



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ГЛАВЕН ПРОКУРОР

### КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№ 2706/2021 г.

София, 23.08.2021 г.

Вх. № 366 КЛ

Дата 23.08.2021 г.

*Однесено  
# 2706/2021 г.  
Директор на  
Съда  
23.08.2021 г.*

ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

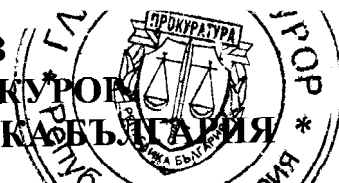
УВ. ЖАЕМИ Г. ОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено, изпращам и на основание чл. 150, --', --р. чл. 149, ач.1, т.2, пр.2-ро от Конституцията на Република България, искане за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. ДВ, бр.65/06.08.2021 г.).

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** съгласно текста.

С УВАЖЕНИЕ,

ИВАН ГЕШЕВ  
ГЛАВЕН ПРОКУРОР  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ





# **ПРОКУРАТ      НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ГЛАВЕН ПРОКУРОР**

№ 2736 /2021 г.

София, 23 .08.2021 г.

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ИСКАНЕ**

**ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

на основание: чл. 150, ал.1, вр. чл. 149, ал.1, т.2, пр.2-ро от Конституцията за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. ДВ, бр.65/06.08.2021 г.)

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля да приемете искането за допустимо и основателно, като обявите противоконституционността на разпоредбите на чл.24 и чл.86, ал.1 и ал.4 (в частта, касаеща изпълнение на препоръките на Народното събрание и отправянето на препоръки към ПРБ) от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр.65/06.08.2021 г.), поради противоречие с разпоредбите на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България (КРБ).

## **I. По допустимостта на искането**

В практиката си Конституционният съд (КС) е последователен, че Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание „подлежи на контрол за конституционност от КС като акт на Народното събрание“ (чл.149, ал.1, т.2, пр. 2-ро КРБ)<sup>1</sup>. Тази позиция е застъпена и в Решение №7 от 25.05.2010 г. по к.д. №5/2010 г. на КС, според което: „Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове“.

Искането е направено от процесуално легитимирано лице по чл.150, ал.1 от КРБ, депозирано е в изискуемите от чл.17, ал.1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) форма и реквизити.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по предходно такова искане, поради което не е налице отрицателната предпоставка на чл.21, ал.6 ЗКС.

## **II. По основателността на искането**

**1. Противоречие на чл. 24 ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) с принципа за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията и с чл. 117, ал.2 от Конституцията, който прогласява независимостта на съдебната власт.**

Разпоредбата на чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) предвижда най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси на НС да се провежда *обсъждане с участието на главния прокурор* във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи. Посочени са и конкретни теми, които могат да бъдат обсъждани: законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т.ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи.

В редица свои решения КС<sup>2</sup> е посочил, че ефективната борба с престъпността е общонационален приоритет и само сътрудничеството между трите власти може да доведе до реална защита на правата, достойнството и

<sup>1</sup> Решение №11/03.12.2009г. по к.д.№13/2009г. на КС, Решение №9 от 04.10.2011г. на КС по к.д. 7/2011г

<sup>2</sup> Решение №8 от 01.09.2005 г. на КС по к.д.№7/2005 г.; Решение №6 от 06.06.2017 г. на КС по к.д.№15/2016 г. , Решение № 6 от 1993 г. по к.д. №4 от 1993 г.

сигурността на гражданите. Това сътрудничество обаче следва да бъде „изградено въз основата на ясно диференцирани правомощия, отговорности и уточнени приоритети...“<sup>3</sup> в съответствие с принципа за разделение на властите и при зачитане независимостта на съдебната власт.

Контролът на законодателната върху дейността на съдебната власт, в частност върху прокуратурата, по прилагането на закона е решен на конституционно ниво чрез разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение първо КРБ посредством ежегодното изслушване и приемане на годишния доклад на главния прокурор от Народното събрание. Обсъждането на годишния доклад на главния прокурор в Народното събрание допринася за постигане на публичност и прозрачност в работата на прокуратурата, като се предоставя на народните представители и обществото информация за дейността на прокуратурата и разследващите органи, за дейността на териториалните прокуратури, административно – ревизионната дейност и т.н., включително и за постигнатите резултати в борбата с престъпността, предложения за законодателни промени, затруднения в осъществяването на функциите на ПРБ, ресурсната обезпеченост и др.

Със Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 100 от 2015 г.) чл. 84, т.16 КРБ е допълнена с второ изречение, според което Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. При обсъжданията в пленарна зала това допълнение е мотивирано с: “разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор като ръководител на единната прокуратура...“.

В Решение №6 от 6.06.2017 г. по к.д. №15/2016 г. Конституционният съд е дал задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т.16, изречение второ от КРБ, като е приел, че: „В обхвата на израза "други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика" по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията се включват различни *обобщени и аналитични доклади* относно осъществяваната дейност на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

Тези доклади са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т.16 изречение първо от Конституцията и са предназначени

---

<sup>3</sup> Решение №8 от 01.09.2005 г. на КС по к.д.№7/2005 г.

да съдействат за упражняване на конституционните правомощия на Народното събрание.“

Отново в Решение №6 от 6.06.2017 г. по к.д. №15/2016 г. Конституционният съд е посочил, че: *“Основният закон ясно е установил пределите на съдържащите действия на законодателя по отношение на прокуратурата като част от съдебната власт – до годишните доклади, както и други доклади, които са с предмет, съобразен с изискването всяка власт да остане в границите на осъществявана от нея конституционно възложена власт.“*

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е особен нормативен акт, приет и действащ непосредствено въз основа на Конституцията. В Решение №7 от 25.05.2010 г. по конституционно дело № 5/2010 г. Конституционният съд е посочил следното относно правната природа на ПОДНС: *„Той е предназначен да регулира вътрешната организация на НС и неговите органи, реда на тяхната дейност и правното положение на народните представители и законодателния процес.“* Също така: *„Разпоредбите на правилника трябва да съответстват на Конституцията и не могат да противоречат на принципите ѝ, на нейните изрични норми и не могат да я допълват.“*

Поради това има основание да се заключи, че разпоредбата на чл. 24 ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) недопустимо „разширява“ конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, като по този начин нарушава принципа за разделението на властите и чл.117, ал.2 КРБ – независимостта на съдебната власт. Създава се задължение за главният прокурор да се явява в Комисията по конституционни и правни въпроси „най -малко веднъж на всеки три месеца“ за обсъждане предвид императивния характер на нормата, като:

- нормата не обвързва с наличието на *необходимост* от дискусия по посочения кръг въпроси;
- по теми, които съвпадат с посочените в чл.84, т.16 изречение второ КРБ, а някои от тях – извън компетентността на главния прокурор (например ресурсната обезпеченост, която е сред правомощията на ВСС);
- предметът на обсъждане не е ограничен до въпроси, които са от обхвата на компетентността на Комисията по конституционни и

правни въпроси<sup>4</sup>, чието разглеждане би могло да доведе до предприемане на действия от Народното събрание по компетентност (например с възможни законодателни промени респ. последващ парламентарен контрол върху изпълнителната власт);

- при липса на детайлно уреден начин на провеждане на обсъждането, както например в чл. 86 ПОДНС;

На практика, отново във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, е въведено ново задължение за обсъждане, извън обсъждането на докладите по чл.84, т.16 от КРБ по реда на чл.86-87 от ПОДНС. То не кореспондира на конституционната норма, като освен че я дописва, предпоставя обсъждане и по други въпроси, и то неизчерпателно посочени в чл.24 от ПОДНС. Формулирането на въпросите, по които може да се проведе излиза извън прилагането на закона и дейността на прокуратурата, като дори има възможност за изискване на резултати от борбата с престъпността и по определено направление, което е извън компетентността на прокуратурата. При тази редакция на нормата се създава предпоставка за едностранно и произволно определяне на въпроси от народните представители, на които главният прокурор е задължен да отговаря. Предвид това процедурата може да се превърне в своеобразна форма на парламентарен контрол, какъвто е недопустимо да се осъществява по отношение на магистрати /вж. Решение №5 от 17 май 1995г. на КС на РБ по конституционно дело №3/95г., т.5/.

От друга страна, императивно задължение за участие в обсъждане най – малко веднъж на три месеца е предвидено само за главния прокурор, но не и за председателите на върховните съдилища, което поставя въпроса за равнопоставеността между различните органи в съдебната система и за пропорционалността на нормата.

Въвеждането в разпоредбата на чл.24 от ПОДНС на тримесечни срокове за провеждане на обсъждане по прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи извън годишните доклади нарушава баланса между властите в противоречие с чл.8 и чл.117, ал.2 от КРБ. Същевременно изслушването и приемането и на други доклади на главния прокурор, според разпоредбата на чл.84, т.16, изречение второ от

---

<sup>4</sup> Съгласно разпоредбата на чл. ...ал. 3 от ПОД на НС към Комисията по конституционни и правни въпроси се създават постоянно действащи подкомисии за:

1. борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика;
2. наблюдение и анализ на законодателството в съответствие с принципите и нормите на Европейския съюз и международните норми за защита на правата на човека и основните свободи и за анализ на правните последици от решенията на Конституционния съд.

Конституцията, не е обвързано с конкретни срокове. Това дава възможност да се постигне формулираната от конституционния законодател основна цел-получаване на надлежна информация относно реализирането на наказателната политика в противодействие на престъпността, почиващи на оценка на криминологични фактори през по-продължителен период, на определени закономерности или на потенциални или реални конкретни заплахи за правовия ред в страната.

Самата редакция на разпоредбата, предвиждаща обсъждане „най - малко на три месеца“ е недопустима намеса в дейността на прокуратурата и стремеж за нейното обезличаване, тъй като допуска такова обсъждане на практика по всяко време, което, обезсмисля възможността за реално обобщаване на информацията относно различните процеси в развитието на криминогенната обстановка и вземането на информирани решения за провеждане на наказателна политика от страна на Народното събрание.

Поради това считам, че определянето в чл.24 от ПОДНС на срок за провеждане на обсъждане по посочените в него теми е прекомерно, излиза извън системата на контрол и възпиране на отделните власти и може да се определи като вмешателство в независимостта на съдебната власт и е в пряко нарушение на принципа на разделението на властите.

**2. Противоречие на разпоредбата на чл. 86, ал.4 и ал.1 от ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) в частта относно „отправянето на препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда“ и отчет „за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ с чл. 84, т.16 КРБ, с принципа за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията и с чл. 117, ал.2 от Конституцията, който гарантира независимостта на съдебната власт.**

В чл. 86, ал. 1 от ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) е предвидено докладите на главния прокурор по чл. 84, т. 16 от Конституцията да съдържат отчет за дейността на органа по прилагането на закона през съответния период, проблемите и трудностите, които среща, включително и за *изпълнението на препоръките на Народното събрание* при обсъждането на предходния доклад. Съгласно ал. 4 на нормата, парламентарната комисия, на която докладът е разпределен, обсъжда същия и представя на председателя на Народното събрание становището си, като предлага и проект за решение по доклада. Проектът за решение може да съдържа и *препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда*.

Отново нормата на ПОДНС „разширява“ и допълва по недопустим начин разпоредбата на чл. 84, т.16 КРБ. Приравняването на орган на съдебната власт, каквато е прокуратурата, на органи, които са под пряк парламентарен контрол-тези по чл.84, т.17 от КРБ, е недопустимо нарушаване на баланса между властите и противоконституционно навлизане на законодателната власт в правомощия, дадени от Конституцията на органи съдебната власт. Компетентността на НС по отношение на съдебната власт, в частност на прокуратурата, е точно определена в чл.84, т.16 от КРБ и е ограничена до изслушване на годишния доклад на главния прокурор и на други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Включването в посочените разпоредби на Правилника на изисквания за отчет относно изпълнение на препоръки и за отправяне на такива е недопустимо разширяване на правомощията на НС, дадени от Основния закон.

Съгласно чл.117, ал.2 КРБ съдебната власт е независима, а съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. С даването на препоръки на прокуратурата и изискването на отчет за изпълнението им от НС пряко се изземват конституционни функции, предоставени на съдебната власт. Действително и към настоящия момент към прокуратурата редовно биват отправяни препоръки от международни институции във връзка с реализирането на конкретни международни политики на национално ниво, изпълнението на които препоръки се контролира впоследствие. Възможността за такъв мониторинг обаче следва от взетото национално решение за присъединяване към съответния международен акт, регулиращ съответните политики (напр. Конвенцията на ООН за борба с корупцията, ЕСПЧ и др.).

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По изложените съображения, Ви моля, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл.24 и чл.86, ал.1 и ал.4, (в частта, касаеща изпълнение на препоръките на Народното събрание и отправянето на препоръки към ПРБ) от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр.65/06.08.2021 г.), поради противоречие с разпоредбите на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.



Моля, като заинтересовани страни да конституирате Народното събрание на Република България, Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ИВАН ГЕШЕВ**  
**ГЛАВЕН ПРОКУРОР**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

