенографските протоколи от дебатите във Великото Народно събрание. Дискутирани са

реални конфликтни ситуации, засягащи обществото както по време на основаване на конституционния ред, така и рискове от ерозия на демократичните механизми при поставянето му в действие. Ето защо материалната конституция също така е важен аспект на контекста, в който преценката за конституционност на осъществени конституционни промени следва да бъде извършвана и означава да се вземе предвид най-общо политическото единство, чиято доминираща форма и днес остава модерната национална държава, наборът от – преди всичко, но не единствено – основни институции, системата от социални отношения, както и основните политически цели като материална субстанция на конституционния ред.

При очертаващата се глобална тенденция – съдилищата с конституционни функции все по-често да преценяват и нерядко да обявяват за невалидни конституционни "поправки", извършени от парламентарни мнозинства – юридическият конституционализъм не може да пренебрегва материалните промени, които водят до ограничаване на въздействието на конституционните норми. Още повече, че почти навсякъде по света се проявява стремеж на преходните политически мнозинства на национално ниво да преодоляват въздействието на решенията на конституционните юрисдикции, като използват инструментариума на самия конституционализъм, включително конституционните промени.

Съдиите посочват всичко това, за да се подчертае, че особено в производство като настоящото – за преценка на конституционността не на конвенционален закон, а на закон, с който се изменя и допълва върховният закон на страната, по смисъла на чл. 153 във връзка с чл. 158 от Основния закон – въпросът не е просто за допълване на формалноюридическия с политическия анализ, а за аргументация, която да се справи с по-дълбокия социален контекст, в който са вградени нормативното конституционно развитие и конституционни промени. Няма по-конституиращо право за гражданството от правото да приеме Конституцията на своето политическо единство, както и да я променя. Решаването от една конституционна юрисдикция на въпроси, възникващи във връзка с такъв сложен и многопластов конституционен феномен, трудно може да бъде ограничено единствено в пространството на формалноюридическите доводи и предполага и аргументация на плоскостта на демократичния аргумент също така – тази аргументация не е извън правната преценка, но не е единствено чрез аналитично позоваване на правни норми, оставяйки присъщо свързана с формалната конституция (подобен подход е ясно приложен в практиката на Конституционния съд в Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.). В действителност не е въпрос за избор, защото и правната, и демократичната перспектива са еднакво необходими. Съдиите подчертават, че разбирането на условията за възникването на даден конституционен ред (т.е. разбирането за неговия материален субстрат) позволява да се направи разграничение между части от конституционния ред, чиято промяна може да се разглежда като такава, имаща естество на подобряване, реформиране, и части, промяната на които има естество на трансформация на базисни ценности на една конституция и на идентичността на конституционния ред.

Конституцията чрез ценностите, обективирани в нея и ориентираните спрямо тях механизми за разрешаването на конфликти, осъществява социално въздействие и изпълнява своята интегративна и конститутивна функция. Това, което ни казва материалната конституция, е, че се пораждат актуални конфликти, които изпитват границите на издръжливост на институциите и социалните и политическите субекти, пробват тяхната способност да приемат нови изисквания и биха могли при определени условия да консолидират конституционния ред. Изменението и допълнението в конституционния текст са свързани с такова именно подобряване на потенциала на конституционния ред да управлява този вид конфликти в общността, когато не се оспорва предназначението на установените конституционни субекти, нито политическите цели, а по-скоро се пренасочва заложената конституционна динамика към по-ефективна реализация. Когато обаче, макар и

да не е винаги видимо, един конфликт застрашава самата "материална конституция", т.е. същността на споразумението в политическата общност, тогава е застрашена и тази част от една конституция, която го обективира, и следователно нейното ценностно "твърдо" ядро. Тогава конституционните промени имат природата на трансформация, т.е. на цялостна ревизия, а не на реформа в конституционния ред.

Въпросът относно съдържателните ограничения при извършване на конституционни промени от Народното събрание (или какво Народното събрание не може да направи конституционносъобразно с такива промени) следва да се разглежда в контекста на изложеното.

Конституцията е предназначена да осъществи идеята на конституционализма, че общественият договор може да осигури управлението на хората под господството на тяхната обща воля единствено и да възпре държавната власт (държавата), на която те възлагат (но остават единствен титуляр) нейното осъществяване, така че ядрото на това споразумение – свободата и равенството в достойнството и правата на всеки индивид (справедливостта) – и всички произтичащи от него основни ценности да бъдат съхранени, като се утвърди това във върховно – и за държавата, и за гражданството – право на политическото единство. Конституцията може да се разглежда като възплъщение на тези ценности, които се споделят в обществото и с които – поради естеството им на общо за всички благо – обществото като цяло се идентифицира, и те се утвърждават като ценностната ориентация на държавата. Тези ценности придобиват изражение на основополагащи конституционни принципи – най-общите насоки за поведение, които в концентриран вид изразяват в най-висока степен общите цели на конституцията и заедно образуват ценностния фундамент, на който е основан конституционният ред на държавата.

Дебатът относно упражняването на оригиналната и производната учредителна власт е свързан с различията в схващането за конституционализъм и демокрация, както и с концепцията за гъвкавост на конституционния текст. Тъй като промени в конституционна уредба, извършвани, без да се прибегва до оригиналната учредителна власт, крият риск от нейно тълкуване от различни политически мнозинства, което противоречи на нейната същност, създателите на конституциите обявяват "духа" на конституцията, "ценностното ядро" или "конституционната идентичност" за непроменяеми, защитавайки нейното върховенство от производната учредителна власт. В някои демократични държави са въведени изрични клаузи за непроменяемост на конституционния текст, докато в други конституционните юрисдикции извеждат имплицитни ограничения относно конституционните промени, осъществявани от производната учредителна власт. Накратко, съществува ценностно ядро на Конституцията, върху което тя се изгражда и което определя нейната същност и идентичност, поради което изразяващите го принципи са по правило устойчиви – тяхното премахване означава основна качествена промяна, което не може да се сведе просто до промяна в Конституцията, а по същество е заменянето ѝ с друга конституция. Съдържателните ограничения са критериите за установяване на противоконституционност на конституционните промени. Обхватът на недосегаемите за промени от производната учредителна власт "предмети" на конституционна уредба е ориентиран да защити конституционния континуитет и конституционната идентичност. Посоченото заслужава особено внимание, защото обявяването за невалиден на закон за конституционни промени, приет от общонационалния представителен орган, не е тъждествено на налагане от една конституционна юрисдикция на забрана за промени в Конституцията, а единствено, че такива промени са направени в нарушение на конституционно възложеното и допустимото за една учредена и поради това присъщо ограничена власт.

Поради различните исторически, културни, политически и социални условия във всяко общество и държава различни ценности и принципи се считат за толкова

фундаментални, че те се установяват като основополагащи за тяхното съществуване. Макар и да не съществува универсално по своето съдържание и обхват ценностно конституционно ядро, съществуват общоприети ценности, на които се основават конституциите на съвременните демократични правови държави и в които като върховен закон тези ценности са отразени чрез основополагащите конституционни принципи (сърцевината на Конституцията). Без претенции за изчерпателно изброяване, като такива основни принципи могат да бъдат посочени принципите на народен суверенитет, на разделение на властите, на върховенство на правото и на Конституцията като негово най-ярко проявление, на политически плюрализъм, на зачитане и защита на правата на човека и основните свободи, на независимост на съдебната власт и техните измерения. В своето единство те формират основата на конституционния ред в демократичната конституционна правова държава, каквато е и основната конституционна характеристика на Република България.

Значимостта на тези принципи изисква те да се ползват с най-висока степен на конституционна защита и предназначението на конституционното правосъдие е да ги съхрани срещу всеки опит на временно, преходно политическо мнозинство да ги наруши, тъй като това би било по същество подмяна на ценностния консенсус в обществото, нов обществен договор, основан на друга ценностна основа. Същностното съдържание на една демократична конституция не е неизменно и се развива, но промяната в него принадлежи единствено на суверенното гражданство, конституиращо се в учредителна власт (оригинерна) чрез конституционно установени форум и ред. Ето защо една конституционна юрисдикция, когато обяви за невалидни конституционните промени, осъществени от присъщо ограничена власт – Народното събрание, тя не спира естественото развитие на ценностното споразумение в политическата общност, а точно обратното – брани демократичното начало, присъщо на народния суверенитет, и върховенството на правото, защитавайки така изключителното конститутивно право на гражданството да приема и променя своята конституция.

В конституционната доктрина и в практиката на конституционните юрисдикции се използват различни термини за обозначаване на относително недосегаемото (запазено за промени като изключително право на суверена) същностно съдържание на върховния закон на страната – "материално ядро", "твърдо ядро", "конституционна идентичност", "основна/базисна конституционна структура", "фундамент на държавата" или други близки по смисъл. В своята практика българският Конституционен съд не само е обосновал компетентността си да преценява конституционността на законите за изменение и допълнение на Конституцията, приети от Народното събрание, но и непрекъснато уплътнява референтната конституционна рамка за нейното упражняване, изпълнявайки конституционно отредената му функция да защитава върховенството на Конституцията като обективиран израз на ценностния консенсус на суверена, който е неин създател. По такъв начин конституционната юрисдикция укрепва демокрацията в действие, при която народът е истинският субект на управление (управляващ), защото само той е изначалният източник и крайният носител на властта, създала Конституцията.

В своята практика Конституционният съд, като изяснява конституционните материи, които са резервирани да бъдат променени единствено от Велико Народно събрание, очертава пределите на овластяване на Народното събрание да изменя и допълва Конституцията, които е конституционно недопустимо да прекрачва като присъщо ограничена власт по смисъла на чл. 153 от Основния закон. По този начин съдът подчертава, че наред с изискванията на специалния процес по чл. 155 от Конституцията, които Народното събрание трябва да съблюдава, то не може да приеме валиден закон за изменение и допълнение на Конституцията, ако не остане в рамката на съдържателните ограничения, установени от създателя на Конституцията. Съдът е ясен относно стандарта на преценката за

конституционността на извършени от Народното събрание конституционни промени – процесът е важен, но засягането на "относително недосегаемите предмети" е решаващо.

Без да се навлиза в подробен анализ на тази практика, следва да се отбележи, че съдът последователно разгръща съдържателните конституционни ограничения, като носещата конструкция са разпоредбите в чл. 158 от Конституцията. В Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. са изведени измеренията на "формата на държавно управление" (чл. 158, т. 3 от Конституцията), които всяко Народно събрание трябва да прилага като съдържателни критерии при осъществяване на конституционни промени. Съдът чрез различни формулировки в мотивите посочва, че е предоставено право само на Великото Народно събрание да изменя основните принципи, основните конституционни институции, мястото им в държавната йерархия, реда на съставянето им и техните мандати, специфичната за всяка от тях дейност, отредените им правомощия и баланса между тях и поддържа, че "[н]едопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях". Същественото в случая е, че посочените установени в Основния закон "предмети" се определят в цитираното решение като "това, върху което е изградена държавата", т.е. като основа на държавата.

Наред с това в Решение № 7 от 2006 г. по к.д. № 6/2006 г. се посочва, че разпоредбите на чл. 1 и 2 от глава първа "Основни начала" касаят "пряко устройството и управлението на държавата", но се подчертава, че в "тази глава са формулирани и други принципи и цели – народен суверенитет, правова държава, върховенство на Конституцията, разделение на властите, политически плурализъм; тази част от "Началата" е предпоставка за реализиране и на разпоредбите на глава втора – "Основни права и задължения на гражданите". Съдът обобщава, че "[т]е са фундаментални за всяка съвременна държава. Поради това не може да се приеме, че обикновено Народно събрание може да променя тази част от глава първа". В Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г. суверенитетът на народа е определен като "основополагащ принцип" и "елемент от ядрото на Основния закон – Конституцията, в която е изразен ценностният консенсус за организация и функциониране на обществото и държавата". Като подчертава, че народният суверенитет не действа извън и независимо от останалите основни начала, а формира заедно с тях единен комплекс, съдът отнася към "ядрото" на Основния закон също така и разделения на властите и правовата държава, сочейки ги като "основата на едно демократично управление".

Нещо повече, съдът еднозначно поддържа вече изразената в предходната му практика позиция, че законодателната власт като "власт възложена" трябва да може да откликва адекватно на промяната в обществените отношения, "без обаче да засяга фундамента на основополагащото политическо решение". В редица други решения Конституционният съд си служи с такива словесни конструкции, като "фундаменталните принципи на конституционно установения държавен ред" и "нормативно ядро", по отношение на принципите на народен суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото или сочи демократичния ред под върховенството на правото за "конституционно установено по волята на суверена като елемент на фундаменталната структура на Основния закон" (Решение № 12 от 2012 г. по к.д. № 4/2012 г., Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.), както и отнася принципа на правовата държава към "фундамента на установената конституционна система" (Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г.).

Съдът е последователен в своята позиция, като посочва и в Определение № 10 от 2023 г. по к.д. № 20/2023 г., че когато Народното събрание влиза в ролята на производна учредителна власт при условията и по реда, предвидени в глава девета от Конституцията, трябва да следва установения механизъм, "чрез който се постига необходимият за всяка демокрация баланс между фундамента, на който тя се крепи, и актуалния поглед към

конституционно установените ценности, така че да се гарантира устойчивост на демократичния правов ред".

Посоченото дава основание да се направи извод, че макар и да не използва термини като "твърдо ядро" или "конституционна идентичност", българският Конституционен съд влага в изведените съдържателни ограничения за конституционни промени от Народното събрание смисъл на същностно съдържание на Конституцията, "ценностна основа/фундамент", която е недосегаема за промяна от преходни и честоменящи се политически мнозинства. Тази ценностна основа не е абсолютно непроменяема, но Народното събрание като учредена и за това присъщо ограничена власт не може да я променя – това в една демократична конституционна държава, каквато е Република България, е несъвместимо както с върховенството на правото, така и с демократичното съображение (и йерархията на учредителната оригинална власт и учредената власт) за тъждество на волята на суверена и обективизираната в Конституцията ценностна основа, която легитимира нейното върховенство.

Народното събрание действа от името на народа, но не е тъждествено на суверена. Единствено Великото Народно събрание е форум, чрез който суверенът се конституира в първична/оригинална учредителна власт. Народното събрание по смисъла на чл. 1, ал. 2 от Конституцията е държавен орган, предвиден в Конституцията, чрез който народът упражнява представително държавната власт и народът е създател на Конституцията, на която то (Народното събрание) се основава, и от нея черпи правомощията си, за да упражни единствено възложената му власт при спазване и прилагане на принципите, върху които се изгражда демократичната правова държава.

Властта на Народното събрание като учредена власт е присъщо ограничена и предоставената му възможност да променя Конституцията не допуска тази власт да бъде упражнявана по начин, който я трансформира в неограничена. Както вече бе посочено, чрез демократичния аргумент Конституцията се идентифицира с волята на народа – общата воля за общото благо – справедливостта, т.е. за взаимното зачитане на еднаквата тежест/ценност на интереса на всеки индивид с този на всеки от останалите в политическата общност. Чрез него се обосновава особеният характер и специалната сила на Конституцията като юридически акт – социалната мощ на ценностния консенсус на политическата общност легитимира валидността на Конституцията като върховен закон (в юридическия смисъл); Конституцията е върховен закон именно защото е необходимият в една политическа общност юридически акт с такъв ранг, за да бъде защитено като общо благо равенството в достойнството и правата на всеки индивид. Конституцията се основава и черпи своята сила като юридически акт от това, че е гласът на народа – суверенът казва чрез нея кои са базисните ценности, формиращи дух на общност, от значение за съществуването му като политическо единство.

Никое Народно събрание в ролята си на производна учредителна власт не може да разполага с такава социална сила, че да е в състояние да измести волята на суверена относно същественото в ценностното споразумение, определящо на конституционно ниво какво е неприкосновено и в този смисъл – недосегаемо за едно временно, преходно политическо мнозинство.

Според конституционните съдии преценката за валидността на всеки закон за изменение и допълнение на Конституцията, както и ефектът от евентуалното му обявяване за невалиден, включително в това производство, следва да се извършва на плоскостта, на която се обосновава валидността на самата Конституция като върховен закон. Референтната конституционна рамка при тази преценка е конституционната повеля, налагаща наред с изискванията по чл. 154 и 155 от Конституцията съдържателни ограничения на Народното събрание за изменение и допълнение на Конституцията, така както вече бяха коментирани

по-горе. Като възлага на Народното събрание да изменя и допълва Конституцията, нейният създател е преценил да сподели суверенитета само в определена степен и никога не го отстъпва в неговата цялост в тази хипотеза, при определени от него изисквания. До установяването на несъответствие с повеленото от него се приема оборимата презумпция, че Народното събрание изпълнява повелата на суверена така, както е обективизирана в Конституцията във вид на съдържателни ограничения на производната учредителна власт. Това е и смисълът на използваната от конституционния законодател терминология в разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Основния закон – актът, приеман от Народното събрание за изменение и допълнение на Конституцията, е наречен "закон" и е третиран еднозначно като валиден акт.

От изложеното следва, че когато се установи несъответствие с повеленото от суверена в Конституцията, тогава обявяването на обективизираната в закон за изменение и допълнение на Конституцията воля на Народното събрание за невалидна се основава на отсъствие на съответствие с волята на суверена и е невалидна в името на демокрацията и в името на валидираната от ценностния консенсус да е върховен закон Конституция, т.е. в името на двете взаимно подкрепящи се ценности, на които се основава конституционната демокрация – демократичното начало и върховенството на правото (Конституцията, като закрепва демократичните ценности, брани демократичното начало със силата си на върховен закон). Докато действа презумпцията, придобилата конституционен ранг конституционна промяна, осъществена чрез закон за изменение и допълнение на Конституцията, в който е изразена волята на черпещото от Конституцията своята власт Народно събрание да направи промени в нея, тази промяна поражда правни последици, които по волята на самия създател на Конституцията са такива, породени от норми с общообвързващата юридическа сила от най-висок ранг. Презумпцията трябва да има смисъл и да означава нещо, а именно, че докато е действащ, всеки "закон" се приема да е валиден. Не може да се изисква от правните субекти и най-напред от институциите, от заемащите държавни длъжности и от упражняващите държавна власт сами да бъдат съдници за валидността на извършени от Народно събрание конституционни промени. С установяването на тяхната противоконституционност/невалидност се възпрепятства трайното реализиране на техния регулаторен потенциал.

Породените така от обявената за невалидна конституционна промяна правни последици една конституционна юрисдикция не може да заличи, защото е предназначена да брани върховенството на Конституцията. Стабилността на конституционния ред е ценност от висш порядък за обществото и държавата и в настоящия случай само формалноюридически съображения, извън единството им с демократичния аргумент, са неприложими.

Това, което следва също така, е, че волята на едно преходно политическо мнозинство, когато бъде установено, че не изпълнява повелата на суверена, защото засяга базисни конституционни ценности и принципи, не може, изправена пред волята на създателя на Конституцията, която я възплъщава, да има прекратителен ефект върху нейното действие. Такава воля на временното политическо мнозинство в действителност само отлага в този случай за периода на действие на презумпцията за съответствие на волята проявлението на волята на суверена, при това със съгласието на самия суверен. При несъответствие обаче обективизираната в изменение и допълнение на Конституцията воля на Народното събрание губи значението си на извършена промяна.

Ето защо, когато бъде установено несъответствие на конституционните промени, приети от Народното събрание, с ценностната основа на Конституцията, намерила израз в основополагащите конституционни принципи и в запазените за Велико Народно събрание "предмети", е налице дълбоко социално и нормативно основание за невалидност – като нарушава съдържателните конституционни ограничения, Народното събрание действа при липса изобщо на овластяване по смисъла на чл. 153 от Основния закон. Няма по-

конституиращо право от това, с което разполага единствено суверенът – да промени същностното в ценностния консенсус, обективиран в създадената от него Конституция, и по този начин самата нея. Тази воля на суверена е перманентна. Поради това въпрос за възстановителен ефект при обявяването на невалидност на закон за изменение и допълнение на Конституцията, включително и в настоящия случай, изобщо не възниква и с обявяването на конституционните промени, така както са въведени със закон за изменение и допълнение на Конституцията, за невалидни продължава действието си предхождащият промените конституционен текст.

В обобщение, конституционните съдии подчертават: като прави ясно различим гласа на Конституцията относно наложените съдържателни граници на овластяване на политическите представители на народа да променят Основния закон, действайки от негово име, но без да са му тъждествени, защото са само временно, преходно политическо мнозинство, каквото е едно Народно събрание, конституционната юрисдикция предоставя така последната дума на създателя на Конституцията, комуто тя принадлежи – суверенния народ. В демократичния конституционен ред обществото налага правила на управляващите (учредена власт), които ограничават упражняването на винаги принадлежащата му власт в държавата. Ето защо най-важното, за да бъде защитена демократичната правова държава, каквато е Република България, е хората, ценностният консенсус между които легитимира валидността на конституционния ред и властта на управляващите, да бъдат зачетени.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова

Като изходна позиция съдиите намират, че при произнасяне по искане за установяване на противоконституционност на извършени в самия Основен закон изменения и допълнения от обикновено Народно събрание Конституционният съд следва да изхожда от необходимостта да се съхрани устойчивостта и стабилността на конституционната уредба с нейните основополагащи принципи и цели, без обаче да се затваря вратата пред възможността тя да търпи промени, наложени от променените обществени реалности и динамиката в общественото развитие. Именно този балансиран подход е проведен в Решение № 7 от 2006 г. по к.д. № 6/2006 г. (постановено по искане за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията), в което е посочено, че "Конституцията от 1991 г. е израз на желанието на преобладаващата част от обществото страната да се нареди до напредналите по дух и икономика държави в Европа. Затова тя създава относителна недосегаемост на материята по чл. 158, като допуска изменение в тази част само от Велико Народно събрание. С това тя се вписва в тенденциите някои основни нейни важни по естеството си предмети да не могат да бъдат изменени от всяко текущо квалифицирано мнозинство. Тъкмо това съдържащо се в нея самоограничение е гаранция за нейната стабилност и за установения конституционен ред. И наистина, ако е допустимо тя да се изменя или допълва от обикновено Народно събрание, нищо няма да осигури нейното особено място в правната система на държавата. Промяна на основни нейни части без спазване на утежнената процедура, предвидена в чл. 158, може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси. Трудно при това положение може да се легитимира политическа система, ако сторената от нея промяна на Конституцията е плод на импровизация, съглашение или криворазбран външен натиск." Същевременно във връзка с изясняване на приложното поле на чл. 158, т. 3 от Конституцията (изискването промените във формата на държавно устройство и управление да се извършват от Велико Народно събрание) в посоченото решение съдът е заявил следното: "Разпоредбите, касаещи пряко устройството и управлението на държавата, се съдържат в чл. 1 и чл. 2 от глава първа – "Основни начала". Но в тази глава са формулирани и други принципи и цели – народен суверенитет; правова държава; върховенство на Конституцията; разделение на властите; политически плюрализъм; тази част от "Началата" е предпоставка за реализиране и на

разпоредбите на глава втора – "Основни права и задължения на гражданите" (като пример – правата не биха могли да съществуват без публичното оповестяване на нормативните актове и разделението на властите). Те са фундаментални за всяка съвременна държава. Поради това не може да се приеме, че обикновено Народно събрание може да променя тази част от глава първа." В този смисъл и според Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. понятието "форма на държавно управление" включва не само системата от "висши държавни институции", но 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."

Като се има предвид изложеното, съдиите намират, че признатата от Основния закон правна възможност за неговото изменение и допълнение от обикновено Народно събрание (чл. 153 от Конституцията) е ограничена от необходимостта да се съхранят базовите принципи, които са поставени в основата на конституционния държавен и правен ред. Обратно – на обикновеното Народно събрание не може да бъде отречена възможността при спазване на изрично предвидената в глава девата от Конституцията процедура да извършва промени в Основния закон, с които не се нарушава очертаното от принципите съдържателно ядро на конституционната уредба. Да се генерализира противното разбиране би означавало да се обезсмисли изобщо предвидената в самата Конституция възможност за нейното изменение от обикновено Народно събрание. Както изрично е имал повод да отбележи съдът, "съгласно чл. 153 от Конституцията НС като власт, възложена от суверена, може също така да изменя и допълва разпоредби на Конституцията, които са извън запазените за ВНС в чл. 158 от Конституцията. Това е същото представително учреждение, което получава мандат от суверена да осъществява законотворческата функция." (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.).

I. Относно промените в чл. 23, както са въведени с § 1 ЗИД на Конституцията

Оспорената конституционна промяна в чл. 23 е въведена с § 1 ЗИД на Конституцията. Систематично конституционният текст е разположен в глава първа на Конституцията "Основни начала" и установява конституционно значими ценности наред с прогласените в същия раздел на Основния закон основополагащи за конституционния ред принципи. Създава се ново изречение първо, според което "науката, образованието и културата са национални ценности", с което изречение второ смислово съгласува текста в предходната му редакция: "Държавата създава условия за свободното им развитие и ги подпомага" и се запазва формулировката на изречение трето: "Тя се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство."

Вносителите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията аргументират предложението си за изменение на чл. 23 от Конституцията със стремежа към "утвърждаване и укрепване на българската държавност" (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.; предложение между "второто" първо и второ гласуване, вх. № 49-354-04-316 от 14.12.2023 г. за промяна на първоначално внесената редакция на чл. 23). Новото в изменената разпоредба на чл. 23 е обявяването на науката, образованието и културата за "национални ценности", за каквито те не са определени в предходната редакция на оспорения текст. Разглеждан в неговата цялост, текстът в чл. 23 поставя цели и ангажира държавата при формирането и осъществяването на публичните политики относно науката, образованието и културата и възлага задължение на държавата да ги подпомага и да създава условия за тяхното свободно развитие.

Краят на 20. и началото на 21. век се отличават едновременно с нарастваща глобализация, една от последиците на която е културното сближаване с определена степен на

дезинтеграция на нациите. Като отчитат, че с техническия и технологичния напредък миграционните модели, казано най-общо, значително се променят (тази трансформация е очевидна в рамките на Европейския съюз, където свободата на движение позволява практически неограничени пътувания и миграция) и населението на държавите вместо с хомогенност все повече се отличава с включване на групи от различни раси или етноси, всяка със собствени традиции и езици, съдът подчертава, че и днес определящ фактор в международните отношения са националните държави и съвременната политическа практика се основава на концепцията за национален суверенитет и на правото на нациите на самоопределение.

Фундамент и отличителна характеристика на националната държава е националната идентичност, която е синтез на история и духовност и аспект на политическата култура на обществото. Националната идентичност включва както политически, така и културни измерения. С утвърждаването на националната държава като основен политически субект в модерността най-често срещаният израз на културна идентичност е в това, което се разбира като "национална култура". Хората не са граждани само в юридическия смисъл – те участват в идеята за нацията, представена от нейната национална култура. Националните култури изграждат идентичности, като произвеждат значения за "нацията", с които можем да се идентифицираме. Същественото е, че националната култура се изгражда, съществува и се развива въз основа на и в най-тясна връзка с индивидуалната идентичност на всеки един и на всички в рамките на една нация/национална държава.

Създателите на Конституцията от 1991 г. са водени от ясна представа за тези процеси и тяхната перспектива и от разбирането за многопластовия и динамичен характер на националната идентичност, за свързаността на нация и културна идентичност и за нейната сложна и многоаспектна природа. Това се потвърждава от дебатите във Великото Народно събрание при обсъждането и гласуването на разпоредбата на чл. 23 и на чл. 54. Протоколите от заседанията на Комисията за изработване на проект за Конституция (от 17.06.1991 г.) и стенограмите от пленарните заседания на Великото Народно събрание (137-о, 150-о и 156-о пленарно заседание от 22.05.1991 г., 12.06.1991 г. и 18.06.1991 г.) са показателни за подхода на конституционния законодател. Първоначалната редакция на разпоредбата на чл. 23 е: "Държавата създава условия за свободното развитие на науката, културата и изкуствата и ги подпомага." Това съдържание на разпоредбата е предмет на задълбочено обсъждане, ведно с разпоредбата на чл. 54, и в окончателната редакция на чл. 23 задължението на държавата да създава условия за свободно развитие е по отношение на науката, образованието и изкуствата, а в глава втора "Основни права" е закрепено правото на всеки да се ползва от културните ценности и да развива своята култура.

Съдът подчертава, че в резултат на това в конституционната уредба е постигнат баланс между, от една страна, насърчаването на културното многообразие чрез предоставяне на право (активно и пасивно) на всеки индивид да се ползва от националните и общочовешките културни ценности и да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност, което се признава и гарантира от закона – чл. 54, ал. 1 от Конституцията, и от друга страна, утвърждаването на културни елементи на националната идентичност, в разпоредбата на чл. 23, която подчертава дух на общност и единство.

България се е утвърдила и исторически се е възраждала именно чрез културните, както и образователните, усилия и това самоопределя нацията, формира и характеризира националната идентичност, което обосновава и закрепването в чл. 23 на науката, образованието и изкуствата като ценности с конституционен ранг при приемането на Основния закон през 1991 г. Чрез обвързването на държавата със задължение да създава условия за тяхното свободно развитие, да ги подпомага, както и да се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство, в действителност е описана, включително

чрез изкуствата, националната култура като свързана с историята на страната, със споделена идентичност и с набор от ценности.

Понятието "национална култура" (както и понятието "култура") е широко обсъждано и теоретизирано в научните изследвания и анализи. Конституционният съд не може да се включи в този дебат и само отбелязва, че националната култура се основава на общи идентичност, основни ценности и институции и история и непрекъснато се създава съвместно. Накратко, създателите на Конституцията са установили основите за развитие на националната културна идентичност, водени от виждането за националната култура като колективен феномен – тя се създава от нас и ни определя, има стабилна основа, но същевременно е динамична, развиваща се в отговор на променящия се свят и нарастващото многообразие, духът на българската общност е балансиран с признанието и уважението на разнообразието на културни идентичности чрез правото на всеки да развива своята култура – както гражданин на държавата, така и чужденец (чл. 54, ал. 1 във връзка с чл. 26, ал. 2 от Конституцията).

В своята практика Конституционният съд посочва, че Конституцията на Република България е "изградена върху идеята за единството на българската нация (абзац 4 от преамбюла, чл. 1, ал. 3, чл. 2, ал. 1, чл. 44, ал. 2)", и подчертава, че "същевременно признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, респ. на носители на такива различия. Указания в тази насока съставляват редица конституционни текстове (в чл. 37, ал. 1, в който се говори за "търпимост и уважение между вярващите от различни вероизповедания"; чл. 36, ал. 2, в който се споменават "гражданите, за които българският език не е майчин"; чл. 29, ал. 1, който защитава срещу "насилствена асимилация"; чл. 44, ал. 2, който забранява организации, чиято дейност е насочена "към разпалване на национална, етническа или религиозна вражда"; чл. 54, ал. 1, който установява правото на личността "да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност"; Решение № 4 от 1992 г. по к.д. № 1/1991 г.).

Конституционният съд не намира основания да се отклони от тази практика в настоящото производство и поддържа, в контекста на изложеното, че като не свързва ангажимента на държавата по смисъла на оспорената промяна в чл. 23 с "националната" култура, тази промяна не просто изменя установения в Основния закон модел на изграждане на национална културна идентичност – основа на националната идентичност, но и като не дефинира културата именно като "национална", оспорената промяна в чл. 23 премества акцента от дух на общност, т.е. от оня отличителен начин на съществуване, с който се идентифицираме като нация и който другите разпознават, към общности, възплъщение на други отличителни ценности, традиции и вярвания, с които нацията не се идентифицира, с което нарушава базисна конституционна ценност – единството на нацията, което е елемент на фундамента на държавата, такава, каквато е изградена с Конституцията от 1991 г.

Поради изложеното Конституционният съд намира оспорената промяна в чл. 23, въведена с § 1 ЗИД на Конституцията, за противоконституционна.

II. Относно промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

А. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова исканията са основателни.

Укрепването на парламентаризма е декларирано като концептуална основа на част от конституционните промени, въведени със ЗИД на Конституцията. В мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България за тази цел, наред със същественото стесняване на предоставената от Конституцията от 1991 г. дискреция на президента да назначава служебно правителство, включително и като се лишава от правомощието да разпуска парламента в условия на парламентарна криза, се създава конституционно основание със закон да се ограничава компетентността на служебния кабинет, предвиждат се и изменения и допълнения в чл. 64, така че да бъде конституционно осигурена непрекъсваемост в дейността на Народното събрание в парламентарната система. Изрично се подчертава от вносителите, че "[п]оследователните парламентарни кризи от 2021 г. – 2023 г., довели до назначаване на няколко поредни служебни правителства, поставят въпроса за повече гаранции за непрекъсваемост на работата на парламента" (мотиви към проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.). По-конкретно, с § 2 ЗИД на Конституцията се изменя и допълва чл. 64 от Конституцията и промяната е декларирана да следва част от мотивите на измененията, въведени в чл. 99, ал. 5 от Основния закон с § 7 ЗИД на Конституцията.

С § 2 ЗИД на Конституцията се правят следните изменения в чл. 64: в ал. 2 се заличават думите "или след изтичане"; изменя се ал. 3, която предписва: "Избори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание"; въведена е нова ал. 4, според която "[с] полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание".

Новосъздадената ал. 4 определя началото и края на пълномощията на Народното събрание, свързвайки ги с полагането на клетва от народните представители, избрани на последните общи избори. В основата на конституционните промени в чл. 64 от Основния закон стои именно разпоредбата на ал. 4, като измененията в ал. 2 и 3 със същия § 2 ЗИД на Конституцията конкретизират и доразвиват идеята на вносителите за непрекъсваемост в работата на Народното събрание.

В своята практика Конституционният съд по повод на искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията с тълкувателен въпрос "кога започва да тече четиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията" приема, че "[ч]етиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от датата на изборите за Народно събрание" (Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5/2001 г.). В основата на приведените от съда доводи е въпросът за източника на овластяване на политическите представители в парламентарното управление и тези доводи се основават на народния суверенитет като фундамент на модерната национална държава и основополагащ принцип на установения държавен и правен ред в българската Конституция от 1991 г. (чл. 1, ал. 2 от Основния закон). Съгласно разпоредбата на чл. 1, ал. 2 цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. Принципът на народен суверенитет е елемент на нормативното ядро на Конституцията, в която е изразен ценностният консенсус за организация и функциониране на обществото и държавата (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.).

От народа като суверен произтича цялата държавна власт. Той е, който чрез своя избор овластява и легитимира конкретна легислатура на Народното събрание, и това става с акта на избора. В Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5/2001 г. Конституционният съд посочва, че "[м]ежду народа в лицето на избирателите и Народното събрание като предвиден в Конституцията орган възниква пряка връзка на упълномощаване. Политическата воля на избирателите (конституентите), изразена чрез упражняване на пряко избирателно право (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията), учредява Народното събрание [...] Няма друг акт, освен

изборът, който делегира власт на парламента." Правопораждащият факт за придобиване на статус на народен представител е именно изборът, докато клетвата е предпоставка от морално-политическо, както и от правно естество за встъпване в длъжност и упражняване на правомощията на народните представители. Конституционният законодател неслучайно предвижда в чл. 75 от Основния закон, че именно новоизбраното Народно събрание се свиква на първо заседание от президента и ако той не направи това в рамките на един месец от деня на изборите, народните представители могат да го свикат по своя инициатива.

Следователно актът на избора, а не клетвата на народните представители, е прекият акт на властническото упълномощаване от титуляря на държавната власт и приетите промени в обсъжданата част от чл. 64 – ал. 4 от Основния закон – са в несъответствие с фундамента на модерната национална държава и основополагащ принцип на демократичното управление под върховенството на правото – принципа на народен суверенитет. Поради това, че началният момент на мандата се определя от акта на избора на народните представители, конституционната промяна в чл. 62, ал. 2, въведена с § 2 ЗИД на Конституцията, създава предпоставка за съществуването на две представителни учреждения едновременно – действащия и новоизбрания парламент. Това следва от разпоредба на ал. 2 на чл. 64, която изисква избори за ново Народно събрание да бъдат произведени не по-късно от един месец преди изтичане на мандата на действащото, което е несъвместимо с демократичното представително управление, установено в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, основано на изборност и мандатност. При действието на оспорената промяна в чл. 64 от Конституцията избраните на парламентарните избори на 9.06.2024 г. народни представители положили клетва на 19.06.2024 г. при действащ 49-и парламент.

Едновременно промените в чл. 64, ал. 3 и 4 от Конституцията създават предпоставка за конституционно недопустимо намаляване на определения от първичната учредителна власт срок на пълномощия на Народното събрание – съгласно разпоредбата на чл. 64, ал. 1 от Конституцията той е четиригодишен. С обсъжданите конституционни промени е предвидено, че изборите за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание, което е в несъответствие с разпоредбата на чл. 75 от Основния закон. Както бе посочено, тя повелява, че президентът свиква на първо заседание новоизбрания парламент най-късно един месец след изборите, което, предвид въведеното с новата редакция на чл. 64, ал. 3 изискване изборите да са не по-късно от един месец преди края на този мандат, няма как да бъде изпълнено, освен ако не се съкрати конституционно определеният мандат на парламента, което противоречи на демократичното начало, заложено в народния суверенитет – мандатът е основа на демократичния процес и защитен механизъм на демокрацията.

Обсъжданите в тази част от мотивите конституционни промени, целящи да осигурят непрекъсваемост в дейността на Народното събрание, пораждат въпроси, свързани и с изискването, предвидено в разпоредбата на чл. 68 от Конституцията – прекъсване на изпълнението на държавна служба от регистрираните за кандидати в изборите за нов парламент народни представители, за легитимността на решенията, които продължаващото да действа по време на насрочени избори Народно събрание може да вземе, предвид невъзможността на регистрираните кандидати да участват в тези заседания на парламента, както и за по-благоприятното правно положение, в което са поставени народните представители, кандидатстващи за нов мандат.

Отмяната на израза "или след изтичане" в ал. 1 на чл. 64, също с § 2 ЗИД на Конституцията, се основава на логиката на обсъдените по-горе промени, поради което и тяхната правна съдба е същата.

В контекста на посоченото съдиите подчертават, че отнасянето на началото на мандата на Народното събрание към по-късен момент от произвеждането на изборите,

какъвто е смисълът на въведената с § 2 ЗИД на Конституцията ал. 4 в чл. 64 от Основния закон, представлява съществено отклонение от принципа на народен суверенитет и руши фундамента на установения конституционен ред в държавата. Народният суверенитет не действа независимо от останалите основни начала, прокламирани в глава първа от Конституцията. Той формира заедно с тях единен комплекс. В своето единство и взаимодействие народният суверенитет, разделението на властите, правовата държава, политическият плурализъм, наред с други базисни ценности и принципи, са градивни елементи и проявление на конституционната идентичност. Прогласени от създателите на Конституцията от 1991 г. за основни начала на изграждането и развитието на Република България като демократична правова държава (тяхното систематично място е в глава първа от Основния закон – "Основни начала"), тези принципи се ползват със засилена конституционна защита и конституционни промени, които ги засягат, не могат да бъдат извършени освен от Велико Народно събрание (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.). Освен това създателите на Конституцията са възприели парламентарната форма на управление в нейния рационализиран вид, който обуславя обвързаност между народното представителство в лицето на Народното събрание и изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет. Засягайки мандата на всеки новоизбран общонационален представителен орган, пренебрегвайки принципа на народен суверенитет, като съдържателно ограничение на Народното събрание, когато действа на основание чл. 153 от Конституцията, промените в чл. 64 от Основния закон са промени в определените от учредителната власт организация и статус на основен конституционен орган. Такива промени се отнасят пряко към управлението на държавата и е недопустимо да бъдат извършвани от Народното събрание, защото попадат в обхвата на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Въз основа на изложените съображения съдиите считат, че конституционните промени в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4, въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, излизат извън пределите на компетентност на Народното събрание за изменение и допълнение на Конституцията.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова исканията не са основателни.

Тези разпоредби въвеждат непрекъсваемост на дейността на парламента, като се предвижда, че старият престава да съществува едва с полагането на клетва от новоизбраните народни представители. Според съдиите това разрешение напълно съответства на принципа, прогласен в чл. 1, ал. 1 от Конституцията, според който България е република с парламентарно управление. Нещо повече – тази идея е проведена и в чл. 99, ал. 7 от Конституцията преди нейното изменение относно хипотезата, в която президентът назначава служебно правителство през последните три месеца от своя мандат, и следователно се вписва в общия дух на първоначалната конституционна уредба. По този начин конституционният законодател е взел мерки срещу възможно нарушаване на замисъла на Конституцията, по силата на който президентът не следва да има възможност да разширява обсега или времетраенето на своите правомощия, дадени му с ясна цел да улеснят в един кратък отрязък от време възстановяването на парламентарното управление. В случая делегираният носител на учредителна власт е преценил, че тези изменения биха гарантирали по-точното изпълнение на конституционния замисъл, което всъщност би трябвало да бъде и основният мотив за всяко предприето от него конституционно изменение. Правото на такава преценка не може да бъде отнето на законодателя поради нейната (хипотетична) нецелесъобразност, която при това няма отношение към преценката за конституционност. Предприетото изменение не противоречи на вложената в Основния закон логика на функционирането на

представителното учреждение. Несъстоятелно е да се поддържа, че по този начин се създават две едновременно съществуващи легислатури, тъй като с полагането на клетвата на новите народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание, но до клетвата новите депутати не формират законодателното тяло, а само са снабдени с някои допълнителни защиты, каквито всъщност имат и като кандидати за народни представители. Както е посочено в Тълкувателно решение № 1 от 1992 г. по к.д. № 18/1991 г., с полагането на клетва се встъпва в изпълнение на пълномощията на народен представител.

Същевременно в Тълкувателно решение № 8 от 1993 г. по к.д. № 5/1993 г. е разяснено, че "продължителността на мандата на народния представител поначало съвпада с легислатурата на Народното събрание, определена в чл. 64, ал. 1 от Конституцията. Когато изтече мандатът на Народното събрание и се прекратят неговите пълномощия (чл. 64, ал. 3 от Конституцията), се прекратяват пълномощията и на всеки един от народните представители".

Съдиите също така намират за необходимо да посочат, че с предприетото изменение конституционният законодател си е поставил една конституционносъобразна цел – "баланс между принципите на непрекъснатост на функциониране на конституционно установените държавни органи и мандатност", като е гарантирал, че парламентът като висш държавен орган "няма да престане да функционира" (Тълкувателно решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г.).

В обобщение, смисълът на създадената от Великото Народно събрание конституционна уредба е ясен и той не е подменен с извършените в чл. 64 изменения – на мястото на старото Народно събрание се конституира новото, считано от полагането на клетвата на новоизбраните народни представители. Промяната е в непрекъснатостта на функционирането на парламента, с което не се излиза извън принципите и духа на Основния закон, в който, както е подчертано в Тълкувателно решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г., мълчаливо е проведена идеята за непрекъсваемост на функционирането на конституционно установените държавни органи, като е посочено, че "непрекъснатостта се отнася до самото съществуване и функциониране на държавния орган". При това, както е посочено в Решение № 4 от 2005 г. по к.д. № 11/2004 г., принципът на непрекъснатост не е изрично формулиран в Конституцията и се поддава на законодателна преценка. Не е в правомощията на Конституционния съд да преценява ефикасността на тези изменения за постигане на поставената конституционносъобразна цел. Няма никакво произтичащо от Основния закон съображение, съобразно което тази преценка да ангажира изключителната компетентност на Велико Народно събрание.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, както са въведени с § 2 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

III. Относно промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ, чл. 93, ал. 2 и чл. 110, както са въведени с § 3, 6 и 9 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ и чл. 110, както са въведени с § 3 и 9 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

По отношение на конституционната промяна в чл. 110, както е въведена с § 9 ЗИД на Конституцията, при проведеното гласуване относно основателността на исканията бе постигнато изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство, но при различие в мотивите, поради което те ще бъдат изложени отделно.

A. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова исканията са основателни.

Уредбата на института на българското гражданство и неговото значение за националното и държавното единство в Конституцията от 1991 г. е в съответствие със съвременното разбиране и тенденции в политическата и правната доктрина и практика за взаимна обвързаност на нация, суверенитет и държава и за националната идентичност като жива, динамична реалност в един бързо променящ се контекст на интернационализация на всички сфери на социалния живот.

Изграждането на нацията и държавата са взаимно свързани процеси. Легитимирането на държавата изисква идентификация на суверена, която се основава на идентификацията с колективност, каквато е нацията. Отделянето на нация и държава отслабва съществено връзката на съпринадлежност на държава и гражданин, свеждайки я до едно чисто юридическо битие или до връзка, преценявана в икономическа и финансова стойност, изключвайки лоялността, основана на принадлежността към дадено политическо единство.

Модерната национална държава е неотделима от трансформацията на суверенитета през 18. век и утвърждаването на принципа на народен суверенитет – без този суверенитет нацията няма екзистенциална легитимност. Философският принцип на народен суверенитет се проектира във фундаментална промяна – народът се утвърждава като субект и обект на управление. Той поставя акцент върху човека, върху хората в политически организираната общност и изяснява, че няма държавен суверенитет, който има легитимност сам по себе си – държавният суверенитет почива на съгласието на народа. Волята на политическата общност, за да действа като обща воля, предполага връзка между конкретния индивид и колективността, което извежда на преден план гражданската идентичност като ключов елемент на националната идентичност и института на гражданството. Гражданите утвърждават ролята си на суверен, който легитимира държавата, към която принадлежат и тя им принадлежи. Гражданството (републикански по своята природа институт) задълбочава връзката между държавата и индивида, придавайки ѝ смисъл на реципрочност: националната държава трябва да изпълни своите задължения към гражданина и обратното. По този начин национална идентичност, народен суверенитет, държавен суверенитет, гражданство се оказват взаимно преплетени и взаимно оказващи си влияние.

Подходът на българския конституционен законодател да изгради института на българското гражданство в контекста на утвърденото в модерността разбиране, че нация, народен суверенитет и държава са взаимно обвързани, се потвърждава от редица разпоредби в Основния закон, разгледани в единство. Конституцията си служи както с понятията "нация", "национален", така и с конструкции, които имплицитно съдържат връзката между националната идентичност, суверенитета, сигурността и независимостта на държавата. Могат да се посочат редица разпоредби, каквато е например разпоредбата на чл. 92, ал. 1 от Основния закон, където във функционалната характеристика на държавния глава – президент – присъства конструкцията "единство на нацията", а "националната сигурност и обществен ред" са включени в конституционно дефинирания обхват на компетентност на правителството (чл. 105, ал. 2). Създателите на Конституцията от 1991 г. свързват правната фигура "българско гражданство" с изискване за избираемост на лицата, заемащи редица висши длъжности в държавата и упражняващи държавна власт – народни представители, президент, членове на правителството – изрично предвидено съответно в разпоредбите на чл. 65, 93 и 110 от Основния закон.

Конституционните съдии отчитат, че днес мащабната миграция и революцията в комуникациите допринасят за това, че автономията на индивида, въпросите на културата и идентичността стават все по-индивидуални и по-малко колективни. Едновременно с това подчертават, че миграцията и многообразието в съвременния свят не правят националността ненужна; те обаче правят принадлежността по-сложна и предизвикателна. Без усилия от страна на държавите да инвестират в гражданската идентификация, обществата са изложени

на риск от разкъсване на националната колективност в степен, съществено намаляваща легитимността на държавата.

Всичко това е важно да се отбележи, тъй като дава представа за контекста, в който е установено и следва да се разглежда предназначението на конституционното ограничение за упражняване на пасивното изборително право за парламентарните избори. То е въведено с разпоредбата на чл. 65, ал. 1 при приемането на Конституцията от 1991 г. като забрана за кандидатите за народни представители да имат друго освен българско гражданство – с приемането на обсъжданите конституционни промени такава забрана вече не съществува.

При обсъждането на условията за избиране на народните представители предмет на оживени дебати във Великото Народно събрание е и въпросът за двойното гражданство на народните избраници, както и на министрите. С мотив за приобщаване към политическия живот в страната на емигрантите преди политическите промени през 1989 г. се предлагат, с различни редакции, и текстове, уреждащи алтернативни изисквания на забраната за двойно гражданство на тези лица, но надделява разбирането за предимство на публичния интерес от защита на единството на нацията и суверенитета на държавата (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 5.07.1991 г.).

Вносителите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) заявяват в мотивите, че "ограничаването на пасивното изборително право нарушава този принцип [за еднакви права на българските граждани, независимо дали имат друго гражданство] и се явява дискриминационно за тези, които имат и друго гражданство".

Отпадането на забраната за двойно гражданство като условие за избиране на народни представители, както и за включване в състава на правителството, е предмет на оживени дебати в Комисията по конституционни въпроси, както и в пленарните заседания на 49-ото Народно събрание при първо и "второто" първо гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (Протокол № 5 от заседание на Комисията по конституционни въпроси от 3.10.2023 г.; стенографски протокол от 56-ото заседание на 49-ото Народно събрание, първо гласуване, от 6.10.2023 г.; стенографски протокол от 16-ото заседание на 40-ото Народно събрание, "второ" първо гласуване, от 19.12.2023 г.). Предложението за включването в чл. 65, ал. 1 на изречение второ в настоящата оспорена редакция е внесено с доклад на Комисията по конституционни въпроси на заседание на Народно събрание при второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията и тази редакция е приета и въведена с § 3 ЗИД на Конституцията (стенограма от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г.; стенографски протокол от 16-ото заседание на 49-ото Народно събрание, второ гласуване, от 19.12.2023 г.).

С направените промени в чл. 65, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията, както са въведени в тези разпоредби съответно с § 3 и 9 ЗИД на Конституцията, се създава възможност за лица български граждани, които имат и друго гражданство, да бъдат избирани за народни представители и за членове на Министерския съвет.

За да може български гражданин да бъде избран за народен представител или член на Министерския съвет, той трябва да отговаря на условията, посочени съответно в чл. 65, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията. Тези условия за избираемост имат абсолютен характер и неизпълнението на което и да е от тях прави лицето неизбираемо.

Конституцията на Република България до промените, въведени с посочените § 3 и 9 ЗИД на Конституцията, установява завишени изисквания за избираемост по отношение на гражданството на лицата, овластени с определени конституционно установени правомощия. В своята практика Конституционният съд отбелязва, че "общият конституционен критерий за

въвеждане на ограничително изискване за българско гражданство следва да се търси в характера на самите отношения, в които съответните органи участват. Този общ критерий е наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт" (Решение № 15 от 1995 г. по к.д. № 21/1995 г.). Завишените изисквания се обясняват със самата същност на гражданството като многопластово понятие, в контекста на изложеното по-горе, което Конституционният съд е имал повод да разгледа в неговите различни проявления. Тези изисквания са израз на стремежа на създателите на българската Конституция от 1991 г. да бъде осигурена висока степен на защита на интересите на суверенната национална държава.

Гражданството е определящо за правния статус на индивида и представлява трайна политическа и правна връзка на съпринадлежност между физическото лице и държавата, от която възникват права и задължения за двете страни. Освен политическо и правно измерение гражданството съдържа и морални императиви, доколкото лоялността на индивида към държавата е ценност, чието отсъствие може да лиши от съдържание разглеждания институт като връзка държава – индивид (Решение № 16 от 2021 г. по к.д. № 18/2021 г.).

С ограничаването на възможността български граждани с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители или за членове на Министерския съвет се защитава висш държавен интерес, свързан със защитата на суверенната национална държава. Конституционният съд последователно отстоява разбирането, че "упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет" и че е "съмнително доколко упражняването на властта от лица с чуждо гражданство гарантира нейната независимост" (Решение № 15 от 1995 г. по к.д. № 21/1995 г., Решение № 16 от 2021 г. по к.д. № 18/2021 г.). Наред с публичноправната връзка с българската държава, наличието на чуждо гражданство означава и връзка между лицето и друга държава, която обуславя и съответните права и задължения. Придобиването на гражданство на друга държава е въпрос на личен избор – българското законодателство относно гражданството е толерантно към чуждото законодателство в същата материя и не пречка такава възможност, включително и относно паралелно придобиване по рождение на чуждо гражданство, наред с българското, в хипотезата на смесени бракове.

Несъмнено с този избор освен носител на съответните права всяко лице става носител и на определени ограничения, които произтичат от обществените и държавния интерес на всяка една от държавите – националните държави суверенно уреждат режима на придобиване и загубване на тяхното гражданство. С установяването на правно-политическа връзка с друга държава в допълнение към тази с българската държава всеки, изградил такава връзка, става носител и на правата и задълженията, които произтичат от правния ред на чужда държава, и заявява лоялността си и към нея. Такава политическа и правна връзка би могла да се окаже в конфликт с ангажиментите към българската държава за всеки гражданин в подобна хипотеза, но изборът на поведение е личен въпрос със съответните последици за конкретното лице. Когато обаче става дума за конституционно предвидена възможност за лица с двойно гражданство да заемат най-значимите публични длъжности в държавата, тогава възниква съществено различен проблем, тъй като тяхното осъществяване е служене на държавата, т.е. на публичния интерес, на интереса на суверена, който е пряк или косвен източник на овластяването. Двойното гражданство на такива лица поставя под въпрос лоялността им към българската държава и институции като аспект на гражданството, служенето на общите дела на нацията, доколкото те принадлежат и към друга национална колективност, към друго суверенно политическо единство.

Конституционните съдии обръщат внимание, че терминът "сигурност" в Конституцията се отнася до сигурността на Република България като държава, свързан е с единството на нацията и трябва да се тълкува в съответствие с такива основни за демократичната правова държава ценности, каквито са суверенитет и териториална цялост, единство на нацията, демократичен ред, основни права и свободи. Сигурността има различни

измерения. Безопасността на живота, здравето и имуществото, защитата на населението са обичайно поставяни на първо място, но сигурността има и форми, които, макар на пръв поглед да не са видими, са не по-малко значими и сигурността в лоялното упражняване на функциите и правомощията на държавните длъжности е сред тях.

В контекста на изложеното съдиите считат, че обсъжданите промени в чл. 65, ал. 1 и чл. 110 (чрез съдържащата се в него препратка към чл. 65, ал. 1 и възможността народни представители да бъдат избрани за министри – чл. 68, ал. 2 от Конституцията) игнорират смисъла и целите на и са в недопустимо несъответствие с разпоредбата на чл. 67 от Основния закон, която изрично посочва, че народните представители представляват целия народ и се задължават да действат въз основа на Конституцията и законите на страната, т.е. на Република България. Ето защо според съдиите в хипотезата на двойно гражданство на лицата, заемащи висши държавни длъжности, упражняването на конституционно установени правомощия поражда риск за защитата на националното единство и сигурност, на интересите на суверенната българска национална държава. Всичко това дава основание на конституционните съдии да направят извод за несъответствие на обсъжданите промени в чл. 65, ал. 1 с конституционната логика на установения от създателите на Конституцията от 1991 г. политически и обществен ред, основан на функционирането на общонационалния представителен орган (Народно събрание) и на правителството като висши конституционни органи на Република България.

Съдиите намират за необходимо да отбележат също така, че България е страна по Европейската конвенция за гражданството от 6.11.1997 г. (ратифицирана, ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г.) (ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г., в сила за Република България от 1.06.2006 г.) с изразена при подписването резерва по отношение на прилагането на чл. 17, т. 1. Съгласно направената резерва "Република България няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство."

Конституционните съдии припомнят, че забраната за друго освен българско гражданство за упражняване на пасивното изборно право за народни представители в Конституцията от 1991 г. до промените с обсъждания § 3 ЗИД на Конституцията изразява стремежа да бъдат съхранени парламентарният интегритет и националният суверенитет. Много аспекти от действието на конституционните промени в чл. 65, ал. 1, изр. второ остават несигурни, потенциално прекалено приобщаващи и в определен смисъл дискриминационни в тяхното действие – например сравнено с промените в разпоредбата на чл. 110 от Конституцията, въведени с § 9 ЗИД на Конституцията, която в настоящата си редакция, като допуска членове на правителството да могат да бъдат лица, отговарящи на изискването за избор на народни представители, т.е. да могат да имат и друго освен българско гражданство, не предявява същото изискване за уседналост както относно избирането на народни представители (според чл. 110 "[ч]ленове на Министерския съвет могат да бъдат български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители, като условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ не се прилага").

Промените в чл. 65, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с § 3 и 9 ЗИД на Конституцията и съгласно които за народен представител и член на Министерския съвет може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, не съответстват на изложеното по-горе утвърдено в съвременния български конституционализъм положение за суверенната национална държава, възприето от създателите на българската Конституция от 1991 г. като фундамент на установения конституционен ред и контекст на изграждане на института на българското гражданство. В Решение № 15 от 1995 г. по к.д. № 25/1995 г. Конституционният съд поддържа, че "[с]уверенитетът 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". Конституционните съдии не считат, че са налице основания да се отклонят в настоящото производство от тази позиция (относно членовете на правителството, в който смисъл и Решение № 16 от 2021 г. по к.д. № 18/2021 г.). Съдиите подчертават, че когато става дума за осъществяване на публичната власт, националният интерес е този, който налага да бъдат защитавани от висшите конституционни органи и длъжности държавният суверенитет, националната сигурност, териториалната цялост и единството на българската нация, което оправдава изискването за единствено българско гражданство на техния персонален състав.

Предвид изложеното конституционните съдии намират, че конституционните промени в обсъдените разпоредби на чл. 65, ал. 1, изречение второ и чл. 110, както са въведени с § 3 и съответно с § 9 ЗИД на Конституцията, засягат народния суверенитет като фундамент на българската национална държава и основополагащ конституционен принцип, прогласен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, противоречат на следваната единна конституционна логика, на която се основава кохерентността на Основния закон, и пряко се намесват във формирането на общонационалния представителен орган и правителството (относно условията за избираемост на техния персонален състав). Поради това те представляват конституционно недопустимо навлизане в пределите на компетентност на Велико Народно събрание в нарушение на чл. 153 от Основния закон.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ и чл. 110, както са въведени с § 3 и 9 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова исканията са неоснователни.

Съдиите намират, че извършената промяна със ЗИД на Конституцията относно възможността лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители не е противоконституционна като засягаща народния суверенитет като фундамент на националната държава и основополагащ конституционен принцип.

В съвременния глобализиран и широко отворен свят въпросът за двойното гражданство и правото на българските граждани, които имат и друго гражданство, да участват в управлението на държавата следва да се разглежда и в неговия наднационален и съвременен европейски контекст. Това е така, още повече като се имат предвид представеното становище на Венецианската комисия на Съвета на Европа в подкрепа на извършените конституционни промени и предупреждението, че ограничаването на изборителните права на лицата с двойно гражданство рискува да се окаже в противоречие с чл. 3 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека (право на свободни избори; ЕКПЧ), според който "високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни периоди с тайно гласуване и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избирането на законодателното тяло."

По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията ЕКПЧ е станала част от правото на Република България и установява задължителен стандарт по отношение на правата на българските граждани. Този стандарт обвързва страната да спазва установените в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) стандарти и критерии за защита на правото по чл. 3 от Протокол № 1 към ЕКПЧ. Във връзка с това съдиите обръщат внимание, че в практиката на Конституционния съд е трайно закрепено разбирането, проведено още в Решение № 2 от 1998 г. по к.д. № 15/1997 г., според което "нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите – страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо, тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека

следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ. Този принцип на конформно тълкуване съответства и на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на ЕКПЧ. Поради изложените съображения съдиите приемат, че съдържанието на правата и свободите, произтичащи от принципите на Конвенцията, следва да се установява чрез тълкуване, съответно на тълкуването на конституционните норми и нормите на ЕКПЧ." Това принципно положение е потвърдено в Решение № 14 от 2022 г. по к.д. № 14/2022 г., Решение № 11 от 2022 г. по к.д. № 3/2022 г. и др.

Във връзка с горното не може да се пренебрегне решението на ЕСПЧ (Голяма камера) по делото *Tanase* срещу Молдова (№ 7/08) от 27.04.2010 г., в което е прието, че забраната лица с двойно гражданство да бъдат избирани за депутати нарушава чл. 3 от Протокол № 1 към ЕКПЧ, чийто основен принцип е "свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло". В решението си ЕСПЧ, препращайки към делото *Aziz* срещу Кипър, е отбелязал, че "макар [...] страните да имат значителна свобода при установяването на правилата в рамките на конституционния си ред, които регламентират парламентарните избори и състава на парламента, а [...] съответните критерии могат да варират според специфичните за всяка страна исторически и политически фактори, тези правила не могат да бъдат такива, че да изключват участието на някои лица или на група лица от политическия живот на страната, и по-конкретно от избора на законодателно тяло – право, гарантирано както от Конвенцията, така и от конституциите на държавите членки". Цитирано е и решението по делото *Adamsons* срещу Латвия, според което "с отминаването на времето става все по-трудно да бъдат оправдавани общите ограничения върху изборителните права. Наместо това средствата трябва да бъдат "индивидуализирани", за да бъде избегнат реалният риск, който представлява дадено лице". В обобщение ЕСПЧ е формирал извод, че "никое ограничение на изборителните права не трябва да изключва определени лица или група лица от участие в политическия живот на страната."

Аргументът за защита на народния суверенитет като фундамент на модерната национална държава е относим към Република България точно толкова, колкото към всяка друга държава – членка на Съвета на Европа, обвързана от юрисдикцията на ЕСПЧ и дължаща зачитане на установените в практиката му стандарти на защита на човешките права, а в тази практика е отречено генерализирането на принципа, че всички лица (и конкретно членове на законодателното тяло) с двойно гражданство "представляват заплаха за националната сигурност и независимост". Суверенитетът е естествено присъща характеристика на всяка държава. Този универсален конституционен принцип сам по себе си не се нарушава с допускането за народни представители да бъдат избирани граждани с двойно гражданство. Показателно е в тази връзка обективизираното в мотивите на решението по делото *Tanase* срещу Молдова сравнително изследване, според което към 2010 г. освен Молдова само четири държави – членки на Съвета на Европа, забраняват в парламента да бъдат избирани лица с двойно гражданство (Азербайджан, Литва, Малта и България). Едва ли може сериозно да се поддържа, че конституционната уредба на държавите, допускащи тази възможност, не се основава на принципа на народния суверенитет. В този смисъл съдиите не намират, че отпадането на забраната за двойно гражданство на народните представители нарушава този основен конституционен принцип като аргумент за обосноваване на изключителната компетентност на Великото Народно събрание по този въпрос.

Съдиите обръщат внимание, че според чл. 17, т. 1 от Европейската конвенция за гражданството гражданите на държава – страна по Конвенцията, трябва да имат на територията на тази държава – страна по Конвенцията, в която пребивават, същите права и задължения като останалите граждани на тази държава – страна по Конвенцията.

Република България е ратифицирала Европейската конвенция за гражданството със закон за ратификация (ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г.) с резерва по чл. 17, както следва: "Република България в съответствие с чл. 29, т. 1 от конвенцията си запазва правото да не прилага разпоредбата на чл. 17, т. 1 от конвенцията. По смисъла на тази резерва Република България няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство." Обстоятелството, че Република България се е присъединила към Конвенцията с посочената резерва, не е аргумент за противоконституционност на промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон относно възможността лица с двойно гражданство да упражняват пасивното си изборително право като български граждани. Обратно – това е аргумент за конституционосъобразност на тази промяна, тъй като резервата по този въпрос при присъединяването към Конвенцията е била неизбежна при съществуващата тогава конституционна рамка, а не е въпрос на конституционна идентичност. Промяната на Конституцията по въпроса за двойното гражданство е необходима, за да отпадне тази резерва, като се предостави на българските граждани равна възможност за свободно развитие на личността и пълноценно участие в политическия живот.

Съдиите заявяват, че поддържаната от тях липса на противоконституционност се отнася единствено до предвидената в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията възможност лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители, в който смисъл е цитираната практика на ЕСПЧ. Колкото до въведената промяна в чл. 110 от Основния закон по отношение на министрите, съдиите поддържат, че същата е противоконституционна. Това е така, тъй като за разлика от народните представители, които нямат самостоятелни управленски функции, членовете на Министерския съвет освен членове на колективното тяло по правило (чл. 108, ал. 3 от Конституцията) са и централни еднолични държавни органи и като такива са ръководители на съответните министерства, в които провеждат "държавната политика, нейните приоритети, стратегии, програми, цели и задачи" (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.). В този смисъл наличието на друго гражданство като политико-правна връзка на лицето с друга държава действително се явява в конфликт с принципа за суверенитета, изискващ държавните политики в различните сфери на общественния живот да са подчинени изключително на интереса на държавата и нейните граждани.

Макар и разпоредбата на чл. 110 от Конституцията относно изискванията за членовете на Министерския съвет да препраща към чл. 65, ал. 1 досежно народните представители, това не изключва различен подход при преценката на тяхната конституционосъобразност, доколкото тази преценка следва да се основава на принципите на Основния закон, а не на съображения от правотехнически характер. С обявяването на изменената разпоредба на чл. 110 за противоконституционна като невалидна уредбата възстановява предишното си съдържание, в което препраща към чл. 65, ал. 1 в редакция, която не допуска лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители, а следователно и за министри.

Поради изложеното съдиите намират, че промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ, както е въведена с § 3 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна, но промяната в чл. 110, както е въведена с § 9 ЗИД на Конституцията, е противоконституционна като невалидна.

По промяната на чл. 93, ал. 2, както е въведена с § 6 ЗИД на Конституцията

Конституционният съд посочва, че с изменението в чл. 93, ал. 2, както е въведено с § 6 ЗИД на Конституцията, самостоятелно са предвидени изискванията за избираемост на президент, без да се препраща както в предходната редакция на разпоредбата (преди влизане в сила на ЗИД на Конституцията) към условията за избиране на народен представител. С

промените не се създава ново по същество нормативно съдържание на разпоредбата в чл. 93, ал. 2 от Основния закон, а тя се привежда по този начин в съответствие с отмяната на забраната за двойно гражданство за народните представители и министрите в чл. 64, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията, както е предвидено с § 3 и 7 ЗИД на Конституцията.

С обсъжданата нова формулировка на разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Конституцията не се променя смисълът на изискванията и целите на конституционната уредба, вложени от създателите на Конституцията от 1991 г. Поради това Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 93, ал. 2, както е въведена с § 6 ЗИД на Конституцията, не противоречи на основополагащи конституционни принципи.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 93, ал. 2, както е въведена с § 6 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна.

IV. Относно чл. 91б (нов), както е въведен с § 5 ЗИД на Конституцията

Обсъжданият чл. 91б е въведен в Основния закон с § 5 ЗИД на Конституцията и постановява: ал. 1: "Народното събрание спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, за да гарантира тяхната независимост.", и ал. 2: "Решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон."

Това е изцяло нов текст, разположен в глава трета от Основния закон – "Народно събрание". Той установява "принципи" и изисквания при упражняване на конститутивната компетентност на Народното събрание. В ал. 1 на чл. 91б са изброени в самото начало "принципите", които Народното събрание трябва да следва "при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него". Те са отнесени към всички случаи на упражняване на конститутивната компетентност на парламента (липсва например препратка към чл. 84, т. 8 от Конституцията) и следователно трябва да бъдат съобразявани винаги, когато парламентът избира членовете на органи "които изцяло или частично се избират от него", независимо дали става въпрос за основни конституционно установени органи на държавата, за други държавни органи, предвидени или не в Конституцията. Дефинирана е и целта на съблюдаване на изброените "принципи" от Народното събрание – "за да гарантира тяхната [на органите] независимост". В действителност тази част от конституционния текст визира изисквания (те не са, а и трудно биха могли да бъдат изчерпателно изброени – остават извън изброеното въпроси, като този за мандата, за стабилността на заеманата служба и т.н.), произтичащи от основополагащи за държавния ред принципи и проявяващи се в дейностите по управление на държавата, между които на преден план са принципът на народен суверенитет, на правовата държава и на разделението на властите, прогласени в разпоредбите на чл. 1, 4 и 8 от Конституцията. Предписаните в чл. 91б изисквания, въведени с § 5 ЗИД на Конституцията, са по-скоро относими към технологията на реализация на тези основополагащи принципи, подходящото място на каквато уредба е в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Конституционният съд най-напред обръща внимание, че конституционни текстове не се създават, за да нямат самостоятелен ефект – всеки от тях. Използваната словесна конструкция от конституционния законодател в чл. 155 и 156 е "закон за изменение и допълнение на Конституцията" и следователно текстовете, въвеждащи конституционни промени, които се отнасят до принципи и изисквания при упражняване на правомощията от конституционно установените трайни държавни органи, особено Народното събрание, трябва да установяват общозадължаващо правило, т.е. те трябва да притежават нормативност с ранга на нормативността на всяка конституция в нейната цялост. В настоящия случай целеният ефект, както е деклариран в чл. 91б, ал. 1 – "за да гарантира тяхната независимост" – е заложен в общообвързващите правила в разпоредбите на чл. 1, 4 и 8 от Конституцията

още с приемането ѝ през 1991 г. – всички държавни органи, включително и на първо място Народното събрание, са обвързани от тези основополагащи конституционни принципи.

Дали Народното събрание, встъпвайки в ролята на производна учредителна власт, присъщо ограничена, ще декларира на конституционно ниво своето самоограничаване в съответствие с посочените конституционни повели и произтичащите от тях изисквания, е без значение. То е задължено да ги следва като част от установения държавен ред, основан на тях. Само по себе си извеждането на обсъжданите изисквания в самостоятелен текст – в началото на чл. 91б – не води до пораждање на друг самостоятелен ефект, поради което тази част от текста на чл. 91б не придобива по този начин нормативна стойност с конституционен ранг. В същото време обаче въвеждането на такъв вид текстове в Основния закон може съществено да отслаби нормативността на разпоредбите, прогласяващи конституционни принципи, между които народен суверенитет, правова държава, върховенство на Конституцията, разделение на властите, политически плурализъм и др. (Решение № 7 от 2006 г. по к.д. № 6/2006 г.). В контекста на изложеното Конституционният съд приема, че чл. 91б в обсъжданата част – относно въведените "принципи" – следва да бъде обявен за противоконституционен като невалиден.

От останалата част на текста на чл. 91б, разгледан в неговото единство, може да бъде изведено общо правило, чието действие обаче е поставено под изрично въведено условие, което поражда въпроси. По-конкретно ал. 2 на чл. 91б "Решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон.", прочетена във връзка с частта от ал. 1 – "Народното събрание [...] при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него", има смисъл, че когато прави такъв именно избор – изцяло или частично избира органи, Народното събрание, като следва така указанияте "принципи", приема юридически актове – решения с мнозинство две трети от всички народни представители. След тази формулировка, в която може да бъде разчетено общообвързващо правило, веднага е въведено условието, че Народното събрание го следва невинаги, а само когато това е предвидено със закон.

Систематичното място на обсъждания конституционен текст в глава трета от Основния закон – "Народно събрание", както и използването на родовото понятие "органи", дават основание да се приеме, че въведеното правило за изискуемо мнозинство от две трети от всички народни представители, когато Народното събрание взема решения при осъществяване на възложената му конститутивна компетентност, се отнася до всички случаи на нейното упражняване, независимо какъв по характеристика е избираният орган, както и независимо дали изцяло, или частично той се конституира от парламента (липсва уговорка в ал. 2 например, че се отнася до хипотеза, в която самият избор е възложен на Народното събрание със закон).

По смисъла на Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. Народното събрание, президентът, вицепрезидентът, Министерският съвет, Конституционният съд и органите на съдебната власт са посочени като основни конституционни институции с особено място в държавната йерархия. Изрично се подчертава, че създателите на Конституцията установяват тези "трайни демократични конституционни институции" с цел да бъде претворена формираната обща воля, обективизирана в Основния закон – тези институции "чрез действията си да утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван." В същото решение тяхната структура, мястото им в държавната йерархия, начинът на формиране, основните правомощия и балансът между тях, така както са определени от Великото Народно събрание, са дефинирани като "гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2), разделения на властите (чл. 8), правовата държава (чл. 4) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал.

2)". Като се основава на естеството на тези конституционни институции като фундамент на установения държавен ред, Конституционният съд обръща внимание, че техният правен статус, включително, а и особено начинът на формирането им, се урежда единствено на конституционно ниво и следователно конституционният ранг и мястото в държавната йерархия на тези институции изключват със закон да се предвижда какъвто и да било елемент от реда на създаването им. Това означава, че условието, въведено в ал. 2 на чл. 91б in fine – "когато това е предвидено със закон" – няма валидност за прилагането на правилото за изискуемото мнозинство, изведено по-горе, при упражняване на конститутивната компетентност на Народното събрание в процеса на създаване на посочените конституционни институции.

Конституционната логика както до, така и след влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията е, че тяхното конституиране трябва да бъде уредено и е уредено единствено на конституционно ниво и приложимото правило, когато Народното събрание изцяло или частично ги избира, предвижда това да става с обикновено мнозинство (чл. 81, ал. 2), освен ако създателите на Конституцията от 1991 г. не са предвидили изрично квалифицирано мнозинство. Нещо повече, конституционният законодател, когато препраща към законова уредба относно конституционно установени органи, недвусмислено изключва от предмета й реда на тяхното формиране (чл. 91, ал. 2, чл. 91а, ал. 2 и чл. 152 от Конституцията). В същото време, както бе посочено, изведеното правило от текста на чл. 91б – за изискуемо мнозинство от две трети от народните представители – е приложимо право за основните държавни институции към настоящия момент и тази конституционна повеля, както се вижда от изложеното, създава паралелен режим, което противоречи на принципа на правовата държава и върховенството на Конституцията, установени в чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Основния закон като ценностна основа на конституционния ред.

В настоящия случай е важно да се отбележи, че обсъжданата част от конституционния текст в чл. 91б е приета след съществени промени във формулировката, направени на заседание на Комисията по конституционни въпроси, преди второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията и предложени в доклада на Комисията в пленарната зала за второ гласуване (сравни стенографски протокол от 69-ото пленарно заседание на 49-ото Народно събрание от 8.12.2023 г., първо гласуване; стенограма от заседание на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г. и стенографски протокол от 16-ото извънредно заседание на 49-ото Народно събрание от 19.12.2023 г., второ гласуване). Първоначалният текст е ясно адресиран единствено към хипотезите на упражняване на конститутивна компетентност от Народното събрание за формиране на независими регулаторни и контролни органи, а именно: "Създава се нов чл. 91б: "Чл. 91б. (1) Народното събрание избира независими регулаторни и контролни органи при спазване на най-малко следните изисквания: разумен срок за внасяне на предложения, за обсъждане и изслушване на кандидатите и предвиждане на възможност за представители на обществеността да дават становища и да наблюдават процеса, както и ограничаване на броя на последователните мандати. (2) Със закон може да се предвиди решенията за избор да се приемат с квалифицирано мнозинство."

В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) по отношение на новия чл. 91б е отбелязано, че се предлага "конституционализация на основните етапи на процедурата за избор на членове на независими регулаторни и контролни органи" и са посочени "изискванията", които следва да бъдат спазвани при нейното провеждане, за да се "ограничи политизацията на процеса" и така да се "повиши доверието в органите".

След като в Комисията по конституционни въпроси са направени възражения срещу текста и са приведени доводи, включително и той да отпадне, както и че е по-

подходящо тази материя да бъде уредена със закон, текстът претърпява промени и придобива редакцията, с която е въведен чрез § 5 ЗИД на Конституцията, която вече не съдържа конструкцията "независими регулаторни и контролни органи". Първоначалният текст, посочен по-горе, не оставя съмнение за стремежа на народните представители да бъде създадена еднотипна процедура за формиране на всички регулаторни и контролни органи и да се установи редът на провеждането ѝ с номинации, участие на граждански организации при спазване на изискванията за откритост, публичност, обоснованост и др.

Доколкото обсъжданият текст в чл. 91б не съдържа стандарт за приложимост на въвежданото с него изискване (за необходимото мнозинство при упражняване на конститутивната компетентност на Народното събрание), след промяната в неговата редакция, въведена с § 5 ЗИД на Конституцията, се създава възможност за паралелен режим на реда за формиране на "основни демократични конституционни институции" според волята на парламента като учредена власт – текущо, преходно политическо мнозинство. Това е правна възможност, каквато създателите на Конституцията не са предвидили и която е извън компетентността на Народното събрание да предостави на себе си чрез промяна в Основния закон по реда на чл. 155 във връзка с чл. 153 от Конституцията – формирането на основните конституционни органи следва ред, установен единствено на конституционно ниво. Поражда се съществен риск за правната сигурност като измерение на принципа на правовата държава, тъй като никоя легислатура не би могла да обвърже със своите законодателни разрешения която и да било следваща.

Предвид изложеното обсъжданата конституционна промяна – като създава вътрешна несъгласуваност в конституционно установения ред за конституиране на основните трайни институции на държавата и навлиза в пределите на резервираната за Велико Народно събрание компетентност, в противоречие с разпоредбата на чл. 158, т. 3 по смисъла на "формата на държавно управление", изведен в Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. – противоречи на изначалното конституционно разграничаване на овластяването за конституционни промени на Великото Народно събрание и на Народното събрание по смисъла на чл. 153 от Конституцията.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че чл. 91б (нов), както е въведен с § 5 ЗИД на Конституцията, е противоконституционен като невалиден.

V. Относно промените в чл. 99, ал. 5 и 7 и в чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7 и 8 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7 и 8 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

А. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова исканията са основателни.

1. Възприетият модел на служебно правителство до изменението на Конституцията

Доколкото един от мотивите на конституционните промени, предназначени да ограничат дискрецията на президента при формиране на служебно правителство, основан на позоваване и критики за злоупотреба с правомощия към служебните правителства в България през последните години, е укрепването на парламентаризма чрез осигуряване на непрекъсваемост в дейността на парламента, е необходимо, макар и накратко, да се посочат най-съществените характеристики на възприетия с Конституцията от 1991 г. институт на служебно правителство и да се очертае специфичното за отношенията във властовия

триъгълник президент – правителство – парламент според конституционната уредба на тази материя, която създателите на Конституцията от 1991 г. установяват.

Съществена характеристика на българския конституционен модел на парламентарно управление, възприет с Конституцията от 1991 г., която следва установените в континентална Европа парламентарни традиции и тяхното развитие, е, че управлението в държавата се осъществява от парламента чрез формирано от него правителство, което функционира, докато има парламентарна подкрепа, и че тя е република парламентарна с държавен глава, различаващ се от доминиращото, по-често в миналото, виждане за неговата предимно церемониална роля. Важно е да се подчертае, че президентът в българския парламентарен модел според създателите на Конституцията от 1991 г. се избира пряко от суверена, конституиран в избирателен корпус от политически дееспособните граждани, и макар да не е равнопоставен на парламента от гледна точка на представителство, той е равностоеен с него по своята демократична легитимност. Накратко, акцентът, който създателите на Конституцията от 1991 г. поставят върху фигурата на българския президент като държавен глава, е, че той е демократично легитимиран и трябва да разполага с необходимата и достатъчна дискреционна власт, за да осъществи демократичната функция да брани интересите на титуляря на държавна власт – суверенния народ.

В българския конституционен модел могат да бъдат разграничени според доктрината "редовно" правителство – избрано от Народно събрание, правителство "в оставка" – действащо при условията на чл. 111, ал. 1 и 2 от Основния закон, и "служебно" правителство – назначено от държавния глава в хипотезата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията от 1991 г.

Служебното правителство се възприема като особен вид правителство, което се съставя само като крайно средство в ситуация на парламентарна криза. Невъзможността за постигане на парламентарна подкрепа (поради криза в отношенията между политическите сили в парламента) за избор на правителство се определя в доктрината и политическата практика като парламентарна криза. Във Великото Народно събрание съществуването на служебно правителство като конституционно установен държавен орган в парламентарния модел на управление, назначен от президента и компетентен да ръководи текущите въпроси на вътрешната и външната политика за неопределен, но определяем период от време – до избора на правителство от новоизбраното Народно събрание, не се оспорва. Служебният му характер произтича от източника на неговото овластяване – то се назначава от президента и той го легитимира, а не се избира от Народното събрание, както и от предназначението му – да организира произвеждането на избори за нов парламент, който да формира парламентарно правителство.

По отношение на формирането му, в отклонение от установеното в класическите парламентарни демокрации, служебното правителство има непарламентарен произход поради обстоятелството, че се назначава от президента, когато се "изчерпят конституционните възможности за образуване на правителство, ползващо се с доверието на Народното събрание" (Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г.). Във Великото Народно събрание е постигнато съгласие, че при назначаването на служебно правителство от президента като крайна мярка – в случаи на парламентарна криза, държавният глава не следва да бъде ограничаван в дискрецията си относно определянето на състава на правителството. Проведени са обсъждания относно изричното посочване в Конституцията на кръга от лица, които могат да бъдат назначени за служебен министър-председател, но тази идея е отхвърлена (протокол от 161-вото заседание на Комисията за изработване проект за Конституция на България от 21.06.1991 г.).

Без да възпроизвежда подробно аргументацията на основните характеристики на служебното правителство, изведени в Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. №

30/1992 г., както и на възприетото виждане относно неговите правомощия, като посочват, че не намират основания да се отклонят в настоящото производство от поддържаното в цитираното решение, конституционните съдии подчертават следното по отношение на правомощията на служебното правителство: с назначаването на служебно правителство престава да функционира намиращият се в оставка Министерски съвет (правителство и Министерски съвет се използват като синоними в Конституцията от 1991 г.); срокът на пълномощията му продължава до образуването на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията; правомощията на Министерския съвет, така както са предписани в глава пета от Конституцията, са и правомощията на служебното правителство – очакваната съдържаност при тяхното упражняване се основава на това, че то не получава своя мандат от парламента, макар и формално ограничения да не са предвидени в Конституцията; тази ограниченост на служебното правителство не подлежи на дефиниране или законова уредба, а е следствие от ограничения във времето, през което функционира служебното правителство, от предназначението му да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната до произвеждането на парламентарни избори и съставянето на правителство от новоизбраното Народно събрание, както и от ограничеността на парламентарния контрол, упражняван върху него – поради това, че не парламентът е източник на неговите правомощия, той не може да осъществи в пълнота парламентарния контрол – да реализира политическата отговорност на служебното правителство (Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г.).

2. Конституционните промени относно служебно правителство, въведени с § 7 ЗИД на Конституцията

С предложеното и прието изменение в обсъжданите конституционни текстове – чл. 99, ал. 5 и 7 – се изменя както редът за назначаване на служебно правителство, като се ограничава съществено дискрецията на държавния глава да формира неговия състав и структура, така и се установява на конституционно ниво възможност за ограничаване на правомощията на служебния кабинет. Изборът на държавния глава за кандидат за служебен министър-председател е само в пределите на изчерпателно посочените лица в текста на чл. 99, ал. 5, така както е въведен с § 7 ЗИД на Конституцията, заемащи точно определени висши длъжности в държавата. Както показва практиката по прилагането на този текст, поради неподвиждане на хипотезата на заварено положение на заемащите тези длъжности възникват проблеми от обсъжданите конституционни промени.

До настоящите промени в Конституцията от 1991 г. в разглежданата материя, ако не се постигнеше съгласие за съставяне на правителство, държавният глава разполагаше с автономия в преценката си кого да назначи в състава на служебното правителство, включително и кой да бъде назначен за служебен министър-председател. След конституционните промени президентът е задължен да проведе консултации с парламентарните групи, преди да възложи на кандидата за министър-председател, избран измежду посочените в изречение второ на чл. 99, ал. 5 от Основния закон лица, да му предложи състав на служебно правителство за назначаване. Формално няма конституционна пречка президентът да направи възражения по състава на правителството, както и да поиска промяна в него, но и в двата случая предложението трябва да дойде от кандидата за служебен министър-председател, респективно от служебния министър-председател, макар и президентът да издава акта за назначаването, както и за промяна на състава на служебното правителство. При така отслабената властова позиция на президента в действителност служебното правителство не носи политическа отговорност. За постигане на целта на извършената промяна – съществено намаляване на ролята на държавния глава по отношение на служебното правителство – е предвидена и възможност да бъдат ограничени със закон правомощията на служебния кабинет (чл. 99, ал. 7).

В допълнение конституционните съдии отбелязват, че с отпадането на изрече "разпуска Народното събрание" от разпоредбата на ал. 5, чл. 99, предвидено също с § 7 ЗИД на Конституцията, е съществено ограничена демократичната функция на президента, вписваща се в логиката на основната конституционна характеристика на института държавен глава в република с парламентарно управление по смисъла на чл. 92, ал. 1 от Основния закон. Легитимиран от прекия избор в система на демократично управление под върховенството на правото, българският президент е обвързан с обезпечаването на стабилността, непрекъсваемостта и конституционособразността на държавното управление, включително като осъществява политически арбитраж между титуляря на държавната власт и това временно политическо представителство, което не е в състояние, изчерпвайки демократичната процедура по чл. 99, ал. 1 – 4 от Конституцията, да състави правителство. Такова политическо представителство губи своята легитимност, тъй като не е изпълнило една от съществените функции, с които е натоварено в парламентарното управление – да формира правителство. Поради това самото то се лишава от основанията на своето съществуване – доверието и съгласието на суверена да бъде управляван според собствената му воля, така както тя е изразена и трансформирана в парламентарен мандат чрез акта на избора. Именно президентът, който е демократично легитимиран чрез преки избори, е призван в условията на парламентарна криза да защити интереса на суверена.

Конституционните съдии, като вземат предвид възприетия от създателите на Конституцията от 1991 г. модел на парламентарно управление, включените институции в процеса на формиране на служебно правителство и установения механизъм за взаимен контрол и възпиране между президент, правителство и парламент, както и изложените съображения от вносителите и приетите и влезли в сила промени в Конституцията от 1991 г., в контекста на изложеното дотук, установяват, както следва:

3. По отношение на чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7 и 8 ЗИД на Конституцията

Без да навлизат в анализ относно целесъобразността на изчерпателно изброените потенциални кандидати за министър-председател, включително относно допустимостта определени от тях да бъдат титуляри на подобна функция, конституционните съдии, като подчертават, че злоупотреба с власт винаги е възможна от всяка властова структура в държавата, считат, че с конституционните промени, въведени с § 7 и 8 ЗИД на Конституцията, се изменя редът на формиране на служебното правителство като един от основните конституционни органи по такъв начин, че съществено се засяга механизмът на взаимен контрол и баланс във властовия триъгълник президент – правителство – парламент, а с това и се нарушава конституционното равновесие в установената парламентарна система с държавен глава, на когото е възложена значима демократична функция от създателите на Конституцията от 1991 г. В практиката си Конституционният съд приема, че "да бъде въплъщение и да изразява и отстоява националната идентичност, ценности и стремежи, континуитета на държавата" е смисълът, заложен в конституционната функция на президента по чл. 92, ал. 1 (Тълкувателно решение № 25 от 1995 г. по к.д. № 27/1995 г.), и подчертава, че тази негова функция "се отличава със своята непрекъсваемост, което има опора в редица конституционни разпоредби – чл. 93, ал. 5, чл. 97, ал. 3 и 4 и чл. 99 от Конституцията, и означава, че конституционно възложеното задължава да бъде изпълнявано последователно и непрекъснато в рамките на определения президентски мандат. Разпоредбата на чл. 92, ал. 1 определя облика на институцията "президент" в българския конституционен модел. Тя означава също, че президентът трябва винаги да действа така, както нацията изисква, и неговият пряк избор легитимира това" (Решение № 12 от 2020 г. по к.д. № 1/2020 г.). Наред с посоченото съдиите обръщат внимание, че обсъжданата конституционна промяна засяга както статуса на президента и служебното правителство, така и статуса на Народното събрание, ведно с установените взаимоотношения между тях. Осигуряването на непрекъсваемост в дейността на представителния орган е гаранция за упражняването на

парламентарен контрол върху служебното правителство като една от основните конституционно възложени му функции (чл. 62, ал. 1 от Конституцията) и в този смисъл се засилва позицията на парламента като властови център. Парламентът не би могъл обаче да приложи други средства за парламентарен контрол освен въпроси и питаня и доколкото овластяването е от президента, не би могъл да реализира политическата отговорност на служебния кабинет. В същото време по-малко свобода на преценка за президента при назначаването води до намаляване на неговата отговорност по отношение на служебното правителство. Всичко това променя установените от създателите на Конституцията от 1991 г. взаимоотношения президент – правителство – парламент в посока на властово надмощие на парламента, което е в нарушение на ядрото на основополагащия за конституционния ред принцип на разделение на властите – да не се допусне подчиняването на една власт на друга. Съдиите посочват, че "обстоятелството, че правителството в държава, установила парламентарна форма на управление, е отговорно пред парламента, не създава за правителството статус на подчиненост – сферата на вземане на важните държавни решения не е резервирана единствено за Народното събрание като национален представителен орган, в тази сфера от съществено значение за ръководството на държавата са правомощията на правителството" (Решение № 10 от 2021 г. по к.д. № 8/2020 г.). В своята практика Конституционният съд отбелязва че "[п]равното положение на президента на Република България като държавен глава и орган, който изпълнява интегриращи функции в държавното управление, изключва възможността той да бъде титуляр, на която и да е власт, в т.ч. и изпълнителната власт" (Решение № 6 от 2012 г. по к.д. № 3/2012 г.). Съдът подчертава, че "президентът взаимодейства с титулярите на всяка от властите, но без това да го поставя над тях", и приема, че "в българския конституционен модел президентът допринася за умереност и непрекъсваемост в държавното управление, ориентирано към дългосрочните цели на държавата и се проявява като възпиращ фактор и коректив на правителствените политически решения" (Решение № 12 от 2020 г. по к.д. № 1/2020 г.). Конституционните съдии посочват, че в конституционната правова държава с парламентарно управление националният представителен орган е център на властването, но широка е не властта на парламента, а на парламента в рамките на Конституцията – той е учредена власт, която е присъщо ограничена. Конституцията е, която определя рамката за действие на политическото представителство – обратното лишава от смисъл съществуването на писаната конституция като върховен закон и на самия конституционализъм. Осигуряването на непрекъсваемост в дейността на парламента не може да бъде само по себе си оценено като укрепване на парламентаризма. Парламентарното управление не означава управление от парламента, а има смисъл, че отговорността за изграждане и функциониране на единна система на управление в държавата се носи от правителство, създадено от и понасящо политическа отговорност пред парламента. Всяка от двете власти – законодателна и изпълнителна, има своите функционално назначение и компетентност, които осъществяват във взаимодействие и взаимен контрол и възпиране. Това установено положение в конституционната доктрина и практика е относимо и към хипотезата на служебно правителство. В република с парламентарно управление и държавен глава – президент, каквато е България, в случаите на парламентарна криза именно предвидената от създателите на Конституцията демократична функция на президента – да бъде политически посредник между титуляря на държавна власт и доказалото невъзможността си да изпълни демократичното си назначение народно представителство – е насочена към преодоляване на парламентарната криза, а не осигуряването на непрекъснатост на властването на такъв парламент. При парламентарно представителното управление избирателите са единственият легитимиращ фактор за политическото представителство чрез акта на избора; те не са просто обект, а субект на управление и непрекъсваемостта в дейността на Народното събрание няма приоритет пред легитимиращата роля на изборите. Предвид изложеното съдиите считат, че обсъжданата промяна в ал. 5 на чл. 99, така както е въведена с § 7 ЗИД на Конституцията, е в

несъответствие с основополагащия принцип на народен суверенитет и формата на парламентарно управление, установени с Конституцията от 1991 г., които са неотделима част от конституционните съдържателни ограничения на властта на представителния орган да извършва конституционни промени по смисъла на чл. 153 във връзка с чл. 158, т. 3 от Основния закон.

Освен това, като ограничава демократичната функция на президента в република с парламентарно управление, с оглед на характеристиката му на основна конституционна институция, обсъжданата конституционна промяна засяга фундамента на държавата (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г., Тълкувателно решение № 2 от 1991 г. по к.д. № 24/1991 г.). Промяната отнема съществената част от правомощията на президента – да определя състава на служебното правителство и да го назначава. В ролята на производна учредителна власт Народното събрание може да променя Конституцията по реда, предвиден в глава девета на Конституцията, но то не може да променя смисъла на съществуване на трайните конституционни институции, които осъществяват държавното управление – тяхната организация, функции и статус, както и баланса между тях, каквото произтича от обсъжданите тук конституционни промени.

Създадените от Конституцията основни държавни органи, мястото, формирането и структурата им, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс са в обхвата на същностното съдържание на Конституцията, определящо нейната идентичност, и е недопустимо те да се променят от едно преходно парламентарно мнозинство. Те са установени от конституционния законодател съдържателни ограничения по отношение на извършваните от Народното събрание конституционни промени, които то трябва да следва – разпоредбата на чл. 158 от Конституцията има този смисъл и предписва, че нова Конституция и промени в действащия Основен закон, относими към основите на конституционния ред, са въпроси, чието решаване е в правомощията само на Велико Народно събрание.

Обобщавайки, съдиите приемат, че конституционните промени, така както са въведени с § 7 ЗИД на Конституцията, в частта на промени в чл. 99, ал. 5, включително и отмяната на изрече "разпуска Народното събрание" в чл. 102, ал. 3, т. 3, е в несъответствие с разпоредбата на чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 153 от Конституцията и следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Отмяната на разпоредбата на чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон, въведена с § 8 ЗИД на Конституцията, относно неподлежащия на приподписване указ на президента, с който разпуска Народното събрание (по смисъла на предходната редакция – издаван при назначаване на служебно правителство), е съгласувана с обсъдените конституционни промени в чл. 99, ал. 5 от Конституцията. Поради това, че чл. 102, ал. 3, т. 3 осигурява реализацията на чл. 99, ал. 5 в редакцията до промените и извършените промени следват тази съгласуваност, правните последици от обявяването за противоконституционна като невалидна на конституционната промяна в чл. 99, ал. 5, както е въведена с § 7 ЗИД на Конституцията, се разпростират и по отношение на промяната, въведена с § 8 ЗИД на Конституцията в чл. 102, ал. 3, т. 3.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7 и 8 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова исканията са неоснователни.

Извършената промяна в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон е следствие от изменението на чл. 64 най-малко (но не само) защото отпада изразът "разпуска Народното събрание" и в този смисъл промяната логически се свързва с идеята за непрекъснатост на дейността на парламента.

Според съдиите, когато се преценява конституционността на една нормативна уредба, включително обективизирана в закон за изменение и допълнение на Конституцията, на първо място е безусловно необходимо да се изяснят нейното съдържание и последиците, към които е насочена. В случая на пръв поглед изменената разпоредба на чл. 99, ал. 5 от Конституцията урежда само начина, по който президентът излъчва служебния кабинет, при което свободната му при действието на предишната уредба преценка сега е ограничена до възможността да избира измежду заемащите няколко висши държавни длъжности, излъчени от парламента.

Същинският въпрос обаче (този, който има обуславящо значение за начина на функциониране на служебното правителство съобразно принципите на Конституцията) е въпросът за неговата политическа отговорност – т.е. дали и пред кого то отговаря за своите действия и бездействия. Напълно недопустим е прочит на конституционната уредба, съобразно който дори и при тази редакция на чл. 99, ал. 5 служебният кабинет не е отговорен нито пред парламента, защото не се излъчва от него, нито пред президента, защото той е лишен от свобода на преценка относно личността на служебния премиер и министрите. Както сполучливо посочва проф. Емилия Друмева (Конституционно право. София: Сиела, 2018, с. 487), отговорността на правителството пред парламента "представлява сърцевината на парламентарната форма на управление", при която правителството зависи от доверието на парламента. По тази причина, както е акцентирано в Решение № 8 от 2016 г. по к.д. № 9/2015 г., "отговорността на изпълнителната власт, и по-специално политическата отговорност на МС, може да се реализира по всяко време чрез способности и механизми, предвидени на конституционно ниво." Отново в същия контекст и в Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г. съдът е акцентирал, че "за изпълнението, респ. неизпълнението на своите конституционни задължения, включително тези по осигуряване на обществения ред и националната сигурност, Министерският съвет подлежи на контрол от парламента, който го е излъчил, и носи политическа отговорност пред него."

Служебното правителство, което не се излъчва от Народното събрание, а се назначава от държавния глава, не може да е отговорно пред друг, освен пред президента – противното би означавало в нарушение на принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията) да се легитимира пълна липса на политическа отговорност на изпълнителната власт, която не е излъчена пряко от народа. Поради всичко това съдиите смятат, че и при новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон служебният кабинет отговаря пред президента и той разполага с правомощието да освобождава назначения премиер (като го замени с друг от посочените в разпоредбата лица), както и ако не пряко да освобождава министри, то да поиска от премиера да направи такова предложение. Това е разумният и съответстващ на конституционните принципи прочит на разпоредбата, въз основа на който следва да се преценява нейната конституционност от гледна точка на необходимостта да се съобрази налице ли е нарушаване на баланса в правомощията на предвидените в Конституцията институции "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 който случай би била налице промяна на формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.). От тази гледна точка същественият според съдиите въпрос е: кой е балансът, който съдът трябва да съобразява при упражняване на контрола за конституционност при промяна на Основния закон от обикновено Народно събрание – този, който следва от общия дух, логика и принципи на конституционната уредба, или този, който се обосновава с регламентацията на отделни властови правомощия. Според съдиите отправната точка при отговора на този въпрос е разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията: "България е република с парламентарно управление". Съобразно този принцип държавната политика се формира от парламента и правителството, като се

осъществява и изпълнява пряко от кабинета, който отговаря пред парламента (чл. 83 от Конституцията). В този смисъл, както е посочено в Решение № 8 от 2016 г. по к.д. № 9/2015 г., "правителството е, което ръководи и осъществява държавното управление на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя, като изборът на подход е оставен на преценката на изпълнителната власт".

Държавната политика (външна и вътрешна) трябва да е стабилна, устойчива и последователна – това са изискванията към доброто управление в интерес на гражданите. По тази причина произтичащият от духа и принципите на Конституцията баланс в отношенията между институциите не би следвало да позволява един служебен кабинет с ограничен (по подразбиране) времеви хоризонт да чертае в дългосрочен план държавната политика, включително като променя трайни приоритети и политики, следвани от парламента и излъчените от него редовни правителства. В този смисъл предприетото изменение на чл. 99, ал. 5 от Конституцията според съдиите не нарушава обусловения от конституционните принципи баланс в отношенията парламент – президент – правителство, тъй като в една република с парламентарно управление в центъра на този баланс е парламентът, чиято е водещата роля за формиране на политиките на държавата. Както е посочено в Решение № 8 от 2016 г. по к.д. № 9/2015 г., "политическото представителство е това, което със закон определя принципите, съдържанието и насоките на една или друга държавна политика". Така и според Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г. "член 1, ал. 1 от Конституцията определя България като република с парламентарно управление, а според чл. 62 Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол. Това означава, че Народното събрание е висшият държавен орган, в чиято компетентност Конституцията е възложила осъществяването на най-важните държавни функции". В този смисъл промяната в чл. 99, ал. 5 от Конституцията логически следва от установената в чл. 64 непрекъсваемост във функционирането на Народното събрание, тъй като дава възможност за осъществяване на парламентарен контрол върху дейността на служебното правителство, макар и същото да остава отговорно пред президента.

Ограничаването на президента да избере служебния министър-председател измежду тесен кръг лица е мотивирано от необходимостта да не се стигне до резултата, който старата ал. 7 на чл. 99 от Конституцията се е стараела да избегне – продължаване на времетраенето, а оттам и обсега на властта на президента в случай на повтаряща се невъзможност на парламентарните групи да излъчат правителство. Законодателят е възприел възгледа, че принципът на чл. 1, ал. 1 от Конституцията би могъл да бъде реализиран по-успешно, ако кръгът на възможни служебни министър-председатели бъде стеснен до лица, вече осъществяващи значими държавни функции. Естествено, би могло да се спори дали този подход дава ефикасна защита на принципа на чл. 1, ал. 1 от Основния закон, който законодателят е намерил за застрашен. Конституционният съд обаче не е в правото си да оценява мъдростта на една конституционна промяна, нито да прави прогнози за нейната ефикасност.

Поддържа се тезата, че очертаването на ограничен кръг лица, които президентът може да покани за премиер на служебното правителство, води до нарушаване на баланса между институциите. Следва да се отбележи, че поначало прерогативите на президента, уредени в чл. 98 и 99 от Конституцията, са по естеството си представителни или възлагащи, а не управленски в тесния смисъл на думата. Специфични – и затова изрично изброени – са правомощията му по чл. 100 и 101 от Конституцията. При обикновени условия (т.е. ако не е налице правителствена криза) основното право на президента по отношение на съставянето на правителството е преценката за успешността на проучвателния мандат по чл. 99, ал. 4 от Основния закон. Във всички тези случаи конституционният законодател е изхождал от общата идея за ролята на президента, която съответства на принципа на чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Съдиите обръщат също така внимание, че всички посочени в чл. 99, ал. 5 от Конституцията лица, измежду които президентът назначава служебен министър-председател, са избрани на съответните длъжности именно от Народното събрание, а този избор представлява гаранция (косвена) за стабилност и предвидимост на политиката на служебния кабинет съобразно приоритетите, очертани от народното представителство. Същевременно без изключение става дума за конституционни органи, т.е. органи, чието съществуване и функциониране е преценено от конституционния законодател като значимо за държавното управление (чл. 84, т. 8, чл. 91 и 91а от Конституцията), като при това конституционната им уредба систематично е разположена в глава трета ("Народно събрание") и включването им в кръга от лица, между които президентът избира служебен премиер, като резултат вътрешно хармонизира конституционната уредба. В този смисъл ограничаването на преценката на президента да назначи служебен министър-председател измежду фигури, избрани от парламента на държавно значими позиции и като такива ползващи се с обществено доверие, също е в духа на конституционните принципи.

Без значение е обстоятелството, че съществува теоретична възможност никое от поканените лица да не приеме поста на служебен премиер. Това не е в състояние да предизвика конституционна криза, тъй като до съставянето на ново правителство кабинетът в оставка е действащ (чл. 111, ал. 3 от Конституцията), което в сравнителен план е познато и широко утвърдено решение, обезпечаващо непрекъснатостта на държавното управление.

Като се има предвид горното, съдиите поддържат, че произтичащият от принципите на Конституцията баланс при упражняване на функциите на висшите държавни органи не се нарушава с новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон при отчитане на необходимостта служебният кабинет да е отговорен пред президента.

Степента, в която разглежданата промяна засяга елементи от баланса между институциите, е свързана по-скоро с търсенето на решения във връзка с непредвидените (и разкрили се в тридесетилетната практика) възможности на досегашната уредба да доведе до отклонения от основополагащи принципи, отколкото с промени в установеностите, спадащи към "формата на държавно устройство и на държавно управление". Както вече беше посочено по-горе, Конституционният съд не е призван да преценява ефикасността на тези решения, нито държавническата мъдрост на законодателя.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 99, ал. 5 и в чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 7 и 8 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

Конституционният съд по отношение на промените в чл. 99, ал. 7, както са въведени с § 7 ЗИД на Конституцията, излага следното:

Между първо и второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-353-04-315 от 14.12.2023 г.) се предлага разпоредбата на ал. 7 на чл. 99 от Конституцията да бъде променена вместо отменена, като запази систематичното си място. От изказванията при разискване на предложението в пленарно заседание (стенограма от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г.) може да се установи, че вносителите на предложението между първо и второ гласуване се аргументират с необходимостта правомощията на президента да бъдат ограничени. В основата на аргументацията стои допускане, че служебен кабинет, назначен от президента, е зависим от него – следва неговата визия за политиката в управлението на държавата и неговите указания, което според изразените становища се потвърждава от политическата практика и действия на такива правителства, в частност през последните две години.

Между "второто" първо и второ четене е направено предложение (вх. № 49-354-04-315 от 14.12.2023 г.) съдържанието на чл. 99, ал. 7 да бъде изменено. По-конкретно, предложено е разпоредбата да бъде формулирана по следния начин: "Основна задача на

служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон." С тази формулировка е приета и конституционната промяна, въведена с § 7 ЗИД на Конституцията.

По отношение на мотива за конституционна промяна – да се преодолее зависимост от президента на служебното правителство, Конституционният съд отбелязва, че всяко "редовно" правителство в отношенията му с Народното събрание е зависимо от неговото съгласие и подкрепа и то може да остане на власт и да функционира, докато има поддръжката на парламентарното мнозинство. Парламентът осъществява парламентарен контрол и може да реализира политическата отговорност на избраното от него правителство, а служебното правителство, което се назначава от президента и има източник на овластяването си в президентската институция, макар и да не носи пълна политическа отговорност пред парламента, има степен на зависимост от него също така. Конституционният съд поддържа в практиката си и не намира основание да се отклони от позицията си по това дело, че инструментите за контрол от страна на парламента по отношение на правителството "оказват влияние върху упражняването на изпълнителната функция на правителството, но без да премахват неговата самостоятелност или да ограничават правомощията му" (Решение № 10 от 2021 г. по к.д. № 8/2021 г.). При действие на предходната редакция на обсъждания чл. 99, ал. 7 от Конституцията съдът е приел, че в рамките на срока на правомощията на служебното правителство "президентът може да прави промени в структурата и състава на служебното правителство" (Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г.) и че това е част от механизма за контрол и възпиране между властите в парламентарната система на управление, а не недопустима зависимост на служебното правителство от президента.

Конституционният съд намира, че обсъжданият конституционен текст е конституционно нетърпим в неговата цялост, защото с него се променя смисълът на съществуването на служебното правителство като елемент на установената парламентарна система от създателите на Конституцията от 1991 г.

Служебното правителство е юридически и функционално самостоятелно по отношение на държавния глава, но с направените конституционни промени не може да бъде реализирана в пълнота неговата отговорност пред парламента. В диспозитива на Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г. Конституционният съд приема, че "[с]лужебното правителство осъществява правомощията на Министерския съвет, определени в глава пета от Конституцията. Известна ограниченост на неговите функции произтича от това, че то получава своя мандат не от парламента. Тя не подлежи на дефиниране или законова уредба, а е следствие от ограничения във времето, през което функционира служебното правителство, от предназначението му да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната до провеждането на законодателни избори и съставянето на правителство от новоизбраното Народно събрание, от ограничеността на парламентарния контрол, упражняван върху него." Ограниченията в правомощията на служебното правителство не произтичат от възможността държавният глава да интервенира в сферите на компетентност, които Конституцията отрежда на всеки Министерски съвет (чл. 87, ал. 1 и 2, чл. 98, ал. 1, т. 5 и 6, чл. 100, ал. 2 и 4, чл. 105, ал. 1 и 2, чл. 106, 107, 114, чл. 143, ал. 2, чл. 150, ал. 1 и др.) и с каквато компетентност разполага и служебното правителство. Изпълнителната власт, включително и тази, упражнявана от служебен кабинет, "е самостоятелна област на държавното управление и в ценностен аспект нейната функция е толкова ценна, колкото и на останалите власти. Тя е независима да взема решения, основани на закона и на нейната собствена воля. [...] Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт" (Решение № 10 от 2021 г. по к.д. № 8/2021 г.).

С обсъжданата конституционна промяна, и по-конкретно с изречение първо на ал. 7 на чл. 99, така както е въведена с § 7 ЗИД на Конституцията, се създава конституционна основа за ограничаване на правомощията на служебния кабинет, тъй като извежда организирането на честни и свободни избори като основна задача на служебното правителство. Всяко правителство – и правителството в оставка при изтекъл мандат на Народното събрание също – е длъжно да организира честни и свободни избори, а не само служебното. Нещо повече, тази разпоредба разколебава конституционния императив в ал. 2 на чл. 105 от Основния закон, според който правителството осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общо ръководство на държавната администрация и въоръжените сили.

Разпоредбата на изречение първо в ал. 7 на чл. 99, въведено с § 7 ЗИД на Конституцията, не само няма самостоятелен правен ефект, но и като текст, на който е придаден конституционен ранг, застрашава от деформация смисъла на установеното от създателите на Конституцията от 1991 г. положение, че служебното правителство е елемент от утвърдената парламентарна система, един от конституционно установените основни органи в системата на управление на държавата, който в условията на парламентарна криза има специалното предназначение да осигури единството в държавното управление през периода на нейното преодоляване. Поради това обсъжданият конституционен текст е конституционно нетърпим.

С второто изречение на същата ал. 7 на чл. 99, въведена с § 7 ЗИД на Конституцията, се създава на конституционно ниво възможност ограничения в правомощията на служебното правителство да могат да бъдат въведени от Народното събрание със закон. Това ограничаване на компетентността на служебното правителство по законодателен ред от Народното събрание, разгледано в контекста на Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г., от което съдът не намира основание да се отклони при произнасянето си по настоящото дело – и според което тълкувателно решение служебното правителство разполага с всички правомощия на Министерския съвет, така както те са предписани в Конституцията и със закон те не могат да бъдат ограничавани – означава и ограничаване на конституционно предвидената компетентност на Министерския съвет. Тази възможност е недопустима без конституционна промяна. Правомощията на всички органи, възложени им от Конституцията, не могат да бъдат отнемани със закон, защото се засяга съдържателната страна на мандатите и възможността за промяната им само по конституционен ред е гаранция за конституционносъобразното осъществяване на държавната власт (Тълкувателно решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г.).

Конституционният съд обръща внимание, че Конституцията установява определен баланс между правомощия на държавните органи, които имат основно значение за организацията и осъществяването на публичната власт, между които Народно събрание, Министерски съвет, президент на републиката, по такъв начин, че те взаимно да се балансират и възпират при упражняването на държавната власт. Текстът на чл. 99, ал. 7, изр. второ се основава на разбиране от страна на 49-ото Народно събрание, приело промените, значително разширяващо установената от създателите на Конституцията от 1991 г. конституционна рамка. Постановеното в изцяло новата като текст ал. 7 на чл. 99 деформира възприетия модел на взаимоотношения между властите, засягайки така ядрото на принципа на разделение на властите, че никоя от властите не може да има надмощие (Тълкувателно решение № 6 от 2012 г. по к.д. № 3/2012 г.). Също така въведеното с изречение второ в ал. 7 на чл. 99 правило ограничава упражняването на контрол за конституционност – придобило конституционен ранг, то има смисъл, че ограничителните по отношение на служебното правителство закони, при това без въведен конституционен стандарт и по преценка на всяка легислатура, стават норма, с която Конституционният съд като гарант на върховенството на Конституцията е длъжен да се съобрази. По същество Народното събрание овластява самото

себе си с правомощие, което не е посочено в приетия през 1991 г. Основен закон. Народното събрание не може да променя предназначението на установените основни конституционни институции, още по-малко да си възлага самото то власт, която не му е отредена от Конституцията при нейното създаване – с промяната представителният орган трансформира присъщо ограничената му власт в неограничена.

Създателите на Конституцията разпределят властването между основните конституционни органи така, че държавната власт да бъде осъществявана по най-ефективния начин, определяйки техния статус ведно с механизмите на взаимодействие и сътрудничество и взаимен контрол и възпиране в съответствие с естеството на възложената им власт при спазване на основополагащите принципи на народен суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото, политически плурализъм и независимост на съдебната власт. Тяхното ефективно функциониране не би било възможно обаче, ако се установят толкова ограничаващи способности на упражняване на властта, че да не им се предостави необходимата и достатъчна дискреция, за да направят – всеки от тях – необходимото за благополучието на обществото и държавата в цялост. Въвеждането им с конституционни промени, извършени от Народното събрание, в нарушение на основополагащи за установения конституционен ред принципи, каквито са народният суверенитет, разделения на властите и върховенството на правото, засяга ценностното ядро на Конституцията като съдържателно ограничение на присъщо лимитираната власт на Народното събрание по смисъла на чл. 153 от Конституцията. По изложените съображения Конституционният съд счита, че въведената с § 7 ЗИД на Конституцията промяна в ал. 7 на чл. 99 от Основния закон навлиза в запазената за Велико Народно събрание възможност за промяна в материята на основите на установения конституционен ред – ценностното ядро на Конституцията.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 99, ал. 7, както е въведена с § 7 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

VI. Относно конституционните промени в глава шеста "Съдебна власт", както са въведени с § 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 и 20 ЗИД на Конституцията

1. Развитие на конституционната уредба на съдебната власт

В исторически план устройството и функционирането на съдебната власт в България не се основава нито на създадена се през векове национална традиция, нито на трайно установена конституционна уредба. В Третата българска държава политически и организационни съображения отреждат на съдебната власт един-единствен член в Търновската конституция – чл. 13, съгласно който "съдебната власт принадлежи на съдебните места и лица, които действат от името на Княза, а отношенията на тези места и лица се определят чрез особени наредби." По този начин съдебната власт в България още при изграждането на Третата българска държава има пестеливо уредена конституционна уредба, която предоставя изграждането ѝ на формираните в Народното събрание мнозинства.

В периода 1880 – 1947 г. Народното събрание приема четири закона за устройство на съдилищата, които са многократно променяни. Чрез тях се установява системата на съдилищата в България и се въвежда фигурата на прокурора, който е към съответните съдилища, орган е на министъра на правосъдието и осъществява надзор за правилното действие на правосъдието. Въвежда се фигурата на съдебния следовател (съдия-следовател), който е част от състава на окръжния съд. Посредством многобройни изменения, бавно и при непрекъснато променящи се условия, е установена постепенно (в йерархичен ред) несменяемостта на съдиите, а тази на прокурорите започва да се прилага постепенно от 1934 г.

По този начин до 1947 г. съдебната власт в България е поставена в пряка зависимост от желанията, целите и възможностите за въздействие на политическите партии, представени в парламента. Зараждащите се форми на независимо самоуправление на съдебната власт (като Висш съдебен съвет, съставен от висшите съдии и с участието на главния прокурор, на висш чиновник от Министерството на правосъдието и на адвокат, който съвет има правомощието да дава предложения на министъра на правосъдието за повишаване на съдии и прокурори) са твърде условни и много често променяни. В резултат не са налице нито нормативно установени трайни правила, нито е създадена традиция за независимост на съдебната власт, включително в рамките на самата съдебна власт, както и не е установена трайна политическа култура на взаимно балансиране на съдебната власт с другите две власти – законодателната и изпълнителната.

Конституциите от 1947 г. и 1971 г. за първи път установяват уредба на съда и на прокурорския надзор (1947 г.) и прокуратурата (1971 г.), като закрепват пряката им зависимост от Народното събрание. Въведената изборност на съдиите, а на върховните съдии и на главния прокурор от Народното събрание и тяхната отчетност пред него категорично утвърждава зависимост от политическата власт. Наред с това двете конституции установяват на конституционно ниво основната функция на главния прокурор, на когото са подчинени всички прокурори – да осъществява върховен надзор за точното изпълнение на законите от всички субекти, включително и от съда, като съгласно Конституцията от 1947 г. прокурорите са при съдилищата, а Конституцията от 1971 г. за първи път урежда прокуратурата като самостоятелна институция.

При тази историческа даденост Конституцията от 1991 г. за първи път дефинира "съдебната власт, като установи основните ѝ характеристики" (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.), определи кои правни субекти съставляват съдебната власт, какви са техните основни правомощия, кой е органът, който осъществява кадровата дейност в съдебната власт (назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите), и какъв е правният статус на лицата, които осъществяват съдебната власт.

Конституционният законодател, отчитайки стремежа за промяна на действалия до приемане на Конституцията от 1991 г. модел на осъществяване на правозащитната функция на държавата, както и за отмяна на функцията на прокуратурата за "общ надзор", и отчитайки липсата на политическа яснота и готовност за подробна нова уредба на съдебната власт в Основния закон, създава модел на съдебната власт, който оставя широки възможности за различни законодателни решения по основни въпроси, свързани с нейната организация и функциониране, включително и границите за независимост.

Исходната позиция на 7-ото Велико Народно събрание е заложена в приетите от Комисията за изработване на проект за Конституция на България предварителни бележки: "Точно и ясно формулиране само на конституционните основи на съдебната власт, което дава единствено изходните положения за устройствените закони. Подробната регламентация, която се предлага в някои проекти, не е удачна с оглед на диалектиката. Конституцията не е нормативен акт само за днес, а преди всичко за бъдещето" (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

Решението, което е плод на много дискусии и компромиси и което е реакция на съществувалия до приемането на Конституцията модел, е включване в съдебната власт на съд, прокуратура и следствие. Видно от разпоредбата на чл. 117, ал. 1, за създателите на Конституцията въпросът що е то съдебна власт намира решение в широкото разбиране за основната функция на държавните органи, включени в нея – "защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата", независимо от факта, че средствата, чрез които тази защита се осъществява, са различни по своето естество. От

обсъжданията в хода на приемане на Конституцията се установява, че вижданията на народните представители относно ролята и мястото на прокуратурата и на следствието са доста различни, а и невинаги достатъчно конкретни, което предполага възприетия подход на уреждане на конституционно ниво само на най-важните за правилното функциониране на демократичната, правова държава изисквания за съдебната власт.

Другия относим за глава шеста "Съдебна власт" въпрос – управлението на съдебната власт – конституционният законодател решава, като изхожда от разбирането, изразено в приетите от Комисията за изработване на проект за Конституция на България предварителни бележки: необходимост от създаване на Висш съвет, в който "трябва да бъдат съсредоточени за решаване всички кадрови въпроси", а по отношение на конституирането на този орган "ние трябва да изхождаме главно от две основни изисквания: 1) максимално участие на съдебните магистрати при решаването на собствените им кадрови проблеми, и 2) връзката с другите структури на държавна власт. Във всяко едно общество има "преливане" на властите. Въпросът е това "преливане" да бъде дозирано" (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

В сравнение с различията във вижданията на народните представители относно мястото и задачите на прокуратурата и на следствието, създаването на специален орган в рамките на съдебната власт, който да решава кадровите проблеми на съдиите, прокурорите и следователите, среща подкрепата на значително мнозинство от народните представители, които виждат в това гаранция за организационната независимост на съдебната власт в допълнение на индивидуалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите (чл. 117, ал. 2). Изхождайки от разбирането, че на конституционно ниво е достатъчна уредбата на най-важното за този съвет, народните представители определят основната му функция, начина на конституиране, изискванията към състава и взаимодействието с изпълнителната власт. По този начин те уреждат новоучредения орган и предоставят на обикновения законодател да уреди всичко останало, което е необходимо за доброто функциониране на съдебната власт (чл. 133 от Основния закон).

Така приетият конституционен модел на съдебната власт открива възможност за и обуславя извършените за период от тридесет и три години пет изменения на Конституцията в глава шеста "Съдебна власт", като по този начин я превръща не само в най-често и най-съществено изменяната конституционна уредба, но и в главата, която несъразмерно в сравнение с уредбата на другите власти и несъответно като ниво на абстрактност на уредба установява регулацията на съдебната власт. Наслагването на изменения в глава шеста, включително и отмяната на приети при предходни промени изменения, показва отсъствие на ясна визия, влияние на разнородни фактори и липса на политически и обществен консенсус. Макар фокусирането върху управлението на съдебната власт само по себе си да е отговор на траен обществен консенсус за необходимост от ефективни гаранции за независимостта и самостоятелността на съдебната власт и за нейната отговорност, които да повишат ефективността и справедливостта ѝ, многобройността на измененията не сочи постигане на желания резултат.

След четирите изменения на глава шеста "Съдебна власт" – първото, направено от 39-ото Народно събрание (ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г.) и свързано с индивидуалния статус на съдиите, прокурорите и следователите; второто, направено от 40-ото Народно събрание (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.) и установяващо форма на взаимодействие между съдебната и законодателната власт и правомощията на прокуратурата; третото, направено от 40-ото Народно събрание (ДВ, бр. 12 от 6.02.2007 г.), открояващо мястото и ролята на Висшия съдебен съвет като "орган, който взема основните решения по управлението на съдебната власт" (мотиви на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. № 654-01-129 от 22.09.2006 г.), уреждащо статуса на съдиите, прокурорите и следователите и на изборните членове на Висшия съдебен съвет и създаващо

нов орган в съдебната власт – Инспектората към Висшия съдебен съвет; и четвъртото, направено от 43-тото Народно събрание (ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.), целящо "структурна и организационна реформа на съдебната власт в съответствие с международните стандарти, като предпоставка за преодоляване на системните дефицити в българската конституционна демокрация" (доклад от 7.09.2015 г. на Временната комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. № 554-01-144 от 24.06.2015 г.) чрез промяна на структурата и организацията на Висшия съдебен съвет – петото изменение на глава шеста на Конституцията (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), видно от мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.), си поставя за цел "[у]крепване на независимостта на съда чрез структурна реформа на Висшия съдебен съвет" и "[р]еформа на прокуратурата, гарантираща нейната отчетност пред обществото".

2. Състав на органите на съдебната власт – промени в чл. 117, ал. 2 и чл. 128, както са въведени с § 10 и 13 ЗИД на Конституцията

Създателите на Конституцията, установявайки в чл. 117, ал. 2, изр. първо независимостта на съдебната власт, в следващото изречение недвусмислено определят нейния състав. От разпоредбата на чл. 117, ал. 2 преди настоящото ѝ изменение е безспорно, че съдебната власт включва три самостоятелни дейности – правораздавателна, обвинителна и разследваща, осъществявани от съдии, прокурори и следователи, които при тяхното изпълнение се подчиняват само на закона (за смисъла на понятията "правораздаване" и "правосъдие" и използването им в Конституцията – Решение № 22 от 1998 г. по к.д. № 18/1998 г., Решение № 7 от 2020 г. по к.д. № 11/2019 г.).

Както сочи Конституционният съд в Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., единствено за глава шеста "Съдебна власт" конституционният законодател използва в наименованието една от трите основни функции на държавата (чл. 8 от Основния закон), а не наименованието на конкретен орган, чиято организация и дейност се уреждат, защото по волята на Великото Народно събрание в "осъществяването на съдебната власт, макар и с различна степен на интензивност на правната защита, служейки си с различни методи и постигайки в крайна сметка различен правен ефект, участват три категории органи" – съдии, прокурори и следователи (следствени органи). Изходното начало, посочено от Конституционния съд, е, че тези органи "не са и не могат да бъдат равнопоставени. Конституционната рамка определя за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт", но тяхното участие в съдебната власт е установено.

Относими към състава на съдебната власт са измененията на чл. 117, ал. 2 и на чл. 128 от Конституцията, въведени с § 10 и 13 ЗИД на Конституцията. Измененията в чл. 117, ал. 2 са две: в първото изречение след израза "Съдебната власт е независима" е добавено "и неин основен носител е съдът". Добавено е второ изречение: "Прокуратурата и следствените органи са в съдебната власт." В чл. 128 първото изречение "Следствените органи са в системата на съдебната власт." е отменено, а второто изречение добива следната редакция: "Следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.", като местоимението "Те" е заменено със "Следствените органи".

От мотивите на предложението за изменения и допълнения в Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-04-315 от 14.12.2023 г.), направено след "второто" първо гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, и обсъжданията в пленарното заседание преди второто гласуване (стенографски протокол от 16-ото извънредно заседание на 49-ото Народно събрание от 19.12.2023 г.) е видно, че то е направено, за да се съобразят предложения, постъпили в хода на проведените в Комисията по конституционни въпроси обществени обсъждания (Доклад

на Комисията по конституционни въпроси от проведените обществени обсъждания, вх. № 49-353-37-4 от 6.12.2023 г.), за да се прекрати "веднъж завинаги дебатът от последните години къде е мястото на прокуратурата и следствието", за да няма "никакви основания за погрешно тълкуване каква е позицията на съда в системата на съдебната власт", както и чрез него да се обоснове "различният подход при структурирането на кадровите органи" (стенографски протокол от 16-ото извънредно заседание на 49-ото Народно събрание от 19.12.2023 г.).

По своя смисъл и съдържание направеното изменение е съответно на разбиране за "позицията на съда в системата на съдебната власт" и за "мястото на прокуратурата и следствието в съдебната власт", което е установено в действащата преди настоящото изменение редакция на Конституцията. В Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. Конституционният съд приема, че "[в] организационен аспект съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален – тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно проявление. Чрез правораздавателния акт на съдилищата се решава правен спор, с което спорното става безспорно и по този начин чрез тяхната дейност се осигурява най-интензивната и категорична правна защита на гражданите, юридическите лица и държавата. Няма система, основана на разделението на властите и върховенството на правото, в която изтъкнатото да не е вярно. Във всички конституционни модели съдилищата са основен (в някои – и единствен) носител на съдебната власт. В действащата Конституция на Република България това качество на съдилищата, без да е провъзгласено изрично, е неоспоримо [...], това следва и от сега съществуващата конституционна уредба на правомощията, функциите и задачите на съдилищата в Република България."

Това разбиране на Конституционния съд за ролята и мястото на съда в рамките на съдебната власт е потвърдено в редица решения: Решение № 3 от 2014 г. по к.д. № 13/2014 г. ("По дефиниция съществената част на съдебната власт е правосъдието, осъществявано от конституционно установените съдилища."), в Тълкувателно решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г. (съдът "е основен носител на съдебната власт"), в Решение № 6 от 2018 г. по к.д. № 10/2017 г. (съдилищата имат "характеристика на централно звено в съдебната власт"). В други свои решения Конституционният съд извежда изрично дейността на съда като решаваща за осъществяването на съдебната власт: Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5/2003 г. ("Съдебната защита е най-висшата правна гаранция, както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове."), Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5/2008 г. (съдебната защита е "завършващата тухла" в сградата на правовата държава"), Решение № 9 от 2011 г. по к.д. № 7/2011 г. ("В системата от правни гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите съдебните органи са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и е подчинен само на закона.").

За конституционния законодател при приемането на Конституцията от 1991 г. основополагаща за съдебната власт е нейната независимост, гарантирана, на първо място, чрез функционалната (индивидуалната) независимост на лицата, които осъществяват трите самостоятелни дейности, съставляващи в съвкупност нейната правозащитна функция – съдии, прокурори и следователи (чл. 117, ал. 2, изр. второ). Стъпвайки на това изходно начало, конституционният законодател урежда структурата на системата на съдилищата, като посочва конкретно видовете съдилища, допуска създаването на специализирани съдилища и забранява създаването на извънредни съдилища (чл. 119). Така изградената на конституционно ниво уредба на системата на съдилищата създава гаранция за институционалната независимост на осъществяваната от съдиите правораздавателна дейност. Не по същия начин конституционният законодател подхожда към структурата на прокуратурата и на следствените органи. За прокуратурата се ограничава да посочи, че

структурата ѝ е съответна на съдилищата (чл. 126, ал. 1), а за следствените органи – че са в системата на съдебната власт (чл. 128).

Разликата в уредбата на институциите, които осъществяват трите дейности при реализацията на съдебната власт, е проявление на разбирането на конституционния законодател за мястото и значението на съдилищата в рамките на съдебната власт като основни, структуроопределящи за тази власт институции, което е обусловено от решаващата за правозащитната функция на съдебната власт правораздавателна дейност, осъществявана от съдиите, и за необходимостта от гъвкав подход, който да позволи корекции на структурата на прокуратурата и на следствените органи, ако и когато възникнат такива потребности, обосновани с необходимостта от ефективно осъществяване на възложените им дейности в рамките на съдебната власт.

За целите на конституционната уредба конституционният законодател в съответствие с постигнатото обществено съгласие към момента на приемане на Конституцията е приел за достатъчно въвеждането на принципа, въз основа на който се формира структурата на прокуратурата, както и е приел за достатъчно, че следствените органи са в съдебната власт. Основавайки се на това конституционно разрешение, Конституционният съд в Тълкувателно решение № 10 от 1998 г. по к.д. № 8/1998 г., Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. и Тълкувателно решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г. се произнася относно смисъла на относимите към структурата на прокуратурата конституционни разпоредби (чл. 126, ал. 1, чл. 153 и чл. 158, т. 3), както и относно конституционносъобразността на законови разпоредби, свързани със структурни промени в прокуратурата и следствието – Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г., Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6/2009 г., Решение № 7 от 2022 г. по к.д. № 9/2022 г.

Следователно от приемането на Конституцията през 1991 г. до настоящото изменение тя винаги е предвиждала, че съдебната власт включва три различни, самостоятелни дейности, осъществявани от три различни вида органи – съдии, прокурори и следователи, че съдът е основен носител на тази власт и че без съда няма съдебна власт, че прокуратурата и следствените органи са в съдебната власт, както и че структурата на тези три дейности е уредена в различна степен в Конституцията.

Измененията в чл. 117, ал. 2 и чл. 128, въведени с § 10 и 13 ЗИД на Конституцията, не установяват нито нов състав на органите на съдебната власт, нито нова роля и място на органите, които осъществяват тази власт, различни от досега предвидените в нея. Те не пораждаат друг правен ефект, различен от този, който произтича от конституционната уредба, действаща до оспорените по настоящото дело конституционни промени. Единственото, което измененията правят, е експлицитно да закрепят това, което и досега Конституцията имплицитно установява: мястото на съда в рамките на съдебната власт, обусловено от същността на правораздавателната функция – да бъде решаващ фактор за ефективното функциониране на системата от взаимно контролиращи се власти и основен гарант на правата и свободите на гражданите. Това изменение не въвежда нещо ново и по отношение на мястото на прокуратурата в съдебната власт като нейна съставна част. Що се отнася до мястото на следствените органи в съдебната власт, налице е само преместване на съществуващ текст от една в друга разпоредба, без това да води до промяна на вече установеното място на следствените органи в съдебната власт.

От изложеното следва, че въведените с § 10 и 13 изменения в чл. 117, ал. 2 и чл. 128 – разгледани сами по себе си и в контекста на уредбата на съдебната власт в рамките на глава шеста – не променят и не противоречат нито на установения при създаването на Конституцията състав на органите на съдебната власт, нито на ролята и мястото на съда в нея, обусловени от естеството на осъществяваната от него правораздавателна функция. Тези изменения са съответни на постигнатия при приемането на Конституцията ценностен

консенсус, обективиран в Конституцията, относно състава на органите на съдебната власт и ролята и мястото на съда в нея и на установеното в трайната практика на Конституционния съд в обсъжданата материя.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 117, ал. 2 и чл. 128, както са въведени с § 10 и 13 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

3. Уредба на прокуратурата – промени в чл. 126, ал. 1, 2 и 3, чл. 127, т. 5 и 6 и чл. 130, ал. 4, както са въведени с § 11, 12 и 15 ЗИД на Конституцията

а) Структура на прокуратурата – промени в чл. 126, ал. 1, както са въведени с § 11, т. 1 ЗИД на Конституцията

Разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията преди нейната промяна, въведена с § 11, т. 1 ЗИД на Конституцията, гласи: "Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата." С т. 1 от § 11 ЗИД на Конституцията в края на изречението са добавени думите "които разглеждат наказателни дела". Оспорената редакция на разпоредбата е предложена с проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) с мотива "въвеждане на децентрализация на структурата на прокуратурата чрез промяна в чл. 126 от Конституцията".

Конституцията не съдържа друга уредба на структурата на прокуратурата извън разпоредбата на чл. 126, ал. 1. Тази уредба отразява виждането на конституционния законодател, който в процеса на създаване на Конституцията при обсъждане на глава шеста отдава внимание на въпросите за принадлежността на прокуратурата към съдебната власт и за нуждата от структурната ѝ обвързаност със съда, а не на конкретната нейна структура. Конституционният съд, стъпвайки на тези принципни положения, заложи в Основния закон, в поредица свои решения (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.; Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.; Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г.; Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г. и др.) изяснява отделни, специфични аспекти на структурата на прокуратурата.

В Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата (Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г.).

Същевременно конституционното положение за обвързване на структурата на прокуратурата със структурата на съдилищата (според чл. 126, ал. 1 във връзка с чл. 119, ал. 1 от Конституцията) не е абсолютно. Прокуратурата "е относително самостоятелна съставка" на съдебната власт "поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи" (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.). Поради това "определящо за изясняване на съдържанието на изискването структурата на прокуратурата да съответства на тази на съда е разбирането на конституционния законодател за относителна самостоятелност и независимост на прокуратурата и следствието от съда, който е основен носител на съдебната власт" (Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г.). В мотивите на Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. съдът приема, че структурата на прокуратурата може да бъде усъвършенствана със закон с цел изграждане на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи за осъществяване на специфичната им дейност, като посочва, че "ако под преструктуриране [...] се разбира усъвършенстване на тази структура, в съответствие с основната задача и изчерпателно посочените в Конституцията способности, чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, [...] то такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е от компетенциите на Народното събрание". С Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г. Конституционният съд приема, че "тълкуването на изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията в смисъл, че структурата на прокуратурата трябва да е задължително съобразена и с различните специализирани съдилища, както и с териториалната организация на съдилищата, излиза извън целта на тази конституционна разпоредба".

Конституционният съд приема, предвид уредбата на структурата на прокуратурата на конституционно ниво, както и предвид абстрактния характер на конституционните норми, че в Конституцията имплицитно е заложена голяма дискреционна свобода на законодателя да урежда тези отношения по целесъобразност. С Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г. съдът приема за конституционно допустимо закриването на Военната колегия при Върховния касационен съд, както и на Военната прокуратура към тогавашната Главна прокуратура, както и закриването на самата Главна прокуратура и обособяването на Върховна касационна прокуратура и Върховна административна прокуратура. С Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6/2009 г. приема, че е конституционно допустимо да се премахне организационната самостоятелност на следствените органи и те да преминат в структурата на прокуратурата.

В контекста на изложеното е видно, че обхватът на дискреционната преценка на Народното събрание да изменя чрез закон структурата на прокуратурата е широк. Тъй като самата Конституция не съдържа правила за обособяване на структурни звена в прокуратурата, преценката е изцяло на законодателя да ги предвиди на законово ниво в съответствие с възлагането по смисъла на чл. 133, като съблюдава общите устройствени принципи на съдебната власт в глава шеста от Конституцията, както и основополагащите принципи на установения държавен ред.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от поддържаното разбиране в Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., съгласно което "структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон."

С оглед на това Конституционният съд счита, че Народното събрание е свободно да реорганизира структурата на прокуратурата, стига промяната да остане в рамките, зададени с Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., включително когато промените са с конституционен ранг. Изменението на чл. 126, ал. 1 не променя формата на държавно управление (чл. 158, т. 3 от Конституцията) и е в компетентността на производната учредителна власт на Народното събрание, тъй като остава в рамките на съдебната власт и не води до изменения в организационните и функционалните характеристики на прокуратурата като орган на съдебната власт.

Конституционният съд отчита обстоятелството, че съгласно чл. 127 от Конституцията основната задача на прокуратурата е да следи за спазване на законността с акцент върху наказателното производство (т. 1 – 4), както и че съгласно чл. 127, т. 5 и 6 тя може да участва в дела, различни от наказателните от общ характер, само в предвидените със закон случаи. Поради това е логично структурата ѝ да съответства на тази на съдилищата, разглеждащи наказателни дела. Допълнението на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е насочено към прецизиране на структурата на прокуратурата, която следва да е съответна не на всички видове съдилища, а на тези от тях, които разглеждат наказателни дела. С изменението на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не се засягат по никакъв начин нито основната конституционна задача на прокуратурата – да следи за спазването на законността, нито се заличава който и да е от установените в чл. 127, т. 1 – 6 способи, чрез които тя осъществява тази задача.

Промяната в структурата на прокуратурата е въпрос на изграждане на целесъобразна организация на прокурорските органи. "Такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е в компетенциите на Народното събрание." (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.).

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 126, ал. 1, както е въведена с § 11, т. 1 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна.

б) Правомощия на главния прокурор – промени в чл. 126, ал. 2 и 3, както са въведени с § 11, т. 2 и 3 ЗИД на Конституцията

Алинея 2

Преди оспореното изменение на Конституцията разпоредбата на чл. 126, ал. 2 гласи: "Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори." С т. 2 от § 11 ЗИД на Конституцията разпоредбата придобива следното съдържание: "Главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура." В проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) разпоредбата фигурира с редакцията "Главният прокурор е административен ръководител на върховната прокуратура." При второто гласуване на законопроекта разпоредбата е приета със следния текст: "Главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура.", който е запазен като окончателна редакция и при третото гласуване.

Създателите на Конституцията през 1991 г. са целели да уредят в глава шеста "Съдебна власт" преди всичко типичните за всеки от органите на съдебната власт дейности, т.е. тези дейности на съдилищата, прокуратурата и следствените органи, които са основание за тяхното създаване и които съществуват обособени в рамките на независимата съдебна власт. При обсъждане на конкретните разпоредби, отнасящи се до прокуратурата, народните представители от Великото Народно събрание обръщат особено внимание на реалната опасност от неправомерно осъществяване на прокурорските правомощия при "липсата на структурно единство и институционен контрол в Прокуратурата". Затова приемат, че "принципите на изграждане на прокуратурата трябва да бъдат единство, йерархическа зависимост и несменяемост на прокурора" (стенограма от 140-ото пленарно заседание на Великото Народно събрание от 29.05.1991 г.). Създателите на Основния закон са предвидили, освен йерархичен контрол в системата на прокуратурата, упражняван от горестоящите звена спрямо долустоящите, и йерархичен контрол от страна на главния прокурор по отношение на всички прокурори в системата на прокуратурата. За постигането на тези цели с приемането на Конституцията Великото Народно събрание чрез чл. 126, ал. 2 "определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган" (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.) и възлагайки му правомощия за надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Трайна и последователна е практиката на Конституционния съд, че чрез тези правомощия "конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията, като създава и допълнителна гаранция за точното и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата" (Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г., Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г., Решение № 7 от 2021 г. по к.д. № 4/2021 г.). Преди оспореното изменение на Конституцията главният прокурор е едноличен държавен орган в рамките на съдебната власт, който е най-високопоставеният ръководен орган в единната йерархическа структура на прокуратурата. Като магистрат в системата на прокуратурата той е обвързан с нейната конституционна задача и способите, които са предоставени за изпълнението ѝ, така както всеки друг прокурор. Той е самостоятелен държавен орган – връх на административната йерархия на прокуратурата (Решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г.), чието ръководство предполага наличието на инструментариум от специфични правомощия, свързани с осъществяването на специфичната задача на прокуратурата в рамките на съдебната власт – да следи за спазването на законността. Другите органи на съдебната власт или на другите власти не разполагат с правомощия за пряка намеса или контрол върху тази същинска дейност на прокурорите (Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г.).

В Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г. Конституционният съд очерта характеристиките и обхвата на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Основния закон преди оспореното изменение. Както надзорът за законност, така и

методическото ръководство на главния прокурор върху дейността на всички прокурори, по начина, по който са конструирани от създателите на Конституцията, "имат за обект дейността на прокурорите, упражняват се в рамките на прокуратурата, имат за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител", и "са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията, т.е. само към онази дейност на прокурорите, чрез която се реализира пряко основната функция на прокуратурата" като част от съдебната власт.

Надзорът за законност обхваща единствено правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство.

Надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, не засяга и не се намесва в онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на основата на преценка за достоверност на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на която прави фактическите си констатации и изводи по въпросите, включени в предмета на доказване.

Методическото ръководство, от своя страна, включва създаването на общи правила за осъществяването на прокурорската дейност, които имат трайно, нееднократно действие и съдържат указания към прокурорите за подходите и правилата, способите и действията, чрез които да осъществяват правомощията си.

Всяко едно от двете предоставени от Великото Народно събрание правомощия на главния прокурор допринася за реализирането на контрола, упражняван от него в подчинената му структура на съдебната власт, но нито едно от тях само по себе си не може да служи като пълноценна гаранция за законосъобразното функциониране на прокуратурата без наличието на другото. Поради това Конституционният съд приема, че предприемането на съществена промяна в характера и в обхвата на тези правомощия на главния прокурор неизбежно рефлектира върху конституционно заложените параметри за обезпечаване на законосъобразното осъществяване на дейността на прокуратурата.

Внесената със ЗИД на Конституцията промяна чрез приемането на новата разпоредба на чл. 126, ал. 2 – "Главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура.", не съдържа ново правомощие на главния прокурор. Той и преди изменението е имал правомощието да представлява прокуратурата, както и е бил административен ръководител на върховните й звена – Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. В случая с промяната на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, съгласно която главният прокурор "ръководи Върховната прокуратура", на практика се реструктурира конституционно установена структура на съдебната власт – прокуратурата. Тя престава да бъде единна, ръководена от главния прокурор, а той става ръководител само на едно нейно структурно звено (Върховна прокуратура), при това въведено на конституционно ниво в отклонение от установеното от създателите на Конституцията принципно разрешение структурата на прокуратурата да бъде предмет на законодателно уреждане. Според Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. "всяко реструктуриране трябва да бъде предшествано и обусловено от ясно дефиниране на необходимостта от промяна в основните функции на съответния орган, неговото място в системата на останалите държавни органи и начина на взаимодействие с тях. А това, доколкото засяга установения баланс между трите власти, предполага сериозна ревизия на Основния закон, която е от компетентност на ВНС."

Оспореното изменение в Конституцията, според което главният прокурор е административен ръководител само на Върховната прокуратура, а не ръководи цялата система на прокуратурата в България, не е предшествано и обусловено от ясно дефиниране на необходимостта от него, а единствено е обосновано в мотивите към ЗИД на Конституцията с израза "въвеждане на елемент на децентрализация на структурата на прокуратурата чрез

промяна в чл. 126 от Конституцията". Така с извършените промени се нарушава основен принцип на организацията на прокуратурата като съставна част на съдебната власт, което съгласно Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. е в компетентността на Велико Народно събрание.

Като последица от тази промяна е отнета основна конституционна функция на главния прокурор – да упражнява надзор за законност върху дейността на всички прокурори. Съгласно Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. "доколкото се променя изначално значима част от организационните и функционалните характеристики на този орган, се касае до промяна, рефлектираща върху формата на държавно управление". По същество възпътената в Конституцията идея на Великото Народно събрание за единна прокуратура с върховен надзор за законност, осъществяван от главния прокурор, е променена, като на практика е създадена прокуратура без единно ръководство и надзор за законност. Конституционният съд е приел в Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г., че "неразривно свързана с формата на държавно управление, която би се променила, е и ако се променят структурата, формирането и функциите на звената на съдебната система и статутът на нейните органи, включително висшите конституционно установени длъжности". Отнемането на основна и съществена функция на главния прокурор – упражняването на надзор за законност върху дейността на всички прокурори, е съществена намеса във функционалната характеристика на този самостоятелен конституционен орган (според замисъла на Великото Народно събрание) и в неговия статус.

Без надзора за законност, упражняван от главния прокурор, много от прокурорските актове биха останали без какъвто и да е контрол, при условие че преобладаващата част от тях не подлежат на съдебен контрол. Някои изключителни правомощия на главния прокурор, присъщи само нему с оглед на упражнявания от него надзор за законност, не биха могли да бъдат реализирани – възлагане на разследване по наказателни дела на следовател, решаване на спорове за подсъдност между прокуратури, възобновяване на прекратени досъдебни производства, отправяне на искания за възобновяване на наказателни дела и др.

Надзорът за законност като правомощие на главния прокурор в съответствие с предходната редакция на ал. 2 на чл. 126 е различен от контрола за законосъобразност, предвиден по вертикала в структурата на прокуратурата в процесуалния закон. Контролът за законосъобразност – обжалване на постановление на прокурор пред по-висшестоящия прокурор, по принцип е едноинстанционен и той няма за предмет упражняване на правомощия, присъщи на надзора за законност, упражняван от главния прокурор. Няма звено в рамките на прокуратурата, което да упражнява правомощието "надзор за законност", след като е премахнато по отношение на самия главен прокурор като самостоятелен орган. Веднъж отменено, то "изчезва" от системата на прокуратурата. Остава само контролът за законосъобразност по вертикала в структурата на прокуратурата, упражняван от прокурори от горестояща прокуратура. Те обаче по силата на контрола за законосъобразност не биха могли да упражняват правомощия на главния прокурор, присъщи на отнетия му надзор за законност.

Правомощието на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията (преди изменението) – да упражнява надзор за законност върху дейността на всички прокурори – е правомощие върху всички тях при упражняване на функцията на прокуратурата по чл. 127 чрез способите, предвидени в тази разпоредба. Чрез оспорената промяна на главния прокурор са отнети конституционно установени функции, което е промяна по смисъла на чл. 158, т. 3 и не е в правомощията на Народното събрание.

Алинея 3

Разпоредбата на чл. 126, ал. 3 от Конституцията е нова, въведена е с т. 3 от § 11 ЗИД на Конституцията и гласи: "Главният прокурор по предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността в досъдебното производство на

прокурорите, следователите и другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон."

Конституционният съд отбелязва, че по своето естество методическото ръководство на главния прокурор представлява даване на "общозадължителни указания към прокурорите за подходите и правилата, способите и действията, чрез използването на които се гарантира ефективно и качествено изпълнение на основната задача на прокуратурата – да следи за спазване на законността, като упражнява правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията" (Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г.). Негова присъща характеристика съгласно тълкуването на Конституционния съд е то да е задължително за всички прокурори. От анализа на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията конституционната юрисдикция намира, че този извод е бил верен към момента на постановяване на решението по посоченото тълкувателно дело, тъй като обвързващата задължителна сила на методическите указания на главния прокурор е функция на правомощието му по упражняване на надзор за законност върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 преди изменението).

Според въведената с § 11, т. 2 ЗИД на Конституцията редакция на чл. 126, ал. 2 главният прокурор е ръководител само на Върховната прокуратура, а не на "прокуратурата".

Основателно се поставя въпросът за кого са задължителни методическите указания, утвърдени от главния прокурор. Прокурорите, които не са във Върховната прокуратура според изменението в чл. 126, ал. 2, не са подчинени на главния прокурор и не са процесуално зависими от него. Следователно за тях утвърдените методически указания не са обвързващи и нямат задължителна сила. Те биха ангажирали само прокурорите от Върховната прокуратура, на които главният прокурор е ръководител. Това е резултат от отпадането на единството на прокуратурата и отнемането от главния прокурор на функцията му по надзор за законност. Липсата на обща ангажираност на всички прокурори да изпълняват методическите указания на главния прокурор е предпоставка за противоречива прокурорска практика, както и по отношение на всички разследващи органи с функции в досъдебното производство, вкл. и тези, които са извън системата на прокуратурата и дори извън системата на съдебната власт.

Налага се изводът, че утвърдените от главния прокурор методически указания нямат способността да осигуряват правилното прилагане на закона в рамките на досъдебното производство. Като резултат привидно се създава впечатление, че правомощието на главния прокурор за осъществяване на методическо ръководство върху дейността на всички прокурори се запазва, но всъщност то е отнето. По този начин Народното събрание е упражнило правомощие, предоставено на Великото Народно събрание, с каквато компетентност не разполага.

Конституционният съд достига до извод, че един конституционен орган – главният прокурор, който е разполагал с две правомощия по чл. 126 от Конституцията преди изменението, с влизане в сила на ЗИД на Конституцията е лишен и от двете. С оглед на същественото изменение на правомощията на главния прокурор на конституционно ниво се изменят не само функционалните характеристики на този орган, но и организационната му характеристика. Той не е ръководител на цялата "система на прокуратурата", а само на едно звено с неясен конституционен статус, което в рамките на съдебната система приравнява главния прокурор по статус на административен ръководител. Това съгласно Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. е промяна, която е недопустимо да бъде извършена от Народно събрание, защото навлиза в запазените компетенции на Великото Народно събрание по чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 126, ал. 2 и 3, както са въведени с § 11, т. 2 и 3 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

в) Способи за осъществяване на основната задача на прокуратурата – промени в чл. 127, т. 5 и 6, както са въведени с § 12 ЗИД на Конституцията

Параграф 12 ЗИД на Конституцията въвежда изменения в разпоредбите на т. 5 и 6 на чл. 127 от Конституцията, съдържащ уредбата на способите, чрез които прокуратурата осъществява конституционно възложената ѝ задача да следи за спазването на законността. Оспорените промени са мотивирани от вносителя с необходимостта от "фокусирането на прокуратурата само върху функциите в наказателния процес" и "отпадане на общия надзор за законност по отношение на актове и действия на държавните органи", което "следва да ограничи възможностите за произволно упражняване на властта и да повиши ефективността на държавното обвинение" в съответствие със стандартите и препоръките на Европейската комисия за демокрация чрез право, орган на Съвета на Европа, както и с юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, вх. № 49-354-04-315 от 28.07.2023 г.).

Разпоредбата на т. 5 преди оспореното изменение гласи: "предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове". Оспорената редакция на т. 5 на чл. 127 гласи: "5. предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда, в случаите, предвидени в закон".

Разпоредбата на т. 6 в редакция преди оспореното изменение гласи, че прокуратурата следи за спазване на законността, като "в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела". Оспорената редакция на т. 6 предвижда, че прокуратурата следи за спазване на законността, като "освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи участва и в други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила".

Разпоредбата на чл. 127 от Конституцията заедно с тези на чл. 126 и 133 представляват уредбата на конституционно ниво на статуса и основната задача на прокуратурата. В практиката на съда на чл. 127 е отдадено съществено значение, доколкото той задава конституционните рамки, в които следва да се ограничи нормативната уредба на правомощията на прокуратурата. Съдът приема, че "[г]лавната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за законността", но тя се осъществява "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" като "[д]руги способности са конституционно недопустими" (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.). Тази позиция е затвърдена и в последващи решения на съда, където също се подчертава, че способите за осъществяване на задачата на прокуратурата са изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията (Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г.) и че основната задача на прокуратурата – "да следи за спазване на законността – е закрепена в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Тя се осъществява чрез посочените в същата разпоредба способности, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата." (Решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г.).

Конституционният съд е създал богата практика относно конституционната задача на прокуратурата и способите за нейното осъществяване. Като специализиран орган в рамките на съдебната власт, чиято функция е правозащитна, тя също действа като гарант на върховенството на правото. В съвременната правова държава реализацията на тази роля се проявява в два аспекта: защита на основните права и свободи на гражданите и защита на законността. Според Конституцията прокуратурата е натоварена с отговорност за реализацията на правозащитната функция на държавата в три области – в наказателния, в гражданския и в административния процес (Решение № 3 от 2023 г. по к.д. № 18/2022 г.), а разпоредбата на чл. 127 съдържа изчерпателно посочване на способите, чрез които тази функция следва да се реализира. Основният закон отдава преимуществено значение на правомощията на прокурорските органи в рамките на наказателния процес. Четири (т. 1 – 4) от общо шест от тях се реализират в различни наказателни производства в зависимост от

фазите на наказателния процес и с изключение на правомощието по т. 2 прокуратурата е единственият орган в съдебната власт, който разполага с тях.

Същевременно, въпреки първостепенното значение на прокурорските правомощия в наказателния процес, Конституцията изрично предвижда и възможност прокуратурата да следи за спазване на законността и извън наказателното преследване. За тази цел създателите на Конституцията са предвидили правомощие на прокуратурата по отношение на законосъобразността на актове на администрацията (т. 5), както и участие на прокурор в предвидените със закон случаи в граждански и административни дела (т. 6). Тези две правомощия допълват инструментариума, с който прокуратурата разполага, за да следи за спазване на законността. Те са израз на разбирането на конституционния законодател, че в съвременната демократична държава власт възпира власт и всяка една от трите власти следва да разполага с механизми да взаимодейства със и да въздейства върху останалите, за да се постигне ефектът на сътрудничество, баланс и взаимен контрол между тях (Решение № 2 от 2008 г. по к.д. № 1/2008 г.).

Разглежданите промени в т. 5 и 6 на чл. 127 визират точно тези два специфични способа, чрез които прокуратурата осъществява задачата си да следи за спазване на законността извън наказателния процес.

Новата редакция на т. 5 съдържа изменение, което предвижда уточнението, че прокуратурата може да предприема действия за "оспорване", а не както досега за "отмяна" на незаконосъобразни актове, и допълнението "пред съда в случаите, предвидени в закон". Ако първата промяна има за резултат терминологично прецизиране на текста на разпоредбата, втората има за резултат две важни последици, които по същността си представляват различие в обхвата на осъществяването на този способ с оглед на предходното й съдържание. Отпада възможността прокурор да предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове по административен ред пред горестоящ административен орган, а възможността прокурор да предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове по съдебен ред трябва да е предвидена изрично в закон за всеки отделен случай.

Новата редакция на т. 6 запазва възможността прокурор освен по наказателни дела от общ характер в предвидените със закон случаи да участва и в други дела, но добавя изискването, че това е допустимо само "в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила". В съдържателен аспект специфичното при тази промяна е, че правомощието на прокуратурата да участва в дела, различни от наказателни от общ характер, остава определено от нарочна законова норма, предвиждаща възможност за това, каквато е била разпоредбата преди изменението. С новата редакция се урежда възможността прокуратурата да участва "и в други дела", освен по наказателни дела от общ характер. В сравнение с предходната редакция на т. 6 изменението разширява възможностите за участие на прокуратурата, тъй като предвижда това да не става само по граждански и административни дела. Същевременно се въвежда ограничение по отношение на всяко Народно събрание, упражнявайки законодателното си правомощие, да предвижда участие на прокурор само в съответствие със заложените на конституционно ниво алтернативни критерии – "в защита на значим обществен интерес" или "в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила". На практика изменението на т. 6 е ограничение на законодателното правомощие на Народното събрание, предвидено от самото Народно събрание, но действащо като производна учредителна власт.

Следователно с изменението на Конституцията от 2023 г. съдържанието на двете разпоредби на т. 5 и 6 на чл. 127 е променено в насока ограничаване на служебното начало на прокуратурата при осъществяването на правомощията й, които не са свързани с нейната основна функция и са уредени в тези разпоредби. Съществуният въпрос в случая е дали с така направените изменения Народното събрание като производна учредителна власт навлиза в обхвата на запазените в чл. 158, т. 3 от Конституцията прерогативи на Великото Народно събрание.

Стандартът, относим към преценката за границите на възможността Народно събрание да внася промени в Основния закон относно функциите и правомощията на органите на съдебната власт, включително и прокуратурата, е заложен в практиката на съда с Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. и Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. Съгласно приетото в тях е недопустима промяна, въведена от Народното събрание като производна учредителна власт, която да води до промяна на спецификата на органите на съдебната власт във функционален аспект и съкращаване на способите, с които те си служат. Същевременно Конституционният съд приема, че промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт "които са насочени към [...] оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия [...], не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народното събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата". В този контекст съдът намира, че разглежданите изменения в т. 5 и 6 на чл. 127 от Конституцията не са от естество да засегнат основите на държавността и принципите, на които е изградена организацията на държавните органи.

Оспорените промени в способите, чрез които прокуратурата осъществява възложената ѝ основна задача, не водят до заличаване на тези конституционно установени способности, нито сами по себе си блокират тяхното използване. Те не водят до промени във функционалните специфики на прокуратурата като самостоятелен орган в независимата съдебна власт. Измененото съдържание на тези два способа запазва непроменена основната ѝ задача в рамките на съдебната власт – да следи за спазване на законността. Те не водят до прехвърляне на правомощия на прокуратурата към друг орган от съдебната власт или към орган извън съдебната власт. Независимо че осъществяването на дейността на прокуратурата с променените конституционни правомощия изисква законодателят да приеме необходимата нормативна уредба на законово ниво, за да може този орган на съдебната власт да изпълнява функциите си, това не обуславя противоконституционност на оспорените разпоредби. Това е основно задължение на законодателя (чл. 62, ал. 1, изр. първо), а е налице и изрично конституционно възлагане (чл. 133). Конституционният съд в Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. недвусмислено подчертава, че съществува ясна връзка между това задължение и нормативните предписания на чл. 117, 126 и 127 от Основния закон. "Докато в тях са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт (чл. 117) или специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и функциите (чл. 127) на прокуратурата, тук Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея нов модел на съдебната власт задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи."

Във връзка с това Конституционният съд отбелязва, че разглежданите конституционни разпоредби относно правомощията на прокуратурата по т. 5 и 6 на чл. 127 са с висока степен на абстрактност. Съдържанието на тези правомощия се "изпълва" от Народното събрание на законово ниво и то прави преценката по целесъобразност как да уреди реализацията им. Самото Велико Народно събрание изрично е допуснало това принципно положение да бъде приложимо, доколкото разпоредбата на т. 6 на чл. 127 от Конституцията преди измененията също е предвиждала участие на прокурор в граждански и административни дела, когато това е предвидено в закон. Следователно учредителната власт е допуснала възможността да се предостави това правомощие на всяко бъдещо Народно събрание, което да преценява чрез текущо законодателство необходимостта от участие на прокурор в съдебни производства, различни от наказателните. По този начин, като предвиден в Конституцията, законът ще изпълнява особена гаранционна функция – да бъде основа и мяра на дейността на

прокуратурата в производства, различни от наказателните, и така да защитава основните права и свободи като гаранция за спазване на принципа на правовата държава.

Конституционният съд намира, че извършената промяна в т. 5 и 6 на чл. 127 от Конституцията не отнема задачата на прокуратурата да следи за спазването на законността и прокуратурата продължава да я изпълнява като гарант за върховенството на правото в посочените в Конституцията области. Изменението в посочените правомощия представлява по своето естество прецизиране на обхвата на установения в Конституцията способ на прокуратурата за осъществяване на основната ѝ задача, което съгласно Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. е в правомощията на Народното събрание и е допустимо да бъде извършено от него във функцията му на производна учредителна власт. Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в т. 5 и 6 на чл. 127, както са въведени с § 12 от Конституцията, не са противоконституционни.

в) Механизъм за разследване на главния прокурор – промяна в чл. 130, ал. 4, както е въведена с § 15 ЗИД на Конституцията

Разпоредбата на чл. 130, ал. 4 е нова, приета е с изменението на Конституцията през 2023 г., въведена е с § 15 ЗИД на Конституцията. Приемането ѝ е мотивирано от вносителите с нуждата от създаване на "реални механизми за търсене на отговорност и отчетност по отношение на главния прокурор" в "съответствие с решение на Европейския съд по правата на човека по делото Колеви срещу България".

Разпоредбата на чл. 130, ал. 4 гласи: "За извършено престъпление от общ характер главният прокурор или негов заместник се разследва и обвинението се поддържа пред съда от прокурор, който е заемал длъжността съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия или с ранг на съдия във Върховния касационен съд от наказателните отделения на апелативните или окръжните съдилища до момента на назначаването. Процедурата за избор и назначаване се определя в закон."

С тази разпоредба прокурорът, разследващ главния прокурор или негов заместник, става трети орган от системата на прокуратурата, който Народното събрание предвижда на конституционно ниво заедно с Върховната прокуратура и самия главен прокурор. Поставена в този контекст при контрола за конституционност, разпоредбата следва да се разглежда не само като елемент в цялостната конституционна архитектура на съдебната власт, но и с оглед на качеството ѝ на учредяваща конституционен орган (чл. 130, ал. 4, изр. първо) и на овластяваща обикновено Народно събрание (чл. 130, ал. 4, изр. второ) конституционна норма. Като учредяваща норма тя съдържа условията за създаването на държавен орган с конкретни публичноправни функции – прокурор с тясна субектна специализация, на когото са предоставени изчерпателно посочени правомощия да разследва и да поддържа обвинение пред съд в случаи на извършено престъпление от главния прокурор или негов заместник. Като овластяваща конституционна норма тя предоставя на законодателя, при преценка по целесъобразност, да уреди на законово ниво реда за избор и назначаването на този орган. С оглед на принадлежността на регулираната материя към сферата на правозащитната функция на държавата, осъществявана от органи на съдебната система, конституционните параметри на учредяването и на овластяването следва да бъдат съобразени с конституционните принципи, на които се основава тази власт и спрямо които са устроени нейните органи и техните правомощия. Само така разглежданата разпоредба би могла да изпълнява адекватно ролята си на юридическа основа на законотворчеството и да зададе коректен конституционен мащаб, като остави пространство за нормативно развитие, в което да се вмести дискреционната свобода на законодателя при създаване на уредбата на законово ниво (Определение № 1 от 2021 г. по к.д. № 2/2021 г.).

С оглед на обстоятелството, че изречение първо на ал. 4 на чл. 130 учредява нов орган в системата на прокуратурата, Конституционният съд следва да провери доколко изискванията към съдържанието на такава разпоредба са изпълнени. Приложимият стандарт при проверката за конституционност следва да оцени зачитането на основната конституционна

задача на прокуратурата и способите за нейната реализация (чл. 127, т. 1 – 6). В практиката на съда е прието, че законодателят разполага с дискреционна власт да създава специализирани структури в съдебната власт с оглед на нуждите и целите на държавната наказателна политика, стига да остане в рамките, зададени от Великото Народно събрание в Основния закон като устройствени и организационни принципи на съдебната власт (Решение № 6 от 2018 г. по к.д. № 10/2017 г. и Решение № 7 от 2022 г. по к.д. № 9/2022 г.). В този смисъл създаването на прокурор по разследването на главния прокурор или негов заместник като специализиран прокурорски орган в рамките на прокуратурата на конституционно ниво само по себе си е допустимо и не надхвърля границите на предоставената на Народното събрание свобода.

Специфичната задача на прокуратурата да следи за спазване на законността предопределя мястото ѝ в системата на баланс и взаимодействие с другите власти (Решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г.). Конституцията в чл. 127 съдържа изчерпателно изброяване на допустимите способности, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата и чрез които тя реализира съответната част от правозащитната функция на държавата (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.). За да е конституционносъобразна дейността на прокуратурата, трябва да е в синхрон и да не противоречи до степен на отрицание на способите, които са лимитирани и точно формулирани в Конституцията. Конституционно недопустима е нормативна уредба, която ограничава конституционно закрепените способности, предоставени от Великото Народно събрание на прокуратурата, ако това води до ограничаване на възможността ѝ да следи за спазване на законността (Решение № 7 от 2004 г. по к.д. № 6/2004 г.).

Когато Народното събрание упражнява нормотворческата си компетентност, то не може да създава по отношение на прокуратурата способности, съответно правомощия, различни или надхвърлящи в съдържателен аспект установените от Великото Народно събрание рамки, тъй като това би било в противоречие с уредбата на способите, закрепени в чл. 127 от Конституцията. Народното събрание също така не може и да създава орган в системата на прокуратурата, на когото да предостави толкова стеснени способности и правомощия, че да ограничава възможността му да изпълнява основната задача да следи за спазването на законността. Следователно, когато Народното събрание действа като законодател или като производна учредителна власт, не може да излиза извън границите, заложиени в Основния закон, относно уредбата на задачите на прокурорските органи и способите за нейното осъществяване. Това се отнася и за прокурора, разследващ главния прокурор, тъй като както всеки друг прокурор той следва не само да е обвързан с конституционния императив, но и да може да упражнява възложената му компетентност.

Анализът на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията, предвиждаща, че "главният прокурор или негов заместник [...] се разследва и обвинението се поддържа пред съда от прокурор", показва, че на този специализиран прокурорски орган са предоставени два от общо шестте конституционни способа, предвидени при осъществяване на правомощията на прокуратурата: да извършва разследване (чл. 127, т. 2) и да поддържа обвинението пред съд (чл. 127, т. 3, предл. второ). Липсва конституционна уредба относно други компетенции на този специализиран орган, което означава, че не са му предоставени изключително важни и необходими на всеки прокурор способности за работа, посочени в чл. 127, т. 1 – 3, без които той не би могъл да изпълнява функциите си в наказателното производство. Конституционната разпоредба не предоставя на специализирания прокурорски орган правомощие да ръководи разследването и да упражнява надзор върху законосъобразното му провеждане (т. 1), както и да привлича към наказателна отговорност главния прокурор или негов заместник (т. 3, предл. първо). С оглед на липсата на изрично конституционно възлагане в първото изречение на чл. 130, ал. 4 Конституционният съд приема, че други компетентности на специализирания прокурор не могат да бъдат предоставени със закон, което означава, че той би трябвало да разследва сам престъпленията, без да може да ги

възлага на разследващи органи, както и не би могъл да привлича към наказателна отговорност лицата (т.е. да внася обвинения в съда). Анализът на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията обосновава извода на съда, че разпоредбата на практика създава конституционен орган за разследване на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или негов заместник, като силно ограничава правомощията, с които той може да реализира функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността само до един от способите по чл. 127 – този по т. 2. Този орган привидно разполага и с правомощието, визирано във втората хипотеза на т. 3 на чл. 127 – да поддържа обвинението пред съда, но това е само привидно, тъй като при тази редакция правомощието да поддържа обвинението е лишено от практическо изражение и не би могло да се упражни. Причината за това е, че за да се реализира това правомощие, специализираният прокурорски орган трябва да е компетентен да привлече разследваното лице към наказателна отговорност (първата хипотеза на т. 3), действие, което като процесуална логика предшества поддържането на обвинението и с каквото правомощие специализираният прокурорски орган всъщност не разполага.

В допълнение на изложеното Конституционният съд отбелязва и следното: конституционното възлагане, предвидено в чл. 130, ал. 4, изр. второ – "Процедурата за избор и назначаване [на специализирания прокурорски орган] се определя в закон" – е изрично. Освен посочените в разпоредбата, други въпроси не биха могли да бъдат уредени от Народното събрание. Със закон не биха могли да бъдат предоставени други правомощия на този специализиран орган, а доколкото предоставената му компетентност не обхваща реда, по който ще осъществява правомощията си, се създава сериозен риск от това да работи по собствени правила.

С оглед на констатираните от съда недостатъци на конституционния статус на този новоучреден орган – изключителна неяснота на предоставените му правомощия на фона на установената в Основния закон задача на прокуратурата и способите за нейната реализация – той е създаден с разпоредба, която е лишена от характеристиките на яснота и непротиворечивост, особено присъщи на разпоредба от конституционен ранг. Конституционният съд неведнъж е постановявал, че правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви. Това е основен компонент от многопластовото съдържание на този принцип, който изисква от законодателя установеният от него правов ред да съдържа конкретни правила, даващи възможност на правните субекти да изведат от тях предписания модел за поведение. Това изискване важи с още по-голяма сила по отношение на статуса на държавните органи, особено когато са учредени на конституционно ниво. В този смисъл, реализирайки своето правомощие на производна учредителна власт, Народното събрание дължи да осигури трайно и последователно като концепция регулиране, като да зададе параметри на обществените отношения в духа на ключовите за конституционализма идеи, на които се изгражда и крепи политическата и правната система в държавата (Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г. и Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1/2017 г.). Уреждайки института на прокурор, разследващ главния прокурор, на конституционно ниво чрез настоящата редакция на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията, Народното събрание не постига съответствие с основни принципни положения относно функционирането на съдебната власт в България. Конституционният съд застава на позицията, че оспорената разпоредба на чл. 130, ал. 4, изр. първо е неясна до степен да е неприложима. Тя не съответства на конституционното изискване и стандарт за яснота и непротиворечивост, с което противоречи на основен конституционен принцип – принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон. Недопустимо е конституционна разпоредба да прави изключение от този принцип, още повече когато тя се отнася до статуса на държавен орган, създаден да следи за спазването на законността от висши органи в системата на съдебната

власт. С оглед на изложеното разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо нарушава принципа на правовата държава.

Разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. второ от Конституцията е овластяваща конституционна норма, която предвижда основните положения, които следва да се заложат в закон относно процедурата по избор и назначаване на прокурора, разследващ главния прокурор или негов заместник. Нейното съществуване е обусловено от и е подчинено на съществуването на конституционна норма в първото изречение, учредяваща този орган. Без първото изречение тя няма самостоятелно значение и не може да изпълнява регулаторната си функция, поради което също следва да бъде обявена за противоконституционна. Това не изключва възможността материята, свързана с разследването на извършено от главния прокурор или негов заместник престъпление, да бъде уредена със закон.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130, ал. 4, както е въведена с § 15 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

4. Органи на съдебната власт – промени в чл. 130а и 130б, както са въведени с § 16 и 17 ЗИД на Конституцията

За създателите на Конституцията от 1991 г. основополагащо за правилното функциониране на съдебната власт е установяването на конституционни гаранции за нейната независимост, тъй като независимостта на съдебната власт е приета като "безспорен принцип" в една демократична, правова държава (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.). В хода на приемане на Конституцията са обсъдени различни възможности, за да се стигне до единното разбиране, че ефективното осъществяване на принципа на независимост на съдебната власт е възможно чрез конституционно гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите при осъществяване на техните функции, чрез финансовата независимост на съдебната власт и чрез правото на тази власт сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Функционалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите е установена в чл. 117, ал. 2, изр. второ и гарантирана чрез въведените в чл. 129, ал. 3 и в чл. 132 несменяемост и имунитет. Финансовата независимост на съдебната власт е уредена в чл. 117, ал. 3, а организационната ѝ независимост, чиято еманация е правото сама да назначава, понижава, премества и освобождава съдиите, прокурорите и следователите – в чл. 129 и 130 от Основния закон (редакция, ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.).

При създаването на Конституцията въпросът за организационната независимост на съдебната власт е бил предмет на оспорвани дискусии. И ако необходимостта от нейното конституционно закрепване чрез създаване на орган, който да осъществява кадровото обезпечаване на съдебната власт, е еднозначно приета от всички народни представители, то по въпросите за начина на конституиране и функциониране на този орган са обсъждани множество различни предложения. Съгласно предвиденото в чл. 129, ал. 1 и в чл. 130 (редакция, ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.) назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите става от специален орган – Висш съдебен съвет, състоящ се от единадесет членове, избрани от Народното събрание, единадесет членове, избрани от органите на съдебната власт, и трима членове по право – председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор, чиито заседания се ръководят от министъра на правосъдието, който не участва в гласуването.

Тази лаконична конституционна уредба на устройството, правомощията и начина на функциониране на органа, чрез който се осъществява и гарантира организационната независимост на съдебната власт – Висшия съдебен съвет – съчетана с конституционното възлагане за уредба на организацията и дейността на този орган на законово ниво в широки граници, установена в чл. 133, предпостави възможността предмет на три поредни изменения

на Конституцията – през 2007, 2015 и 2023 г. – да бъде именно формирането на състава, правомощията и дейността на Висшия съдебен съвет. При проследяването на логиката на направените изменения и допълнения на глава шеста в частта относно Висшия съдебен съвет се очертава тенденция за все по-детайлна уредба на състава и правомощията на този орган. И ако изменението през 2007 г. е фокусирано върху установяването на конституционно ниво на правомощията на Висшия съдебен съвет, то изменението от 2015 г. е функция на политическия стремеж, отразяващ постигнатото в обществото разбиране за необходимост от допълнителни гаранции за независимост на съдиите и за по-голяма прозрачност и отчетност на прокурорите чрез органа за кадрово и административно обезпечаване на съдебната власт. Създателите на Конституцията не установяват правило, въз основа на което се определя участието във Висшия съдебен съвет на отделните органи на съдебната власт, и предоставят това в дискреция на законодателя, което създаде в годините непоследователна законодателна основа за разпределението на квотата на съдебната власт във Висшия съдебен съвет между представителите на органите, осъществяващи трите самостоятелно обособени дейности по реализацията на правозащитната функция на съдебната власт. В приетия от Великото Народно събрание Закон за Висшия съдебен съвет (ДВ, бр. 74 от 10.09.1991 г.) разпределението на единадесетте членове на Висшия съдебен съвет, избирани от органите на съдебната власт, е петима членове, избирани от съдиите, и по трима членове, избирани от прокурорите и следователите (чл. 3, ал. 2). В приетия през 1994 г. Закон за съдебната власт (ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.) това съотношение е запазено (чл. 17, ал. 2), но с изменение на закона от 1998 г. (ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г.) съотношението е променено на шест членове, избирани от съдиите, трима – от прокурорите, и двама – от следователите. В приетия през 2007 г. нов Закон за съдебната власт (ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.) разпределението на единадесетте членове на Висшия съдебен съвет, избирани от органите на съдебната власт, е шестима, избирани от съдиите, четирима – от прокурорите, и един – от следователите (чл. 17, ал. 2).

С изменението на Конституцията през 2015 г. конституционният законодател, за да гарантира независимостта при осъществяване на правораздавателната дейност и за да повиши прозрачността и отчетността при осъществяване на обвинителната и разследващата дейност, предвиди, че Висшият съдебен съвет осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Уредбата раздели кадровите и администриращите дейността на съдебната власт правомощия на Висшия съдебен съвет между съдийската и прокурорската колегия с оглед на съдиите и съдилищата и на прокурорите и следователите и прокуратурата. На пленума на Висшия съдебен съвет предостави общи за съдебната власт правомощия – чл. 130а, ал. 2. Наред с това установи, че единадесетте, избирани от Народното събрание членове на Висшия съдебен съвет, ще бъдат шестима за съдийската колегия, при шестима, избирани пряко от съдиите, и петима за прокурорската колегия, при четирима, избирани пряко от прокурорите, и един, избран пряко от следователите, като членове по право на съдийската колегия са председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд, а на прокурорската – главният прокурор.

Оспореното изменение на Конституцията с оглед на заявените от вносителите цели – "Укрепване на независимостта на съда чрез структурна реформа на Висшия съдебен съвет" и "Реформа на прокуратурата, гарантираща нейната отчетност пред обществото" (предложение вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) – по своята същност е продължение на осъщественото през 2015 г. изменение на глава шеста в частта относно Висшия съдебен съвет.

За да извърши контрол за конституционност на промените, въведени с § 16 и 17 ЗИД на Конституцията, съдът следва да прецени дали структурата, правомощията и формирането на състава на установените с изменението органи на съдебната власт остават в рамките на заложената в Конституцията цел на тяхното съществуване, запазват ли се съдържателно задачите, заради които съответните органи са създадени, както и съхранява ли се балансът на

съдебната власт с другите две власти, както и между различните органи в рамките на съдебната власт.

а) Структура на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт
От прегледа на въведените с § 16 и 17 ЗИД на Конституцията разпоредби на чл. 130а и 130б се установява следната структура на органите, които са оправомощени да осъществяват кадровото и административното обезпечаване на съдебната власт: кадровото и административното обезпечаване на съдиите и на съдилищата е възложено на Висшия съдебен съвет, кадровото и административното обезпечаване на прокурорите и следователите и на прокуратурата ("системата на прокуратурата") е възложено на Висшия прокурорски съвет, а на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет (Общото събрание) са възложени общи за съдебната власт въпроси.

Концептуално това разрешение за структурата на органите на съдебната власт, които осъществяват нейното кадрово и административно обезпечаване, е продължение на вече установеното с изменението на Конституцията от 2015 г. Дали органите ще бъдат наречени Общо събрание, или пленум на Висшия съдебен съвет, съответно съдийска и прокурорска колегия, или Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет, не променя принципно структурата на тези органи (важно е да се отбележи, че наименованието на всеки орган има своето значение и би следвало да бъде формирано на основата на единен подход при съобразяване с логиката и структурата на съдебната власт и с исторически установените наименования на органите в тази власт, за да се осигури необходимата приемственост и надграждане).

Сравнението на уредбата преди и след оспореното изменение на Конституцията сочи, че става въпрос за три органа, всеки от които има установени правомощия, диференцирани на основата на един и същ признак – адресата, който е предмет на правомощията – съдиите и съдилищата или прокурорите и следователите и прокуратурата ("системата на прокуратурата") или съдебната власт като цяло. Това структуриране на органите на съдебната власт, чрез които се осъществява нейното кадрово и административно обезпечаване, следва логиката на приетото от създателите на Конституцията в тази материя. Макар че установяват един орган, който кадрово и административно обезпечават съдебната власт, създателите на Конституцията изрично приемат, че всяка от обособените структурно дейности, чрез които се осъществява съдебната власт, е самостоятелна институционално и организирана на различен принцип (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на Република България от 30.01.1991 г.).

От обсъжданията в хода на приемане на Конституцията и от приетата разпоредба на чл. 126, ал. 1 ясно се вижда, че надделява разбирането за прокуратурата като самостоятелна и независима система от органи в рамките на съдебната власт, изградена централизирано (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на Република България от 24.06.1991 г.; стенографски протокол от 163-тото пленарно заседание на Великото Народно събрание от 24.06.1991 г.). Това означава, че съдебната власт се осъществява в институционално отношение от две (първоначално три) самостоятелно функциониращи системи – системата на съдилищата и системата на прокуратурата (в която впоследствие влизат и следствените органи), изградени на различен принцип. Осъзнавайки заложеното вътрешно напрежение в устройството на съдебната власт – един орган и две (първоначално три) самостоятелни системи, функциониращи на различен принцип, създателите на Конституцията предоставят широка законодателна дискреция за организацията и дейността на създадения орган за кадрово и административно обезпечаване на съдебната власт. Наличието на две системи, изградени и функциониращи на различен принцип, предопределя необходимостта от самостоятелност на всеки от органите, чрез които се осъществява кадровото обезпечаване на всяка от системите, защото това е средство за гарантиране на функционалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите, но наред с това функционирането на двете системи в рамките на съдебната власт предполага и

наличието на орган, чрез който да се решават общи за административното й обезпечаване задачи.

б) Правомощия на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт

Сравнението на правомощията на създадените Общо събрание и Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет (въведени с § 17 – чл. 130б, ал. 1, 2, 3 и 4) с тези на съществуващия до изменението Висш съдебен съвет, който действа в пленум и две колегии (чл. 130а, ал. 1, 2, 3, 4 и 5), показва, че различията се изразяват освен в наименованията и в предоставянето на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет на правомощията по прекратяване на мандата на избран член на съответния съвет, и по отправяне на предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд, съответно на главния прокурор, които до измененията бяха възложени на Висшия съдебен съвет, който действа в пленарен състав.

Характерът на тези правомощия ги дефинира като кадрови, с оглед на което възлагането им в компетентност на двата обособени кадрови органа – за съдиите и за прокурорите и следователите, само по себе си се вписва в логиката на извършеното през 2015 г. обособяване на кадровите правомощия на Висшия съдебен съвет чрез създадените две колегии – съдийска и прокурорска. Изменението завършва обособяването на кадровите правомощия, като по този начин допринася за гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, установявайки, че изборът на лицата, които институционално са на върха на съдебната система и на прокурорската система, и тези, които са избрани да участват в органа, който осъществява кадровото обезпечаване на съдиите и на прокурорите и следователите, се извършва от институционално независим от представители на другата система на съдебната власт орган. Това е органът, който самостоятелно осъществява кадровите правомощия по отношение и на всички останали съдии и прокурори и следователи. По този начин установеното за съдиите и за прокурорите и следователите е относимо за всяка от системите на съдебната власт в нейната цялост – за всеки един съдия, прокурор и следовател, независимо къде е мястото му в институционалната структура на системата на съдилищата или на "системата на прокуратурата". Предоставянето на тези функции на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е насочено към постигане на целта, с която създателите на Конституцията въвеждат органа, който кадрово и административно обезпечават съдебната власт – гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

От останалите правомощия на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, установени в разпоредбите на чл. 130б, ал. 2 и 3, въведени с § 17 ЗИД на Конституцията, тези по точки 1, 3, 4 и 5, чрез които се осъществява кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, са идентични с правомощията на съдийската и на прокурорската колегия (чл. 130а, ал. 5, т. 1, 2, 3 и 4, редакция преди изменението). Правомощието по т. 6 на ал. 2 и 3 – решава въпроси за организацията на дейността на съдилищата, съответно за дейността на прокуратурата – е идентично с тези на двете колегии по чл. 130а, ал. 5, т. 5 (редакция преди изменението). Идентично е и правомощието на двата съвета по т. 13 с това на двете колегии по чл. 130а, ал. 5, т. 6 (редакция преди изменението). Правомощията по т. 7 и 8 на ал. 2 и 3 са свързани с бюджета на системата на съдилищата и на прокуратурата. Сами по себе си тези правомощия, доколкото съществува правомощието на Общото събрание по чл. 130б, ал. 4, т. 1 – да одобрява проекта на бюджета на съдебната власт по предложение на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет – са логично негово следствие. Правомощието по чл. 130б, ал. 2, т. 10 и ал. 3, т. 10 на двата съвета – "участие в управлението на съдебното обучение" – е проекция на въведеното с измененията от 2007 и 2015 г., които на конституционно ниво установиха правомощието на Висшия съдебен съвет, съответно на неговия пленум, да "организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите". Факт е, че това правомощие на двата съвета е съответно на правомощието на министъра на правосъдието да "участва в управлението на съдебното обучение". Отделен е въпросът, че

три субекта "участват в управлението", без да е ясно кой управлява "съдебното обучение" и какво всъщност то включва. Правомощията на двата съвета по т. 11 на ал. 2 и 3 – да изслушват и да приемат годишния доклад по чл. 84, т. 16 – по своята същност са в синхрон със самото задължение, установено в чл. 84, т. 16 от Конституцията, и приетото от законодателя разделение на правомощията на двата съвета по отношение на съдилищата и на "системата на прокуратурата". Тези две разпоредби – относно правомощията по т. 10 и 11 – са поредното потвърждение на утвърдили се вече траен подход на законодателя при упражняване на правомощието по чл. 153 от Конституцията да създава уредба на конституционно ниво на правоотношения, които не съответстват на ранга на Конституцията. Съдът счита за необходимо да посочи установената в разпоредбите на чл. 130б, ал. 3, т. 3, 4 и 5, от една страна, и тези на т. 6, 7 и 8, от друга, различна идентификация на субекта, който е предмет на управление от Висшия прокурорски съвет. В единия случай става въпрос за "система на прокуратурата", вероятно проекция на визираната в предложения проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-083 от 28.07.2023 г.) цел на изменението – "въвеждане на елемент на децентрализация на структурата на прокуратурата", а в другия – остатък от разбирането за прокуратурата като единен във финансово отношение субект.

Сравнението на правомощията на двата съвета преди и след оспореното изменение с тези на двете колегии показва, че правомощията по своята същност са идентични, а добавените две нови правомощия – т. 2 и 9 на ал. 2 и 3, са съответни на целта, с която двата органа са установени преди оспореното изменение – да осъществяват кадровата дейност, обезпечаваща съответно съдилищата и прокуратурата.

С оглед на изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130б, ал. 2, т. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 13 и ал. 3, т. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 13, както са въведени с § 17 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

При сравнение на правомощията на Висшия съдебен съвет, действащ в пленум, с правомощията на Общото събрание, извън посочените по-горе две кадрови правомощия, се установява, че до изменението Висшият съдебен съвет, действащ в пленум, "управлява недвижимите имоти на съдебната власт" и "решава общи за съдебната власт организационни въпроси". С конституционните промени, въведени с § 17 ЗИД на Конституцията по отношение на чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 3 и 2, Общото събрание има правомощието да "приема становища по въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт" и да "приема становища по общи за съдебната власт организационни въпроси".

Така формулирани, тези правомощия на Общото събрание го дефинират като съвещателен орган по отношение на управлението на недвижимите имоти и решаването на общи за съдебната власт организационни въпроси, без да е изяснен начинът на взаимодействие с Висшия съдебен съвет, на който е възложено да управлява недвижимите имоти, които са предоставени на съдебната власт, както и без да е ясен правният ефект на становището на Общото събрание "по въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт" и "по общи за съдебната власт организационни въпроси". Неясно е и правното значение на правомощието "обсъжда и други общи за съдебната власт въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт", като само "въпросите" ще бъдат "определени със закон". Тези правомощия, съпоставени с правомощието по т. 1 на чл. 130б, ал. 4, изр. второ – одобрява проекта на бюджета на съдебната власт – задълбочават неяснотата относно характера на Общото събрание. Според установената уредба орган, който одобрява бюджета на съдебната власт, приема становища по управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, както и по общи за съдебната власт организационни въпроси.

Тази неясна формулировка показва, че чрез въведеното изменение не е ясен характерът на този орган, неговото място в йерархията на органите на съдебната власт, овластени да я

обезпечат кадрово и административно. Конституционна норма, която създава конституционен орган и определя неговите правомощия, трябва да позволява ясно и недвусмислено да се установят естеството на правомощията и мястото на органа в системата на органите, към които принадлежи. Установените правомощия на Общото събрание чрез въведеното с § 17 изменение – чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4 – не позволяват да се установи конституционният статус на Общото събрание като орган на съдебната власт. Това поставя на недопустимо изпитание установения в Конституцията консенсус за предоставената на производната учредителна власт и на текущия законодател свобода за усъвършенстване на уредбата на орган на съдебната власт, който да осъществява общото й функциониране при зачитане на установените (в т.ч. и с оглед на придобития от поколенията опит) гаранции за независимост на съдиите, прокурорите и следователите.

Разпоредбата, относима за правомощията на Общото събрание – чл. 130б, ал. 4 – следва да се разгледа във връзка с въведената с § 17 ЗИД на Конституцията промяна в чл. 130б, ал. 1, съгласно която Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет осъществяват правомощията си самостоятелно и чрез Общо събрание. От чл. 130б, ал. 2 и 3, чиито разпоредби са въведени с § 17, се установяват правомощията на двата съвета, които те осъществяват самостоятелно. Но нито от тези разпоредби, нито от разпоредбата на чл. 130б, ал. 4, изр. второ може да се установи кои свои правомощия тези два съвета осъществяват чрез Общото събрание, защото в ал. 4, изр. второ са предвидени правомощия на Общото събрание, което създава допълнителна неяснота относно начина на функциониране на Общото събрание.

Освен констатираната неяснота относно начина на функциониране на Общото събрание, сравнението на правомощията на съдийската и на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет преди изменението с правомощията на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет установява различие и в предоставеното на Висшия съдебен съвет правомощие да "управлява недвижимите имоти на съдебната власт" – чл. 130б, ал. 2, т. 12, докато Висшият прокурорски съвет "участва в управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с Висшия съдебен съвет".

Възлагането на управлението на предоставените на съдебната власт недвижими имоти на Висшия съдебен съвет в качеството му на орган, който административно обезпечава дейността на съдилищата, излиза извън обхвата на определения чрез субекта (съдиите и съдилищата) предмет на дейност на Висшия съдебен съвет и не е в съответствие с целта на създателите на Конституцията – гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Участието на един орган в управлението на недвижимите имоти, осъществявано от друг орган "след съгласуване", подчинява управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, на неясно установени правила и в определена степен представлява намеса в институционалната самостоятелност на Висшия прокурорски съвет, отделно от факта, че поставя сериозния въпрос за формирането на бюджет, необходим за това управление, по отношение на недвижимите имоти, които са предоставени на "системата на прокуратурата".

Установените по този начин правомощия на двата съвета във връзка с управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, разгледани в контекста на посочената по-горе неяснота относно правомощието на Общото събрание да "приема становища по въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт", задълбочават неяснотата на установения с конституционните разпоредби начин на управление на предоставените на съдебната власт недвижими имоти, което създава сериозни предизвикателства пред нейното ефективно осъществяване (за значението на осигуряването на конституционно установен орган с държавно имущество – виж *mutatis mutandis* Решение № 14 от 1995 г. по к.д. № 23/1995 г., Решение № 4 от 2004 г. по к.д. № 4/2004 г.).

Изложеното относно промените в чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4, въведени с § 17 ЗИД на Конституцията, показва отсъствие на ясно очертан конституционноправен статус на

въвеждан орган в рамките на съдебната власт – Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет. Липсва предписание за естеството на този орган, както и за характера на връзките му с Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, за да бъде осъществено неговото предназначение в материята на "общите дела" на съдебната власт. Още повече, че тази конституционна уредба е единственият източник на правния статус и на режима на функциониране на този орган, доколкото препращащата разпоредба на чл. 133 от Конституцията не предписва законодателната уредба на организацията и дейността на Общото събрание и не съдържа конституционни стандарти, които да бъдат следвани от законодателя.

Обсъжданата конституционна промяна в чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4 противоречи на изискването за такава организация на управлението на съдебната власт, която да бъде гарант за нейната независимост като конституционно установена ценност (чл. 117, ал. 2, изр. първо). Същото е относимо и за разпоредбите на чл. 130б, ал. 2, т. 12 и ал. 3, т. 12, които поради своята неяснота пораждаат риск от напрежение в отношенията между властови структури при управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, и по този начин създават предпоставки за затрудняване на дейността на тази власт.

В обобщение следва да се подчертае, че неясната правна уредба на конституционно ниво на един или друг аспект на съдебната власт, която уредба се приема да създава основите на правния режим на една от трите власти в държавата, е съществено нарушение на принципа на правовата държава във формален смисъл. Посочените разпоредби нарушават също така и принципа на разделение на властите и оставят определянето на статуса на конституционно въведен орган на държавата и на правния ефект на приеманите от него актове изцяло на преценката на неговия конкретен персонален състав във всеки отделен момент – представители на съдебната и на законодателната власт, което поражда риск от произвол при упражняването на държавната власт.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130б, ал. 1, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12 и ал. 4, изр. второ, както са въведени с § 17 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

в) Състав на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт
С § 16 е въведено изменението на чл. 130а, ал. 1 и 2, чрез което се определя съставът на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет. В сравнение с установения преди изменението състав на съдийската и на прокурорската колегия – чл. 130а, ал. 3 и 4, се установява разлика в разпределението на членовете на двата съвета, избирани от Народното събрание и от съдите, прокурорите и следователите.

Състав на Висшия съдебен съвет

Според въведеното изменение Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове, от които двама по право – председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд – и 13 изборни, от които осем, "избирани пряко от съдиите от всички съдилища", и петима, избирани от Народното събрание. При сравнение със състава на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет се установява увеличение с двама на членовете, избирани от съдиите, и намаление с един на членовете, избирани от Народното събрание. В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) предложената промяна е мотивирана с "укрепване на независимостта на съдиите, които получават възможност за реално самоуправление в един реконструиран Висш съдебен съвет при зачитане на публичния интерес", както и че "по този начин се изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт".

Историческият преглед на развитието на нормативната уредба на органа, осигуряващ кадровото и административното обезпечаване на съдиите, прокурорите и следователите, показва трайна тенденция на увеличаване на броя на изборните членове на органа, избирани от съдии. В това отношение Конституционният съд е имал повод да приеме (по отношение на законова уредба), че "няма пречка от конституционна гледна точка" да бъде увеличен

броят на представителите на съдиите в този орган (Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г.).

Конституционният съд отчита, че след приемането на Конституцията е налице последователно утвърждаващо се в обществото разбиране – резултат от придобития национален опит и отчитане на добрите практики – за необходимост от допълнителни гаранции за институционалната независимост на органа, който кадрово и административно обезпечава съдиите и съдилищата, с цел осъществяване на правораздавателната дейност на съдебната власт от неутрален и безпристрастен съд. На основата на това обществено разбиране изменението на състава на органа, отговорен за кадровото и административното обезпечаване на съдиите и на съдилищата, доразвива и се вписва във вече направените изменения на Конституцията. Само по себе си то не нарушава установени в рамките на съдебната власт баланси, както и баланса между съдебната и законодателната власт, напротив, допринася за утвърждаване на институционалната независимост на съда, а по този начин и за укрепване на функционалната независимост на съдиите.

В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) е посочено съотношение на "парламентарната квота" към квотата на изборните членове, избирани от съдиите – точно с "до една трета", при въвеждане на забрана за избор на действащи съдии, прокурори и следователи за членове на съответните съвети от квотата на Народното събрание. Това ограничение за избиране на действащи съдии във Висшия съдебен съвет от квотата на парламента е средството, което би оставило отворени възможностите за откритост и отвореност на съдилищата към обществото, но при приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията забраната за съдиите отпада – чл. 130а, ал. 5, изр. второ, въведено с § 16, без да са посочени каквито и да било мотиви (мотиви липсват и в предложението за въвеждане на ограничението в проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията). Ограничението остава само за действащи прокурори и следователи. Съдът обръща внимание, че прилагането на това новоустановено правило има потенциала да допринесе за намаляване на отвореността и отговорността на съдилищата пред обществото, като същевременно посочва, че възможните последици от начина на прилагане на една конституционна разпоредба не са основание за нейната противоконституционност.

С въведената с § 16 разпоредба на чл. 130а, ал. 1 изрично е уреден начинът, по който съдиите ще избират своите представители във Висшия съдебен съвет – "избирани пряко от съдиите от всички съдилища". Начинът, по който изборните членове на Висшия съдебен съвет ще бъдат избирани от съдиите, е въпрос на преценка на законодателя. Видно от протокола от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 24.06.1991 г. и от стенографския протокол от 175-ото пленарно заседание на Великото Народно събрание от 5.07.1991 г., разбирането на създателите на Конституцията във връзка с начина на избиране на членовете на Висшия съдебен съвет от съдебната власт е, че това е въпрос на законодателно решение. Това е установил и Конституционният съд в своето Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 9/1994 г. ("Избирането и освобождаването на членовете на ВСС е елемент от неговата организация и конкретното им регламентиране е предоставено да се извърши със съответен закон"). В Конституцията прекият избор от съдиите (и от прокурорите и следователите) е въведен с изменението от 2015 г. Включването в конституционната разпоредба на допълнение към правилото за прекия избор от съдиите – "от всички съдилища", не се характеризира с конституционна значимост, още повече при законово установената практика на пряк избор от всички съдии (и от всички прокурори и следователи) на изборните членове на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт (чл. 20, ал. 2 от Закона за съдебната власт – изм., ДВ, бр. 28 от 8.04.2016 г., въведено в изпълнение на изменението на Конституцията от 2015 г.). Единственото, което допълнението постига, е да допринесе за задълбочаващата се промяна на характера на уредбата на глава шеста "Съдебна власт", която все повече губи обобщеност и абстрактност.

Следва още веднъж да се припомни изходната позиция на създателите на Конституцията относно уредбата в глава шеста "Съдебна власт": "Точно и ясно формулиране само на конституционните основи на съдебната власт, която дава единствено изходните положения за устройствените закони. [...] Конституцията не е нормативен акт само за днес, а преди всичко за бъдещето" (протокол от заседанието на Комисията по изработване на проект за Конституция на Република България от 20.12.1990 г.).

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 1, както е въведена с § 16 ЗИД на Конституцията, сама по себе си не е противоконституционна.

Състав на Висшия прокурорски съвет

Чрез въведеното с § 16 изменение на чл. 130а, ал. 2 Висшият прокурорски съвет се състои от един член по право – главният прокурор, и от девет изборни членове, от които "двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание". Сравнението със състава на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет показва увеличение с един на членовете, избирани от Народното събрание, запазване на избирания от следователите член и намаляване с двама на членовете, избирани от прокурорите.

Преценката за конституционност на това разрешение изисква съдът да изложи следното:

Установеният от създателите на Конституцията орган за кадрово и административно обезпечаване на съдебната власт е гаранция за нейната самостоятелност и независимост и за независимостта на съставлящите я органи, натоварени с осъществяването на правозащитната функция. Едновременно с това той е и средство за ефективно осъществяване на принципа на разделение на властите (в установения от Конституционния съд смисъл – Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4/1993 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г.), бидейки начин за взаимодействие между съдебната и законодателната власт, за да не се допусне затваряне и изолиране на съдебната власт от другите власти. Както беше посочено, едно от двете изходни начала на създателите на Конституцията по отношение на съдебната власт е разбирането, че чрез Висшия съдебен съвет ще се осъществи "връзката с другите структури на държавна власт", т.е. ще се осъществи принципът на разделение на властите (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

Взаимодействието между съдебната и законодателната власт създателите на Конституцията са приели с оглед на трудно постигнатото ниво на политическо съгласие, за осъществимо чрез предоставянето на законодателната власт на правомощието да избира половината от изборните членове на Висшия съдебен съвет. Правомощието на една власт да участва в конституирането на орган на друга власт, който единствен има решаващи правомощия за нейното кадрово и административно обезпечаване, е по принцип както предпоставка за прозрачност в работата на този орган, така и с потенциал за значимо влияние. Отчитайки, че в случая става въпрос за правомощие на законодателната власт, т.е. за орган, който осъществява това правомощие като временно парламентарно (политическо) мнозинство, при липсата на установена трайна парламентарна практика за включване на обществеността при осъществяване на този избор, дори при отчитане на установената в чл. 130а, ал. 3 общо формулирана възможност на "представители на обществеността и на професионалните организации" да дават "становища за кандидатите и да наблюдават процеса", това участие обективно крие немалък потенциал за политическо въздействие върху работата на този орган.

Отправна позиция при преценка на конституционно допустимата промяна в установения от Конституцията от 1991 г. начин на взаимодействие между съдебната и законодателната власт чрез конституирането на органа, който кадрово и административно обезпечават съдебната власт, са спазването на двата принципа – принципа на правовата държава, който се проявява чрез независимостта на съдебната власт, и принципа на разделение на властите, който се проявява в баланса при взаимодействието между съдебната и законодателната власт,

осигуряващ взаимно сътрудничество и контрол и възпиране между тях. При извършването на тази преценка е необходимо да се вземат предвид естеството на всяка от дейностите, обхванати от правозащитната функция на съдебната власт, и необходимите за осъществяване на всяка от дейностите гаранции.

Както беше посочено по-горе, създателите на Конституцията са приели, че правозащитната функция на държавата ще се осъществява чрез три самостоятелни дейности – правораздавателна, обвинителна и разследваща, извършвани от съдии, прокурори и следователи.

По своята същност правораздаването е тази дейност, чрез която по окончателен начин се решава правен спор, спорното става безспорно и така се дава най-интензивната и категорична защита на правата на гражданите, юридическите лица и държавата (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5/2008 г.). От правозащитната функция на съдебната власт правораздавателната дейност е тази, която трансформира конституционно установените ценности и права в надеждно гарантирани отговорности на държавата за защита на правата и свободите. Именно правозащитната функция, когато е осъществявана от независим (неутрален и безпристрастен) съд, е средство за утвърждаване на правовата държава и преди всичко за защита на правата и свободите на гражданите като общо благо, което значи и за утвърждаване на демокрацията. Правозащитната функция на държавата, осъществявана от независим съд, е тази, която обезпечава спазването на постигнатия чрез Конституцията ценностен консенсус за равенството в достойнството и правата, което е в основата на равното третиране от закона като средство за постигане на справедливост. Но за да бъде правораздавателната дейност възприета като независима, е необходимо да бъде във взаимодействие с другите две – законодателната и изпълнителната, в степен, която не позволява политическото да я ръководи, като едновременно с това не допуска и нейното затваряне ("Във всяко едно общество има "преливане" на властите. Въпросът е това "преливане" да бъде дозирано." – протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

Обвинителната и разследващата дейност, осъществявани като част от правозащитната функция на държавата, имат своето значение за защита на правата и свободите на гражданите, а по този начин за утвърждаване на правовата държава като установен от Конституцията ценностен порядък. Но за разлика от правораздавателната дейност, обвинителната и разследващата нямат този интензитет на защита на правата и интересите на гражданите и държавата, с който разполага правораздавателната, защото актовете, чрез които се осъществяват обвинителната и разследващата дейност, не са решаващи – нуждаят се от санкцията на съда, за да предизвикат желания правен ефект. Наред с това осъществяваните от прокурори и следователи обвинителна и разследваща дейност в по-голяма степен от осъществяваната от съдии правораздавателната дейност са свързани с другите две власти – законодателната и изпълнителната, защото чрез обвинителната и разследващата дейност се осъществява наказателната политика на държавата, както и именно прокурорите ръководят и осъществяват разследването и упражняват надзор за законосъобразното му провеждане, което в много случаи се осъществява от длъжностни лица в системата на изпълнителната власт.

Тази разлика в естеството на правораздавателната и на обвинителната и разследващата дейност предполага и различното участие на законодателната власт във формирането на органа, който кадрово и административно обезпечава осъществяването им. Ако за органа, който кадрово и административно обезпечава осъществяването на правораздавателната дейност е необходимо законодателната власт да няма превес, за да може обществото да е сигурно, че чрез законово установени средства една политическа институция няма да има надмощие над съдиите, което е конституционна гаранция за независимостта им, то за органа, който кадрово и административно обезпечава обвинителната и разследващата дейност, е

необходимо да се намери баланс между необходимостта от неговата независимост – като гаранция за независимостта на прокурорите и следователите – и необходимостта от взаимодействие.

Въпросът, който настоящото изменение на Конституцията поставя по отношение на въведеното с § 16 изменение на чл. 130а, ал. 3, е спазен ли е този баланс по отношение на състава на Висшия прокурорски съвет при десет членове на съвета, от които един по право – главният прокурор, шестима членове, избирани от Народното събрание, двама от прокурорите и един от следователите. При отчитане на заложеното в чл. 130а, ал. 3 ограничение за членове на двата съвета да не могат да бъдат избирани "лица, които заемат длъжността на прокурор или следовател към момента на избора", това обективно създава небалансираност на представителството както вътре в рамките на "системата на прокуратурата", така и в рамките на съдебната власт предвид броя на съдиите, прокурорите и следователите в съдебната власт.

При установения в Конституцията еднакъв правен статус на съдиите, прокурорите и следователите няма логично обяснение ограниченото представителство на прокурорите във Висшия прокурорски съвет. Преценката какво числово изражение да намери участието на законодателната власт във Висшия прокурорски съвет би следвало да бъде функция на баланса между представителите на прокурорите и следователите, от една страна, и на представителите на законодателната власт, от друга, а не на аритметика, защото по принцип конституционно оправданата идея за засилено участие на законодателната власт във Висшия прокурорски съвет не може да бъде за сметка на намаленото до степен на изнемване на възможността за реално участие във вземането на решения на представителите на прокуратурата. В случая установеното представителство на законодателната власт при отчитане на установеното в чл. 130а, ал. 3, изр. второ ограничение обективно поставя управлението на "системата на прокуратурата" под прекия контрол на ситуационно политическо мнозинство, което е формирало съвета. При това следва да се отчита както намаленият мандат на главния прокурор, така и намаленият мандат на изборните членове на Висшия прокурорски съвет, който при това вече може да съвпада с мандата на Народното събрание.

В заключение, по отношение на промяната в чл. 130а, ал. 2 съдът счита, че с така предвидения състав на Висшия прокурорски съвет, като се нарушава балансът между съдебната и законодателната власт, се нарушава принципът на разделение на властите. Броят на избраните от Народното събрание членове на Висшия прокурорски съвет, при отчитане на забраната в състава му да се включват действащи прокурори и следователи, води до лишаване на прокурорите и следователите от възможност да противодействат на недопустимо навлизане на законодателната власт при формиране на органа, който е предназначен да бъде също така и гарант за функционалната независимост на прокурорите и следователите. Съдът счита, че независимостта на съдебната власт не е абсолютна, но преминаването на конституционно допустимите граници на въздействие от страна на законодателната власт е по същество нарушаване на принципа на разделение на властите. Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 2, както е въведена с § 16 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Състав на Общото събрание

Въведената с § 17 разпоредба на изр. първо на ал. 4 на чл. 130б определя състава на Общото събрание – то се състои от всички членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет. Така формулиран, съставът на Общото събрание е идентичен със състава на действащия преди оспореното изменение състав на Висшия съдебен съвет, действащ в пленум. От това следва, че съставът на Общото събрание запазва състава на общия за съдебната власт орган и разгледана сама за себе си, разпоредбата не излиза от смисъла и

съдържанието на действащата до настоящото изменение разпоредба на чл. 130а, ал. 2, изр. първо.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130б, ал. 4, изр. първо, както е въведена с § 17 ЗИД на Конституцията, сама по себе си не е противоконституционна.

г) Мандат на изборните членове на двата съвета – промяна в чл. 130а, ал. 5, изр. първо, както е въведена с § 16 ЗИД на Конституцията

С § 16 ЗИД на Конституцията е въведена разпоредбата на чл. 130а, ал. 5, изр. първо, съгласно която мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е четири години.

В своята практика Конституционният съд е разяснил съдържанието на понятието "мандат" за целите на тълкуването на Конституцията – "пълномощие за осъществяване на власт", както и значението на мандата за конституционната уредба на държавните органи (Тълкувателно решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г.). Съдът посочва, че установяването на мандатност и уреждането на мандатите на органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт "е съобразно съвременните демократични принципи на изграждане и осъществяване на държавната власт", и изтъква, че мандатността е "защитен механизъм на демокрацията", "основа е на демократичния процес, съдейства за неговото осъществяване, както чрез демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за контрол върху тяхната дейност" (пак там). Това е относимо и за мандата на членовете на конституционно установен орган, който няма мандатен статус, защото е "постоянно съществуващ и функциониращ орган", а мандат имат неговите членове (Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 8/1994 г.).

От посоченото значение на мандата за "изграждането и осъществяването на държавната власт" следва и изводът, че всеки мандат на конституционно установен орган, съответно мандат на съставлящите го членове, е елемент на заложения от Конституцията баланс на системата от държавни органи, чрез който се осъществява принципът на разделение на властите. Една от характеристиките на всеки мандат е неговата продължителност (срок на овластяването за осъществяване на възложената държавна дейност). Разгледана в контекста на посочената цел, продължителността на всеки мандат на конституционно установен орган и/или на неговите членове е пряко свързана с реално протичащия процес на взаимно преплитане на дейностите по управление на държавата, възложени на различните държавни органи.

От прегледа на протоколите от заседанията на Комисията за изработване на проект за Конституция на България и на стенограмите от пленарните заседания на Великото Народно събрание по приемане на Конституцията се установява, че въпросът за продължителността на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет е бил предмет на сериозно обсъждане. В проекта за Конституция (на първо гласуване) срокът на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет е седем години. В пленарно заседание (преди второ гласуване) се изразяват виждания, че предложеният срок от седем години е твърде дълъг и би трябвало да бъде съкратен на четири години (стенографски протокол от 137-ото и 140-ото пленарно заседание на Великото Народно събрание от 22.05.1991 г. и 29.05.1991 г.), като са изложени две групи причини: дългият срок, в който избраните от органите на съдебната власт членове няма да могат да бъдат повишавани и натоварвани с "административни функции за такъв дълъг срок едва ли е целесъобразно", от една страна, и за да съвпада с мандата на Народното събрание "с оглед осъществяването на парламентарен контрол", от друга. В проекта за Конституция (на второ гласуване) продължителността на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет е пет години и именно този срок е приет и на третото гласуване.

Установената в Конституцията преди настоящото изменение продължителност на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Народното събрание, което участва във

формирането на състава му чрез избора на 11 негови членове – съответно пет и четири години, показва разминаване. Постигнатото разминаване в срока на пълномощията е прието от създателите на Конституцията като средство за ограничаване на политическото въздействие върху органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт. В предложението на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е определен на четири години. Същият срок на мандата на изборните членове е посочен и в предложението, направено между "второто" първо и второто гласуване (вх. № 49-354-04-315 от 14.12.2023 г.), без да се сочат мотиви за предложената промяна на продължителността на мандата на изборните членове на двата органа. В стенографския протокол от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 28.11.2023 г., на което е проведено обществено обсъждане на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, е документирано изложението на председателя на Върховния касационен съд, който подкрепя намаляването на продължителността на мандата на изборните членове. В Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (№ 49-353-37-4 от 6.12.2023 г.) е посочено информативно, че становища са изразили Върховният касационен съд, който подкрепя предложението, и Висшият адвокатски съвет, който изразява резерви към предложението и се застъпва за различен подход при конституирането на органа, както и член на Висшия съдебен съвет. В стенограмата от заседанието на същата комисия от 16.12.2023 г. при обсъждане за второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията вносител на предложението за изменение в рамките на обсъждането посочва, че е "по-добре продължителността на мандата на членовете на ВСС и ВПС да съвпада с тази на Народното събрание", и е пояснил, че искането за намаляване на срока на три години би създавало възможност "едно и също Народно събрание [...] два пъти да попълни състава на съвета".

Възможно е конституционно установената продължителност на мандата на изборните членове на органа, осъществяващ кадровото и административното обезпечаване на съдебната власт, да поражда определено напрежение, защото пет години са достатъчно дълъг срок за един професионалист – съдия, прокурор, следовател, да се откъсне от професионалните си задължения, но това само по себе си не е автоматично основание за промяна на мандата на изборните членове на двата съвета. При определената с настоящото изменение продължителност на мандатите се оказва, че главният инспектор, който ръководи един орган към Висшия съдебен съвет, е с мандат пет години, а членовете на съвета – с мандат четири години. По същия начин административните ръководители на съдилищата и тези в "системата на прокуратурата" са с продължителност на мандата пет години, а изборните членове на двата органа – с продължителност на мандата четири години. Налице е несъгласуваност на продължителността на мандатите дори в рамките на съдебната власт. Двата съвета са органи на съдебната власт, чрез които се осъществява взаимодействието с другите власти, включително и законодателната. Мандатите на основните конституционни органи са елемент на установените от създателите на Конституцията механизми на взаимодействие и взаимен контрол и възпиране между тях и наред с реда на формирането им техните функционални характеристики и предоставени правомощия са неотделими от фундамента на държавата – конституционно установените мандати на органите на държавата са съобразени в най-висока степен с взаимното влияние и възпиране на властите, така че да се осигури работещ демократичен ред. Конституционният съд в практиката си приема, че промяната в мандата на основни органи, включително и на органи на съдебната власт, е елемент на формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.) и когато промяната на мандата засяга по съществен начин основополагащи принципи на конституционния ред, такава промяна от Народното събрание е конституционно недопустима.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 5, изр. първо, както е въведена с § 16 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

д) Правен статус на изборните членове – промени в чл. 130а, ал. 3, изр. първо и второ, ал. 4, ал. 5, изр. трето, ал. 6 и 7, както са въведени с § 16 ЗИД на Конституцията

Въведената с изменението разпоредба на чл. 130а, ал. 3, изр. първо в основната си част възпроизвежда съществувалата преди изменението разпоредба на чл. 130, ал. 2, с която се установяват изискванията към членовете на Висшия съдебен съвет, избирани от Народното събрание. Разликата е в израза "и са независими и партийно неутрални". Установеното допълнително изискване към изборните членове на двата съвета е направено между "второто" първо и второто гласуване (вх. № 49-354-04315 от 14.12.2023 г.), като мотиви не са изложени. По своя характер това изискване е такова, за спазването на което от самото Народно събрание и до оспореното изменение не са били налице пречки. Освен че внася допълнителна неяснота с оглед на съдържанието на употребените понятия (самият термин "партийно неутрален" в българския исторически контекст създава недемократична конотация), само по себе си това изискване не противоречи на основополагащ конституционен принцип.

С § 16 е въведено изменение и в чл. 130, ал. 3, изр. второ, като конституционният законодател поставя ограничение по отношение на изборните членове на двата съвета, избирани от Народното събрание – да не заемат длъжността прокурор или следовател към момента на избора. Изискването е част от предложението за проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.), но нито в него, нито при последвалите обсъждания са изложени мотиви. В първоначалното предложение ограничението включва и съдии, но в окончателната редакция на разпоредбата те не са включени. Само по себе си това ограничение е неутрално – то би могло да бъде способ за откритост и отвореност на прокуратурата към обществото, съответно средство за предотвратяване на нейната затвореност и изолираност, но би могло да бъде и способ за сериозно външно навлизане в кадровия орган на прокуратурата, както и би могло да бъде способ за предотвратяване на участието на прокурори във Висшия съдебен съвет. Значението му в първата хипотеза е функция на съотношението на изборните членове в състава на Висшия прокурорски съвет, избирани от Народното събрание и от прокурорите и следователите, а във втората – въпрос на прилагане. Само по себе си изискването не противоречи на основополагащ конституционен принцип.

Въведеното с § 16 изменение – чл. 130а, ал. 4 – възпроизвежда съществувалата преди изменението разпоредба на чл. 130, ал. 3, изр. 1, която е въведена в Конституцията с изменението от 2015 г. и установява мнозинството, с което Народното събрание избира членовете на двата съвета – мнозинство от две трети.

Въведеното с § 16 изменение – чл. 130а, ал. 5, изр. 3 – предвижда, че изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет "запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи".

Предложението за запазване на правния статус на съдия, прокурор и следовател на изборните членове на двата съвета е направено между "второто" първо и второто гласуване (вх. № 49-354-04-315 от 14.12.2023 г.) и в него липсват каквито и да било мотиви. В стенографския протокол от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 28.11.2023 г., на което е проведено обществено обсъждане на проекта за Закона за изменение и допълнение на Конституцията, е документирано предложението на председателя на Върховния касационен съд: "Избраните от съдии членове на Висшия съдебен съвет запазват своя статут на магистрати." От Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (вх. № 49-353-37-4 от 6.12.2023 г.) е видно, че Върховният касационен съд предлага "в Конституцията да се регламентира, че избраните от съдии членове на Висшия съдебен съвет запазват своя статут на съдии".

Липсата на мотиви, които да установят разбирането на законодателя за това предложение и неговата цел, поставя множество въпроси, които не могат да намерят своя отговор в разпоредбата, но имат отношение към правния статус на съдиите, прокурорите и следователите: избраните за членове на двата съвета съдии, прокурори и следователи ще изпълняват ли едновременно с участието си в съветите и задълженията си като съдия, прокурор и следовател и за коя длъжност ще получават възнаграждение, ще подлежат ли на атестация, ще бъдат ли повишавани, двата съвета при това положение постоянно действащи органи ли ще бъдат? Неяснотата по отношение на тези и други въпроси би могла да намери разрешение на законодателно ниво чрез възлагането по чл. 133. С оглед на това, въпреки липсата на установена в мотивите и предложенията ясна концепция на законодателя за правния статус на изборните членове на двата съвета, сама по себе си разпоредбата не противоречи на основополагащ конституционен принцип, поради което не е противоконституционна.

Въведените с § 16 разпоредби на чл. 130а, ал. 5, изр. 2, ал. 6 и 7 възпроизвеждат установените в действалите до изменението правила в разпоредбите на чл. 130, ал. 4, изр. второ, ал. 8 и 9. С ал. 5, изр. второ на чл. 130а се възпроизвежда съществуващата и преди изменението забрана за "преизбиране веднага след изтичането на този срок" (на мандата) на изборните членове на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт. Забраната е установена с приемането на Конституцията и не е била предмет на изменение. С ал. 6 на чл. 130а се предвиждат основанията за прекратяване на мандата на изборен член на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт. Тези основания възпроизвеждат основанията, въведени в Конституцията при промените от 2007 г. С ал. 7 на чл. 130а се възпроизвежда правилото, въведено с изменението на Конституцията от 2007 г., относно довършването на мандата на изборен член на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт. С тези разпоредби не се установява нова, различна от съществуващата преди изменението уредба на съответните обществени отношения. Промяната е единствено с цел посочване на съответния компетентен орган – Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130а, ал. 3, изр. първо и второ, ал. 4, 5, изр. трето, ал. 6 и 7, както са въведени с § 16 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

е) Роля на обществеността и на професионалните организации – промяната в чл. 130а, ал. 3, изр. трето, както е въведена с § 16 ЗИД на Конституцията

Въведената с § 16 разпоредба на чл. 130а, ал. 3, изр. трето гласи: "Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса." По своята същност разпоредбата представлява декларация за правна възможност, за която и досега не са съществували правни пречки да бъде прилагана от органа, който е приел същата тази разпоредба – Народното събрание. Разпоредбата е и неprecизна, тъй като не уточнява на кого са професионалните организации, макар смисълът ѝ да може да се изведе. Независимо от тези недостатъци на разпоредбата, съдържанието ѝ не противоречи на конституционен принцип или разпоредба, поради което е конституционосъобразна, но задълбочава трайната тенденция на включване в глава шеста "Съдебна власт" на разпоредби, които не съответстват на нивото и степента на абстракция на конституционните разпоредби.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 3, изр. трето, както е въведена с § 16 ЗИД на Конституцията, сама по себе си не е противоконституционна.

ж) Организация на дейността на Висшия съдебен съвет, Висшия прокурорски съвет и Общото събрание – промени в чл. 130б, ал. 5 и 6, както са въведени с § 17 ЗИД на Конституцията

С § 17 са въведени чл. 130б, ал. 5 и 6, които уреждат въпроси, свързани с дейността на Висшия съдебен съвет, на Висшия прокурорски съвет и на Общото събрание.

Съгласно чл. 130б, ал. 5 заседанията на Висшия съдебен съвет се ръководят от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие – от председателя на Върховния административен съд. Сравнение с уредбата на дейността на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет показва в първата част идентичност на двата текста. Съгласно чл. 130б, ал. 2 преди изменението съдийската колегия на Висшия съдебен съвет се председателства от председателя на Върховния касационен съд. Добавянето на председателя на Върховния административен съд при отсъствие на председателя на Върховния касационен съд е въпрос на преценка на законодателя.

В разпоредбата законодателят не е определил председателстващия на Висшия прокурорски съвет, което няма никакви пречки на основание чл. 133 от Конституцията да бъде определено в закон, но е илюстрация на нееднакъвия подход на законодателя към двата органа, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт.

В тази си част разпоредбата не противоречи на основополагащи конституционни принципи.

Съгласно чл. 130б, ал. 5 заседанията на Общото събрание се ръководят от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие – от председателя на Върховния административен съд. Сравнение с уредбата преди настоящото изменение сочи, че заседанията на пленума на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието. Тази разпоредба в редакцията преди оспореното изменение е част от Конституцията от нейното създаване. Протоколите от заседанията на Комисията за изработване на проект за Конституция на България и стенограмите от пленарните заседания на Великото Народно събрание показват дългия път, който създателите на Конституцията са изминали в търсене на необходимия баланс между съдебната и изпълнителната власт.

Анализирайки възможната роля на президента в органа, който кадрово и административно обезпечават съдебната власт, и взаимодействието му с министъра на правосъдието, както и възможността предложенията на Висшия съдебен съвет до президента за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване на съдиите, прокурорите и следователите да се правят само от министъра на правосъдието, минавайки през председателстването на Висшия съдебен съвет от президента и само в негово отсъствие от министъра на правосъдието (стенографски протокол от 163-тото заседание на Великото Народно събрание от 24.06.1991 г.), създателите на Конституцията стигат до решението министърът на правосъдието да председателства органа, който кадрово и административно обезпечават съдебната власт, но без право да участва в гласуването (чл. 130, ал. 5 от приетия през 1991 г. текст на Конституцията). По този начин те осигуряват взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт, което гарантира баланс, позволяващ определено навлизане в дейността на съдебната власт, без да засяга нейната независимост. С въведеното с § 17 изменение на чл. 130б, ал. 5 в частта относно определянето, че председателят на Върховния касационен съд председателства Общото събрание, законодателят изключва установения от създателите на Конституцията способ за взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт като елемент на механизма за взаимен контрол и взаимодействие. Лишаването на министъра на правосъдието от правото да председателства общия орган на съдебната власт променя установения баланс между законодателната, изпълнителната и съдебната власт и така се нарушава принципът на разделение на властите, защото се създават конституционни предпоставки за затваряне и изолиране на съдебната власт и за засилване на недосегаемостта ѝ, каквато не е целта на Конституцията с прогласяването на принципа на независимост на съдебната власт.

Изложеното дава основание на съда да приеме, че разпоредбата на чл. 130б, ал. 5 в частта относно определянето на председателя на Върховния касационен съд за председателстващ на Общото събрание е противоконституционна.

Разпоредбата на ал. 6 възпроизвежда съществуващото и преди настоящото изменение право на министъра на правосъдието и на главния инспектор да присъстват на заседанията на съдийската и прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, "като не участват в гласуването". При отчитане на изложеното относно ал. 5 на чл. 130б, чрез която на министъра на правосъдието е отнета възможността да председателства общия за съдебната власт орган, съдът счита, че разпоредба на ал. 6, разгледана сама по себе си, не е в нарушение на конституционен принцип или разпоредба.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130б, ал. 5, както е въведена с § 17 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна в частта, с която отнема правото на министъра на правосъдието да председателства Общото събрание, а ал. 5 в останалата част и ал. 6, както са въведени с § 17 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

5. Правен статус на съдиите, прокурорите и следователите – промени в чл. 129 и 130, както са въведени с § 14 и 15 ЗИД на Конституцията

а) Относно правния статус на съдиите, прокурорите и следователите

С § 14 и 15 ЗИД на Конституцията са въведени изменения на чл. 129 и 130. Преди изменението чл. 129 уреждаше правния статус на съдиите, прокурорите и следователите, а чл. 130 – състава на Висшия съдебен съвет и мандата на неговите членове. С § 14 и 15 законодателят въведе нова логика в структурата на глава шеста "Съдебна власт" в частта относно статуса на съдиите, прокурорите и следователите, като обособи уредбата относно техния статус в два отделни, самостоятелни конституционни текста – чл. 129 за съдиите и чл. 130 за прокурорите и следователите. Сравнение на действащите до изменението разпоредби на чл. 129, ал. 1, 3 и 5 с нововъведените разпоредби на чл. 129, ал. 1, 5 и 6 и на чл. 130, ал. 1 и 6 показва идентичност на предпоставките, при които съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми и се освобождават от длъжност, както и на условията, при които придобитата несменяемост се възстановява. Разликата е единствено в органа, който е компетентен да ги назначи, повиши, понижи, премести и освободи от длъжност и да установи или да възстанови несменяемостта им. Преди изменението това беше съдийската колегия на Висшия съдебен съвет за съдиите и прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет за прокурорите и следователите. Съгласно въведените с § 14 и 15 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията изменения на чл. 129, ал. 1 и на чл. 130, ал. 1 органът, който е компетентен да назначи, повиши, понижи, премести и освободи съдиите и който се произнася по тяхната несменяемост, е посочен като "Висш съдебен съвет", а органът, който осъществява същите правомощия по отношение на прокурорите и следователите, е посочен като "Висш прокурорски съвет".

Идентичност е налице и между съдържанието на действащата до изменението разпоредба на чл. 129, ал. 6, която установява продължителността на мандата на административните ръководители в органите на съдебната власт и предвижда правото им на повторно избиране, и съдържанието на въведените с § 14 и 15 чл. 129, ал. 4 и чл. 130, ал. 5, които установяват същото по отношение на административните ръководители на съдилищата и на административните ръководители "в системата на прокуратурата", при изключване и в двете редакции на разпоредбите на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор. Единствената разлика с действащата преди изменението разпоредба е добавянето след изрази "с право на повторно назначаване" на изрази "само за още един мандат". Разпоредбата на чл. 129, ал. 6, редакция преди изменението относно "с право на повторно назначаване", е тълкувана от Конституционния съд (Тълкувателно решение № 3 от 30.01.2018 г. по к.д. № 9/2017 г.).

Съдът е разяснил, че изразът "с право на повторно назначение" в разпоредбата на чл. 129, ал. 6 "изключва възможността за назначаване на едно лице за административен ръководител на съд, прокуратура или следствена служба за повече от два мандата". С оглед на това добавеният израз "само за още един мандат" сам по себе си не установява ново нормативно

съдържание. Не е налице и потребност от такова уточнение на конституционно ниво, доколкото е постановено обвързващо всички решения на Конституционния съд.

Идентичността на конституционната уредба на правния статус на съдиите, прокурорите и следователите, установен в чл. 129, ал. 1, 4, 5 и 6 и в чл. 130, ал. 1, 5 и 6, въведени с § 14 и 15 ЗИД на Конституцията, с конституционната уредба на правния им статус, установен с действащите до изменението разпоредби на чл. 129, ал. 1, 3, 5 и 6, не дава основание нововъведените разпоредби сами по себе си извън контекста на компетентния орган да бъдат обявени за противоконституционни.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 129, ал. 1, 4, 5 и 6 и в чл. 130, ал. 1, 5 и 6, както са въведени с § 14 и 15 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

б) Относно правния статус на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор – промени в чл. 129, ал. 2 и 3 и чл. 130, ал. 2 и 3, както са въведени с § 14 и 15 ЗИД на Конституцията

Освен правния статус на съдиите, прокурорите и следователите с § 14 и 15 са въведени нови разпоредби – чл. 129, ал. 2 и 3 и чл. 130, ал. 2 и 3, с които се урежда редът за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

Член 129, ал. 2

Сравнение между съдържанието на действащата до изменението разпоредба на чл. 129, ал. 2 (в редакция от изменението от 2015 г.) и разпоредбата на чл. 129, ал. 2 показва, че новата разпоредба на чл. 129, ал. 2, изр. 1, която урежда назначаването и освобождаването от длъжност на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд, не променя продължителността на техния мандат. Разликата е в органа, който има правомощието да направи предложение за назначаване и освобождаване до президента – в новата редакция това е Висшият съдебен съвет вместо пленума на Висшия съдебен съвет, което е привеждане в съответствие с изменението в чл. 130б, ал. 2, т. 2, въведено с § 17 ЗИД на Конституцията. Разпоредбата в частта на изр. 2 възпроизвежда забраната за президента да откаже назначаването и освобождаването при повторно направено предложение.

Член 130, ал. 2

Сравнение на разпоредбата на чл. 130, ал. 2, изр. първо и второ, въведена с § 15, с разпоредбата на чл. 129, ал. 2 (в редакция от изменението от 2015 г.) показва различие не само в органа, който има правомощието да направи предложение до президента за назначаване и освобождаване на главния прокурор – Висшият прокурорски съвет вместо пленумът на Висшия съдебен съвет, но и в това кой има правомощието да прави предложение за неговото назначаване и освобождаване, както и в продължителността на неговия мандат, който от седем става пет години. По отношение на изречение трето относно забраната за президента да откаже назначаване и освобождаване при направено повторно предложение е налице идентичност на съдържанието на разпоредбите преди и след изменението.

В предложението на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) мандатът на главния прокурор е определен на "пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат" и е посочено, че чрез намаляване на продължителността на мандата на главния прокурор се въвеждат "реални гаранции за търсене на отговорност и отчетност по отношение на главния прокурор". Мотиви защо е въведено изискването предложение за назначаване и освобождаване на главния прокурор да могат да правят трима членове на Висшия прокурорски съвет и министърът на правосъдието, не са изложени. От Стенографски

протокол № 6 от 17.11.2023 г. и Стенографски протокол № 7 от 28.11.2023 г. на заседание на Комисията по конституционни въпроси, на което е проведено обществено обсъждане на предложенията, както и от Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (вх. № 49-353-37-4 от 6.12.2023 г.) е видно, че има представени отрицателни становища по предложението за намаляване на продължителността на мандата на главния прокурор и възможността за негов повторен мандат, изразени от представители както на съда (в т.ч. професионални организации на съдиите) и прокуратурата, така и на Висшия адвокатски съвет. Становища по предложението кандидатури за главен прокурор да могат да издигат трима членове на Висшия прокурорски съвет и министърът на правосъдието не са представени при липса на мотиви и на вносителя за потребността от това.

При установения състав на Висшия прокурорски съвет, в който има двама представители на прокуратурата и един на следствието, представителите на прокуратурата и следствието не са формално лишени от възможност да правят предложение за главен прокурор, поради което само по себе си това правило не нарушава основополагащ конституционен принцип.

Що се отнася до направената с оспореното изменение съществена промяна в продължителността на мандата на главния прокурор, който от седем става пет години, следва да се посочи, че главният прокурор е конституционно установен орган в съдебната власт (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.), поради което изложените съображения за противоконституционност на промените в чл. 130а, ал. 5 относно промяната на продължителността на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет са относими изцяло към направената промяна в продължителността на мандата на главния прокурор с произтичащите от това последици.

Член 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3

Въведените с § 14 и 15 ЗИД на Конституцията промени в чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 предвиждат нова уредба на правомощието на президента да издаде указ за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Съгласно разпоредбите, които са идентични по съдържание с изключение на органа, който прави предложението на президента, указът на президента както при първоначалното, така и при повторното предложение се издава в седемдневен срок, а в случай на неиздаване на указ в този срок предложеното от Висшия съдебен съвет, съответно от Висшия прокурорски съвет, лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението на съответния съвет се обнародва. Тази уредба на правомощието на президента не фигурира в предложението за проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.). В него е предложено председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор да се назначават и освобождават от съответния висш съвет. В Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания по проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-353-37-4 от 6.12.2023 г.) е посочено: "Налице е консенсус правомощията на Президента на Републиката при назначаване на председателите на ВКС, ВАС и на Главния прокурор да не бъдат ревизирани."

Приетата редакция на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3, въведена с § 14 и 15, се появява в предложението, направено между "второто" първо и второто гласуване (вх. № 49-354-04-315 от 14.12.2023 г.). В мотивите към това предложение е посочено: "С цел запазване на заложените в Конституцията модел за баланс и взаимодействие в предложената редакция на чл. 129, ал. 2 от Конституцията се възстановява конституционната роля на президента на републиката да назначава и освобождава с указ председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор."

Преди да се произнесе по конституционността на посочените изменения, съдът намира за необходимо да посочи следното:

Според създателите на Конституцията българският парламентарен модел на републиканско управление се характеризира с включването в него на президент, който, макар да не е равнопоставен на парламента от гледна точка на представителството, е равностоен с него по своята демократична легитимност. Именно тази демократична легитимност е основанието президентът да разполага с достатъчна дискреционна власт, за да осъществи демократичната функция да брани интересите на титуляря на държавната власт – суверена (чл. 91, ал. 1). Поради това и определените на президента функции в Конституцията имат интегративен и легитимиращ характер.

При създаването на Конституцията въпросът за функциите на президента в управлението на съдебната власт са били предмет на задълбочено обсъждане. Тръгвайки от виждането президентът да председателства Висшия съдебен съвет (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1991 г.) и да назначава съдиите, прокурорите и следователите по предложение на Висшия съдебен съвет (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 8.05.1991, стенограма от 133-ото, 134-ото, 136-ото и 140-ото пленарно заседание на Великото Народно събрание от 14.05.1991 г., 16.05.1991 г., 21.05.1991 г. и 29.05.1991 г.), създателите на Конституцията стигат до разбирането президентът по предложение на Висшия съдебен съвет да назначава председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор (стенограма от 170-ото пленарно заседание на Великото Народно събрание от 28.06.1991 г.). Чрез това правомощие на държавния глава, което е ограничено до възможността за еднократно връщане на предложението ("не може да откаже при повторно направено предложение"), създателите на Конституцията са търсили "на президентския указ да се придаде преди всичко престижен характер" (Тълкувателно решение № 13 от 1996 г. по к.д. № 11/1996 г.), както и на избора да се "придаде допълнителна тежест и престиж" (Тълкувателно решение № 2 от 2002 г. по к.д. № 2/2002 г.), т.е. да се легитимира демократично изборът на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

От анализа на въведените с § 14 и 15 разпоредби на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 е видно, че правомощието на президента да издаде указ при направено от двата съвета предложение е обвързано със седемдневен срок. Поставянето на срок за изпълнение на конституционното задължение на президента самò по себе си не нарушава конституционно установен принцип и макар да има известно лимитиращо значение за изпълнението на възложената отговорност, не води до неговото ограничаване в степен, която го лишава от неговото предназначение. Понеже няма изложени мотиви за приемането на срок за изпълнението на задължението на президента, както и за фиксирането на този срок, приемането на оспорената промяна се извежда като предпоставка за създадената във второто изречение фикция – ако в определения срок президентът не издаде указ, лицето се смята за назначено, съответно освободено, като решението на съответния съвет се обнародва.

Така създадената фикция има две различни последици.

От една страна, лишава назначаването на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор от "престижния характер" на президентския указ (Тълкувателно решение № 13 от 1995 г. по к.д. № 11/1996 г.), т.е. лишава го от демократична легитимност, която указът на президента като пряко избран от народа придава на този избор.

От друга страна, създадената фикция води до различен правопораждащ назначаването, съответно освобождаването, юридически факт по отношение на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор в хипотезата на издаване на указа в определения седемдневен срок и в хипотезата на неиздаването му в този срок. В хипотезата на издаване на

указа на президента в определения срок правопограждащ юридически факт за възникване на правоотношението на председателя на съответния върховен съд и на главния прокурор е указът на президента. Указът на президента подлежи на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на контрол за конституционност пред Конституционния съд. В хипотезата на неиздаване на указа на президента в определения срок правопограждащ юридически факт за правоотношението на председателя на съответния върховен съд и на главния прокурор се явява "предложението" на съответния висш съвет до президента. В този случай неизпълнението в срок на задължението на президента е юридически факт, който автоматично трансформира характера на един правен акт от предложение, т.е. акт, който самостоятелно не поражда правни последици (Тълкувателно решение № 2 от 2002 г. по к.д. № 2/2002 г.), в акт, който самостоятелно поражда правни последици. Следователно чрез тази промяна на конституционно ниво се въвежда нов способ за конституиране на конституционно установени органи, който способ при това няма обосновка в мотивите за приемането му и няма аналог в съдържанието на действащата до процесното изменение Конституция. Наред с това, ако на предложението на съответния съвет се придаде качеството на правопограждащ акт, по отношение на него няма основание да се изключи възможността за оспорване пред Върховния административен съд, доколкото става въпрос за акт на органа, който осъществява кадровото и административното обезпечаване на съдебната власт, и с оглед на приетото в Тълкувателно решение № 3 от 1994 г. по к.д. № 1/1994 г. правото на защита на всеки съдия, прокурор и следовател е гарантирано от чл. 56 на Конституцията, когато с него се засягат негови права и законни интереси.

Имплицитно заложената в разпоредбите на чл. 129, ал. 3 и на чл. 130, ал. 3 автоматична промяна на правното естество на акт на държавен орган – от акт предложение в акт, който поражда правни последици, без да е ясно предписано кой и как установява правопограждащия (отрицателен) факт – неиздаването в срок на указ на президента – нарушава изискването за правна сигурност и предвидимост на конституционно установения ред за назначаване и освобождаване на лицата, които стоят на върха на структурите, включени в системата на съдебната власт, като проявление на принципа на правовата държава.

Нарушен е и конституционно установеният механизъм на взаимен контрол и възпиране между основни органи на държавата, по начин, който засяга същността на принципа на разделение на властите – да не се допусне надмощие на една власт над друга. Независимата съдебна власт не съществува и не действа във властови вакуум и създателите на Конституцията са предвидили ясен механизъм за балансиране с другите власти чрез вторичното разпределение на държавната власт. Назначаването на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и на главния прокурор с указ на президента по предложение на Висшия съдебен съвет или на Висшия прокурорски съвет е едно от проявленията на този механизъм за балансиране и неспазването му е нарушаване на действащите в единство основополагащи за конституционния ред принципи на правовата държава и на разделения на властите.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 2, изр. 2 и 3, както са въведени с § 14 и 15 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни, но промените в чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 2, изр. 1 и ал. 3, както са въведени с § 14 и 15 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

6. Правомощия на министъра на правосъдието – промени в чл. 130в, както са въведени с § 18 ЗИД на Конституцията

С § 18 ЗИД на Конституцията са въведени изменения в чл. 130в, т. 1 и 4. Разпоредбата на чл. 130в е въведена с изменението на Конституцията през 2006 г. и установява правомощия на министъра на правосъдието в рамките на съдебната власт.

В т. 1 е уредено правомощието на министъра на правосъдието да предложи проект на бюджет на съдебната власт. Разпоредбата е била предмет на изменение през 2015 г.

Настоящото изменение на т. 1 е във връзка с промяната на органа, в който министърът на правосъдието "внося" за разглеждане проект на бюджет, като вместо "го внася във Висшия съдебен съвет" изменението гласи "го внася за разглеждане във Висшия съдебен съвет и във Висшия прокурорски съвет".

Това изменение привежда разпоредбата в съответствие с измененията на чл. 130а и 130б, въведени с § 16 и 17 ЗИД на Конституцията, поради което само по себе си не е в несъответствие с Конституцията.

Разпоредбата на т. 4 преди изменението установява правомощието на министъра на правосъдието "да участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите". След въведеното изменение разпоредбата гласи: "участва в управлението на съдебното обучение". В Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (вх. № 49-353-37-4 от 6.12.2023 г.) е посочено: "Очертава се консенсус правомощията на министъра на правосъдието да не бъдат ревизирани, като се запазят досегашните редакции на конституционния текст." В доклада на Комисията по конституционни въпроси за второ гласуване (вх. № 49-353-37-6 от 18.12.2023 г.) се приема, че направено от народен представител предложение за редакция на правомощието на министъра по т. 4 е подкрепено от комисията. Мотиви за направеното изменение не са изложени. Въведените с § 17 разпоредби на чл. 130б, ал. 2, т. 10 и на ал. 3, т. 10 показват идентичност на правомощията на Висшия съдебен съвет, на Висшия прокурорски съвет и на министъра на правосъдието – и трите субекта "участват в управлението на съдебното обучение", за разлика от предходните редакции на тези правомощия, съгласно които Висшият съдебен съвет, действащ чрез пленум, "организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите", а министърът на правосъдието "участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите". Изменените разпоредби на чл. 130в, т. 1 и 4 сами по себе си не противоречат на основополагащи конституционни принципи.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130в, т. 1 и 4, както са въведени с § 18 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

7. Инспекторат – промени в чл. 132а, ал. 4, както са въведени с § 19 ЗИД на Конституцията. Промяната в чл. 132а, ал. 4, изр. първо от Конституцията е въведена с § 19 ЗИД на Конституцията и предвижда, че главният инспектор и инспекторите могат да бъдат преизбирани на същата длъжност само за още един мандат.

Четвъртата поправка на Конституцията, приета от Народното събрание (ДВ, бр. 12 от 6.02.2007 г.), предвижда, че към Висшия съдебен съвет се създава Инспекторат, който се състои от главен инспектор и инспектори (чл. 132а, ал. 1). Създаването на такъв орган се основава на разбирането на конституционния законодател, че независимостта на съдебната власт не изключва отговорност и прозрачност.

Правната уредба на организацията на работата на Инспектората е изградена на основни начала, присъщи на органите на публична власт, сред които е мандатността. В практиката на Конституционния съд (Тълкувателно Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г.) мандатността е определена като основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава, а мандатът е дефиниран като установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. Мандатът при условията на правовата държава оптимизира държавното управление, прави го предвидимо, като същевременно гарантира стабилност и независимост на органа за определен период от време.

Инспекторатът е замислен на конституционно ниво като постоянно действащ орган, поради което няма мандат. Предвиденият в Конституцията мандат е за неговия състав (чл. 132а, ал. 2 – 3 от Конституцията): мандат имат главният инспектор (пет години) и инспекторите (четири години).

Преди влизане в сила на въведеното с § 19 ЗИД на Конституцията изменение броят на мандатите на членовете на Инспектората беше ограничен до два, като Конституцията съдържа изрична забрана за преизбиране за два последователни мандата. В съдържателно отношение оспореното изменение не внася промяна в броя на мандатите на главния инспектор и на инспекторите, като единствено предвижда, че е без значение дали вторият мандат следва непосредствено след първия.

Инспекторатът е въведен в Основния закон от обикновено Народно събрание. Той не е създаден от Великото Народно събрание като основен конституционен орган, поради което изискванията на Тълкувателно решение № 3 от 2003 по к.д. № 22/2002 г. са неотносими към него. Промени в конституционния статус на главния инспектор и на инспекторите е допустимо да се внасят от Народното събрание, което действа като производна учредителна власт и може да променя броя на мандатите им и тяхната последователност. Оспореното изменение не внася промяна в броя на мандатите на членовете на Инспектората, а единствено в правилото за тяхната поредност, като премахва забраната за преизбиране за два последователни мандата.

Разпоредбата на чл. 132а, ал. 4, изр. второ от Конституцията е въведена с § 19 ЗИД на Конституцията и съдържа забрана за главния инспектор и инспекторите след изтичане на мандатите им да заемат длъжностите съдия, прокурор или следовател в продължение на две години, като им се дава право да се пенсионират по ред, определен в закон.

В своята практика Конституционният съд приема, че Конституцията чрез чл. 132а, ал. 10 предоставя на законодателя правомощието да уреди условията и реда за избирането и освобождаването на главния инспектор и на инспекторите. Общественият отношения, свързани с правния статус на главния инспектор и на инспекторите с изтекъл или прекратен на основание подадена оставка мандат, нямат разгърната конституционна уредба. По силата на изричното конституционно възлагане регламентирането на техния статус е от изключителната компетентност на обикновено Народно събрание (Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6/2011 г. и Решение № 6 от 2021 г. по к.д. № 15/2020 г.). Учредителната власт е предвидила изрично в Конституцията, че условията и редът за осъществяване на отговорността на съдиите, прокурорите и следователите се уреждат със закон (чл. 133). След като Великото Народно събрание е възприело този ред, няма никакво съмнение, че и статусът на този орган, който проверява дейността на органите на съдебната власт – Инспекторатът, уреден на конституционно ниво – не може да бъде противоконституционен, още по-малко да засегне формата на държавно управление, за да е от компетенцията на Велико Народно събрание (Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7/2006 г.). Поради това Конституционният съд приема, че промяната в чл. 132а, ал. 4 от Конституцията не попада в предметния обхват на чл. 158, т. 3 и може да бъде извършена от Народното събрание. С оглед на тези съображения проверката за конституционност на тази разпоредба следва да бъде сведена до преценка на съответствието ѝ с основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата, и в частност спазването на правата на личността.

Конституцията издига в основно начало труда, който се гарантира и защитава от закона (чл. 16 от Конституцията) поради неговото значение както за реализирането и развитието на човешката личност, така и за цялото общество. На правото на гражданите на труд съответства грижата на държавата да създава условия за осъществяване на това право (чл. 48, ал. 1 от Конституцията). Конституционно признато е правото на всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3). Конституцията защитава свободата на избор на професия не само като икономическо право, но и като важен аспект на човешката реализация. Изборът на професия е акт на самоопределение, проява на свободната воля на личността. Свободата при този избор трябва да е правно призната, от което следва, че държавата не бива да я препятства (Решение № 8 от 2024 г. по к.д. № 21/2023 г.).

Въведената с оспорената разпоредба забрана за главния инспектор и инспекторите след края на мандатите им да заемат длъжност съдия, прокурор и следовател в продължение на две години ограничава свободата на избор на професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията). Този избор е компонент на правото на труд като основно право, но има самостоятелна роля и собствено правно значение. Изборът на професия и място на работа предопределя обикновено и избора за упражняването на правото на труд. В това се състои и тясната връзка между избора на професия и място на работа и упражняването на правото на труд. Изборът на професия и място на работа по смисъла на чл. 48, ал. 3 от Конституцията е свободен, защото пред гражданина има алтернативи, между които той може да избира.

Принципна позиция в практиката на Конституционния съд е, че правото на труд и свързаният с него свободен избор на професия и място на работа нямат абсолютен характер и подлежат на ограничения. Предвид значимите материални, но също и морални последици от реализирането на това конституционно право, не всяка цел може да бъде годно основание за неговото ограничаване, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за това (Решение № 7 от 2019 г. по к.д. № 7/2019 г.).

В първоначалния проект на ЗИД на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) липсват мотиви, които да обосновават разглежданото изменение. В мотивите към предложенията за изменение и допълнение на ЗИД на Конституцията (вх. № 49-354-04-315 от 14.12.2023 г.) е посочено: "Така формулираната разпоредба сочи на идеята на конституционния законодател инспекторите да имат максимална степен на независимост и свобода от какъвто и да е конфликт на интереси."

Водещо положение, гарантиращо независимото осъществяване на функциите на Инспектората, заложено и концептуално развито в устройствения Закон за съдебната власт (чл. 50), е правото на съдиите, прокурорите и следователите, избрани за членове на Инспектората, след прекратяване или изтичане на мандата им да се възстановят на длъжност в системата на съдебната власт. Това право произтича от особения конституционен статус на Инспектората. Разбирането, според което членовете на Инспектората окончателно са прекратили правоотношенията си със съответните органи на съдебната власт, в които са работили преди избора им, и могат да се върнат обратно в тях само чрез конкурс за външно назначение би демотивирало най-авторитетните представители на съдебната власт да кандидатстват за членове на този конституционен орган (Решение № 6 от 2021 г. по к.д. № 15/2020 г.). Гарантираната възможност за възстановяване на длъжност в системата на съдебната власт за членове на Инспектората с изтекъл мандат, които преди това са били магистрати, следователно е водено от стремеж за привличането в състава на Инспектората на мотивирани и висококвалифицирани юристи, и в частност съдии, прокурори и следователи, за които работата в този орган не би се възприела като ограничение на възможността за кариерно развитие, каквото биха могли да имат извън него. Поради това въведената с оспорената разпоредба забрана членове на Инспектората с изтекъл мандат да заемат магистратски длъжности за срок от две години не е подходящо средство и не допринася за постигане на заявената цел, тъй като би демотивирало най-авторитетните представители на съдебната власт да кандидатстват за членове на този орган.

Предвидената забрана за заемане на магистратска длъжност за срок от две години е неясна. Не е регламентирано по какъв механизъм – по право или с конкурс – членовете на Инспектората с изтекъл мандат, които преди това са били съдии, прокурори или следователи и искат отново да заемат магистратска длъжност, ще могат да заемат длъжност в системата на съдебната власт. Очевидно е, че през двегодишния период на забраната те няма да са магистрати. В този период не биха могли да се явят на конкурс и други юристи, които са били членове на Инспектората. Правото на свободен избор на професия и място на труд е сериозно ограничено, а тези инспектори с изтекъл мандат, които са заемали магистратска длъжност, са напълно лишени от него, доколкото, преди да бъдат избрани за инспектори, са упражнявали професията си в съдебната система и са станали несменяеми.

Сред нормативните изисквания за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектор по правило присъства изискването за притежаване на високи професионални и нравствени качества и значителен професионален стаж. Този статус на инспекторите предполага значителен опит в отстояване на независимост при упражняване на професията и висока степен на професионална отговорност. Изискуемите професионални и нравствени качества са мерило за личната способност на членовете на Инспектората да действат по съвест и убеждение и да осъществяват независимо правомощията си, без да се поддават на въздействия.

В своята практика Конституционният съд поддържа, че добросъвестността на органите на власт, в т.ч. и на съдебната власт, трябва да се предполага (Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5/2003 г., Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6/2011 г., Решение № 6 от 2018 г. по к.д. № 10/2017 г., Решение № 17 от 2018 г. по к.д. № 9/2018 г., Решение № 15 от 2020 г. по к.д. № 4/2020 г. и др.). В Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г. съдът намира за неприемлива конструкция, при която съществува хипотетичната възможност орган на съдебната власт да е недобросъвестен. Този стандарт за добросъвестност е присъщ на цялата дейност на органите на съдебната власт, в т.ч. и на Инспектората, и се проявява при осъществяване на техните правомощия.

Професионалната добросъвестност на членовете на Инспектората при независимото осъществяване на техните правомощия е конкретен израз на изискуемите нравствени качества и от това разбиране трябва да се ръководи Народното събрание, когато регламентира техния правен статус. В разрез с така очертаното положение, възприетото в чл. 132а, ал. 4, изр. второ от Конституцията разрешение се опира на предположението за хипотетична недобросъвестност от страна на членовете на Инспектората. Конституцията не може да залага такъв стандарт.

Търсеният чрез обсъжданото допълнение резултат може да бъде постигнат посредством по-балансираните разрешения, каквито съществуват и понастоящем. Във връзка с това Конституционният съд намира, че законосъобразното, компетентно и независимо изпълнение на правомощията на членовете на Инспектората зависи преди всичко от техния личен интегритет – добродетел, която чрез изискването за притежаване на високи професионални и нравствени качества е издигната в самостоятелно условие за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектор.

Конституционният съд заема позиция, че предоставената с оспорената разпоредба възможност за пенсиониране на главния инспектор и на инспекторите като компенсация за ограничението за заемане на магистратска длъжност не съответства на въведеното ограничение.

В заключение, отчитайки факта, че въведената забрана може да има за последица напускане на системата на съдебната власт, за влизането в която има сериозни изисквания, наличие на несъвместимост със заемане на други длъжности за периода на мандата, Конституционният съд намира, че възприетата ограничителна мярка на правото на труд със свободен избор на професия и място на работа не е съобразена с конституционната повеля за зачитането и защитата на основните права на личността, поради което е противоконституционна като невалидна.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 132а, ал. 4, изр. първо, както е въведена с § 19 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна, но промяната в чл. 132а, ал. 4, изр. второ, както е въведена с § 19 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

8. Други промени, относими за съдебната власт – промени в чл. 84, т. 16 и чл. 133, както са въведени с § 4 и 20 ЗИД на Конституцията

С § 4 ЗИД на Конституцията е въведено изменение на чл. 84, т. 16, като след думите "Висшия съдебен съвет" е добавено "съответно от Висшия прокурорски съвет". Разпоредбата на чл. 84, т. 16 преди изменението предвиждаше задължение на Висшия съдебен съвет да внесе в

Народното събрание годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор. С изменението това задължение е разделено между Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет.

С § 20 ЗИД на Конституцията е въведено изменение на чл. 133, като след думите "Висшия съдебен съвет" е добавено "Висшия прокурорски съвет". Разпоредбата на чл. 133 преди изменението е конституционното възлагане за уреждане със закон на организацията и дейността на Висшия съдебен съвет. С изменението конституционното възлагане е относимо и за организацията и дейността на Висшия прокурорски съвет.

И двете изменения са направени за привеждане на разпоредбите в съответствие с измененията на чл. 130а и 130б, въведени с § 16 и 17 ЗИД на Конституцията, и не нарушават основополагащи конституционни принципи.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 84, т. 16 (относно "съответно Висшия прокурорски съвет") и чл. 133 (относно "Висшия прокурорски съвет"), както са въведени с § 4 и 20 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

9. Извод относно промените в разпоредби от глава шеста "Съдебна власт", както са въведени със ЗИД на Конституцията

Конституционният съд установява противоконституционност на въведените с § 14, 15, 16 и 17 ЗИД на Конституцията промени в разпоредбите на: чл. 126, ал. 2 и 3; чл. 129, ал. 3; чл. 130, ал. 2, изр. първо, ал. 3 и 4; чл. 130а, ал. 2, ал. 5, изр. първо и трето; чл. 130б, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4, ал. 5 (относно министъра на правосъдието) и чл. 132а, ал. 4. Тези разпоредби са относими за отделни аспекти на организацията на съдебната власт, както е уредена на конституционно ниво. Съдът подчертава, че макар и да установява, че промените в чл. 84, т. 16; чл. 129, ал. 1, 2, 4, 5 и 6; чл. 130, ал. 1, ал. 2, изр. второ и трето, ал. 5 и 6; чл. 130а, ал. 1, 3, 4, 5, изр. второ, ал. 6 и 7; чл. 130б, ал. 1, ал. 2, т. 1 – 11 и 13, ал. 3, т. 1 – 11 и 13, ал. 5 (извън министъра на правосъдието) и 6; чл. 130в, т. 1 и 4 и чл. 133, въведени с § 4, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни сами по себе си, тъй като те са системно свързани с посочените горе промени, считани от съда за противоконституционни, и извън тях нямат достатъчен регулаторен потенциал, за да породят целените последици от извършената конституционна промяна в разглежданата материя, те следват правната съдба на посочените противоконституционни промени.

Ако конституционната промяна в тази си част остане да действа, уредбата на съдебната власт ще бъде негодна да изпълни предназначението си на конституционна основа на правния статус на съдиите, прокурорите и следователите, на органа, съответно на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт, което е необходимо за нейното нормално функциониране. Това би било в несъответствие с изискването, произтичащо от основополагащия за конституционния ред принцип на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Основния закон – държавата, в т.ч. и съдебната власт, да се управлява според Конституцията и законите на страната.

VII. Относно промените в чл. 150, ал. 2 и 3, както са въведени с § 21 ЗИД на Конституцията

В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) е посочено, че "за да се гарантира пълноценна защита на правата и свободите на гражданите, следва да се уреди както индивидуалната конституционна жалба, така и възможността долуинстанционните съдилища да сезират пряко Конституционния съд (изменение в чл. 150 от Конституцията)", като в "закона и правилника" на Конституционния съд "се предвидят адекватни филтри, които да гарантират", че съдът "ще разглежда наистина значими въпроси и няма да се допусне необосновано забавяне поради претоварване на съда". Относно предлаганите нови институти с § 14 от законопроекта – индивидуална конституционна жалба и възможност за всички

съдилища да сезират пряко Конституционния съд за конституционност на закон, приложим по конкретно дело – се отбелязва, че първият институт е способ за граждански контрол върху дейността на парламента, а вторият като форма на конкретен конституционен контрол допълва възможността за индивидуална конституционна жалба, както и цели да укрепи независимостта на всеки съд.

В Комисията по конституционни въпроси при обсъждане на проекта за Закона за изменение и допълнение на Конституцията за второ гласуване отпада предложението за въвеждане на пряка конституционна жалба и се подкрепя редакция на текста в § 14 от законопроекта относно чл. 150, ал. 2 от Конституцията, предвиждаща право на съдилища да сезират Конституционния съд. Тази е и окончателната редакция на текста, приет от Народното събрание на второ гласуване (стенограма от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г.; стенографски протокол от 16-ото заседание на 40-ото Народното събрание от 19.12.2023 г.) и потвърдена при третото гласуване в Народното събрание.

С приемането на Конституцията през 1991 г. конституционният законодател възприема европейския модел на конституционно правосъдие за абстрактен контрол за съответствие на законите с Конституцията, поне според първоначалния замисъл, и с обвързваща правна сила на постановените решения по отношение на всички. Моделът е възпроизведен в българския Основен закон в неговия еволюиран вид по специфичен начин, съобразен с националния правен ред. През втората половина на 20-и век и началото на 21-ви век европейският модел претърпява развитие в посока нарастващо внимание към защитата на основните права. Тази тенденция се обективира с въвеждането на различни способи за пряк и непряк достъп на гражданите до конституционното правосъдие, които вписват в рамките на модела за абстрактен контрол за конституционност елементи и на конкретен контрол. Разширявайки достъпа до конституционната юрисдикция, давайки право на гражданите и юридическите лица и всеки съд, разглеждащ конкретно дело, да го сезират, философията на европейския модел за конституционно правосъдие еволюира в своята концепция – от абстрактен контрол за конституционност, който, като гарантира върховенството на Конституцията, защитава основните права на гражданите, към контрол, който, защитавайки основните права, гарантира върховенството на Конституцията.

При приемането на Конституцията от 1991 г. предложението за въвеждане на пряка конституционна жалба не среща подкрепа на мнозинството във Великото Народно събрание (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.02.1991 г., стенографски протокол от 165-ото заседание на Великото Народно събрание от 25.06.1991 г.), но промените в европейския модел в посока на утвърждаване като способ за закрила на правата са дебатирани и е постигнато конституционното разрешение в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – предоставена е възможност на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд да сезират Конституционния съд. В своята практика Конституционният съд разгръща смисъла на конституционната разпоредба и извежда правото на състави на двете върховни съдилища да упражняват предоставеното с нея правомощие на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд. Съдилищата при осъществяване на конституционно възложената им правораздавателна дейност с цел защита на правата и законните интереси на гражданите се явяват най-подходящият форум за защита на основните права и в този смисъл – за диалог с Конституционния съд в процеса на конституционно правосъдие.

Еволюцията в европейския модел на конституционно правосъдие, изразяваща се в нарастващо ангажиране на конституционните юрисдикции със защитата на основните права, се проектира в българската правна система и с последвалите промени в Конституцията. Последователно, най-напред с разпоредбата на чл. 150, ал. 3 от Конституцията през 2006 г. (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.) правото да сезира Конституционния съд е изрично предоставено

на омбудсмана, а по-късно с промени в Основния закон от 2015 г. – на Висшия адвокатски съвет с разпоредбата на чл. 150, ал. 4 от Конституцията (ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.). Тези оправомощени да сезират Конституционния съд субекти са с ограничена компетентност – могат да отправят искане единствено за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Разграничаването на сезиращата компетентност на субектите по чл. 150, ал. 1 – за упражняване на целия каталог от правомощия по чл. 149 от Конституцията (обща сезираща компетентност), и тези по ал. 2, 3 и 4 на чл. 150, които са с ограничена сезираща компетентност – за упражняване на контрол за конституционност на закон, и по-конкретно предоставянето на възможност на състави на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, когато установят несъответствие на приложимия в производството пред тях закон с Конституцията (в редакцията до обсъжданите тук промени), да сезират единствено с искане за противоконституционност на този закон, ясно показва стремеж българската система за конституционно правосъдие да се впише в общата тенденция в развитието на конституционното правосъдие – закрила на правата на човека. С тези разпоредби и в частност с разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Основния закон се създава конституционно основание за включването на съдилищата, макар и по смисъла на обсъжданата разпоредба ограничено до състави на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, и за разчупване на монопола на конституционната юрисдикция в процеса на осигуряване на върховенството на Конституцията.

Това конституционно разрешение отразява в определена степен динамичния процес на развитие на европейския модел на конституционно правосъдие и се вписва напълно в логиката на конституционната повеля на чл. 4, ал. 1 от Основния закон – "Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.", обвързваща всички държавни органи. Тази повеля изисква върховенството на правото да се утвърди като измерение на ежедневно управление в държавата и предполага включително засилено сътрудничество между конституционната юрисдикция и съдилищата в конституционното правосъдие.

Обобщавайки, Конституционният съд подчертава, че като възприема европейския модел на абстрактен контрол за конституционност, българската Конституция от 1991 г. не остава чужда на процеса на неговата еволюция в ерата на правата през втората половина на 20-и век и предвижда елементи на конкретен контрол за конституционност. Нещо повече, мащабният процес на нарастваща закрила на основните права в международен план и на национално ниво в утвърдените демокрации намира израз в посочените конституционни промени през 2006 и 2015 г., развиващи националната система за контрол за конституционност. Конституционните промени през 2023 г. са продължение на привеждане на българския модел на конституционно правосъдие в съответствие с характеристиките на развиващия се европейски модел – преместване на акцента в контрола за конституционност от първоначално доминиращо институционалната му ориентация към засилена закрила на върховенството на Конституцията, основано на основните права като битие на свободата на индивида – *raison d'être* на самия конституционализъм.

С промяната в Конституцията от 2023 г. и новата редакция на чл. 150, ал. 2, въведена с § 21 ЗИД на Конституцията, е предоставена възможност на всеки съд, независимо от позицията му в инстанционния правораздавателен процес, да сезира Конституционния съд с искане да установи несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Това съдът може да направи както по искане на страна по делото, така и по своя инициатива. Решаващо значение за сезирането има преценката на съда, с което на конституционно ниво се въвежда предварителен филтър за упражняване на предоставеното от конституционния законодател правомощие по чл. 150, ал. 2. С новата редакция на обсъжданата разпоредба се разширява кръгът от сезиращи субекти, като се запазва

ограничената сезираща компетентност по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, с която до изменението от 2023 г. в Основния закон разполагаха съставите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд. Изречение второ от разглежданата разпоредба е израз на стремежа да бъде избягнато неоснователно забавяне на правораздавателния процес и предвижда, че съдебното производство може да бъде спряно само от съда, чието решение е окончателно – този съд постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния съд. Макар и разпоредбата да не е формулирана по начин, изключващ проблеми при нейното тълкуване и прилагане, само по себе си това не е основание за нейната противоконституционност и тези проблеми биха могли да бъдат решени по законодателен път.

Конституционният съд отбелязва, че във връзка с прилагането на чл. 150, ал. 2 от Основния закон Конституционният съд приема, че "когато съд упражнява това ново конституционно правомощие, трябва да следва установената практика на Конституционния съд относно допустимостта на исканията, внесени от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд" (Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г.). Практиката на съда преди конституционните промени, в която са изведени изискванията към сезирация съд на основание чл. 150, ал. 2 от Основния закон, е богата (Определение № 1 от 1997 г. по к.д. № 5/1997 г., определение от 25.06.2002 г. по к.д. № 12/2002 г.; определение от 29.03.2014 г. по к.д. № 4/2014 г.; определение от 29.04.2015 г. по к.д. № 2/2015 г.; определение от 28.06.2016 г. по к.д. № 7/2016 г.; определение от 17.09.2019 г. по к.д. № 9/2019 г.; определение от 28.05.2020 г. по к.д. № 5/2020 г. и др.). След влизане в сила на промените съдът отстоява поддържаното от него и насочва вниманието към разгръщане на потенциала за гарантиране на върховенството на Конституцията, заложен в сътрудничество със съдилищата в конституционното правосъдие, чрез намирането на необходимия и подходящ баланс в реализирането на възможностите за сезиране на основание чл. 150, ал. 1 и 2 от Конституцията (Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г., Определение № 3 от 2024 г. по к.д. № 6/2024 г., Определение № 5 от 2024 г. по к.д. № 12 от 2024 г., Определение № 7 от 2024 г. по к.д. № 20/2024 г.).

Изложеното дава основание да се направи извод, че промяната в чл. 150, ал. 2, така както е въведена в посочената разпоредба с § 21 ЗИД на Конституцията, се вписва напълно в протичащия динамичен и мащабен процес на укрепване на механизмите за гарантиране на основните права, без да засяга баланса между учредените власти, установен от създателите на Конституцията от 1991 г. Поради това съдът счита за неоснователно твърдяното в искането на народните представители, че разпоредбата на чл. 150, ал. 2, въведена с § 21 ЗИД на Конституцията, е противоконституционна.

Що се отнася до изцяло новата ал. 3 на чл. 150 от Основния закон, въведена с § 21 ЗИД на Конституцията, съдът намира, че тя не е съгласувана с друга разпоредба от нормения комплекс в чл. 150 от Основния закон, което противоречи на основополагащия за конституционния ред принцип на върховенството на правото. По-конкретно, според обсъжданата конституционна промяна "Главният прокурор може да сезира Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7." При запазване на общата компетентност на главния прокурор като основен конституционен орган да инициира абстрактен контрол за конституционност по ал. 1 на същия чл. 150, въведеният конституционен текст с § 21 ЗИД на Конституцията е в несъответствие с характеристиката на Основния закон като цялостен и консистентен акт – върховен закон на страната, който наред с другото има определяща роля за изграждането на единна и непротиворечива национална правна система. На основание изложеното Конституционният съд счита, че обсъжданата промяна в чл. 150, ал. 3, така както е въведена с § 21 ЗИД на Конституцията, поради противоречие с принципа на правовата държава следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 150, ал. 2, както е въведена с § 21 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна, но промяната в чл. 150, ал. 3, както е въведена с § 21 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

VIII. Относно § 22 и 23 ЗИД на Конституцията

С § 22 и 23 конституционният законодател установява преходни и заключителни разпоредби. Тези разпоредби с оглед на техния предмет – да продължат действието на правила, отменени със закона, да уредят тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения, както и да отложат действието на установени със закона правила – нямат правно действие извън правното действие на самия закон.

Сами по себе си тези разпоредби не нарушават основополагащи правни принципи, поради което не са противоконституционни.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че § 22 и 23 ЗИД на Конституцията не са противоконституционни.

С оглед на изложеното Конституционният съд приема, че промените в чл. 23; чл. 91б; чл. 99, ал. 7; чл. 110; чл. 126, ал. 2 и 3; чл. 129, ал. 3; чл. 130, ал. 2, изр. първо, ал. 3 и 4; чл. 130а, ал. 2, ал. 5, изр. първо и трето; чл. 130б, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4, ал. 5 (относно министъра на правосъдието); чл. 132а, ал. 4, изр. второ и чл. 150, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с § 1, 5, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 19 и 21 ЗИД на Конституцията, са противоконституционни като невалидни от датата на влизане в сила на този ЗИД на Конституцията, а посочените тук конституционни разпоредби запазват редакцията си преди влизане в сила на същия ЗИД на Конституцията.

Правните последици, настъпили при действието на тези противоконституционни промени в посочените конституционни разпоредби до влизане в сила на настоящото решение, запазват своя правен ефект.

По отношение на промените в чл. 84, т. 16 (в частта "съответно от Висшия прокурорски съвет"); чл. 129, ал. 1, 2, 4, 5 и 6; чл. 130, ал. 1, ал. 2, изр. второ и трето, ал. 5 и 6; чл. 130а, ал. 1, 3, 4, ал. 5, изр. второ, ал. 6 и 7; чл. 130б, ал. 1, ал. 2, т. 1 – 11 и 13, ал. 3, т. 1 – 11 и 13, ал. 4, изр. първо, ал. 5 (извън министъра на правосъдието) и 6; чл. 130в, т. 1 и чл. 133 (в частта "Висшия прокурорски съвет") от Конституцията, въведени с § 4, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 ЗИД на Конституцията, поради системната им свързаност с промените, обявени за противоконституционни, следва да настъпят същите правни последици.

Съдът установи, че промените в чл. 93, ал. 2; чл. 117, ал. 2; чл. 126, ал. 1; чл. 127; чл. 128; чл. 132а, ал. 4, изр. първо, чл. 130в, т. 4 и чл. 150, ал. 2 от Конституцията, както са въведени с § 6, 10, 11, 12, 13, 19 и 21 ЗИД на Конституцията, както и § 22 и 23 (преходни и заключителни разпоредби) ЗИД на Конституцията не са противоконституционни.

Съдът не постигна изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство за постановяване на решение по промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, 7 и 8 от ЗИД на Конституцията, поради което исканията на вносителите следва да бъдат отклонени.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява промените в чл. 23; чл. 84, т. 16 (в частта "съответно от Висшия прокурорски съвет"); чл. 91б; чл. 99, ал. 7; чл. 110; чл. 126, ал. 2 и 3; чл. 129; чл. 130; чл. 130а; чл. 130б; чл. 130в, т. 1; чл. 132а, ал. 4, изр. второ; чл. 133 (в частта "Висшия прокурорски

съвет") и чл. 150, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с § 1, 4, 5, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) за противоконституционни като невалидни от датата на влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Посочените конституционни разпоредби запазват редакцията си преди влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Отхвърля исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 93, ал. 2; чл. 117, ал. 2; чл. 126, ал. 1; чл. 127, т. 5 и 6; чл. 128; чл. 130в, т. 4; чл. 132а, ал. 4, изр. първо и чл. 150, ал. 2 от Конституцията, както са въведени с § 6, 10, 11, 12, 13, 19 и 21, както и на § 22 и 23 (преходни и заключителни разпоредби) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Отклонява исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Решението е подписано със становище от съдия Борислав Белазелков.

Решението е подписано с особено мнение от съдиите Борислав Белазелков и Десислава Атанасова по чл. 23; от съдиите Константин Пенчев, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова по чл. 84, т. 16, чл. 126, ал. 2 и 3, чл. 129, чл. 130 (с изключение на ал. 4 за съдия Константин Пенчев), чл. 130а, чл. 130б, чл. 130в, чл. 133; от съдиите Борислав Белазелков и Десислава Атанасова по чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

Председател:

Павлина Панова

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

**на съдиите Константин Пенчев, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова
по конституционно дело № 1 от 2024 г.**

Подписваме настоящото Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. с особено мнение относно промените в чл. 84, т. 16, чл. 126, ал. 2 и 3, чл. 129, чл. 130 (с изключение на ал. 4), чл. 130а, чл. 130б, чл. 130в, чл. 133 в глава шеста "Съдебна власт", както са въведени с § 4, 11, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 ЗИД на Конституцията.

I. Относно промените в чл. 126, както са въведени с § 11 ЗИД на Конституцията

Основният въпрос, на който следва да отговори съдът, е дали Обикновено Народно събрание може да направи оспорените промени или те са от компетентността на Велико Народно събрание. В Тълкувателно решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г. Конституционният съд приема, че "промени в Конституцията в рамките на съдебната власт [...], 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 промени във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание...".

Споделяме изводите на мнозинството, че разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не е противоконституционна, но не подкрепяме изложените доводи за противоконституционност на разпоредбите на чл. 126, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Промените в чл. 126, ал. 2 и 3 от Конституцията имат за цел децентрализация на прокуратурата, като ограничават властта на главния прокурор, която вече не се разпростира над цялата ѝ структура, а само върху най-висшето звено на прокуратурата – Върховната прокуратура, и отменят функцията му за общ надзор върху дейността на всички прокурори.

Промените са насочени към преодоляване на прекомерната концентрация на власт във фигурата на главния прокурор, чиято позиция на върха на тази строго йерархична структура му позволява да упражнява монопол върху обвинителната власт, което го превръща в голяма степен безконтролен от другите власти. Не считаме, че принципите на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт са накърнени поради отпадането на правомощието на главния прокурор да осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори. Напротив – утвърждава ги чрез усъвършенстване на механизмите за осъществяване на основната функция на прокуратурата – да съблюдава спазването на законността, като предоставя дължимата независимост на разследващите органи и прокурорите, които са отговорни за реализирането ѝ.

Промяната на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е ключова стъпка за привеждане на правомощията на главния прокурор в съответствие с многобройните препоръки на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и на Комитета на министрите в контекста на изпълнението на групата дела на Европейския съд по правата на човека "С. З. срещу България" и "Колеви срещу България".

Не споделяме доводите за противоконституционност на чл. 126, ал. 3 от Конституцията, тъй като считаме, че с промяната на разпоредбата не се отнема възможността главният прокурор да дава общи методически указания, касаещи разследващите органи и прокурорите.

Промяната на чл. 126, ал. 3 от Конституцията по същество не отнема правомощието на главния прокурор, а регламентира механизма за изготвяне и утвърждаване на методическите правила. Продължаването на издаването на общите методически правила щеше да гарантира в същата степен последователност в работата на прокурорите, като по този начин се предотвратява създаването на противоречива практика в досъдебното производство. От друга страна, въвеждането на съдебен контрол върху утвърдените методически правила чрез предвидената възможност на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон, допълнително щеше да ги стабилизира, което да гарантира тяхната законосъобразност и ефективно прилагане.

Децентрализацията на прокуратурата, която замества нейния субординиран, йерархичен модел, не създава опасност от налагане на "регионална" законност от страна на местните ѝ органи, тъй като се запазва правото на главния прокурор да издава методически указания до прокурорите, следователите и разследващите органи във връзка с правоприлагането във фазата на досъдебното производство, чрез които се унифицира практиката по това правоприлагане. В тази насока значение в бъдеще би имало разширяването с процесуалния закон на съдебния контрол върху актовете на прокуратурата в тази фаза на наказателния процес.

В този смисъл са промените на прокурорската дейност във функционално отношение в т. 5 на чл. 127 и изменението на т. 6 на чл. 127 от Конституцията, които мнозинството в състава на съда счита за непротивоконституционни.

В заключение считаме, че конституционният баланс не се променя, защото не се накърнява основната конституционна функция на прокуратурата – обвинителната, уредена в чл. 127 от Конституцията. Така както основна конституционна задача на съда е да правораздава, на прокуратурата е да "следи за спазване на законността". Не се премахва фигурата на главния прокурор като конституционно предвиден орган, уреден наравно с Върховния касационен съд и Върховния административен съд (Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2015 г.), а само се прецизират и редуцират неговите правомощия.

Поради изложеното считаме за неиздържана връзката на измененията с приведените от мнозинството съдии аргументи за промяна във формата на държавно управление и твърдяното навлизане от Народното събрание в запазените компетенции по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

II. Относно промените в чл. 84, т. 16, чл. 129, чл. 130, чл. 130а, чл. 130б, чл. 130в и чл. 133 от Конституцията

Подкрепяме изводите, че разпоредбите на чл. 129, ал. 1, 2, 4, 5 и 6 и на чл. 130, ал. 1, ал. 2, изр. 2 и 3, ал. 5 и 6, чл. 130а, ал. 1, 3 и 4, ал. 5, изр. второ, ал. 6 и 7, чл. 130б, ал. 1, ал. 2, т. 1 – 11 и 13 и на ал. 3, т. 1 – 11 и 13, ал. 4, изр. първо, ал. 5 и 6, чл. 130в, т. 1 и чл. 133, въведени с § 4, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, не противоречат на Конституцията, но не сме съгласни с извода за противоконституционност на разпоредбите на чл. 84, т. 16, чл. 129, ал. 3, чл. 130, ал. 2, изр. първо, ал. 3, чл. 130а, ал. 2, ал. 5, изр. първо и трето, чл. 130б, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4 от Конституцията.

Не споделяме разбирането, че разпоредбите на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията са противоконституционни, защото отнемат правомощия на президента. Целта на тези разпоредби е да обособят механизъм за разрешаване на ситуации, при които президентът не изпълни своите конституционни задължения в срок, с който механизъм на конституционно ниво се гарантира нормалното функциониране на държавните институции.

Въведените с параграф 14 и 15 изменения трябва да се разглеждат във функционалната си зависимост от параграф 16.

С предложената промяна, въведена с параграф 16, на мястото на колегиите на предходния Висш съдебен съвет по отменената уредба, се предвижда създаването на два съвета – Висш съдебен съвет (ВСС) и Висш прокурорски съвет (ВПС).

Идеята за позициониране на ВСС като кадрови и административен орган само за съдиите, респективно обособяването на кадрови и административен орган ВПС само за прокурорите и следователите, е логичен завършек на промените в структурата на предходния Висш съдебен съвет от 2015 г., поставили началото на процеса по обособяване на компетентностите между съдийската и прокурорската колегия. С оглед на това считаме, че промените в чл. 129, чл. 130 и чл. 130а от Конституцията укрепват независимостта на съдиите, осигуряват безпрепятствено възможност за реално самоуправление при зачитане на публичния интерес от независимо правосъдие и изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт.

Считаме, че предложената промяна не е толкова радикална, че да води до промяна във формата на държавно управление. Отделянето на кадровия орган на прокуратурата не я извежда от съдебната власт, което може да бъде реализирано само от Велико, а не от обикновено Народно събрание според даденото задължително тълкуване с Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. Във връзка с промяната следва да се разглежда и новият параграф 17, който визира правомощията на ВСС и ВПС,

както и на Общото събрание на членовете на двата съвета, което замества пленума на Висшия съдебен съвет по предходната конституционна уредба. Така чл. 129 и чл. 130 от Конституцията в новата си редакция възпроизвеждат правомощията на двете колегии да назначават, понижават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, съответно прокурорите и следователите, да назначават административните ръководители на съответните съдебни, прокурорски и следствени органи за не повече от два петгодишни мандата, да решават въпроса за придобиване на несменяемост на магистратите след атестиране. Новото е, че не пленумът, сега Общото събрание (чл. 130б, ал. 1 от Конституцията), избира най-висшите ръководители на съдебната система, а това са съответно ВСС относно председателите на върховните съдилища и ВПС за главния прокурор. Първото е в съответствие с препоръките на Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа, адресирани към българската държава в областта на правосъдието и вътрешния ред – всички съдии да се избират от орган, формиран от мнозинство на съдии като гаранция за тяхната независимост, а второто – с необходимостта от повишаване на контрола и отчетността на прокуратурата, без да се накърнява функционалната независимост на отделните прокурори при осъществяване на техните обвинителни функции.

Промените в чл. 130а, ал. 1 и 2 се свързват с реструктурирането на състава на двата новообразувани съвета на мястото на предходните съдебна и прокурорска колегия. Като се запазва общият брой на членовете на двата съвета, избрани от парламента и от професионалната общност – по единадесет, се променя съотношението между тях като цяло и вътре в новосъздадените ВСС и ВПС. Така първият е със състав от петнадесет вместо от четиринадесет членове на съдийската колегия, а вторият – от десет вместо единадесет членове на прокурорската колегия. Съотношението между изборните членове на парламентарната и професионалната квота при ВСС е пет към осем, към които трябва да се добавят членовете по право – двамата председатели на върховни съдилища, съответно шест към три при ВПС и главният прокурор, за разлика от равното участие по предходната уредба в двете колегии на изборни членове от двете квоти. Тези промени в състава не означават, че се променя формата на държавно управление, която налага те да бъдат извършени от Велико Народно събрание, тъй като прокуратурата и следствието продължават да бъдат част от съдебната власт, а не излизат от нея, запазва се общият брой членове на двата съвета – двадесет и пет, както и общият брой на тези, избрани от парламента и професионалната общност на съдиите, прокурорите и следователите – по единадесет. В структурно отношение и по правомощия (бюджетно-финансови, организационни и кадрови) двата новосъздадени съвета до голяма степен са идентични с колегиите на Висшия съдебен съвет по предходната уредба, като пленумът, макар и под ново наименование – Общо събрание, се запазва като обединяващ дейността на кадровите органи на съда, прокуратурата и следствието, макар и с известно редуциране на правомощията до общото в тяхната дейност.

Промяната в чл. 130а от Конституцията по отношение на изискванията към членовете на двата съвета, избрани от парламента, и в продължителността на техния мандат, който е намален от пет на четири години, също не представлява промяна във формата на държавно управление. Изискванията към изборните членове на ВСС и ВПС от парламентарната квота да не са били действащи прокурори и следователи към момента на избора е мотивирано от това във ВСС да не участват лица, които не са били съдии и биха повлияли негативно при кадровата политика на този орган, а по отношение на ВПС – да не бъдат сугестирани от ръководството на прокуратурата при участие във вземането на решенията от него. Намаляване на продължителността на мандата на ВСС и ВПС има за цел да се избегне бюрократизирането на тези органи, което заедно със забраната за преизбиране на изборните им членове след изтичане на

мандата им е мотивирано от необходимостта да не се прекъсне връзката им с проблемите на професионалната дейност на институциите, които представляват.

Считаме, че посочените разпоредби не са противоконституционни, защото не нарушават в недопустима степен баланса между властите. Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Става дума за трите основни функции на единната държавна власт, възложени за осъществяване от различни системи от органи, които са относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и в същото време функционират в определена взаимна връзка. Действащият конституционен модел не осигурява на отделните власти пълна и абсолютна независимост една от друга. Организационното и функционално разграничение на властите има за цел най-вече да разпредели властта, като осигури държавните решения да се вземат от органи, които разполагат с достатъчно предпоставки да вземат в най-висока степен правилно властово решение поради своята организация и функция. Конституирането на различните системи от органи също има отношение към принципа на разделение на властите, но неговият основен смисъл и предназначение е свързан с разпределението на държавната власт и с осъществяването на нейните три основни функции.

Не намираме, че при формирането на Висшия прокурорски съвет с избирането на шестима негови членове от Народното събрание се нарушават принципът на разделение на властите и балансът при осъществяване на държавната власт от различните системи от органи. С измененията не се отнемат функции, присъщи на съдебната власт, нито се възпрепятства тяхното осъществяване, като се навлиза в сферата на нейната компетентност. Безспорно участието на "представители на гражданското общество", каквато е ролята на избраните от парламента членове на тези органи, следва да бъде много по-засилено във Висшия прокурорски съвет, отколкото във Висшия съдебен съвет. Квотата на законодателната власт при формирането на Висшия прокурорски съвет е форма на граждански контрол върху дейността на прокуратурата, предвид че нейната основна функция е държавното обвинение, т.е. да привлича към отговорност лица, извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Въпрос на политическа целесъобразност е какъв процент да е тази квота. Да се презюмира недобросъвестност и че избраните членове от Народното събрание във Висшия прокурорски съвет ще оказват политически натиск и влияние върху съдебната власт, е несериозно и не намира опора в Конституцията. Членовете на Висшия прокурорски съвет, избрани от Народното събрание, стават част от този орган, следователно и част от съдебната власт, с произтичащите от това отговорности. Поддаването на влияние, каквото и да е то – политическо или икономическо, няма отношение към това кой държавен орган е избрал лицето, а е свързано със субективните качества на това лице. Опит за влияние може да се оказва и върху членове на Висшия прокурорски съвет, избрани пряко от прокурорите или от следователите. Фактът, че са избрани пряко от магистрати, не изключва възможността опитът за влияние да е успешен. Всички тези въпроси обаче нямат отношение към принципа на разделение на властите и баланса между тях. По същата логика не би могло да се поддържа, че всички други конституционни органи, избрани от Народното събрание или назначавани от президента, са недобросъвестни или би им се оказвал политически натиск.

В обобщение, промените в Конституцията, засягащи съдебната власт, извършени от обикновено Народно събрание, не надхвърлят неговата компетентност и не навлизат в тази на Велико Народно събрание, тъй като не засягат установената форма на държавно управление в разширителното ѝ тълкуване, което ѝ дава Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2022 г. С тях се оптимизира дейността на органите на

съдебната система, тъй като са извършени вътре в нея, без с това да се засегнат отношенията на съдебната власт с другите две власти – законодателна и изпълнителна, и без да се нарушат балансът и равнопоставеността между тях в структурно-функционален аспект.

Не са засегнати конституционно предвидените квоти от Народното събрание и професионалната общност на магистратите; потвърдена е системата на съдебната власт по отношение на отделните звена, които я съставляват – съд, прокуратура и следствени органи.

Споделяме разбирането, че практиката на Конституционния съд не може да не се развива с оглед необходимостта да се отчитат новите предизвикателства пред националните държавни органи и институции, неизбежно произтичащи и от задълбочаващите се интеграционни процеси на страната ни. Обратното би означавало да се изключи изобщо възможността правото да се развива в съответствие с променящите се обществени отношения, регулацията на които е провокирала възникването му. Необходимостта от свикване на Велико Народно събрание за всяка промяна, касаеща структурата, обхвата на компетентност или функциите на който и да е конституционно определен орган, когато такава промяна не води до съществено нарушаване на баланса на властите, би довело до блокиране на възможността правото да се адаптира към нови реалности.

Конституционни съдии:

Константин Пенчев

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Борислав Белазелков и Десислава Атанасова

по конституционно дело № 1 от 2024 г. по чл. 23, чл. 130, ал. 4 и чл. 150, ал. 3 от Конституцията

Подписваме настоящото Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. с особено мнение относно промените в чл. 23, въведени с § 1 ЗИД на Конституцията, промените в чл. 130, ал. 4, въведени с § 15 ЗИД на Конституцията, както и промените в чл. 150, ал. 3 от Конституцията, въведени с § 21 ЗИД на Конституцията.

I. Относно промените в чл. 23, въведени с § 1 ЗИД на Конституцията

Науката, образованието и културата са висши общочовешки ценности от фундаментално значение за развитието на човека и на обществото, ползващи се поради това с висока степен на правна защита. Признавайки ключовата им роля за развитието на всяко общество, редица международни актове (Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г., Международният пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. и др.) специално подчертават значението им и ги поставят под своята закрила.

Науката е фундаментален стълб на всяка развита цивилизация, тъй като тя е двигател на иновациите, социалния и икономическия прогрес. Затова насърчаването на научните изследвания и развитието на научния потенциал са от съществено значение за устойчивото развитие на обществото.

Науката и образованието са неразривно свързани и взаимно се обуславят. Безспорно е, че развитието на науката зависи от качествено образование, а образованието се основава на научните постижения.

Същевременно културата е измерител на човешкия прогрес, а културното многообразие е достижение на обществата с висока култура. Културата е неотменима част от идентичността на всяко общество и играе ключова роля за неговото развитие в условията на толерантност и социална кохезия.

Именно науката, образованието и културата са неразривно свързани с формирането на българската национална идентичност. Това обосновава утвърждаването им като ценности с конституционен ранг, които държавата подпомага и в името, на които създава условия за свободно развитие.

С промяната на чл. 23, чрез включването на културата в текста на разпоредбата и провъзгласяването ѝ наред с науката и образованието за национални ценности, ползващи се с гарантирана конституционна закрила, конституционният законодател – в случая обикновеното Народно събрание, упражнява своето основно правомощие в рамките на установените от Конституцията предели на законодателна целесъобразност.

Не сме съгласни с основния довод за противоконституционност на посочената разпоредба – липсата на яснота по отношение на това дали става въпрос именно за националната култура. Подобни твърдения са неиздържани и изключват изначално процеса на тълкуване на правните норми като метод за извличане на техния смисъл.

В своята практика Конституционният съд обръща внимание, че образованието намира конституционна защита във всяка българска конституция: "Като висша национална ценност образованието намира конституционна защита във всяка българска конституция: Търновската конституция от 16 април 1879 г. (чл. 78), Конституцията от 1947 г. (чл. 79), Конституцията от 1971 г. (чл. 45) – при това с ясна тенденция за разширяване на обхвата на защитата. Действащата Конституция от 1991 г. прогласява всеобщо право на образование (чл. 53, ал. 1) и обогатява традицията в частност по отношение на висшето образование (чл. 53, ал. 3, 5 и 6). С промените от м. декември 2023 г. в чл. 23 се добави ново първо изречение: "Науката, образованието и културата са национални ценности." (Решение № 5 от 2024 г. по к.д. № 20/2022 г.). И въпреки че в никоя от тях то не е определено като "национално" или "българско" образование, Конституционният съд дори не е изпитал нужда да тълкува в настоящото производство към кое образование е поет "ангажимент[ът] на държавата". Още повече, разпоредбата на чл. 23, съдържайки конституционна норма с декларативен характер, в частност преповтаря вече прокламираното в чл. 54, ал. 1 от Конституцията право на всеки да се ползва от националните и общочовешките културни ценности, както и да развива своята култура, което се гарантира от закона.

С оглед на изложеното намираме разпоредбата на чл. 23 от Конституцията за вписваща се и отговаряща на всички конституционни стандарти, които съдът прилага при преценката на легитимността на извършените конституционни промени, и считаме, че същата не следваше да бъде обявена за противоконституционна.

II. Относно промените в чл. 130, ал. 4, въведени с § 15 ЗИД на Конституцията

Не подкрепяме извода за противоконституционност на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, която въвежда на конституционно равнище фигурата на прокурор, разследващ главния прокурор и неговите заместници при извършено престъпление от общ характер. В мотивите на решението Конституционният съд излага, че "създаването на прокурор по разследването на главния прокурор или негов заместник като специализиран прокурорски орган в рамките на прокуратурата на конституционно ниво само по себе си е допустимо и не надхвърля границите на предоставената на Народното събрание свобода". Нещо повече – включването на подобна уредба в

рамките на Основния закон е предписание, което именно Конституционният съд е дал в своята юрисдикция (Решение № 7 от 2021 г. по к.д. № 4/2021 г.).

Адекватният механизъм за разследване на главния прокурор винаги ще включва орган, който не му е подчинен йерархически, тоест това ще бъде *ad hoc* прокурор, който не може и не бива да бъде напълно вписан в традиционните рамки на йерархичната система на българската прокуратура, за да се избегне влиянието на главния прокурор ("в резултат на йерархичната структура на прокуратурата и, както изглежда, нейните вътрешни методи на работа, никой прокурор не би издал решение за повдигане на обвинение срещу Главния прокурор" – § 205, "Колеви срещу България" – Европейски съд по правата на човека).

Този факт обаче не би могъл да обоснове евентуални твърдения за несъответствие със структурата и правомощията на прокуратурата. Тъкмо обратното – фигурата на специалния прокурор се явява гаранция за реална възможност за ефективно разследване на главния прокурор и на неговите заместници. И при въвеждането ѝ, именно в съгласие с практиката на съда, че "този нов орган на съдебната власт може да бъде създаден единствено чрез промяна в Конституцията" (Решение № 7 от 2021 г. по к.д. № 4/2021 г.), такава е извършена.

Следва да се подчертае и че в своята практика Конституционният съд приема, че единствено Прокуратурата на Република България, ръководена от главния прокурор, в предвидените от закона случаи привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, поддържа обвинението по наказателни дела, като това конституционно правомощие на прокуратурата не може да се изземва или ограничава от други органи, но този монопол върху публичните обвинения не е абсолютен. Ето защо в Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г. съдът приема, че за да се предотврати поставянето в риск на устоите на правовата държава в случаите на конфликт на интереси или основания за отвод на главния прокурор, извън сферата на правомощията му, по отношение упражняването на надзор за законност и методическо ръководство, трябва да остане дейността на прокурора, който извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Следователно принципът за съответствие между структурата на съдилищата и прокуратурата е конституционно утвърден, но допуска възможността за отклонения от него при наличие на изрично конституционно основание, което обосновава необходимостта от такова отклонение.

Гарантирането на адекватен механизъм на разследване на главния прокурор и на неговите заместници се явява именно такова основание и се осъществява чрез закрепването на фигурата на разследващия прокурор на конституционно ниво, което черпи легитимност от наличието си в Основния закон. Още повече, с акта на назначаване на съдия от наказателната колегия на Върховния касационен съд или на съдия от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища в страната с ранг на съдия във Върховния касационен съд за прокурор, разследващ главния прокурор и неговите заместници, специалната фигура на този орган бива "приобщена" към системата на прокуратурата. Ето защо считаме, че по отношение на този прокурор действат общите принципи на вътрешната организация в прокуратурата.

С оглед на това не можем да се съгласим със заключението на мнозинството, че разпоредбата на чл. 130, ал. 4 следва да се тълкува стеснително, като ѝ се придава смисъл на изчерпателно изброен списък с всички правомощия на разследващия прокурор. С акта на назначаване като такъв, разследващият прокурор, бидейки част от системата на прокуратурата, се ползва с всички правомощия, изброени в чл. 127 от Конституцията. Ново преповтаряне на тази разпоредба в текста на чл. 130, ал. 4 не е

необходимо. Достатъчно е да се упоменат изключителните правомощия на "специалния" прокурор, а именно разследване на главния прокурор или негов заместник и поддържане на обвинението срещу тях в съда.

III. Относно промените в чл. 150, ал. 3 от Конституцията, въведени с § 21 ЗИД на Конституцията

В своята нова редакция разпоредбата предвижда, че главният прокурор може да сезира Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7.

С тази промяна главният прокурор излиза от кръга на сезиращи субекти с обща компетентност, като правомощието му да сезира Конституционния съд е изменено, но е запазена възможността да сезира съда с искания за: установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента, а също и да сезира съда с искания по спорове за: конституционността на политическите партии и сдружения; за законността на избора за президент, вицепрезидент и на народен представител.

В Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. се посочва следното: "Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности или, ако им се отнемат някои основни правомощия...". Тоест при обсъждането на новата редакция на чл. 150, ал. 3 основният въпрос, на който следва да се отговори, е дали сезирането на Конституционния съд от главния прокурор с искания единствено по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7 представлява отнемане на основно правомощие. Не считаме, че функциите на главния прокурор на конституционно равнище се накърняват, след като от сезиращата му компетентност е премахната възможността за сезиране на съда с искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията. Основните правомощия на главния прокурор са свързани с представителство и ръководство на Върховната прокуратура, а дейността на прокуратурата е да следи за спазване на законността. Следователно с новата редакция на чл. 150, ал. 3 не се затрудняват вменените на главния прокурор от Основния закон функции и дейности.

Конституционни съдии:

**Борислав Белазелков
Десислава Атанасова**

СТАНОВИЩЕ

на съдия Борислав Белазелков

по Решение № 13 от 26.07.2024 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 1/2024 г.

Представям това становище, тъй като не споделям част от мотивите на посоченото решение на Конституционния съд.

I. Предмет на делото е установяване на противоконституционност на измененията и допълненията на Конституцията, извършени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

II. Исканията са частично отклонени, частично уважени и частично отхвърлени, като е прието, че част от измененията и допълненията са противоконституционни като невалидни, друга част не са противоконституционни сами по себе си, но поради системната им свързаност с първите също са противоконституционни, по трета част от измененията и допълненията не е постигнато мнозинство, а по четвърта част е прието, че те не са противоконституционни.

III. За Суверена и за суверенитета

Кой е суверенът, не е правен, а философски въпрос и вариантите за отговор са два: Творецът или творението. Правен е въпросът кой и по какъв начин може да изразява валидно волята на Суверена. Тук вариантите за отговор са повече: монархът, свещенослужител или свещенослужители, народът – пряко (при наличието на съответните предпоставки и по надлежния ред) или чрез негови представители в учредените държавни органи.

IV. За учредителната и за учредената власт

Българската държавност предхожда с повече от хилядолетие първата българска Конституция от 1879 г. На територията на юг от река Дунав българската държава възниква през VII век като наследствена монархия съгласно установената традиция още по времето, когато древният български народ е обитавал източните земи – традиция, която той е донесъл със себе си при преселението си на запад. Първата българска държава отсам Дунав прекъсва съществуването си в началото на XI век с падането ѝ под византийска власт и се възстановява в края на XII век с успеха на въстанието на Асен и Петър. Втората българска държава съществува от края на XII до края на XIV век, когато тя бива завладяна от османските турци. След освобождението от османското владичество и прекратяването на временното руско управление българската държавност се възстановява по модерния за онова време способ – чрез приемането на първата българска Конституция от Учредителното събрание в Търново през 1879 г. Само на това Народно събрание може да бъде признат учредителен елемент, доколкото то определя за първи път в писмен нормативен акт от най-висок ранг формата на държавно устройство на Третата българска държава – унитарна държава, и формата на държавно управление – монархия наследствена и конституционна, с народно представителство. Княжеската и впоследствие царската власт, както и властта на всички други, установени в Търновската конституция държавни органи, в това число обикновеното и Великото Народно събрание, са учредена власт. Без значение дали приемат поредната нова Конституция, или решават други въпроси от тяхна компетентност и дали приетите поредни конституции уреждат, или не уреждат Велико Народно събрание – във всички случаи великите народни събрания черпят правомощията си, за да упражнят единствено възложената им от Учредителното събрание власт. Своя те нямат.

За "първична/оригинерна учредителна власт" може да претендира единствено Учредителното събрание в Търново от 1879 г., доколкото то поставя началото на конституционализма в България.

Разликата между обикновеното и Великото Народно събрание е в техните правомощия: компетентността на обикновеното Народно събрание е ограничена, тъй като е уредена като изключение от общите правомощия на монарха, а компетентността на Великото Народно събрание – 1) да отстъпва или разменя някоя част от територията на държавата; 2) да измени или прегледа Конституцията; 3) за избиране на нов княз (цар), в случай ако царстващият монарх се помине, без да остави наследник и 4) за избиране на регенти, когато наследникът на престола е непълновръстен – е изключителна, тъй като то има да разглежда само ония работи, заради които по Конституцията е било свикано, и се разпуска, щом се свърши решението им.

Шестте велики народни събрания, проведени при действието на Търновската конституция, както и седмото Велико Народно събрание, проведено при действието на третата българска Конституция, не учредяват нищо – първото избира княз Александър Батенберг, шестото приема втората българска Конституция, а седмото приема действащата четвърта българска Конституция, но с това не възникват четвърта и шеста български държави, нито с приемането на третата българска Конституция

възниква пета българска държава. Четвъртата българска Конституция за първи път изважда контрола за конституционност от правомощията на Народното събрание и го предоставя на Конституционния съд, но той също е учредена власт и е предназначен не да пази поредната конституция от всякакви промени, а да я пази от промени, които не зачитат заявените в преамбюла ценности, чието постигане е цел на нашето развитие и пренебрегват принципите, спазването на които сме приели за ръководно начало.

Редът за "изменяне или преглеждане на Конституцията" от Велико Народно събрание е установен от Търновската конституция, но нищо след това не се е случило по този ред. Втората българска Конституция е приета през 1947 г. от VI Велико

Народно събрание, но не по установения ред. Втората Конституция не познава Великото Народно събрание. Третата конституция е приета чрез всенародно гласуване – референдум на 16 май 1971 г. – и е провъзгласена от V Народно събрание на Народна република България (ако се спази номерацията на предходните парламенти, то е XXXI поред обикновено Народно събрание), а действащата Конституция е приета през 1991 г. от VII Велико Народно събрание, чиято компетентност произтича не от Търновската конституция, а от последното изменение на третата българска Конституция през 1990 г.

V. Общи бележки за конституционните промени

Промените в последната Конституция не може да бъдат преценявани според степента, в която те се отклоняват от установения през 1991 г. конституционен модел.

Отклонения от този създаден по абстрактни съображения модел са необходими и неизбежни, колкото и съвършен да е изглеждал той, тъй като единствено неговото прилагане в обществената практика може да покаже пригодността му да гарантира правата на човека, както те са закрепени в Европейската конвенция за правата на човека и разбирани в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

Сравняването на всяка промяна с тази уредба и измерването на степента на отклонението е непродуктивно, тъй като всичко ново съставлява някаква (голяма, малка, съществена или несъществена) "промяна във формата на държавно устройство" или във "формата на държавно управление", защото същественото съдържание на Конституцията е уредбата на такова държавно устройство и държавно управление, които благоприятстват в най-голяма степен свободното развитие на личността. Всички други разпоредби могат да бъдат поместени както в Конституцията, така и в нормативен акт с по-нисък ранг.

Неслучайно в преамбюла на Конституцията е обявена верността ни към общочовешките ценности – свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост – и е издигнат до ранга на върховен принципът на правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Върховният критерий за преценка на посоката на всяка и всички промени в Конституцията е дали те – поотделно и в съчетание на действието им, способстват или затрудняват зачитането на правата на личността. За конституционност на всяка промяна е без значение колко "козметична" или "радикална" е тя, тъй като това би била преценка по форма, а не по съдържание. За съдържателната преценка на всяка и всички промени в Конституцията първенстващо значение има тяхната посока – дали укрепват или рушат правовата държава; разделението, баланса и взаимодействието между властите в една република с парламентарно управление; укрепват или отслабват независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт, съответно дали благоприятстват, или затрудняват упражняването на правото на достъп до независим и безпристрастен съд и на независимо, обективно и ефективно разследване.

Хармонично изглеждащите държавно устройство и държавно управление са куха форма, ако на практика не изпълняват регулаторната си функция в живия обществен живот, ако практическото им осъществяване в обществената среда – такава, каквата е, препятства, а не способства за осъществяването на заявените в преамбюла на Конституцията ценности, постигането на които е цел на нашето развитие; както и на принципите, спазването на които сме приели за най-важни, защото всичко след преамбюла на Конституцията има смисъл само е ако способ за постигането на посочените цели при спазването на посочените върховни принципи.

VI. За промените в съдебната система

Обществената практика през последните години показва по категоричен начин, че в модела на съдебната власт съществуваша проблеми, за чието разрешаване тя беше нееднократно променяна – последния път през 2015 г. Основният проблем, който стоеше за разрешаване тогава, беше необходимостта да бъде ограничено влиянието на прокурорите и следователите при упражняването на правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС) да управлява дейността на съдилищата, да взема решения за кариерното развитие на съдиите и да установява извършването на дисциплинарни нарушения от тях, да реализира дисциплинарната им отговорност, както и да избира председатели на съдилища. За да бъде решен този проблем, във ВСС бяха обособени съдийската и прокурорската колегии и неговият пленум. По мнението на пленума на ВКС извършените реформи не бяха цялостни, като в модела на съдебната власт продължиха да съществуват дефицити. Основният проблем, който е съсредоточавал критики от страна на международни институции и организации, се коренеше в продължаващото едновременно администриране от ВСС чрез неговия пленум на различните по своите функции институции – съда и прокуратурата. Пленумът на ВСС, в който съдиите, избрани от съдии, бяха 6 от 25 (т.е. 24% от неговия състав), разполагаше с твърде съществени правомощия във връзка с бюджета на съда, с прекратяването на мандата на членове на съвета – съдии, избрани от съдии, с избора на председатели на ВКС и ВАС, с определянето на броя на съдиите и на тяхното възнаграждение и др.

Позиционирането на Висшия съдебен съвет като кадрови и административен орган само за съдиите, респективно обособяването на кадрови и административен орган само за прокурорите и следователите, отговаря на европейските стандарти и препоръки за организация на съдебната власт и е оценено от Венецианската комисия в Становището ѝ относно проекта за изменение на Конституцията, прието на нейната 136-а пленарна сесия (Венеция, 6 – 7 октомври 2023 г.), като "стъпка в правилната посока", която "следва да бъде приветствана". По мнението на пленума на ВКС измененията на Конституцията в тази насока са логичен завършек на промените в структурата на ВСС от 2015 г., поставили началото на процеса по обособяване на компетентностите между съдийската и прокурорската колегия. С оглед на това промените в чл. 129, 130 и 130а от Конституцията укрепват независимостта на съдиите, осигуряват безпрепятствено възможност за реално самоуправление при зачитане на публичния интерес от независимо правосъдие и изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт.

Включването на по-голям брой членове, избрани от съдии, и по-малък брой членове, избрани от Народното събрание в кадровия и административен орган само за съдиите, се отчита от касационните съдии като достижение, тъй като съответства на общите стандарти, които гарантират правовата държава и независимото и справедливо правосъдие в държавите – членки на Съвета на Европа и Европейския съюз, и са формулирани в становищата, докладите, препоръките и други документи на Венецианската комисия на Съвета на Европа, на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) към Съвета на Европа, Групата на държавите срещу

корупцията (GRECO) на Съвета на Европа, на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) и на Европейската комисия относно върховенството на закона. С оспорените изменения броят на съдиите, избрани от съдии, в състава на техния кадрови и административен орган става 8 от 15 (т.е. 53% от неговия състав) – промяна, която не може да бъде оценена по друг начин, освен като гарантираща в по-пълна степен независимостта на съда.

В правомощията на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет остават въпросите, които действително се нуждаят от координирано решаване от двата съвета (например бюджетът на съдебната власт, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, въпросите, свързани с обучението и повишаване на квалификацията, и др.), като отпада съществуващата споделена компетентност на предишния пленум на ВСС при назначаването и освобождаването на председателите на ВКС и ВАС и други съществени въпроси за утвърждаването на независимостта на съда.

Тези промени в съдебната власт съответстват дори на приетите от мнозинството формални критерии, както са формулирани в Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.: "Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт [...], които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт."

Проблемът с чрезмерното влияние на главния прокурор в съдебната система не се нуждае от представяне. Той е идентифициран с Решението на ЕСПЧ от 5.11.2009 г. по делото Колеви срещу България, което установи нарушение на правото на независимо, обективно и ефективно разследване; и едва с оспорваните изменения на Конституцията се търси неговото ефективно разрешение.

Тезата, че обособяването на кадрови и административен орган само за прокурорите и следователите в лицето на Висшия прокурорски съвет в състав: главния прокурор, който е негов член по право, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание (т.е. 40% от неговия състав), е промяна във формата на държавно управление и съответно е в правомощията на Велико Народно събрание, не отчита реалните факти.

Чрезмерното влияние на главния прокурор в съдебната система беше официално констатирано през 2009 г. при 25-членен състав на общия за всички в съдебната власт кадрови и административен орган, в който главният прокурор заедно със служебно зависимите от него прокурори и следователи бяха само шестима, т.е. само 24% от неговия състав. След промените от 2015 г. в 11-членната прокурорска колегия влиянието на главния прокурор се осъществяваше от него и служебно зависимите от него четирима прокурори и един следовател, или 6 от 11, т.е. 55% от нейния състав; а в пленума на ВСС – от него и петимата служебно зависими от него четирима прокурори и един следовател, или 6 от 25, т.е. 24% от неговия състав. Съставът на новоназования Висш прокурорски съвет включва: главния прокурор, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани

от Народното събрание, или влиянието на главния прокурор би се осъществявало чрез 4 от 10, т.е. 40 % от неговия състав.

При обособяването на отделни кадрови и административни органи за съдите и за прокурорите и следователите Народното събрание е било изправено пред избора дали да запази първоначално установения паритет на професионалната и обществената квота в кадровите и администриращи съдебната власт органи и тяхното Общо събрание – 11:11, или да го наруши, като увеличи размера на професионалната квота. При измененията на Конституцията от 2015 г. законодателят избра да запази паритета. Тогава съставът на съдийската колегия беше изправен в подобно положение на това, в което е сега Висшият прокурорски съвет. В нея съдиите, избрани от съдии, бяха 6 от 14, т.е. 43%. Тогава изискването професионалното участие в кадровия и администриращ орган да бъде съществено, беше съобразено от законодателя, който уреди в ЗСВ квалифицирано мнозинство от 8 гласа за вземане на решения по същество в съдийската колегия.

В разрез с обявената вярогност към общочовешките ценности и първенстващото значение на принципа на правата на личността е тезата, че положението на главния прокурор на висша инстанция в централизираната прокуратура, позволяващо му служебно и по всяко време да осъществява пълен контрол над всяко разследване в страната, е толкова съществено, че съставлява промяна във формата на държавно управление, която може да бъде извършена единствено от Велико Народно събрание. Това формално разбиране не може да бъде споделено, тъй като възможността на главния прокурор да осъществява служебно и по всяко време пълен контрол над всяко разследване на практика влиза в конфликт с установеното в Конституцията правило от по-висок ред, че при осъществяване на своите функции прокурорите и следователите действат по вътрешно убеждение, като се подчиняват единствено на закона.

Балансът между управлението и самоуправлението при съда и при прокуратурата е различен. При прокуратурата нуждата от управление, което да осигурява единство в практиката, е по-голяма, но за предпочитане е тя да бъде упражнявана в по-голяма степен от Висшия прокурорски съвет и административните ръководители, чиито актове не могат да влияят на вътрешното убеждение и подчинението единствено на закона на прокурорите и следователите, отколкото от главен прокурор, който (в положението си на висша прокурорска инстанция) може да осъществява служебно и по всяко време пълен контрол над всяко разследване и така да игнорира вътрешното убеждение и разбирането за законност на всеки прокурор и следовател, на когото е било разпределено конкретното дело.

Без значение за конституционособразността на оспорваните промени е колко прецизно са формулирани отделните разпоредби и дали се съчетават по най-съвършения начин, тъй като при тяхното тълкуване може да бъде намерен точният им смисъл. Що се отнася до правомощието на главния прокурор да утвърждава по предложение на Върховната прокуратура общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, това отразява досега съществуващата добра практика; а възможността за съдебен контрол върху тези правила съществуваше и досега. Отпадането на възможността главният прокурор да осъществява служебно и по всяко време пълен контрол над всяко разследване не засяга правомощията му на прокурор от съответната йерархия, а осуетява превръщането му в "прокурор на прокурорите".

Правомощията на министъра на правосъдието по отношение на органите в съдебната власт са променяни много по-съществено, без това да засяга формата на

държавно управление, а възможността министърът на правосъдието и главният инспектор да присъстват на заседанията на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, както и на заседанията на двата съвета, като не участват в гласуването, осигурява в достатъчна степен нуждата от комуникация между тях.

Влиянието на главния прокурор няма да се намали до приемливо ниво с извършването на промени в устройствените и процесуалните закони, но ако такива промени бъдат осъществени в бъдеще и след това бъде преценено, че приеманата от Народното събрание и провеждана от правителството наказателна политика може да бъде проведена във Висш прокурорски съвет (в такъв състав) и без числено превъзходство на обществената квота, няма пречка в устройствения закон да бъде уредено квалифицирано мнозинство от 6 или повече гласа за вземане на решения по някои въпроси във Висшия прокурорски съвет. Така професионалното участие в него ще стане още по-съществено (няма установено изискване броят на прокурорите, избрани от прокурори, да превишава броя на останалите членове в кадровия и административен техен орган).

Показателно за отпадане на нуждата от числено превъзходство на обществената над професионалната квота във Висшия прокурорски съвет може да бъде отпадането на нуждата от особен ред за разследване на главния прокурор и неговите заместници. Дори само необходимостта от съществуването на такъв особен ред е показателна за непропорционално голямото влияние на главния прокурор.

Сега, с възстановяване на предишното положение във ВСС, съдиите, избрани от съдии в съдийската колегия ще продължат да са малцинство – 6 от 15 или 40%, а влиянието на главния прокурор в прокурорската колегия ще продължи да се осъществява от него и зависимите от него четирима прокурори и един следовател, или 6 от 11, т.е. 55% от нейния състав.

Конституционен съдия:
Борислав Белазелков