



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Изх. № 3564/20

28.11.2023 г.  
РРВ2023218169460

ДО  
Г-Н РАДОМИР ЧОЛАКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО  
КОНСТИТУЦИОННИ ВЪПРОСИ  
ПРИ ЧЕТИРИДЕСЕТ И ДЕВЕТТО  
НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
На изх. № ККВ-49-353-37-29 от 08.11.2023 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЧОЛАКОВ,**

Във връзка с участието по Ваша покана на Прокуратурата на Република България (ПРБ) в текущото обществено обсъждане на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИДКРБ), представяме някои писмени бележки по проекта. Целта на представянето им е да се спести време при излагането на устни становища по отделните проекторазпоредби, както и да се осигури в консолидиран вид мнението на ПРБ по онези части на проекта, които намираме за пряко относими към устройството и работата на институцията. Естествено, писмените ни бележки са фокусирани върху предлаганите изменения и допълнения в Глава шеста „Съдебна власт“, т.е. отнасят се до §§ 8, 9, 10, и 11. Единствената ни бележка извън този обхват е по § 14, и тя има отношение към предвидените ограничения при сезирането на Конституционния съд от главния прокурор.

Водени сме от старанието настоящите бележки и обосновка да бъдат възможно най-кратки и стегнати, като са съпроводени с предложения за формулиране на ново съдържание в рамките на основната идея на гласувания на първо четене законопроект – там, където смятаме, че това се налага.

### **1. Бележки по § 8 от проекта**

В допълнение към тезите, защитавани от представителите на ПРБ на заседанието на Комисията по конституционни въпроси (ККВ), проведено на 17.11.2023 г. изразяваме следното становище.

**1.1.** Не намираме причини да се противопоставяме на идеята, намерила място в предлаганото изменение на текста на чл. 126, ал. 1 КРБ, според което структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, *разглеждащи наказателни дела*. Приемаме, че така би се дал ясен знак за определяне на ядрото на конституционните функции на прокуратурата, които са свързани с разследването, привличането към наказателната отговорност, ръководството на наказателното производство в



досъдебната фаза и поддържането на обвинението в съдебната фаза. Проекция на наказателното производство е и функцията на прокуратурата да упражнява надзор върху наказателните и други принудителни мерки. Подобно разрешение остава в съзвучие и с положението, че основен носител на съдебната власт е съдът.

Освен това смятаме, че приоритет в конституционната уредба следва да се отдава на функциите, осъществявани от прокуратурата чрез органи на съответстваща на съда степен, а не на структурите, които съставляват прокуратурата. Такова разбиране относно съответствието на структурите на съдилищата и прокуратурата (чрез нейните структури и звена) е вложил и Конституционният съд в своето Решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/2016 г.

Смятаме, че словесният израз на предлаганото нормативно положение следва да се прецизира и постави в съответствие с други норми на КРБ, чието съдържание се запазва и съгласно проекта<sup>1</sup>. В началото на изречението на чл. 126, ал. 1, вместо множествено число („Структурата на прокуратурите“), следва да се употреби единствено число („Структурата на прокуратурата“). Така няма да се разколебава посланието, че въпреки постъпките за известна децентрализация, ПРБ остава единна система, която бива представлявана от главния прокурор и чиято съвкупно дейност по прилагането на закона главният прокурор отчита пред Народното събрание.

1.2. В продължение и на казаното по-горе, не можем да се съгласим с предлаганата в проекта формулировка на чл. 127, ал. 2 КРБ, според която главният прокурор е административен ръководител на Върховната прокуратура. Смятаме, че задължително да се даде ясно послание, че единната система Прокуратура на Република България се представлява от главния прокурор, който освен това ръководи Върховната прокуратура. Със задоволство установяваме, по впечатленията си от участието в заседанието на ККВ на 17.11.2023 г., че за подобно разрешение има подкрепа, включително и сред вносителите на проекта, които са и членове на комисията. В този смисъл споделяме мнението, че предложението на Пленума на Върховния административен съд (ВАС) за нова редакция на чл. 126, ал. 2 КРБ, според която *„главният прокурор представлява прокуратурата, ръководи Върховната прокуратура и осъществява функциите, вменени му със закон“*, дава основа за намиране на правилния баланс<sup>2</sup>.

Според нас, без да настояваме за запазване на досегашното положение, според което главният прокурор осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори, би било удачно на основата, предложена от Пленума на ВАС, да се развие на конституционно ниво и функцията на главния прокурор по методическо ръководство. При досегашния дебат бяха изказани убедителни аргументи относно необходимостта от нейното поверяване на главния прокурор, вместо на Прокурорския съвет. Не намираме за необходимо да ги повтаряме, само ще изтъкнем, че методическото ръководство се осъществява посредством общи указания и инструкции за работа на прокурорите и разследващите органи при стандартни ситуации, а не по конкретни дела и преписки. Неговата цел е да уеднакви и направи предсказуема работата на органите на досъдебното производство или на прокурорите при изпълнение на правомощията им извън наказателноправната сфера, и по този начин осъществяването на методическото ръководство влияе върху правораздавателната дейност и изпълнението на магистратски функции. Подобен инструментариум не може и не следва да бъде поверяван на Прокурорския съвет.

Тоест, предлагаме да се следното съдържание на чл. 127, ал. 2 КРБ:

<sup>1</sup> Напр. чл. 84, т. 16 КРБ.

<sup>2</sup> Вж. и т. 124 от Становището на Венецианската комисия от 09.10.2023 г. по проекта на ЗИДКРБ.



„Главният прокурор представлява прокуратурата, ръководи Върховната прокуратура, направлява методически дейността на всички прокурори, и осъществява и други функции, уредени в закон“.

## 2. Бележки по § 9 от проекта

Вносителите предлагат нов текст на т. 5 на чл. 127 КРБ и пълна отмяна на т. 6 на чл. 127 КРБ, търсейки ограничаване на функциите на прокуратурата извън наказателноправната сфера. Смятаме, че подходът е неприемливо радикален, а и непрецизен и не можем да подкрепим предлаганите нови разрешения;

**2.1.** Що се отнася до ефекта от дейността на прокуратурата извън наказателноправната сфера, молим да се вземат предвид данните, представени при участието на ПРБ в заседанието на ККВ на 17.11.2023 г. Без да оспорваме необходимостта от намеса на конституционния законодател, с която функциите на ПРБ се съсредоточават върху основните ни задачи и наказателното производство, смятаме, че предлаганото ново съдържание на т. 5 на чл. 127 КРБ е вътрешно противоречиво, а и непрецизно - от гледна точка на защита на интереса. Няма как той да е едновременно: а) обществен интерес и б) интерес на конкретни лица, които се нуждаят от закрила. Според нас полезното и балансирано разрешение би било да се даде ясна конституционна рамка, която да определи по кой начин прокурорът предприема действие за отмяна на незаконосъобразни актове. В съзвучие и с наднационалните стандарти това трябва да става чрез оспорването на незаконосъобразните (административни) актове пред съд, като се ограничи възможността прокуратурата да се нагърбва с квазиадминистративни функции и да направлява, измества или замества компетентните администрации.

В този смисъл отново намираме повод за изразим солидарност с писменото становище на Пленума на ВАС и да настояваме за ревизиране на предложения текст на чл. 127, т. 5 КРБ, като същият се съсредоточи върху функцията на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове чрез предизвикване на съдебен контрол, и то в защита на обществения интерес, и участие в съдебното производство като страна, имаща равни права и възможности с другите страни. Смятаме, че аргументите на Пленума на ВАС в тази насока са убедителни, и е уместно окончателното решение се намери и след анализ на релевантни становища на органи на Съвета на Европа относно ролята на прокуратурите извън областта на наказателното право<sup>3</sup>.

Според нас балансираното и съобразено с генералната идея на проекта би било следното съдържание на чл. 127, т. 5 КРБ: „*предприема действия за оспорване пред съда на незаконосъобразни актове*“. Това съдържание в голяма степен се покрива с предложеното от Пленума на ВАС, но по примера на действащата в момента конституционна уредба, не включва използването на определението „административни“. Действително, такива биха били повечето оспорвани от прокурора актове, но само за да се избегне неоснователно стесняване на полето за изява – и като се има предвид незасегнатото от предлаганите промени правомощие по чл. 124, т. 4 КРБ, бихме предложили да се използва по-общият израз „незаконосъобразни актове“. Така ще се обхванат например незаконосъобразни актове от дисциплинарно естество (в т.ч. заповеди на началник на затвор, засягащи правното положение на лишени от свобода), за чието съответствие с нормативните изисквания по традиция се следи от страна на прокурора.

<sup>3</sup> Конкретно имаме предвид Становище № 3 (2008) на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП).



2.2. Не намираме никакви убедителни причини за отпадането на правомощието на прокурора по чл. 127, т. 6 КРБ и отново се солидаризиринаме с аргументите на Пленума на ВАС<sup>4</sup>. Участието в граждански и административни дела на прокурора е самопонятно в случаите, когато именно прокурорът ги е иницирал, включително и използвайки правомощията си по чл. 127, т. 5 КРБ. Що се отнася до легитимната цел на законодателя да ограничи до разумни предели и до защита на важен обществен интерес случаите, в които прокурорът участва в граждански и административни дела, това би следвало да се постигне чрез изменения в съответните закони, към които конституционната разпоредба препраща.

В този смисъл, и в унисон с позицията, аргументирана в становището на Пленума на ВАС, не можем да дадем подкрепа на предложението за отмяна на т. 6 от чл. 127 КРБ и призоваваме то да бъде преосмислено.

### 3. Бележки по § 10 от проекта

Ясно е, че заложената тук идея на вносителите напъга в най-голяма степен конституционната рамка от гледна точка на досегашната тълкувателна практика на Конституционния съд<sup>5</sup> по въпросите за разпределението на правомощията между Обикновено народно събрание и Велико народно събрание по изменение и допълнение на КРБ. Аргументи в тази връзка вече са били изказвани и не е необходимо да бъдат повтаряни и тук.

3.1. Затова само правим генералната уговорка, че голяма част от разрешенията, които се предлагат, поставят под въпрос изобщо компетентността на Четиридесет и деветото Народно събрание да ги гласува. Дори само по тази причина те трябва да бъдат подложени на внимателно обмисляне, включително и от гледна точка на самовъздържането на народните представители от актуалната легислатура да извършат крупни промени на основния закон, които могат да променят баланса между властите и водят до закриване на конституционно установени органи. Такива крупни промени биха били: закриването на общия за съдиите, прокурорите и следователите сегашен Висш съдебен съвет, действащ чрез Пленум и две колегии; съкращаването на конституционноустовени мандати на заемащите висши длъжности в съдебната система; както и промяната на реда за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор, с изключване на ролята на президента на Република България. По последния въпрос отново реферираме към становището на Пленума на ВАС.

Ако – въпреки риска от колизия със задължителните тълкувателни решения на Конституционния съд се тръгне по пътя на крупните промени и се гласува закриването на сегашния общ Висш съдебен съвет, действащ чрез Пленум и две колегии, то е *абсолютно необходимо* на конституционно ниво да се установи някакъв формат за взаимодействие, контакти и координация между двата отделни съвета. Те решават въпросите за назначаването, освобождаването, дисциплинарната отговорност, обучението, квалификацията, кариерното развитие на двете магистратски общности, които са персоналният субстрат на единната съдебна власт. Членове на магистратурата (съдии, прокурори и следователи), въпреки различните си функции, имат еднакъв статут, осъществяват интензивни професионални връзки помежду си, и те, както и органите, отговарящи за тяхното самоуправление, стоят пред множество общи въпроси. Поради това и в КРБ се дължи такава уредба. Усилията в тази посока се

<sup>4</sup> Развити на стр. 15-19 от становището, изпратено с писмо от 16.11.2023 г.

<sup>5</sup> Имат се предвид най-вече широко обсъждани Решение № 3/2003 г. и Решение № 8/2005 г.



дължат и съгласно изричните препоръки на Венецианската комисия<sup>6</sup>, която иначе подкрепя премахването на общия Висш съдебен съвет, в сегашния му вид, действащ чрез Пленум и две колегии.

3.2. Що се отнася до предлаганото обособяване на нов Висш съдебен съвет, отговарящ само за назначаването, повишаването, понижаването и преместването на съдиите, ако народните представители преценят, че тази задача е в рамките на техните правомощия, намираме повод да обърнем внимание върху някои конкретни проблемни разрешения. Смятаме, че те могат да бъдат преосмислени между първото и второто гласуване, без да се отстъпва от главната законодателна идея. Някои от тях са чисто редакционни, а други – същностни.

3.2.1. В предлагания с проекта нов чл. 130 липсва ал. 3. Вероятно това се дължи на техническа грешка, но ако тя не бъде поправена, има риск сегашната ал. 3 на чл. 130 да остане действащо право, което би я поставило в непреодолим конфликт с новите разпоредби.

3.2.2. Необходимо е редакционно прецизиране на голяма част от предложените текстове. Едновременното използване на букви и цифри и различни при изписване на числителни имена (15 членове, осем членове, петима членове) следва се избягва.

3.2.3. Не намираме основания да коментираме формирането на квотите при избор на членове на (новия) ВСС, който ще отговаря само за съдиите. Приемаме, че се изпълняват препоръки, гарантиращи независимостта от съдебната власт от политическо влияние. По-скоро използваме повода да отбележим още тук, че ако народните представители от Четиридесет и деветото Народно събрание намерят за допустимо да преразгледат композирането на (новия) ВСС и да разпределят по нов начин професионалната и обществената квота, изпълнявайки препоръки на консултативни органи на Съвета на Европа, то биха могли да постъпят по същия начин и при композирането на Прокурорския съвет.

Смятаме, обаче, че е неоправдано ограничаването на възможността магистрати, и особено съдии, да бъдат избирани от обществената квота – през Народното събрание. Такова ограничение може да бъде донякъде легитимирано спрямо прокурори и следователи, доколкото се търси превенция на риска кадровите и кариерните въпроси за съдии да бъдат решавани с участието на прокурори и следователи.

Изискването професионалната квота да бъде попълнена „от съдии от различни нива на съдилищата“ изглежда като неоправдано и ограничаващо допълнително условие. То привнася ненужно усложнение – задължително ново разпределение по квоти (по инстанции) в рамките на професионалната квота. Възможността съдиите да избират членове на ВСС при пряк избор би следвало да остане неограничена – като израз на информираното и ангажирано съдийско самоуправление.

3.3. Относно предлаганата конституционна уредба на механизъм за разследване на главния прокурор от „специален прокурор, който е заемал длъжността съдия във ВКС от наказателната колегия или с ранг на съдия от ВКС от наказателните отделения на апелативните и окръжните съдилища“, намираме, на първо място, че уредбата е излишно многословна и не хармонира с изискванията за конституционен текст. Тази уредба следва да бъде развита в закон, както е и понастоящем. Ако се търсят специални гаранции, че подобен механизъм е конституционно търпим, то новата конституционна уредба трябва да е много по-абстрактна и да съдържа само посланието, че *разследването на главния прокурор се поверява на съдия, който временно упражнява функциите на прокурор по ред, определен със закон.*

На второ място, цитираното по-горе изречение е неясно и несъгласувано, и търпи редакционни корекции. Ако се държи точно тази уредба да бъде въздигната в

<sup>6</sup> Вж. по-специално т. 122 от Становището на Венецианската комисия по проекта на ЗИДКРБ от 09.10.2023 г.



КРБ, най-пестеливо яснота би била постигната, ако преди думите „или с ранг“ се вмъкне още веднъж думата „съдия“.

На трето място, изричното установяването на „специален прокурор“ е със спорна конституционност, доколкото става дума за нов орган, изрично предвиден в КРБ и променящ баланса между властите. Резерви произтичат и от гледна точка на конотацията за извънредност при употребата на думата „специален“, което създава риск от колизия с нормата на чл. 119, ал. 3 КРБ.

По тези причини предлаганата нова редакция на разпоредбата на чл. 130б, ал. 3 КРБ подлежи на преосмисляне.

**3.4.** Във връзка с предлаганото с чл. 130в конституиране на нов Прокурорски съвет, освен редакционни, имаме съществени бележки във връзка с композирането на органа и необходимостта от гаранции срещу политическо вмешателство.

3.4.1. На първо място, смятаме че би било проява на добър тон и правилно послание, утвърждаващо равния магистратски статут на съдиите, прокурорите и следователите, ако органът по чл. 130в КРБ се нарича „Висш прокурорски съвет“ – огледално на „Висшия съдебен съвет“ по чл. 129-130а КРБ.

Пак в редакционен план и за изглаждане на граматическата редакция, както и за подобряване на съгласуването между частите на изреченията в чл. 130в, препращаме към изложеното по-горе в т. 3.3.2. относно (новия) ВСС по чл. 130 ЗСВ.

Освен това отбелязваме, предлаганите чл. 130в, ал. 1 и чл. 130в, ал. 5, т.1 съдържат практически една и съща повеля относно правомощията на (Висшия) прокурорски съвет по назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на прокурорите и следователите. Подобна съдържателна тавтология в един и същ конституционен текст едва ли може се определи като издържан нормативен стил и следва да се избегне.

3.4.2. С препратка към изложеното по-горе в т. 1.2., смятаме, че (Висшият) прокурорски съвет *не може да изпълнява конституционностъобразно функцията на методическо ръководство спрямо ПРБ* – нито по отношение на прокуратурите като организационни структурни звена, както е по проект, нито по отношение на прокурорите, които поначало са адресати на методическите указания и насоки и ги съблюдават в дейността си като органи на съдебната власт. Поради това смятаме, че предложената разпоредба на чл. 130в, ал. 5, т. 4 подлежи на ревизия.

3.4.3. Що се отнася до композирането на (Висшия) прокурорски съвет, намираме за *категорично недостатъчно представителството на професионалната квота* само чрез двама прокурори и един следовател, избрани от своите колеги.

Ако настоящото Народно събрание се нагърби с мисията за крупни конституционни промени, то имаме основание да очакваме да бъдат съобразени и съвсем актуалните препоръки на консултативни органи на Съвета на Европа относно професионално представителство в прокурорския съвет при смесено композиране – така, че прокурорите, избрани свои колеги, *да съставляват мнозинството от членовете*<sup>7</sup>. Предлаганото в проекта относно състава на Прокурорския съвет се критикува и от Венецианската комисия<sup>8</sup>, като представителството на прокурорите и следователите се определя като „много слабо“ и създаващо рискове за съществено политическо влияние и намаляване на експертния потенциал на органа, който е призван да управлява професионална система.

<sup>7</sup> Вж. препоръка № 3 от Становище № 18 на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) от 20.10.2023 г. относно прокурорските съвети като ключови органи за прокурорското самоуправление: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>

<sup>8</sup> Вж. т. 126 от Становището на Венецианската комисия по проекта на ЗИДКРБ от 09.10.2023 г.



Отделно могат да бъдат изведени аргументи за неравната стойност на един магистратски глас при избор на представител от професионалната квота във Висшия съдебен съвет и във (Висшия) прокурорски съвет. Това трудно се съчетава с равния статут на съдиите, прокурорите и следователите, които произтича от КРБ и следва да бъде защитаван – при отчитане на различните им функции.

Поради това, настоятелното ни очакване е между първо и второ гласуване на проекта, ако бъде възприет подходът на разделяне на сега действащия Висш съдебен съвет на два отделни съвета, *да се преразгледа представителството на професионалната квота във (Висшия) прокурорски съвет* и то да бъде увеличено за сметка на обществената, чиито представители се избират от Народното събрание.

#### 4. Бележки по § 11 от проекта

4.1. С проекта се предлага възстановяването на отпадналото през 2015 г. правомощие на министъра на правосъдието да управлява имотите на съдебната власт – вече съгласувано с Висшия съдебен съвет и с (Висшия) прокурорски съвет. Смятаме, че това е израз на непоследователност и възприемането на такъв подход няма резон. Той не се съвместява с принципа за независимост на съдебната власт. Поради това предлагаме *предвидената по проект т. 5 на чл. 131 да бъде редактирана*, като управлението на имуществото на съдебната власт се повери на орган на съдебната власт. Намирането на балансирано организационно решение по този въпрос предполага да бъде изпълнено със съдържание и казаното по-горе относно необходимостта да се установи някакъв формат за взаимодействие, контакти и координация между двата отделни съвета<sup>9</sup>, ако ще се премахва сегашният Висш съдебен съвет, действащ чрез Пленум и две колегии.

4.2. Впечатление за непоследователност създава и предложеното в т. 2 и т. 3 на чл. 131, според което министърът на правосъдието *има различни по интензитет правомощия* по отношение на съдиите – от една страна, и прокурорите и следователите – от друга. Предвижда се с измененията на КРБ да му бъде предоставена възможност да предлага назначаването, повишаването, преместването и освобождаването от длъжност на прокурори и следователи, а по отношение на съдиите – да предлага само освобождаването им от длъжност. Съзнаваме, че първият пакет правомощия е част от сегашната уредба (чл. 130в КРБ). Смятаме, обаче, че те не са напълно съвместими с принципа за разделение на властите и с конкурсното начало, на което се подчинява кариерното развитие на всички магистрати. Затова предлагаме да се обсъди възможността тези две проекторазпоредби да бъдат редактирани, като правомощията на министъра бъдат сведени до правото да предлага само освобождаването на магистрати (съдии, прокурори и следователи) – като своеобразна гаранция, че органите на съдебна власт нямат да имат монопол върху правото да се инициира дисциплинарна реакция при тежки нарушения, несъвместими със заеманата длъжност.

#### 5. Бележки по § 14 от проекта

Категоричното ни становище е, че предвиденото заличаване на главния прокурор от разпоредбата на чл. 150, ал. 1 КРБ – като орган, който има правомощие да сезира Конституционния съд, *е контрапродуктивно и крие риск от нарушаване на баланса на властите*. Това становище не се променя от предвидената нова ал. 5, според която главният прокурор, на собствено основание, може да сезира

<sup>9</sup> Вж. т. 3.1. по-горе, както и т. 122 от Становището на Венецианската комисия по проекта на ЗИДКРБ от 09.10.2023 г.



Конституционния съд, ала само с искане за „установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите“. Тоест, по проект ролята на главния прокурор се свежда до тази на омбудсмана.

5.1. Вярно е, че с изключение на президента, останалите органи по чл. 150, ал.1, които поначало могат да инициират произнасяне на Конституционния съд са колективни. Ограничаването на правомощията на главния прокурор обаче не държи сметка за това, че освен застъпник за правата и свободите на гражданите, прокуратурата остава единна система от органи на съдебната власт, която осъществява правоприлагане, изпълнявайки законите и другите задължителни за нея актове, и е гарант за спазването на законността, включително и при политически избори. Следователно възможността за сезиране на Конституционния съд от страна на главния прокурор за: евентуална противоконституционност на политическа партия и сдружение; противоконституционността на други (различни от закони) актове на Народното събрание, както и на актове на президента; съответствието на закон, прилаган от прокуратурата с международен договор и с общопризнатите норми на международното право; законността на избора на народен представител, президент или вицепрезидент, *трябва да остане*. Същото според нас важи и за правомощието на главния прокурор да иска задължително тълкуване на КРБ.

5.2. Ограничаването на правомощията на главния прокурор не е в хармония и с разширяването на възможностите за сезиране на Конституционния съд и съгласно предлаганите нови ал. 6 и ал. 7 на чл. 150 КРБ, с които се въвежда правото на всеки съд да иска установяване на противоконституционност на приложим по делото закон (без условието той да нарушава права и свободи на гражданите), както и правото на индивидуална конституционна жалба на гражданите и юридическите лица. По последния въпрос смятаме, че правото на индивидуална конституционна жалба е преди всичко израз на защита на конституционноустановените права и свободи на гражданите и не е би било аргументирано то да се дава на юри

**И. Ф. ГЛАВЕН ПРОКУРОР:**

**БОРИСЛАВ САРАФОВ**